

A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios

Carlos Martins Branco



Edição electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/eces/365>

DOI: 10.4000/eces.365

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica

Carlos Martins Branco, «A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios», *e-cadernos CES* [Online], 06 | 2009, publicado a 01 dezembro 2009, consultado a 21 setembro 2021. URL: <http://journals.openedition.org/eces/365> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/eces.365>



A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL EM OPERAÇÕES DE PAZ. ÊXITOS, PROBLEMAS E DESAFIOS*

CARLOS MARTINS BRANCO

EXÉRCITO PORTUGUÊS

Resumo: O artigo reflecte sobre a participação portuguesa em missões de paz, no quadro da actuação de diversas organizações internacionais. Uma vez encontrada uma solução política para o conflito, o *core business* da operação tende a movimentar-se para assuntos mais relacionados com a reconciliação, o *institution building* e a reconstrução nacional. Em vez de forças militares de interposição, as novas missões de paz passaram a envolver uma maior diversidade de actores e a dedicar-se a um leque muito mais alargado de tarefas. Interessa perceber como é que Portugal se adaptou a estas novas dinâmicas, desafio a que este artigo procura responder.

Palavras-chave: missões de paz, Portugal, Timor-Leste, Forças Armadas, Forças de Segurança, actores civis.

Pretende-se com o presente artigo reflectir sobre o que tem sido a participação portuguesa em missões de paz, no quadro da actuação de diversas organizações internacionais. As operações de paz em que a ONU se envolveu no pós-Guerra Fria eram essencialmente diferentes das que prevaleceram no período histórico precedente.

* Este artigo teve por base um projecto de investigação com o mesmo título em que participaram 15 investigadores, cujo resultado será publicado em livro (Carlos Branco, Carlos Pereira e Francisco Garcia (coords.) (2010), *A Participação de Portugal em Operações de Paz. Êxitos, Problemas e Desafios*). Desse projecto foram seleccionados alguns textos, os quais foram sintetizados e organizados segundo os critérios do autor, a saber: “A participação da Marinha em missões internacionais de paz”, de Mara Saramago; “O Exército português e as operações de paz”, de José Loureiro; “A Força Aérea nas missões de paz”, de Luís Durães e António Eugénio; “A Polícia de Segurança Pública e as operações de paz: Evolução da sua participação e perspectivas de futuro”, de Luís Elias; “A participação portuguesa em missões de paz: O contributo da Guarda Nacional Republicana”, de Marco Ferreira; “Entre o céu e o inferno: A importância dos observadores militares”, de Alexandre Carriço; “A participação das Organizações não Governamentais Portuguesas em missões de paz e na gestão de crises humanitárias e de emergência”, de Carla Marcelino Gomes; e “Elementos civis nas missões humanitárias e de paz: O papel dos órgãos e entidades civis nacionais”, de Maria Francisca Saraiva. A todos eles e elas, os meus agradecimentos. Sem os seus textos e o seu trabalho não teria sido possível efectuar esta compilação. Quaisquer erros ou omissões são da exclusiva responsabilidade do autor.

O designado *peacekeeping* tradicional da ONU deu lugar às operações de paz multidimensionais. A resolução de conflitos intra-Estados tornou-se predominante, em detrimento da resolução de conflitos entre Estados.

Se o sucesso de uma operação de *peacekeeping* tradicional se media pela obtenção de uma solução política, a qual só era possível se as forças militares de interposição não permitissem o recomeço das hostilidades, numa operação de consolidação da paz, o sucesso mede-se, acima de tudo, pelos resultados obtidos pela sua componente civil. Uma vez encontrada uma solução política para o conflito, o *core business* da operação tende a movimentar-se para assuntos mais relacionados com a reconciliação, o *institution building* e a reconstrução nacional.¹ Em vez de forças militares de interposição, as novas missões de paz passaram a envolver uma maior diversidade de actores e a dedicar-se a um leque muito mais alargado de tarefas. Tratava-se agora de outros tipos de operações de manutenção da paz. Para além da intervenção militar e/ou apoio humanitário típica das emergências complexas, estas novas missões passaram a tratar de assuntos relacionados com os Direitos Humanos, administração civil, eleições, refugiados, monitorização de fronteiras, entre outras.

Interessa-nos perceber como é que Portugal se adaptou a estas novas dinâmicas. A participação nacional já mobilizou mais de 30 mil portugueses e portuguesas em cerca de 30 Teatros de Operações, na sua esmagadora maioria militares, tendo-se tornado a participação nestas missões um instrumento determinante da política externa do Estado, o que permite a Portugal reforçar a sua voz e assumir novas responsabilidades no concerto das nações. Para além de uma incontornável componente monográfica, este texto procura, acima de tudo, reflectir sobre as diferentes capacidades nacionais e analisar as suas potencialidades e limitações. Para tal, examinaremos a participação nestas missões das Forças Armadas, das Forças de Segurança e dos diferentes actores civis da sociedade portuguesa. O caso de Timor-Leste (doravante apenas Timor) será objecto de um destaque particular.

A MARINHA

A Marinha portuguesa iniciou a participação em operações de paz no início da década de 90, no Iraque e no Adriático. No primeiro caso, no conflito que opôs as forças iraquianas a uma coligação internacional liderada pelos Estados Unidos para libertarem o Kuwait, e no segundo, no conflito na antiga Jugoslávia. Desde então, esta participação tem sido ininterrupta, respondendo a uma grande diversidade de missões. As tarefas dadas às forças navais em missões de paz são distintas daquelas que lhe estão tradicionalmente atribuídas.

¹ Cf. Branco, 2010.

Assim, “para além da presença naval e das outras tarefas genéricas das Marinhas em situações de crise, as operações de apoio à paz podem exigir especificamente: vigilância e fiscalização das áreas sujeitas a restrições; utilização de helicópteros orgânicos para movimentar forças, prestar ajuda humanitária e evacuação de doentes; empenhamento de forças de fuzileiros em operações em terra; capacidade anfíbia para extrair as forças de paz, trabalhadores ou civis ao serviço das organizações internacionais; assistência a refugiados; fornecimento de plataformas neutras para negociação; operações de limpeza de minas marítimas; e cooperação civil-militar (CIMIC)”.²

No caso português, essa participação passa, na maioria das vezes, pelo emprego de um ou vários navios. A utilização dos meios navais nacionais pode fazer-se a nível individual (nacional), ou através da afectação de meios a uma determinada Organização ou força naval internacional. O exemplo mais paradigmático deste último caso é a participação na STANAVFORLANT,³ e as diversas missões de vigilância e patrulhamento na região do Adriático. Após a participação de navios portugueses na missão FREE KUWAIT,⁴ entre Setembro de 1990 e Abril de 1991, a qual marcou o início da presença da Marinha em missões de paz, seguiram-se várias missões na região do Adriático no âmbito da UEO e da OTAN (Julho 1992 a Abril 1996).⁵

A Marinha participou igualmente com o navio *Bérrio* (reabastecedor) numa operação de apoio logístico ao contingente militar português na Bósnia-Herzegovina (doravante apenas Bósnia), entre Dezembro de 1995 e Maio de 1996. O 11 de Setembro de 2001 e a consequente “guerra ao terrorismo” fizeram voltar a Marinha novamente ao Mediterrâneo para uma nova participação “de peso” numa operação no âmbito da OTAN (Novembro de 2001 e Junho de 2008). Mais recentemente, a Marinha participou nas águas da Somália no combate à pirataria (Operação ATALANTA). Embora não se possa considerar esta operação uma operação de paz, referimo-la pela importância de que se revestiu a contribuição da Marinha.

Mas a participação da Marinha em missões de paz não se tem cingido apenas ao emprego de navios. Tem também envolvido forças de fuzileiros, o Destacamento de Acções Especiais (DAE) e destacamentos sanitários. Os fuzileiros estiveram presentes na Bósnia (SFOR, de Janeiro a Agosto de 2000). A Marinha tem também estado presente no Chade, na República Centro-Africana e na República Democrática do Congo (RDC), nas chamadas missões PESD da UE. Entre Julho e Dezembro de 2006, militares do DAE

² Cajarabille, 2002.

³ *Standing Naval Force Atlantic*, ou Força Naval Permanente da OTAN para o Atlântico, criada em Janeiro de 1968 e predecessora da actual *Standing NATO Response Force Maritime Group 1 (SNRMG1)*, criada a 1 de Janeiro de 2005.

⁴ Missão no âmbito da operação DESERT STORM.

⁵ Operações navais tuteladas pela UEO e OTAN com o objectivo de impor um embargo à antiga Jugoslávia.

participaram na EUFOR RDCONGO.⁶ A Marinha está presente no Afeganistão, no âmbito da ISAF, com oficiais que integram as OMLT.⁷ Há ainda a referir a participação de destacamentos sanitários em Angola (MONUA,⁸ de Junho de 1997 a Setembro de 1998), no Afeganistão (ISAF) e no Paquistão. Neste último caso, integrando uma missão de assistência humanitária na sequência do terramoto registado no dia 8 de Outubro de 2005.

Esta flexibilidade de actuação esteve patente durante a intervenção internacional em Timor. A Marinha participou com navios na INTERFET,⁹ a missão de imposição e estabilização da paz sob os auspícios da ONU, e com forças de fuzileiros integradas em batalhões do Exército, permanecendo no território após a independência do país. Apresentamos de uma forma compreensiva no Anexo A, o que foi a participação da Marinha em operações de paz.

No que respeita à preparação e ao aprontamento das suas unidades, a Marinha tem actuado de duas formas distintas. Navios, forças de fuzileiros e destacamentos sanitários requerem processos diferentes. Quando a Marinha participa com navios, não existe *a priori* nenhum tipo de preparação e aprontamento especial; pelo menos, mais nenhum do que aquele que todo o navio tem de ter para estar preparado para navegar. Por isso, quando são destacados para uma missão de paz, não se exige, em princípio, nenhum aprontamento especial.

Qualquer meio naval está sujeito a um sistema de avaliação, que se encontra ligado a um conjunto de treinos e exercícios que os certifica e dá como prontos para cumprirem as missões e tarefas que lhes estão atribuídas. Os navios que integram as forças da OTAN frequentam o *Operational Sea Training* (OST), o qual consiste num programa de treino, com avaliação e certificação do estado de prontidão, não só dos navios mas igualmente das guarnições, realizado no *Flag Officer Sea Training* (FOST), no Reino Unido. Apesar de este modelo de preparação e aprontamento não ser específico para as missões de apoio à paz, também os prepara para tal. Por outro lado, poder-se-ão ainda realizar exercícios ou treinos para integração e coordenação entre os diversos elementos de uma força constituída. Isto acontece, por exemplo, durante o trânsito para o Teatro de Operações (TO), quando os diversos elementos da força efectuem acções de treino e ensaios de preparação específica para as tarefas a realizar.

⁶ Operação Militar da UE destacada para apoio à acção da missão da ONU no Congo (MONUC), durante o período eleitoral.

⁷ *Operational Monitoring and Liaison Teams*.

⁸ Missão de Observação das Nações Unidas em Angola.

⁹ Numa altura em que o governo indonésio se mostrou incapaz de conter a violência no território, foi criada a *International Force in East Timor* (INTERFET) liderada pela Austrália, para restaurar a paz e segurança em Timor.

Ao contrário, quando uma força de fuzileiros é destacada para missões de paz, requer-se uma preparação específica que se poderá fazer em duas situações distintas: missões isoladas, normalmente de cariz nacional ou de interesse público, como as missões na Guiné-Bissau ou em Moçambique, onde a força é constituída a partir de unidades constituídas, requerendo apenas adestramento, coordenação e preparação específica para a missão. Estas missões ocorrem geralmente de forma inopinada, não permitindo um tempo de preparação longo. Requerem forças já com preparação prévia, realizando-se apenas algumas acções rápidas de coordenação e normalmente durante o trânsito para o TO.

No caso das missões de paz na Bósnia e em Timor (SFOR e UNTAET/UNMISSET, respectivamente), em que forças de fuzileiros foram integradas em unidades do Exército, estas realizaram previamente um treino específico no Ramo, que lhes permitiu integrar melhor os recompletamentos recentes, com exercícios direccionados para as tarefas-tipo a executar durante a missão, que concluem com a realização de um exercício de campo, após o que a força é considerada pronta para destacar para o Exército. Uma vez chegada a este Ramo, é sujeita a um programa de treinos que será de seguida explicado.

O EXÉRCITO

O Exército também iniciou a sua experiência em operações de paz no início da década de 90, desta feita em África, mais precisamente em Moçambique, tendo já mobilizado nesta empresa mais de 21 mil dos seus efectivos. Este envolvimento baseou-se, na esmagadora maioria dos casos, em Unidades de Escalão Batalhão (UEB) que integraram contingentes multinacionais, na maioria das vezes de constituição *ad hoc*, sendo sujeitas a alterações mais ou menos profundas que lhes permitam responder às exigências operacionais da missão. Estas forças incluem normalmente elementos de manobra, apoio de fogos, apoio de combate e apoio de serviços.

Os elementos de manobra consistem em unidades de Infantaria e Cavalaria. Os elementos de apoio de fogos garantem uma elevada capacidade de dissuasão e de demonstração de força. Os elementos de apoio de combate aparecem, para efeitos orgânicos, na dependência das unidades de apoio de serviços. São elementos de apoio de combate as unidades de Engenharia, Transmissões e Polícia do Exército.

A Engenharia tem intervenções em duas áreas distintas e complementares: em proveito da força e no apoio à ajuda humanitária. Em proveito da força, salienta-se a construção e melhoramento de infra-estruturas que garantam a sua protecção; no que respeita à ajuda humanitária, a Engenharia tem utilizado a sua capacidade sobranete para responder às mais diversas solicitações das autoridades locais, contribuindo para a melhoria das condições de vida das populações.

As Transmissões actuam em três áreas principais: o apoio à acção de comando e controlo, garantindo que todos os escalões de comando mantenham as comunicações com a respectiva cadeia de comando; a segurança das comunicações, de forma a evitar a sua interceptação, e/ou a partilha das redes da força por agentes não autorizados; e a garantia da interoperabilidade dos meios de comunicações assim como da capacidade de operação dos meios rádio em toda a área de operações. A Polícia do Exército, ainda que pontualmente, também tem dado o seu contributo para as missões de paz. É um tipo de força que se enquadra perfeitamente nesta tipologia de operações. Os elementos de Apoio de Serviços actuam nestas operações em duas frentes distintas e importantes: no apoio ao funcionamento do aquartelamento onde a força está estacionada, satisfazendo todas as suas necessidades logísticas; e fora do aquartelamento, no apoio à actividade operacional que se desenrola diariamente.

O CICLO DE UMA FORÇA NACIONAL DESTACADA

Após a decisão política de participar numa missão de paz com uma força do Exército, o Estado-Maior do Exército (EME) inicia o processo de geração da força que irá participar nessa operação. O *levantamento* da força surge como o primeiro passo nesta caminhada rumo ao TO. A montante do seu levantamento, o Exército tem em consideração: o mandato da força de paz, que lhe traça os objectivos político/estratégicos; as ROE que permitem efectuar uma primeira avaliação do grau de ameaça e do risco previsível a que a força vai estar sujeita; e a avaliação do TO tão detalhada quanto possível. Estes dados de planeamento vão ser decisivos para a opção a tomar, relativamente ao grau de protecção a que a Força vai estar sujeita. É então estruturada ao nível do EME a sua organização, através da elaboração de um Quadro Orgânico de Pessoal e outro de Material.

Segue-se o *aprontamento*, provavelmente a fase mais importante para o sucesso da missão. É nesta fase do ciclo de vida da força que se vão criar e desenvolver laços de camaradagem, espírito de corpo e proficiências profissionais indispensáveis ao cumprimento da missão. O aprontamento da força tem uma duração aproximada de seis meses. A fase seguinte, a *projectão*, consiste nas operações do transporte dos militares e dos materiais para o TO. Na projectão consideram-se dois planeamentos distintos: o do transporte dos militares e o do transporte dos materiais. O transporte dos militares é efectuado por via aérea e por escalões: oficiais de ligação com o escalão superior, militares que vão preparar as infra-estruturas e o apoio logístico inicial, militares para receber o material nos portos de desembarque, e o grosso da força, por esta ordem. O transporte dos materiais, quer sejam equipamentos contentorizados quer sejam viaturas, segue pela via cuja relação custo/eficácia vá ao encontro das necessidades e

possibilidades. O transporte dos materiais efectua-se normalmente por via marítima. A projecção da força termina com a chegada à área de operações.

Segue-se o *cumprimento da missão/sustentação da força*. Por fim, a *retracção* que consiste na condução de um conjunto de tarefas com vista ao seu regresso ao território nacional. Cada célula do Estado-Maior e cada subunidade faz a passagem dos conhecimentos, materiais e demais informação considerada necessária para a força que a vai render, de modo a que tudo decorra sem sobressaltos. Esta fase exige uma calendarização rigorosa por parte dos dois comandantes (o que sai e o que entra), de modo a que as sobreposições tenham a duração suficiente, o efectivo das forças não seja excessivo e não provoque eventuais problemas às estruturas de apoio. Se a força a retrair for a última presença num determinado TO, terá a tarefa adicional de contentorizar os equipamentos que regressam ao território nacional, e de negociar a venda e/ou doação de alguns materiais.

A experiência da participação nestas missões permitiu-nos, entre outras, duas conclusões particularmente importantes: em primeiro lugar, a conveniência de se mobilizarem unidades já constituídas. Este facto é relevante quando falamos em espírito de corpo, camaradagem, espírito de unidade, entre outras motivações, que são mais consistentes entre militares que já se conhecem; em segundo, a UEB é a que oferece melhores garantias de representar o país em missões desta natureza, correspondendo ao nível de ambição que melhor se adequa às capacidades nacionais.

O EMPENHAMENTO OPERACIONAL

O Exército projectou a sua primeira FND em 1993, para Moçambique. Desde então, tem participado em todas as missões de paz em que Portugal tem sido chamado a colaborar. Em Moçambique participou na ONUMOZ¹⁰ com um batalhão transmissões, com militares no quartel-general da missão e em diversas comissões de acompanhamento. Em Angola, na UNAVEM III, o Exército colaborou com observadores militares, elementos para o quartel-general da missão, uma companhia de transmissões e uma companhia logística. Na MONUA, a missão sucessora da UNAVEM III, participou com elementos no quartel-general, um destacamento sanitário, uma companhia de transmissões, uma companhia logística, observadores militares e polícias militares.

Na Bósnia, o Exército esteve envolvido praticamente desde o início do conflito. Antes do Acordo de Dayton, no âmbito da ONU e da então Comunidade Europeia, e, posteriormente, no âmbito da OTAN e da UE, por esta ordem. No Kosovo, o Exército tem vindo a participar com uma UEB, colaboração interrompida apenas durante um curto período de tempo. O Exército teve também unidades em Timor no âmbito da missão da

¹⁰ Operação da ONU em Moçambique.

ONU naquele território e da cooperação bilateral. No Afeganistão, as unidades do Exército estiveram presentes em dois formatos: uma companhia de reacção rápida (alternando Comandos e Pára-quedistas) e duas equipas de ligação e monitorização operacional, mais conhecidas pelo acrónimo americano de OMLTs. No Líbano, Portugal participa com uma força de Engenharia militar na missão de paz da ONU (UNIFIL), desde 2006.

O Exército envolveu-se ainda em operações de paz noutros formatos, que não o da FND, os quais estiveram normalmente relacionados com participações individuais não integradas em contingentes nacionais. Referimo-nos, por exemplo, à observação militar e ao apoio à formação e instrução. Neste último capítulo salientamos a cooperação técnico-militar nos PALOPs e o destacamento de militares para a missão da OTAN no Iraque (NTM-I). O Exército mobilizou ainda elementos para integrarem as Forças de Recolha que apoiaram a extracção de cidadãos nacionais no Zaire e, mais tarde, na RDC e na Guiné-Bissau. Foi transversal às diferentes operações o papel discreto e eficiente assumido pelos militares de Operações Especiais.

Outras participações enriqueceram o historial do Exército nos caminhos da paz: nas forças internacionais que na Albânia geriram o fluxo de refugiados provocado pela crise humanitária no Kosovo; na Força Provisória de Assistência da União Europeia, na Operação ARTEMIS, com vista à estabilização das condições de segurança na RDC, em estreita cooperação com a MONUC; e na FYROM, primeiro integrando forças da OTAN e após Março de 2003 uma força da UE (operação CONCORDIA) comandada, a partir de 7 de Outubro de 2002 e até ao seu término, por um general português. Para uma visão mais detalhada do que tem sido a participação do Exército em operações de paz, consultar o Anexo B, onde se efectua uma descrição compreensiva dessa participação.

A FORÇA AÉREA

A Força Aérea (FAP) envolveu quase todos os seus meios operacionais nas missões de paz em que Portugal se envolveu. Os meios aéreos de transporte têm sido os mais utilizados, representando cerca de 74,7% dos eventos. Devido à sua versatilidade, o C-130 tem sido o meio mais usado. Os meios aéreos com sistemas de armas representam 13,78% dos meios utilizados, e apenas 2,29% os de combate aéreo. Os meios aéreos têm sido empregues em vários formatos: operações independentes, sob comando português; operações conjuntas e combinadas, sob controlo operacional estrangeiro, decorrentes de compromissos do Estado português; integração de militares da FAP em tripulações estrangeiras e multinacionais; e participação de militares da FAP em missões de apoio às operações aéreas. No âmbito das missões de paz, a FAP tem desempenhado as seguintes funções: apoio humanitário de natureza diversa, resgate de

cidadãos nacionais inserido ou não em missões humanitárias, apoio logístico às FND e às operações de combate, tanto no âmbito da OTAN como da UE.

A esmagadora maioria das missões da FAP foram de apoio humanitário. Em 1987, no apoio ao combate a uma praga de gafanhotos, em Marrocos; em 1990, no Golfo Pérsico, na sequência do êxodo de refugiados do Iraque, transportando material e uma equipa médica, respondendo a uma solicitação da AMI. Ainda no âmbito da Guerra do Golfo, a FAP teve várias outras intervenções. Em 1991, um C-130 voltou à zona do Médio Oriente, desta vez para apoiar os refugiados curdos do Norte do Iraque, integrado na Operação PROVIDE COMFORT. Em 1991, a FAP participa com um C-130 numa missão de ajuda humanitária a Moçambique.

Em 1992, a FAP participa na Operação PROVIDE HOPE que tinha por objectivo proporcionar ajuda humanitária às populações necessitadas da antiga União Soviética. No dia 7 de Fevereiro de 1992, uma aeronave da FAP aterra pela primeira vez em território russo, algo absolutamente impensável três anos antes. Mais tarde, nesse mesmo ano, tiveram lugar duas novas missões de ajuda humanitária em Moçambique. Em 1994, a FAP desloca-se à Guiné-Bissau, tendo em vista fornecer apoio ao processo eleitoral, transportando a comissão eleitoral que acompanhará as primeiras eleições livres do país. No dia 2 de Abril de 1995, a FAP participa em mais uma missão humanitária na sequência da erupção do vulcão da Ilha do Fogo, em Cabo Verde.

Em 1999, A FAP participa no esforço de assistência internacional a vítimas do sismo em Izmir, na Turquia; em 2000, no âmbito da Operação SAVE, um C-130 permanece em Moçambique, para prestar auxílio às vítimas das cheias que provocaram danos incalculáveis e muitos deslocados. Em 2003, a FAP participa no esforço internacional para ajudar o Irão a fazer face à calamidade causada por um tremor de terra na região de Bam. Em 2004, um C-130 transportou ajuda humanitária, elementos do SNBPC, uma equipa cinotécnica da GNR e uma equipa do INEM para acudir à população da região portuária de Al Hoceima, em Marrocos, vítima de um sismo. Em Fevereiro de 2006, um C-130 português transportou bens humanitários, a pedido do ACNUR, para a Argélia, na sequência das inundações que assolaram o território. No Verão de 2006, a FAP transportou alimentos a pedido do Programa Alimentar Mundial, no seguimento da incursão militar israelita contra as forças do Hezbollah, no Líbano.

A FAP também desempenhou um papel crucial na evacuação de cidadãos nacionais. Em 1991, na RDC, o C-130 desempenhou uma missão de ajuda humanitária, integrado na Operação BLUE BEAM, de comando belga e na Operação BAUMIER, de comando francês. A operação visava resgatar os cidadãos nacionais e outros cidadãos europeus e africanos ameaçados pela situação interna no Zaire, na sequência da revolta de militares do exército zairense. Em 1992, um C-130 participa na evacuação de cidadãos nacionais

do Mali, onde se verificavam confrontos (6 a 7 de Abril 1992). Nesse mesmo ano, participa na evacuação de refugiados angolanos e no resgate de cidadãos nacionais, resultado do recomeço das hostilidades entre o MPLA e a UNITA. O ano de 1993 é particularmente intenso no que respeita à evacuação de refugiados. No princípio do ano, a FAP é chamada novamente a evacuar cidadãos nacionais e de outras nacionalidades, a partir de Brazzaville. A FAP participa ainda numa outra operação de ajuda humanitária, desta feita tendo por objectivo Benguela, evacuando pessoas do Huambo, na sequência da ocupação desta cidade por forças da UNITA. Com o alastrar da guerra civil a outros locais, tornou-se necessário evacuar deslocados, desta feita do Kuito-Bié.

Em 1998, mais precisamente entre 6 e 28 de Abril, surge novamente a necessidade de evacuar cidadãos nacionais e outros deslocados, a partir do Zaire, em virtude das convulsões políticas e militares naquele país. Na sequência da eclosão de uma guerra civil na Guiné-Bissau (de Junho 1998 a Maio 1999), é formada uma força conjunta nacional para evacuar cidadãos nacionais e de outras nacionalidades. Uma aeronave P-3P participa na operação com a missão de apoiar a componente naval e cooperar na missão de controlo do mar. Em 2000, a FAP deslocou para Darwin (Austrália) um C-130 para prestar apoio aos militares portugueses da UNTAET e à população timorense, efectuando voos regulares entre Darwin e Díli. No quadro da UNTAET, é formada a PORAVN¹¹ com a responsabilidade do transporte VIP, transporte tático, evacuação médica, evacuação aérea em zona de combate, transporte geral, busca e salvamento e observação de fogos.¹²

Em 1992, na Bósnia, a FAP actuou pela primeira vez num cenário tático europeu, inserida numa força da OTAN, com um P-3P efectuando missões de patrulhamento marítimo. Esteve envolvida em praticamente todas as operações que se desenrolaram naquele TO. Participou igualmente na operação *SHARP FENCE* da UEO, com a mesma missão. Ainda no Adriático, entre Dezembro de 1995 e Dezembro de 1996, o P-3P participa na Operação DECISIVE ENHANCEMENT. Para além do P-3P, a participação da FAP neste TO envolveu outros meios: durante os anos de 1992 e 1993, um C-130 cumpriu missões de apoio à população civil; oficiais integraram a missão de UNMOs, no quadro UNPROFOR; e em 1996, uma unidade de controlo aerotático (TACP)¹³ operou em apoio da IFOR.

Em 1 de Dezembro de 1997, a FAP participou pela primeira vez na Europa numa operação de combate (DELIBERATE GUARD), a qual tinha por objectivo estabelecer uma zona de exclusão no espaço aéreo da Bósnia, operação esta levada a efeito sob

¹¹ “*Portuguese Aviation*”, na designação internacional adoptada para o destacamento de helicópteros Alouette III, conhecido na FAP por “PODESTHELIS”.

¹² Para o efeito, foram transportados de Portugal para Timor quatro helicópteros Alouette III.

¹³ Tactical Air Control Party.

mandato da ONU. As aeronaves nacionais (F 16A) tinham também atribuída a missão de apoio aéreo próximo. Ainda nos Balcãs, em 1997, na Albânia, a FAP participa na Operação ALBA com um C-130. Esta operação tinha por objectivo prestar auxílio à população vítima da instabilidade político-social vivida naquele país. Entre 13 de Outubro de 1998 e 28 de Junho de 1999, no âmbito da Operação ALLIED FORCE tem lugar o segundo destacamento de F-16 desta vez para participar, entre outras missões, em acções de patrulhamento aéreo inseridas na operação militar da OTAN, no Kosovo. Com o apoio ao destacamento de F-16, durante a Operação ALLIED FORCE e às forças nacionais destacadas na Bósnia e no Kosovo, o C-130 inicia mais um longo período de deslocações aos Balcãs. Em 2004, a FAP participa novamente com um P-3P na operação ACTIVE ENDEAVOUR, no Mediterrâneo.

A FAP participou igualmente na ISAF, a missão da OTAN no Afeganistão. Cooperou inicialmente com um C-130 na Operação FINGAL liderada pelos ingleses (7 de Abril a Julho de 2002), transportando carga geral, combustível e passageiros militares de países aliados. Em Maio de 2004, 11 especialistas da FAP na operação de aeronaves em aeródromos, controladores, bombeiros e meteorologistas prestam serviço na ISAF; desde Julho de 2004 a Julho de 2005, um C-130 efectua um destacamento no aeroporto de Cabul. O ano de 2005 é um ano especial para a FAP. De 1 de Agosto a 30 de Novembro, uma equipa de militares da FAP assume o comando do KAIA (*Kabul International Airport*). Em Julho deste mesmo ano, uma equipa TACP é destacada para a ISAF. O Estado português decidiu manter o esforço de participação nacional, entre Agosto e Dezembro de 2008, através de um C-130.

Para além do que já foi referido, cabe ainda destacar a participação da FAP em missões da UE. Em 1994, um C-130 integra a Operação TURQUOISE. Um C-130 apoiou o contingente português da Operação ALTHEA, que substitui a SFOR na verificação do cumprimento dos acordos de Dayton; em 2006, Portugal destacou um C-130 e uma equipa de 25 fuzileiros do DAE para uma operação militar da UE, em apoio da MONUC, durante o processo eleitoral na RDC. Em 2007, no âmbito das operações para a detecção de imigração ilegal, dirigidas pela Agência Europeia Frontex, um P-3P operou a partir de Malta, cumprindo missões na 2.^a fase da Operação NAUTILUS 2007. Em 2008, a FAP actuou no Chade, com a principal missão de apoiar logisticamente a operação militar da UE, através do transporte intra-teatro de pessoal e equipamento. O C-130 português foi o primeiro, e durante algum tempo, o único meio aéreo atribuído à EUFOR.

A FAP desempenhou ainda um papel crucial no apoio às forças nacionais destacadas em missões de paz. Para além daquelas já referidas, salienta-se o apoio logístico prestado às unidades do Exército da IFOR e, posteriormente, da SFOR, materializado através de um voo semanal para a região dos Balcãs; e os voos do C-130 realizados de

Março a Novembro de 2004 para Talil, em apoio logístico ao subagrupamento Alfa em missão no Iraque. Para uma noção mais detalhada do que foi a participação da FAP em missões de paz, consulte o Anexo C.

A POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O papel das forças de segurança em missões de paz tem vindo a aumentar progressivamente de importância desde o início da década de 90, do século passado, consequência das novas exigências colocadas por aquelas missões no período que se seguiu à Guerra Fria, conforme atrás salientado. Do ponto de vista operacional, a Polícia Civil (CIVPOL) é uma componente autónoma das missões de paz, sob o comando do *Police Commissioner*, que depende directamente do Representante Especial do Secretário-Geral, complementando a sua actividade conjuntamente com outras componentes: militar, humanitária, eleitoral e administrativa.

A componente de CIVPOL de uma missão de paz assume diferentes formatos e configurações, de acordo com o mandato e as características da missão para a qual é criada; tem vindo a ser estruturada de acordo com dois conceitos tipo: missões de natureza executiva e não executiva. Se as missões iniciais da CIVPOL assumiam um mero papel de observação das forças policiais locais, actualmente exercem tarefas de supervisão, aconselhamento e treino, podendo mesmo actuar em sua substituição (missões em que a componente policial tem funções executivas). As missões não executivas (de aconselhamento, de monitorização e/ou de formação) são desempenhadas por polícias desarmados, provenientes dos mais variados países. Nas missões não executivas, os elementos da CIVPOL não têm quaisquer responsabilidades no cumprimento – coercivo ou não – da lei interna do Estado onde decorre a operação, ou impor a ordem e a segurança pública.

De facto, o número de tarefas que têm sido atribuídas à Polícia em operações de paz, no âmbito da ONU ou de outras organizações internacionais – OSCE, UEO e mais recentemente a UE –, não tem parado de aumentar: supervisionar as polícias locais, garantindo que as mesmas actuam de acordo com os padrões internacionalmente reconhecidos e que, na sua acção, não violam os Direitos Humanos; apoiar todas as acções/operações de apoio humanitário nas áreas que trabalham agências e organizações de carácter humanitário; supervisionar a implementação de acordos de paz ou de outros acordos estabelecidos entre as partes em conflito, ou entre estas e as organizações internacionais; restaurar a confiança das populações e garantir um ambiente seguro, tendo em vista a resolução das causas dos conflitos e a reconstrução de sociedades desarticuladas pela guerra; promover e proteger os Direitos Humanos; formar as polícias locais, não apenas através do acompanhamento diário e

aconselhamento no terreno, mas também através de acções de formação específica, recrutamento e selecção de candidatos; reestruturação ou construção de academias de polícia local.

Para além das tarefas já referidas, a Polícia pode ainda executar uma longa lista de tarefas adicionais: assessorar as autoridades responsáveis pela segurança interna e comandos policiais, quer no aspecto operacional e logístico, quer nos aspectos legais de organização das forças e serviços de segurança; formação de unidades ou serviços especiais; utilizar unidades constituídas de polícia com funções executivas; utilizar unidades especializadas em investigação criminal (crimes contra a humanidade e outras violações dos Direitos humanos), em segurança pessoal, em inactivação de engenhos explosivos, em polícia ambiental, em polícia de fronteiras e em ciências forenses, bem como na formação/constituição de capacidades locais nos mesmos âmbitos; controlar armas na posse de populações civis; apoiar a segurança e supervisão de movimentos de deslocados internos e de refugiados; participar na segurança e supervisão de processos eleitorais ou de referendos; monitorizar potenciais violações de Direitos Humanos ou dos acordos estabelecidos e investigação de crimes graves; proteger grupos vulneráveis; aconselhar e monitorizar processos de desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes. Estes vectores de intervenção da componente de Polícia ocupam um lugar central na construção e/ou reestruturação de instituições democráticas, e na reforma dos sectores de segurança e defesa nos Estados fracos, ou nos Estados fragilizados por conflitos internos ou externos.

Os polícias que participam em missões de paz são sujeitos a uma rigorosa formação. O mecanismo de selecção e o programa de formação respeita os elevados padrões sancionados pela ONU, tendo sido desenvolvido com a colaboração dos primeiros elementos da Polícia de Segurança Pública (PSP) que participaram nestas missões. Aquele programa de formação é ministrado no Instituto Superior de Ciências Policiais e de Segurança Interna e em unidades especiais; é reconhecido pela ONU, podendo ser visto como um modelo *inter alia* a nível mundial.¹⁴

A PSP participa em missões de paz desde Março de 1992, altura em que o Governo português decidiu integrar a componente de CIVPOL da missão da ONU, na antiga Jugoslávia (UNPROFOR). Envolveram-se em missões de paz, desde 1992 até Janeiro de 2009, 849 elementos da PSP: 105 Oficiais, 430 Chefes e 314 Agentes. É anseio da PSP participar em operações de paz numa vertente mais qualitativa do que quantitativa, através da nomeação de oficiais de Polícia para funções de gestão e planeamento, para *key positions* e posições de *staff* na componente policial da ONU, bem como da nomeação de Oficiais, Chefes e Agentes para o desempenho de funções técnico-policiais

¹⁴ Lopes, 2005.

que abrangem um largo espectro da missão policial.¹⁵ Constitui igualmente objectivo da Instituição a preparação de uma Unidade Constituída de Polícia para participar em missões de paz prioritariamente no quadro da ONU e da UE. No Anexo D apresentamos detalhadamente o que foi a participação da PSP em operações de paz.

A GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

A Guarda Nacional Republicana (GNR) iniciou em 1995 a participação em operações de paz, quando um oficial seu desempenhou funções no posto de comando de Calafate, na Roménia, durante a supervisão do embargo da ONU à antiga Jugoslávia. Desde então e até aos dias de hoje, os militares da Guarda já participaram em missões de paz em quatro continentes (Europa, África, Ásia e América) sob o auspício de várias organizações internacionais (UEO, ONU e UE). A participação da GNR em operações de paz segue uma lógica semelhante à da PSP, a qual se insere primordialmente na pós-violência, tendo adoptado dois formatos: monitores de polícia civil e unidades constituídas. Analisemos, então, em que consistem estes dois formatos e o que tem sido a sua participação.

OS MONITORES DE POLÍCIA CIVIL DA GNR

Os monitores de Polícia Civil da GNR desempenham missões idênticas àquelas já referidas para os monitores oriundos da PSP, tendo os militares da GNR participado nos últimos 14 anos em 14 missões de observação de Polícia Civil, empenhando um efectivo total de 161 militares, entre oficiais e sargentos. Em Angola, a GNR participou em duas missões da ONU (UNAVEM III e MONUA), tendo ambas por objectivo evitar a ocorrência de conflitos entre as partes litigantes, através da fiscalização do cumprimento das normas impostas pelo Protocolo de Lusaka.

Em Timor, 11 militares da GNR integraram a estrutura da CIVPOL da UNMISET, como monitores de Polícia Civil. A Guarda continuou envolvida na UNOTIL, missão que em 20 de Maio de 2005 sucedeu à UNMISET, mas desta feita no âmbito do *Training Adviser on Security and Rule of Law*, do Governo de Díli. Em 2004, a GNR participou na missão da ONU na Costa do Marfim (UNOCI) e no Haiti (MINUSTAH). A estes TOs junta-se em 2002 o da FYROM, onde a GNR participa inicialmente numa missão sob os auspícios da OSCE (*Spillover Monitor Mission to Skopje*), e cerca de dois anos mais tarde (Fevereiro 2005) na operação EUPOL - PROXIMA, sob os auspícios da UE. Na RDC, a GNR participa em duas missões sob os auspícios de duas organizações distintas:

¹⁵ Nestas incluem-se, entre outras, ordem pública, operações especiais, segurança pessoal, investigação criminal, informações policiais, inactivação de engenhos explosivos, segurança em subsolo, apoio à vítima, policiamento de proximidade.

inicialmente no quadro da ONU, em que a componente de CIVPOL da MONUC tinha a seu cargo a reestruturação e melhoramento da capacidade operacional da Polícia Nacional do Congo (PLC); e dois anos mais tarde, ao abrigo de uma missão levada a cabo pela UE (EUPOL - KINSHASA).

A Guarda participou ainda na missão da UE na faixa de Gaza (EUBAM – RAFAH), a qual tinha por principal atribuição assumir o papel de terceira parte no terminal fronteiriço que estabelece a ligação entre a Faixa de Gaza e o Egipto, na região de Rafah. Ainda na Palestina, em 2007, a GNR integra o EUCOPPS,¹⁶ uma missão da UE com o objectivo de auxiliar a Autoridade Palestiniana no processo de reorganização e reforma da polícia local. De regresso aos Balcãs, participa na *European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*, a qual tinha como objectivo principal monitorizar e inspecionar a actividade da polícia local (Setembro de 2007), e na componente de polícia da EULEX (Pristina), no Kosovo (Abril 2008).

A STABILITY POLICE UNIT

As Stability Police Unit (SPU) são forças simultaneamente policiais e militares com uma capacidade de intervenção robusta, capazes de usar a força com uma grande amplitude de letalidade, sobretudo durante as operações de reposição da ordem pública. As características híbridas das SPU permitem-lhes preencher um espaço operacional que dificilmente poderá ser preenchido por forças militares ou de polícia. Constituídas por unidades tipo *Gendarmerie*, as suas potencialidades revelaram-se de tal forma importantes em determinados tipos de missões de paz, que as principais organizações internacionais não abdicam do seu emprego, dando-lhes apenas designações diferentes: a OTAN chama-lhes *Multinational Specialized Units (MSU)*, a ONU designa-as *Formed Police Unit (FPU)*, e a UE *Integrated Police Unit (IPU)*. A participação da GNR em missões de paz conhece novos desenvolvimentos quando em 2000 constitui a primeira *Stability Police Unit (SPU)*. Nos últimos nove anos, a GNR esteve empenhada em quatro missões internacionais no formato de unidades constituídas (FPU, MSU e IPU) do Iraque a Timor e, mais recentemente, na Bósnia, tendo sido destacados um total de 1548 militares.

Em Timor, para além de ter integrado a componente de CIVPOL, como atrás referido, a GNR actuou, pela primeira vez, como FPU, constituindo-se como uma das unidades de intervenção da CIVPOL. A FPU tinha por missões principais: o controlo de distúrbios civis; a segurança de áreas sensíveis; a realização de escoltas e segurança a altas entidades; a busca e salvamento e a execução de honras de Estado. A 24 de Junho de 2004, cerca de dois anos depois, a GNR terminou a sua missão em Timor. No rescaldo

¹⁶ European Union Co-ordinating Office of Palestinian Police Support.

da invasão do Iraque por forças de uma coligação liderada pelos EUA, a GNR foi escolhida para participar na missão IRAQUI FREEDOM, o que aconteceu só após um intenso debate político. A força (num total de 123 militares) chamou-se Subagrupamento Alfa e participou nas designadas operações de estabilização, integrado na Divisão Multinacional Sudeste (MND-SE), sob o Comando da Brigada italiana (IT-JTF). O Subagrupamento Alfa cumpriu inúmeras missões, desde as mais elementares às mais arriscadas, destacando-se as várias operações de manutenção e restabelecimento da ordem pública, segurança de pontos sensíveis, escolta a comboios humanitários, policiamento de áreas sensíveis, execução de *check-points*, e inactivação de engenhos explosivos improvisados.

Em consequência da instabilidade política e social vivida em Timor, o Governo daquele país viu-se forçado a recorrer à ajuda internacional para estabilizar a ordem pública no território. Ao pedido formulado pelas autoridades timorenses acederam a Austrália, Nova Zelândia, Malásia e Portugal, os quais enviaram para o território forças militares e policiais. A ausência de forças de segurança em número compatível com a gravidade da situação levaram a força da Guarda a assumir funções de polícia executiva, em substituição das autoridades policiais locais. Fruto do acordo bilateral entre Portugal e Timor, o contingente da GNR ficou directamente dependente do Presidente da República e do Primeiro-Ministro daquele país. No dia 26 de Agosto de 2006, a maior parte das forças da polícia internacional, incluindo o Subagrupamento Bravo, integra-se na UNMIT.

A GNR vem a participar numa missão da UE na Bósnia através da recém-criada Força de *Gendarmerie* Europeia (EUROGENDFOR).¹⁷ A 19 de Julho de 2007, em Noordwijk – Holanda, o Comité Interministerial de Alto Nível (CIMIN) da EUROGENDFOR decidiu-se pela participação desta força na missão militar da UE na Bósnia (Operação ALTHEA), através do envio de uma IPU. Para uma visão mais detalhada do que tem sido a participação da Guarda em operações de paz, consultar o Anexo E.

OS OBSERVADORES MILITARES DA ONU

A origem das missões de observação remonta ao período de funcionamento da Liga das Nações. Viriam a assumir uma importância redobrada no seio da ONU, tendo esta tentado inicialmente preencher o vácuo de segurança colectiva existente recorrendo a estas missões, as quais consistiam nalgumas centenas de Observadores Militares da ONU (UNMOs) oriundos de países neutrais, como forma de reforçar a noção de imparcialidade. A primeira operação de observação da ONU ocorreu em paralelo com o

¹⁷ Para além de Portugal, a EUROGENDFOR integra a França, Itália, Holanda, Espanha e, mais recentemente (17DEC08), a Roménia.

processo de independência da Indonésia, com a missão principal de supervisionar a desmobilização e retirada pacífica dos militares holandeses.

Após a guerra de 1948, no Médio Oriente, a ONU destacou para Palestina uma missão de observação (UNTSO)¹⁸ com o objectivo de observar a trégua e supervisionar as limitações impostas à circulação de tropas, material e equipamento. Com um reduzido número de efectivos (600), limitou-se a receber e a responder às reclamações das partes. O facto de agir sob um mandato vago, aliado a factores como o agravamento das hostilidades entre o Egipto e Israel, levaram à sua fragilização não colocando, no entanto, em causa a sua continuidade até aos dias de hoje. As missões de monitorização de acordos de cessar-fogo e de ligação entre as partes em conflito tornaram os observadores militares “enviados da paz” imparciais. As suas “armas” são o seu elevado profissionalismo e os olhos e ouvidos sempre atentos. Este *modus operandis* pode nalgumas circunstâncias vulnerabilizá-los, por aumentar a probabilidade de serem sequestrados e das suas viaturas e meios de comunicação rádio serem roubados por elementos das facções em conflito.¹⁹

Os observadores militares são oficiais (no mínimo com o posto de Capitão) pertencentes às Forças Armadas de diferentes países que os “emprestam” à ONU para uma determinada missão de paz. Auferem um estatuto de imunidade diplomática similar aos membros da polícia (UNCIVPOL) e pessoal civil ao serviço da ONU, que é diferente do estatuto dos militares que integram os contingentes militares. Das missões geralmente atribuídas às forças de observadores militares, destacam-se as seguintes: supervisionar acordos de cessar-fogo, investigar e relatar sobre acções de violação dos mesmos; supervisionar processos de retirada de forças militares; inspeccionar locais suspeitos de funcionar como depósitos de armas; verificar, registar e controlar detalhadamente os processos de desarmamento; facilitar a resolução de disputas locais, funcionando como elementos de ligação entre as partes; monitorizar a utilização do espaço aéreo sobre a área em conflito, através de patrulhamentos e inspecções a aeroportos; supervisionar processos eleitorais e referendos; supervisionar campos de refugiados; participar em comités conjuntos com objectivos específicos como a troca de prisioneiros e mortos; e informar sobre eventuais violações dos Direitos Humanos.

¹⁸ Organização de Supervisão da Trégua da ONU.

¹⁹ São inúmeros os exemplos de UNMOs que arriscaram a vida interpondo-se entre as partes em conflito para obterem um cessar-fogo, para salvarem uma criança, que suportaram humilhações em *checkpoints* quando testavam a liberdade de circulação essencial para a prossecução da sua missão; que se mantiveram em vigilância contínua durante várias noites, mesmo quando os combates se desenrolavam em torno dos seus postos de observação, pondo em causa a sua integridade física para transmitirem informação vital; que apesar da pressão a que eram sujeitos, conseguiam relatar superiormente com clareza situações complexas; e que com a sua presença e credibilidade ajudaram ao reinício de processos negociais entre as partes em conflito.

As forças de observadores não têm qualquer missão de restabelecimento da ordem ou de defesa do território. A grande diferença entre as forças de *peacekeeping* e os contingentes de observadores assenta primordialmente no facto de estes não funcionarem como forças de interposição, ainda que possam ser colocados em zonas definidas como neutrais para as partes em conflito. A essência da sua actuação baseia-se no estabelecimento de relações de cordialidade e imparcialidade na interacção com as autoridades locais, assentes no código de conduta específico dos oficiais das Forças Armadas.

Se o facto de os observadores militares desempenharem a sua missão desarmados poder consubstanciar uma vulnerabilidade, pelo contrário, pode ser uma grande vantagem, especialmente em situações onde o recurso ao emprego de forças militares armadas não é a melhor opção, por poder levar a uma escalada do conflito. Os UNMOs apoiam-se para a sua protecção não apenas na análise das informações e nos sistemas de protecção passiva (capacetes e coletes balísticos), mas também e essencialmente, no desenvolvimento de relações e contactos próximos com as partes em conflito, tentando envolver os dirigentes das forças litigantes (desde o nível operacional ao tático), mas mantendo sempre a imparcialidade. Os ataques aos observadores têm normalmente repercussões negativas para os atacantes, os quais, independentemente dos interesses que possam ter, encaram geralmente como um revés a retirada de uma força de observadores.

Uma outra vantagem do emprego de observadores militares, reside na fiabilidade e precisão da informação que recolhem e disseminam para quem a desejar obter (desde o governo local, às ONGs terminando na comunicação social). A expressão “UNMO CONFIRMED” é um sinónimo de credibilidade, que muitas das vezes envolve um risco elevado para a segurança pessoal dos observadores que a obtiveram. Contudo, nalgumas situações, o desenvolvimento de uma relação de maior proximidade com uma ou várias das partes em conflito pode condicionar a aceitação de observadores que tenham estado anteriormente em missão no “outro lado da batalha”.

A colocação de UNMOs sob o comando operacional de uma força militar, mesmo que também ao serviço da ONU, contribui para corroer o seu capital de credibilidade e imparcialidade aos olhos dos litigantes, podendo ser vistos pelas facções como observadores avançados ou como equipas de reconhecimento, com o fim de localizarem, por exemplo, posições de armas e veículos pesados através da exploração do facto de estes gozarem de liberdade de circulação no TO, ou noutras funções que possam ser percebidas como fornecendo vantagem tática a uma das forças.

O Exército tem tido um cuidado muito especial na formação de oficiais para o desempenho de missões de observação, materializado na criação do Centro de Instrução

e Treino de Operações de Apoio à Paz (CITOAP). A frequência do Curso de Observador Militar com aproveitamento passou a ser uma das condições exigidas para se ser nomeado para uma missão de observação. A primeira participação de militares portugueses em missões de observação da ONU remonta ao ano de 1958, no Líbano, quando cinco oficiais participaram numa missão de supervisão eleitoral naquele território. A partir de finais dos anos oitenta do século vinte, a participação nacional em missões de observação não parou de crescer, tendo atingido o seu apogeu em 2000 (Ver Anexo F).²⁰ O *output* estratégico da participação nacional em missões de observação tem sido assinalável, ainda que não devidamente reconhecido internamente. Para além de demonstrar o empenho do país na estabilidade e paz mundial, é uma forma de obter informação privilegiada sobre determinados TOs (política, económica, etc.), e de proporcionar treino (a custo reduzido) e currículo aos quadros que lhes permita mais tarde concorrerem ao ingresso em organizações internacionais com vantagem.

AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NACIONAIS

Procuraremos agora efectuar um ponto de situação sobre a participação das Organizações Não Governamentais (ONGs) nacionais em missões de paz, estando, à partida, cientes de que foi modesta. As ONGs nacionais regem-se pelos princípios vertidos no Código Civil, no Capítulo das Pessoas Colectivas, sobretudo as disposições relativas a associações e fundações. A esmagadora maioria das ONGs que se dedicam à assistência humanitária e de emergência são formalmente constituídas sob a forma de associação, sendo o caso da Assistência Médica Internacional uma excepção, visto tratar-se de uma Fundação.

A denominada “Lei das ONGDs” (Lei 66/98, de 14 de Outubro) pretendeu aclarar e regulamentar as especificidades das Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (ONGDs). Partindo desta diferenciação, trata-se agora de identificar quais as ONGs portuguesas que se dedicam à ajuda humanitária e de emergência. Isto porque o art.º 6.º da *supra* mencionada lei, sob a epígrafe “objectivos”, designa como estando incluídas naqueles as acções de assistência humanitária e de emergência, desempenhadas pelas ONGDs. Temos aqui uma confluência dos vários conceitos (ajuda humanitária, emergência e desenvolvimento) que representam realidades diferentes, embora na prática a esmagadora maioria das ONGDs portuguesas se dedique, *prima facie*, a projectos de desenvolvimento, sem prejuízo de, algumas delas,

²⁰ Realça-se o facto de Portugal ter tido sete chefes de missões de observação militar, respectivamente dois na MINURSO, três na UNOTIL e dois na UNMIK, todos oriundos do Exército. Estes dois últimos foram *Chief Military Liaison Officers*.

uma minoria, ter também alguma capacidade de participação em missões de paz, de ajuda humanitária e de emergência.

O documento *“Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”*, publicado em 2006, destaca a existência de uma relação institucional entre o Estado português e as ONGDs caracterizada, *de uma forma geral, pela ausência de mecanismos de diálogo e de coordenação, quando não mesmo pela desconfiança activa,*” e identifica duas “dimensões específicas de actuação”: uma de âmbito nacional, *“a educação para o desenvolvimento”*, e outra de âmbito internacional, que inclui a *“cooperação para o desenvolvimento”* e a *“ajuda humanitária e de emergência”*. No que respeita à ajuda humanitária, reconhece-se o surgimento de novas áreas de especialização que requerem uma atenção especial, por parte do Estado, nomeadamente, *“a prevenção, gestão e resolução de conflitos, a diplomacia preventiva, a reabilitação pós-conflito e os processos de reconciliação, os refugiados e as migrações, entre outras”*. Na realidade já existe uma estrutura, ainda que embrionária, de coordenação entre o Estado e as ONGDs.

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) é o organismo público responsável pela cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento. Compete-lhe dirigir os serviços de apoio à sociedade civil e ajuda de emergência, o que estabelece a ligação entre o Estado Português, através daquele organismo público, e a ajuda humanitária e de emergência. Refira-se, ainda, que *“o IPAD visa também a centralização da informação sobre os projectos de cooperação promovidos por entidades privadas, com ou sem patrocínio público,”*²¹ o que nos remete para uma conexão institucional permanente entre as ONGDs e o Estado português.

As ONGDs têm de se registar junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) para serem reconhecidas e poderem beneficiar de algumas importantes benesses.²² Uma vez obtido o estatuto de ONGD, esta passa a dispor da possibilidade de usufruir de co-financiamentos, através da apresentação de candidaturas a concursos do IPAD ou através da apresentação de projectos seus. Segundo dados do IPAD,²³ em 2008, foram financiados 31 projectos de 19 ONGDs, num montante total de 2.775.451,48€, distribuídos sobretudo por Moçambique (26%), Angola (26%), Guiné-Bissau (19%) e Cabo Verde (10%), com incidência nos sectores da Saúde, Luta contra a Pobreza e

²¹ Segundo o art.º 14.º – 1, al. f), do DL n.º 5/2003, de 13 de Janeiro.

²² Tais como o estatuto especial dos dirigentes de ONGD (art.º 10.º), que lhes permite usufruir de um horário de trabalho flexível, de um regime especial de faltas e de um estatuto semelhante ao de trabalhador-estudante, quando aplicável; a aquisição automática do estatuto de pessoas colectivas de utilidade pública; a aplicação, em determinadas condições, do regime do mecenato cultural, previsto nos Códigos de IRS e IRC, aos donativos em dinheiro e em espécie; a isenção do pagamento de emolumentos notariais, nomeadamente nas escrituras de alteração de estatutos; as isenções fiscais atribuídas às pessoas colectivas de utilidade pública e isenção de pagamento de IVA, nas transmissões de bens e prestações de serviços, tal como previsto para os organismos sem fins lucrativos.

²³ In http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=143, consultado em Fevereiro de 2009.

Educação. Ainda de acordo com dados do IPAD, as acções de ajuda humanitária, de maior relevo, empreendidas entre 2004 e 2005, destinaram-se a situações de catástrofes naturais e de calamidade pública, sobretudo nos países considerados prioritários para Portugal, ou seja, os de língua oficial portuguesa. Tem existido um esforço para ultrapassar a inexistência de uma tradição sólida de cooperação, por um lado procurando-se desenvolver a cooperação institucional entre ONGDs portuguesas e entidades civis representantes do Estado, por outro através de iniciativas várias, de cariz procedimental (ex.: reconhecimento do estatuto de ONGD), executivo (ex.: co-financiamento de projectos) e de coordenação (ex.: relação institucional com a Plataforma Portuguesa de ONGDs), assumindo-se o Estado, frequentemente, como entidade pagadora, aliás um pouco à semelhança do que acontece com a UE através do ECHO.

No que respeita ao posicionamento das ONGDs portuguesas face à comunidade internacional verificamos existir uma fraca representatividade de ONGDs portuguesas em *fora* internacionais, sendo poucas as inscritas em organismos internacionais. Por outro lado, algumas ONGDs portuguesas são uma espécie de delegação nacional de movimentos civis internacionais.²⁴ Neste caso, existe uma articulação entre a ONGD portuguesa e a ONG – mãe. De acordo com a Plataforma, as ONGDs têm como áreas fundamentais de intervenção: a Cooperação para o Desenvolvimento, a Educação para o Desenvolvimento e a Ajuda Humanitária e de Emergência. Ressalte-se a assinatura, a 20 de Fevereiro de 2006, de um Protocolo de Cooperação elaborado e assinado entre a direcção da Plataforma Portuguesa das ONGD e as ONGD suas associadas que se assumem como trabalhando na Ajuda Humanitária e de Emergência, sendo elas, a ADRA, a Associação Saúde em Português, os Médicos do Mundo/Portugal e a OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento,²⁵ o qual alerta para a necessidade de formação dos agentes humanitários e para a importância da articulação e coordenação. As partes referidas criaram, através deste Protocolo, o “Grupo de Ajuda Humanitária e de Emergência da Plataforma”, o qual prevê a criação de um Fundo Público para a Ajuda Humanitária e de Emergência e a criação de um Código de Conduta português (cláusula 6.^a).

De acordo com dados recolhidos até Fevereiro de 2009 verifica-se: a existência de 112 ONGDs registadas no IPAD, 54 registadas na Plataforma Portuguesa de ONGD, e muitas mais ONGs existem registadas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas; que do total de ONGDs inscritas na Plataforma, de acordo com o Guia de ONGD 2005, 18

²⁴ Como, por exemplo, a Caritas, Médicos do Mundo, Cruz Vermelha Portuguesa e a ADRA (Associação Adventista para o Desenvolvimento, Recursos e Assistência).

²⁵ In http://www.plataformaongd.pt/site3/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=31.

auto-classificam-se como de ajuda humanitária e de emergência. Destas 18, apenas 4 constituem o “Grupo de Ajuda Humanitária e de Emergência da Plataforma”, ficando de fora ONGDs tradicionalmente associadas à Assistência Humanitária e de Emergência, como é o caso da Assistência Médica Internacional; que a grande parte destas ONGDs, na verdade, se dedica primordialmente ao Desenvolvimento, sendo que algumas delas também se dedicam à Ajuda Humanitária e de Emergência; que a maioria das ONGDs intervém, preferencialmente, no âmbito da CPLP, nas áreas da educação e da saúde.

Há ainda a salientar a não existência de uma tradição de relacionamento directo entre ONGDs e forças militares portuguesas presentes no terreno, embora se tenha vindo a desenvolver essa cooperação, designadamente, através do MNE, via IPAD. As missões desempenhadas por ONGDs portuguesas regem-se por normas internas da própria ONGD e pelas linhas de orientação da entidade financiadora, não existindo um Código de Conduta Nacional a aplicar nas missões de ajuda humanitária e de emergência.

OS ELEMENTOS CIVIS PORTUGUESES

Conforme temos vindo a referir, a complexidade das missões de paz aumentou, passando a incluir nos seus mandatos a reestruturação da administração pública e do sector da justiça, o desarmamento e reintegração de milícias armadas, a desminagem, a recuperação económica, a reconciliação das sociedades afectadas pelos conflitos armados, etc. A execução destas tarefas de natureza não militar requer o contributo de especialistas. A experiência tem mostrado que órgãos e entidades civis nacionais dos países envolvidos nestas operações, como ministérios, institutos ligados ao Estado, parlamentos nacionais e entidades oriundas da sociedade civil têm participado activamente em acções de assistência ou cooperação bilateral com as organizações internacionais que desenvolvem missões no terreno, esforçando-se, cada vez mais, por participar, por diferentes vias, nos seus programas multilaterais. Contrariando esta tendência, a cooperação ministerial portuguesa tem sido esporádica, desempenhando um papel de reduzida dimensão na política externa do Estado português. O caso de Timor representou uma excepção ao que tem sido a norma da participação lusa na componente civil e de desenvolvimento das missões de paz da ONU, requerendo por isso uma análise separada. Ao longo dos anos 90, ministérios e outras entidades públicas, bem como sectores específicos da sociedade civil portuguesa, começam a envolver-se, embora timidamente, em paralelo com as Forças Armadas e de Segurança, em iniciativas de cooperação multilateral, fundamentalmente no quadro da ONU e da CPLP, mas também no âmbito da UE. Vejamos então o que foi esse envolvimento.

PORTUGAL NAS CRISES HUMANITÁRIAS E DE EMERGÊNCIA

Embora este tema tenha vindo a ser abordado ao longo deste trabalho, no que respeita à participação de outras entidades, justifica-se ainda assim uma apresentação em separado. Sob a coordenação nacional do IPAD, Portugal envolveu-se na assistência humanitária em várias circunstâncias, fundamentalmente no âmbito da ONU e da UE. Salientam-se os seguintes casos: em Abril de 1999 Portugal disponibilizou-se para transportar e alojar no país cerca de 2000 deslocados do Kosovo. O SNPC foi incumbido de organizar e coordenar a recepção e o alojamento temporário destes refugiados no nosso país e posterior repatriamento. As directivas eram recebidas do Alto Comissariado das Nações para os Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional das Migrações (OIM), que lideravam o processo a nível mundial, e do Governo português. Estiveram envolvidos o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNPC), DGAS, CRSS, Comité Português para os Refugiados (CPR) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). A Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) distribuiu roupas, kits de higiene e comida e a DGS providenciou os cuidados de saúde. O Instituto Nacional de Emergência Médica (INEM) teve por missão proceder à evacuação de doentes para estabelecimentos hospitalares, sempre que necessário. O SNPC foi incumbido, pela primeira vez, de planear e gerir uma operação de socorro humanitário com o envolvimento de diversos organismos.

Portugal participou igualmente, no âmbito da UE, no apoio às vítimas do sismo na Turquia, uma primeira intervenção, ainda de carácter *ad hoc*; em Moçambique (2000 e 2001) no apoio às populações afectadas pelas cheias. Esta missão foi uma cooperação bilateral executada em articulação com a OCHA. A missão foi acordada com a Embaixada Portuguesa em Maputo e com o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) no comando da operação. De Portugal havia envolvimento do INEM, SNPC, SNB, CVP e RSBL, em colaboração com o Plano Alimentar Mundial (PAM). Também no âmbito da UE Portugal participou no apoio às vítimas do terramoto da Argélia, em Maio de 2003; no Irão (terramoto seguido de Tsunami em 2003/4/5), em Marrocos, em Fevereiro de 2004, tendo sido rapidamente constituído um grupo especial de emergência e resgate (GEER) que integrava o SNBPC, RSB, GNR e PSP para efectuar buscas e salvamentos na província de Alhoceima; e ainda no Sudeste Asiático (Tsunami de Dezembro/Janeiro de 2004/2005).

O CASO DE TIMOR-LESTE

A participação sistemática de elementos civis nacionais em Timor remonta ao ano de 1999. A coordenação dos órgãos e entidades estatais nacionais envolvidas na ajuda a Timor, durante o período da transição, foi atribuída ao Comissário para o Apoio à

Transição de Timor-leste (CATTL). Em Portugal e em Díli, o CATTL apoiou a realização da consulta popular. O Comissário nomeado pelo Governo, o Padre Vítor Melícias, em colaboração com o ICP, foi o elo de ligação entre o Estado português e as ONGs interessadas na causa timorense. O Gabinete do Comissário assumiu-se como o órgão coordenador das actividades do sector público português no território, reunindo com uma Comissão Interministerial composta por representantes de alto nível dos ministérios mais directamente envolvidos na causa timorense (MNE, MDN, MS, MJ e MAI). Estes elementos coordenavam a nível ministerial a resposta institucional dos serviços da administração central do Estado, às solicitações do Comissário.

O CATTL aprovou a constituição de uma missão de emergência humanitária para intervir em Timor designada “Missão Humanitária Timor 99”, que integrou efectivos e contribuições de vários serviços públicos (MNE, MAI e MS) e envolveu várias ONGs nacionais. A missão tinha como objectivo a cooperação com as organizações humanitárias internacionais no território, tais como, o ACNUR, o Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a OIM, o PAM e ainda com a UNAMET, a missão de paz da ONU no território. Este dispositivo foi coordenado e financiado pelo CATTL, e comandado operacionalmente pelo SNPC. Faziam parte desta missão uma equipa multidisciplinar de voluntários do MS, o ainda Serviço Nacional de Bombeiros, o INEM, a CVP, a GNR, a PSP e ainda alguns voluntários das ONGs portuguesas.²⁶ Articulada com a INTERFET e a UNAMET, a missão durou três meses. Ao longo deste período os portugueses colaboraram na luta contra incêndios, abasteceram de alimentos e água as povoações isoladas e recuperaram infra-estruturas destruídas. Formadores portugueses – bombeiros credenciados pela Escola Nacional de Bombeiros – criaram três corpos de bombeiros timorenses (Díli, Aileu e Baucau).

Janeiro de 2000 marca o início de uma nova fase para a presença portuguesa no território. Mantém-se o estatuto de emergência do período de transição, mas inaugura-se a vertente de “reabilitação e desenvolvimento”, uma Missão Humanitária e de Apoio ao Desenvolvimento que envolve a constituição dos órgãos de soberania e a construção do Estado. Neste período, como observa Val-Flores, a cooperação portuguesa já segue objectivos específicos, que resultam das solicitações dos responsáveis timorenses: preparar uma independência auto-sustentável. Portugal decide reforçar a sua cooperação integrando-se, preferencialmente, na cooperação multilateral através do Programa Conjunto de Reconstrução de Timor-Leste liderado pela UNTAET, com o apoio de diversas agências da ONU, do BM e do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD).²⁷

²⁶ Portugal. Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (Junho de 2000), *Portugal – Timor-Leste, Reconstrução para o Desenvolvimento 1990/2000*. Lisboa: Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste, p.10.

²⁷ Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (2001) e Val-Flores (2006).

Com a independência de Timor, em 17 de Maio de 2002, o CATTL extingue-se e as suas responsabilidades são assumidas pelo IPAD, entidade que, como anteriormente referido, detém presentemente poderes de supervisão, direcção e coordenação da ajuda pública ao desenvolvimento e o enquadramento dos programas de cooperação e da ajuda pública ao desenvolvimento financiados e realizados por outros organismos do Estado e demais entidades públicas. De facto, para além de coordenar o trabalho das ONGDs que também financia,²⁸ compete-lhe articular a acção dos diferentes ministérios, promovendo uma cooperação multidimensional e multidisciplinar. O Programa Indicativo de Cooperação (PIC)²⁹ de Timor para o triénio 2004-2006, assinado entre o Governo português e Governo timorense, identifica três eixos prioritários,³⁰ continuando o eixo da capacitação institucional, em particular, a ter resultados decepcionantes. Neste sentido, alguns ministérios, Assembleia da República (AR)³¹ e Universidades portuguesas decidem integrar-se nos programas de reforma da administração pública em curso, apoiando a elaboração da lei fundamental de Timor, a redacção do regimento da sua Assembleia e seguem de perto o processo de reforma fiscal, entre muitas outras actividades. O modelo preconizado pelo IPAD é descentralizado e tenta coordenar as acções dos departamentos públicos, autónomos ou não, órgãos de soberania, empresas estatais e algumas entidades privadas bem como ONGDs, autarquias, universidades, instituições científicas e culturais envolvidas no processo.

O PIC Portugal - Timor-Leste (2007-2010) redireccionou um pouco a APD portuguesa, acentuando a ideia de investimento nas áreas onde as vantagens comparativas portuguesas são maiores: língua e capacitação, esta última através da educação e formação, inseridas no apoio aos sistemas judiciário e de administração pública timorenses, numa lógica essencialmente multilateral.³² Com um financiamento de 60 milhões de euros, são definidos três eixos prioritários: boa governação, participação e democracia, e capacitação da administração pública, defesa e segurança; desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza; e, finalmente, o *cluster* da cooperação envolvendo diferentes instituições.³³

²⁸ Portugal, Ministério dos Negócios Estrangeiros (Fevereiro de 2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, p.37.

²⁹ Elaborados de três em três anos.

³⁰ Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa; Capacitação Institucional e Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social.

³¹ O IPAD não mantém programas de cooperação com a AR, mas é informado anualmente sobre a cooperação desenvolvida. A AR proporciona desde 2001 apoio parlamentar a Timor: apoio técnico e administrativo ao Gabinete do Presidente do PNTL, ao Plenário, às Comissões Especializadas Permanentes, às bancadas Parlamentares, ao Secretariado e à Gráfica Nacional.

³² O documento refere que a distinção conceptual rígida entre cooperação bilateral e multilateral deixou de fazer sentido.

³³ IPAD. Ponto de Situação em Timor-Leste, disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=122.

No que respeita à governação e capacitação institucional no período de transição (1999-2002) e no pós-independência, há a salientar o papel desempenhado pelas universidades e instituições científicas portuguesas no apoio à organização e formação de docentes timorenses de todos os níveis de ensino e na capacitação da restante administração pública. O contributo das universidades em Timor tem produzido resultados assinaláveis graças, em grande medida, ao pioneirismo do Grupo de Estudos de Reconstrução – Timor Lorosae (GERTIL) e à sua capacidade de mobilização no seio da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Com o desaparecimento do CATTIL, os protocolos existentes chegam ao fim e é firmado um novo acordo com o IPAD, passando o GERTIL a candidatar-se aos projectos financiados anualmente por aquele Instituto em áreas como o planeamento urbano e territorial, a cartografia e as redes geodésicas. Entre muitas outras actividades, o GERTIL elaborou a Carta Escolar de Timor, procedeu a vários arranjos arquitectónicos e, com o apoio do PNUD, procedeu ao levantamento de informação para o projecto de reconstrução de Díli, depois da destruição provocada pela instabilidade política de 2006.

De outra natureza, o Programa de Cooperação CRUP/FUP com Timor surge de um acordo entre o extinto CNRT, Governo português e o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP). Desde 1990 que as Universidades portuguesas se encontram envolvidas, através da Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), numa colaboração com o CNRT apoiada pelo MNE. São muitas as iniciativas desenvolvidas por estas entidades. A Universidade Católica Portuguesa (UCP) tem estado também presente em Timor através do Centro de Estudos dos Povos e Culturas de Expressão Portuguesa. A cooperação teve início logo que as condições políticas pós-referendo o permitiram. Desde 2002 que o Instituto de Investigação Científica e Tropical (IICT) se tem destacado pela diversidade de trabalhos realizados em Timor, ou sobre Timor.

Foram também vários os Ministérios que participaram na missão portuguesa em Timor. O Ministério das Finanças, essencialmente através da sua Direcção de Serviços de Cooperação Aduaneira e Documentação, da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), no âmbito dos impostos e Cooperação Aduaneira;³⁴ o Ministério da Justiça no âmbito da administração da justiça timorense, da capacitação dos quadros timorenses ligados à justiça, e na organização de outras áreas da justiça, como é o caso dos serviços prisionais. Antes da consulta em Timor, foi formada em Portugal a *holding* HARII, SGPS que tinha por objectivo envolver empresas

³⁴ No quadro dos objectivos ambiciosos traçados pela então UNTAET, o Ministério das Finanças (Alfândegas) e a Administração Interna (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) envolveram-se no controlo das fronteiras. A participação do Ministério das Finanças é mais tarde expandida com o envolvimento dos Funcionários dos Impostos portugueses.

portuguesas (EDP, IPE, Gestnave, CTT, BNU, Petrogal, PT, IEFPP, ANA) em parcerias com empresas timorenses. A *holding* acabaria por ter pouco sucesso nas relações comerciais com parceiros timorenses, assumindo, na prática, a direcção de vários serviços, mantendo o exclusivo da sua direcção após a declaração de independência. O consórcio liderado pela ANA/NAV Aeroportos de Portugal/ADA chega ao território na fase da administração transitória deste.³⁵ Um memorando de entendimento entre o governo português e a UNTAET atribuiu aos portugueses a gestão do aeroporto de Díli, tanto ao nível dos serviços aeroportuários, como do tráfego aéreo, manutenção corrente, recrutamento e formação de efectivos locais.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A participação portuguesa em operações de paz representou um desafio e um esforço considerável para o país, em várias áreas – política, diplomática, económica – mas muito em particular na militar. Esse esforço contribuiu, sem quaisquer dúvidas, para que Portugal pudesse fazer ouvir a sua voz nos areópagos internacionais, nomeadamente no seio das principais organizações de que é membro (ONU, OTAN, UE e OSCE). Coube sem dúvida às Forças Armadas e muito em particular ao Exército, o fundamental desse empenhamento (mais de 21.000 militares). As Forças Armadas tornaram-se, assim, num instrumento central da política externa do país – um dado claramente assumido, aliás, pelo poder político, tendo contribuído decisivamente para que o país não se tivesse tornado no pós-Guerra Fria numa entidade irrelevante nas relações internacionais. O balanço da participação portuguesa resulta, portanto, insofismavelmente positivo.

Foi nas Forças Armadas e nas Forças de Segurança que o impacto desse empenhamento foi mais visível. A participação de militares e de elementos policiais nacionais em missões de paz produziu efeitos importantes praticamente em todos os domínios da organização e da actividade daquelas instituições (formação, tático e operacional, equipamentos, logística e doutrina, etc.) e ainda ao nível da sua inserção social. Valerá a pena recordar que a participação em operações de paz terá sido um importante impulsionador do debate que levaria à opção de profissionalizar as Forças Armadas. A integração de forças nacionais em contingentes multinacionais no quadro das operações de paz contribuiu, certamente, para estimular a reflexão nas instâncias militares e políticas sobre a urgência da modernização do equipamento utilizado pelas Forças Armadas. Esta participação contribuiu, sem dúvida, para o aumento da visibilidade pública da Instituição Militar e das Forças de Segurança, e um maior reconhecimento social e político – uma mudança na forma da sociedade ver os militares

³⁵ A missão teve início em Março de 2001 e terminou a 31 de Agosto de 2002.

e as forças de segurança, que correspondeu a um aumento paralelo da auto-estima e da sua satisfação profissional.

Mas as mudanças mais significativas terão sido de outra ordem. Estamos a falar da mudança de mentalidades, transição essencial para garantir a adaptação das Instituições a novos paradigmas de convivência, de actuação, de vida e modo de encarar o futuro. Neste domínio, as missões de paz implicaram alterações de vária ordem na percepção do papel do militar e do próprio relacionamento hierárquico. O ambiente em que decorrem as missões de paz cultivou a necessidade de uma maior preparação e de uma maior responsabilidade na actuação, já que, por vezes, decisões de extrema relevância tática, operacional e mesmo estratégica têm, frequentemente, de ser tomadas a um nível hierárquico baixo. O contacto com militares e polícias de outros países, com pessoal das organizações internacionais e das ONGs e outros agentes, e ainda com as realidades políticas, sociais e humanas dos TOs em que têm decorrido as operações de paz representou um factor de maturidade cívica e política para os militares e elementos policiais portugueses.

Uma abordagem a esta problemática ficaria incompleta sem se sublinhar o importante papel desempenhado pelos observadores – militares e policiais –, tratados frequentemente com um estatuto de menoridade. A sua importância advém da oportunidade de Portugal formar quadros experientes a custos reduzidos e que, posteriormente, com a experiência adquirida se poderão transformar em activos importantes em futuras candidaturas a cargos em organizações internacionais da mais diversa índole, permitindo inclusivamente um *turn around* nas suas carreiras. No capítulo das Forças de Segurança salienta-se a imprescindibilidade em apostar no destacamento de peritos policiais nas organizações internacionais (ONU, UE, OSCE, entre outras) e ainda a necessidade de se dispor de uma capacidade de intervenção adicional para fazer face a situações em que as forças militares e de polícia civil estarão menos vocacionadas, e que tendencialmente ocorrem na fase de estabilização dos conflitos, após a violência generalizada. As forças policiais com estatuto militar encontram-se particularmente aptas para executar as missões próprias do designado *security gap* (para retomar um conceito adoptado pela OTAN).

No essencial cabe-nos referir que Portugal não acompanhou as alterações de natureza qualitativa verificadas nas operações de paz, as quais não só evoluíram para processos complexos envolvendo uma larga variedade de actividades e actores – militares, polícias, diplomatas, civis, etc., em que se coloca cada vez mais o acento tónico na componente civil – ou seja, na resolução de problemas estruturais de natureza económica, política e social dessas sociedades, na reconciliação e na reconstrução nacional, como este tipo de operações passou a ser dominante e a ocupar a centralidade

dos empenhamentos. Esta realidade veio colocar novos desafios a Portugal para os quais é necessário encontrar respostas.

É verdade que, acompanhando a tendência, se verificou um aumento qualitativo e quantitativo da importância atribuída às Forças de Segurança nacionais nas operações de paz; mas no que concerne à participação nacional com actores não militares, não se consegue esconder uma insuficiente atenção a esta problemática, sobretudo se tivermos em conta a possibilidade que estas participações proporcionam aos Estados de pequena dimensão como Portugal de se inserirem no processo da globalização.

Exceptuando o caso de Timor-Leste, a participação de actores civis nacionais nestas operações, nomeadamente da comunidade das ONGs, tem sido diminuta. Notam-se ainda algumas lacunas na preparação de quadros nacionais para missões internacionais que exigem, em ordem a concitar uma maior eficácia da acção, uma integração ou, não sendo esta possível, no mínimo uma coordenação dos esforços sectoriais dos vários instrumentos de poder envolvendo elementos responsáveis da área dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna e da Justiça, entre outros. As instâncias nacionais deveriam dedicar uma maior atenção à comunidade de ONGs que se dedica à ajuda humanitária e de emergência. Estamos em crer tratar-se de um domínio de oportunidades onde existem nichos de especialização em que o Estado português poderia apostar. As ONGs são responsáveis por muito do trabalho efectuado em situações de conflito e pós-conflito, com acesso a informação privilegiada não disponível para a maioria dos actores envolvidos nestes cenários.

Por outro lado, não se tem conseguido mobilizar as empresas portuguesas para que participem no esforço da reconstrução, nos Estados em que as forças nacionais – militares e de segurança – têm intervindo. A participação com forças militares e de segurança deve também ser vista como uma antecâmara – necessária – para a intervenção das empresas nacionais. É um domínio onde tem predominado a omissão. É confrangedora a ausência de empresas nacionais registadas na base de dados da *UN Business Development*, uma condição fundamental para que as empresas possam concorrer aos projectos lançados à escala mundial pelas diferentes Agências, Programas e Fundos da ONU. Os dedos de uma mão são demasiados para contar as empresas nacionais registadas, num universo de aproximadamente 3500.³⁶ A comparação com o número de empresas espanholas é igualmente demolidora.

A crescente atenção da ONU e da UE para missões complexas e para os desafios da gestão civil de crises, envolvendo especialistas em protecção civil, magistrados, ciências forenses, etc. tem realçado o papel dos elementos civis nas missões de paz, em particular nas acções humanitárias. Portugal deveria eleger esta área como um domínio

³⁶ <http://www.devbusiness.com>.

prioritário de actuação. As alterações qualitativas registadas na última década nas operações de paz e que foram sendo assinaladas ao longo deste artigo, tornaram evidente a necessidade de se rever a participação nacional nestas operações.

CARLOS MARTINS BRANCO

Major-General do Exército português. Licenciou-se em Ciências Militares pela Academia Militar e frequentou o curso de Estado-Maior. Frequentou o *Master Business Administration* na Universidade Católica Portuguesa e prepara uma dissertação de Doutoramento em *Conflict Resolution*, igualmente no Instituto Universitário Europeu. Foi Observador Militar da ONU durante o conflito da antiga Jugoslávia; analista de Intelligence no Estado-Maior da EUROFOR, em Itália; e desempenhou as funções de Peacekeeping Affairs Officer no Secretariado da ONU, na Divisão Militar do DPKO, em Nova Iorque, tendo sido responsável pelos aspectos militares das missões da ONU, no Médio Oriente; foi o porta-voz do Comandante da operação da OTAN no Afeganistão. É co-coordenador científico da pós-graduação em Comunicação e Gestão de Conflitos, no ISCTE.

Contacto: carlos.branco@netcabo.pt

Referências Bibliográficas

- Branco, Carlos (2010), “O que são operações de paz? Conceito e taxinomia”, *in A Participação de Portugal em Operações de Paz. Êxitos, Problemas e Desafios*, Prefácio, Lisboa, 2010.
- Branco, Carlos *et al.* (coords.) (2010), *A Participação de Portugal em Operações de Paz. Êxitos, Problemas e Desafios*. Prefácio: Lisboa.
- Cajarabille, Victor Manuel (2002), “Papel das Marinhas no âmbito da Política Externa dos Estados”, *in Cadernos Navais*, 2. Edições Culturais da Marinha: Lisboa, Julho/Setembro.
- Cariço, Alexandre (2010), “Entre o céu e o inferno: A importância dos observadores militares”, *in A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.
- Durães, Luís e Eugénio, António (2010), “A Força Aérea nas missões de paz”, *in A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.
- Elias, Luís (2010), “A Polícia de Segurança Pública e as operações de paz: Evolução da sua participação e perspectivas de futuro”, *in A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.
- Ferreira, Marco (2010), “A participação portuguesa em missões de paz: O contributo da Guarda Nacional Republicana”, *in A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.
- Gomes, Carla Marcelino (2010), “A participação das Organizações não Governamentais Portuguesas em missões de paz e na gestão de crises humanitárias e de emergência”, *in A*

participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios. Lisboa: Prefácio.

IPAD, Ministério dos Negócios Estrangeiros (Fevereiro de 2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=112&Itemid=143

http://www.plataformaongd.pt/site3/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=31

http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=91&Itemid=122

<http://www.devbusiness.com>

Lopes, Antero (2005), “Esforços de Polícia no apoio à paz mundial”, in Carlos Branco e Francisco M. Garcia, *Os Portugueses nas Nações Unidas*. Lisboa: Prefácio.

Loureiro, José (2010), O Exército português e as operações de paz, in *A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.

Saraiva, Maria Francisca (2010), Elementos civis nas missões humanitárias e de paz: O papel dos órgãos e entidades civis nacionais, in *A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.

Saramago, Mara (2010), A participação da Marinha em missões internacionais de paz, in *A participação de Portugal em operações de paz. Êxitos, problemas e desafios*. Lisboa: Prefácio.

Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (Junho de 2001), *Timor-Leste: Relatório de Actividades de 2000: Programa Indicativo para 2001*. Lisboa: Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste.

Val-Flores, Gustavo Silva (2006), “Portugal e o período de transição em Timor-Leste”, in *Estudos e Documentos*, 12. Lisboa: CEP/UCP.