

As Nações Unidas e a Prevenção de Conflitos*

António Monteiro
*Embaixador de Portugal em Paris***

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

** Embaixador representante de Portugal nas Nações Unidas entre 1997 e 2000.

INTRODUÇÃO

Hoje em dia, aceita-se geralmente que a prevenção de conflitos é preferível à tentativa de lhes pôr termo, uma vez iniciadas as hostilidades. Não só poupa vidas e recursos, como constitui para a comunidade internacional uma estratégia mais adequada para resolver situações de crise do que a opção por eventuais soluções militares quando se está já em conflito aberto. A prevenção de conflitos está, por isso, a afirmar-se progressivamente como uma forma de acção privilegiada da comunidade internacional, particularmente das Nações Unidas. Procura-se evoluir de uma cultura de reacção a conflitos armados e confrontações violentas para uma estratégia de passos activos visando evitar a sua eclosão.

Mas é também verdade que a prevenção de conflitos não é uma estratégia fácil, dado ser difícil avaliar quando é que uma determinada situação poderá evoluir para um conflito armado. Na ausência de violência, há uma dificuldade real em congregar os recursos humanos e financeiros necessários para tornar efectiva uma verdadeira política de prevenção de conflitos. Os governos e as opiniões públicas em teoria estão dispostos a conceder que a prevenção é melhor do que a cura, mas antes do conflito se tomar uma realidade é muito difícil concretizar a vontade política e os meios financeiros necessários a uma estratégia preventiva.

Talvez isso justifique o facto de, na prática, os sucessos obtidos terem sido modestos. Vários conflitos demonstram os limites da capacidade da comunidade internacional. Provavelmente, a Bósnia em 1992 e o Ruanda em 1994, são os casos que melhor ilustram o tipo de tragédia que a prevenção de conflitos procura evitar.

Mais do que os Estados Membros, têm sido os Secretários-Gerais das Nações Unidas, nos últimos anos, os principais defensores da necessidade de se desenvolver uma cultura de prevenção, um apelo que só recentemente começou a obter resposta da parte dos membros das Nações Unidas, particularmente do Conselho de Segurança. Na sua intervenção no debate geral da 54^a Assembleia Geral, Kofi Annan focou adequadamente a questão da segurança humana e a necessidade de pôr em execução uma política de intervenção humanitária¹. Logo a

1 Ver "Towards a Culture of Prevention: Statements by the Secretary-General of the United Nations", "Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict", Dezembro 1999); e Edward Luttwak "A Regra de Kofi: Intervenção humanitária e neo-colonialismo" in: Política Internacional, vol. 3, n.º 21, Primavera-Verão 2000, pp. 59-67; Nuno Brito "Lidando seriamente com as Nações Unidas: Kofi Annan e a Intervenção humanitária", idem, pp. 69-82.

seguir, em Novembro de 1999, o Conselho de Segurança realizou um debate aberto sobre a questão do seu papel na prevenção dos conflitos armados². E no seu recente relatório destinado à Assembleia do Milénio, o Secretário-Geral salienta a diplomacia preventiva como a melhor maneira de enfrentar os desafios de segurança impostos pelos conflitos armados³.

O conceito global de diplomacia preventiva foi usado por Dag Hammarskjöld em 1960, o ano em que se realizou a primeira operação de paz da ONU no Congo ex-Belga. O então SG englobava também nesse conceito a intervenção das NU em situações anteriores, como a crise do Suez (1956) e a do Líbano (1955). O traço comum eram os esforços empreendidos pela ONU em relação a disputas ou guerras civis de carácter local mas com um potencial concreto para degenerarem em confrontações de amplitude imprevisível entre as duas superpotências da época.

Foi, contudo, Boutros Boutros Ghali quem alargou o conceito no seu famoso relatório “Agenda para a Paz”, publicado na sequência de uma nova era que o fim da Guerra Fria parecia abrir para as Nações Unidas. Boutros Ghali definiu então a diplomacia preventiva como: “acção destinada a evitar a eclosão das disputas entre partes, a impedir que disputas já existentes evoluam para conflitos e a limitar a expansão destes quando ocorram”. Na sua visão, “disputas” são confrontos que ainda não se tornaram violentos, ao passo que “conflitos” englobam já violência.

Conceptualmente, portanto, a diplomacia preventiva compreende três tipos de acção: o primeiro, orientado para as causas das disputas; o segundo, mais tardio, destinado a impedir que os confrontos se tornem violentos; e o último, ainda mais tardio, que procura conter a expansão ou escalada da violência.

A PREVENÇÃO DE CONFLITOS EM SITUAÇÕES DE CRISE

A prevenção de conflitos é tanto mais eficaz quanto a comunidade internacional se mostrar unida e actuar sobre a égide das Nações Unidas

2 Ver documentos do Conselho de Segurança S/PV.4072 e S/PV.4073 de 30 Novembro 1999.

3 “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century” Relatório do Secretário-Geral, Documento A/54/2000, de 27 Março 2000.

(ou de uma organização regional, ou de um país ou coligação de países, com o seu beneplácito).

Os agentes e os instrumentos da prevenção. O papel do Secretário Geral

Como é sabido, o Conselho de Segurança da ONU detém a responsabilidade principal em matéria de manutenção de paz e segurança internacionais. Mas o Secretário-Geral tem um papel específico previsto na Carta, em matéria de prevenção de conflitos, que foi expressamente reafirmado pelo próprio Conselho na declaração presidencial de 30 de Novembro de 1999 sobre “o papel do Conselho de Segurança na prevenção de conflitos armados.” A avaliação pelo Secretário-Geral de uma ameaça potencial à segurança e paz internacional – e as recomendações que ele possa fazer ao Conselho de Segurança no que respeita a acções preventivas apropriadas – constituem um elemento essencial da tomada de decisão por aquele órgão.

Aviso precoce (“early warning”)

O Secretário-Geral deve, em primeiro lugar, contar com um sistema efectivo de informações precisas sobre a evolução potencial das situações de crise que o habilite a propor uma resposta apropriada e proporcional ao grau de ameaça. Quanto mais cedo for o aviso, mais eficaz pode ser a resposta da ONU, visto poder então ainda dispor de um leque generalizado de medidas a adoptar.

Para além dos recursos próprios do Secretariado, as informações poderão provir de quaisquer fontes credíveis (e disponíveis), incluindo de organizações não governamentais – frequentemente o elemento internacional mais bem informado no terreno. Mas os Estados Membros das Nações Unidas têm uma responsabilidade particular em apoiar a ONU no seu sistema de aviso precoce (*early warning*). Devem partilhar activa e rapidamente a *intelligence* relevante ao seu alcance e ajudar à elaboração de respostas apropriadas ao evoluir das situações.

Acima de tudo, é muito importante a capacidade de interpretar a informação disponível correctamente.

Outros instrumentos da Diplomacia Preventiva

Expandir e aumentar a flexibilidade dos meios tradicionais da diplomacia pode ser uma estratégia útil para a mediação de uma crise que se está a agravar. O recurso a enviados especiais, à chamada *shuttle diplomacy*, a missões de avaliação factual – *fact-finding missions*, ou de bons ofícios e a promoção de medidas de construção de confiança podem constituir os canais necessários para ajudar a reduzir as tensões e a evitar a intensificação da violência. Há toda uma gama de diplomacia paralela, “silenciosa” ou não, que pode ser activada para atenuar confrontos, sem prejuízo de, em simultâneo, se manterem os canais da diplomacia tradicional, multilateral ou bilateral.

Como já referi, o Secretariado e, em particular, o Secretário-Geral representam um interlocutor privilegiado para as partes em disputa. Está na competência do SG despachar enviados especiais para avaliarem situações de crise, decidir *fact-finding missions* ou promover a mediação de conflitos.

As intervenções do Enviado Especial do Secretário-Geral para o Afeganistão, em Setembro e Outubro de 1998, evitaram a escalada de confrontações entre o Irão e o Afeganistão. Foi uma missão vital que não atraiu muita publicidade. Os custos foram mínimos, o seu êxito evitou o que potencialmente podia ter sido mais uma perda de vidas inútil e de consequências graves para uma região já de si tão conturbada⁴.

Para que a diplomacia preventiva funcione, as linhas de comunicação entre as partes em disputa devem ser mantidas abertas. A inclinação para isolar uma das partes de um conflito deve ser evitada, tanto quanto possível, numa altura em que o potencial de conflito é alto. Mas, no caso da diplomacia preventiva não ser suficiente, pode também ser fundamental encarar o uso de medidas mais firmes.

“Quiet Diplomacy”

A sua natureza confidencial e *low profile* faz com que não caia no domínio público, pelo menos até à (eventual) conclusão positiva.

⁴ “Facing the Humanitarian Challenge: Towards a Culture of Prevention” Introdução do relatório anual do Secretário-Geral sobre o Trabalho da Organização, 1999.

Ruth Wedgewood⁵ identificou os seguintes elementos para uma negociação bem sucedida a cargo de uma missão de diplomacia “silenciosa”:

1. perceber quando as partes em confronto estão abertas a um envolvimento externo;
2. manter a confidencialidade das negociações;
3. usar judiciosamente incentivos para alimentar as negociações durante impasses;
4. criar prazos limite para a obtenção de acordos;
5. trabalhar primeiro os assuntos mais fáceis e, com o ímpeto criado pelos acordos alcançados, abordar então as negociações mais difíceis;
6. compreender as questões de honra e simbolismo que as partes na negociação possam ter em jogo;
7. manter a confiança de todas as partes envolvidas na negociação, através de diálogo aberto e honesto.

A diplomacia oficial pode também ser apoiada ou complementada por esforços de entidades não governamentais – a chamada *Track Two Diplomacy*. Oferecendo canais de comunicação privilegiados – e mesmo mediando acordos políticos – as ONG’s podem revelar-se determinantes na busca de soluções. É o caso do processo de paz do Médio Oriente, através do papel desempenhado por uma instituição de pesquisa norueguesa na formação de uma base de trabalho para os Acordos de Oslo. Um papel semelhante foi desempenhado pela Comunidade de Santo Egídio de Roma no processo de paz de Moçambique.

Operações Preventivas

O estabelecimento e envio de uma missão de paz preventiva das Nações Unidas – *Preventive deployment* – também pode ser um instrumento muito útil para a comunidade internacional. Apenas uma tal missão foi criada até à data – o caso da UNPREDEP na Antiga Republica Jugosláva da Macedonia – que foi justificadamente considerada um sucesso.

⁵ Professora de Direito Internacional na Universidade de Yale e Vice-Presidente do “Council for Foreign Relations” em New York.

Desarmamento Preventivo e Zonas Desmilitarizadas

Kofi Annan afirma, e bem, que a proliferação de armas ligeiras não pode ser considerada unicamente uma questão de segurança, mas também de direitos humanos e de desenvolvimento. O número exorbitante de armas ligeiras em circulação – algumas avaliações colocam o número à volta de 500 milhões – alimenta e exacerba situações de conflito armado. O Conselho de Segurança tem vindo a afirmar que o progresso na prevenção e no combate à acumulação excessiva e ao tráfico ilícito de armas ligeiras tem uma importância crítica na prevenção de conflitos armados. Tarefas essenciais de desarmamento, desmobilização e reintegração social de antigos combatentes, fazem, cada vez mais, parte das operações que asseguram a execução de acordos de paz, porque desempenham um papel importante na prevenção de um eventual ressurgimento do conflito. Através da remoção de armas das mãos das partes em conflito e da promoção de um futuro económico para os antigos combatentes, as Nações Unidas tentam, efectivamente, interromper o ciclo de violência que, de outro modo, se prolonga indefinidamente.

Outros modelos preventivos, como o estabelecimento de zonas desmilitarizadas, estão a encontrar aceitação como modalidades para a redução de tensões, facilitando a prevenção ou a resolução de conflitos.

Modalidades Económicas

A Carta das Nações Unidas encara a possibilidade da adopção de medidas económicas como um instrumento efectivo de pressão sobre as partes em confronto. É neste contexto que o Conselho de Segurança tem vindo a utilizar com frequência vários tipos de sanções, incluindo os embargos de armas, a imposição de restrições comerciais, financeiras e de viagem, a interrupção de comunicações e o isolamento diplomático.

Mas o sucesso desigual da aplicação dos regimes de sanções tem chamado uma atenção crescente para os efeitos indiscriminados e, por vezes, negativos das sanções. Por isso a tipologia das sanções tem vindo a sofrer uma evolução progressiva, com as sanções económicas tradicionais de âmbito global a darem lugar a sanções mais específicas e de alvo preciso (*targeted sanctions* ou sanções “inteligentes”).

Medidas de Força

Mas se o propósito da prevenção é evitar a violência, não se terá de recorrer, por vezes, a medidas de força para impedir a escalada das hostilidades e a perda de vidas?

A ameaça ou mesmo o uso de força deve ser feito de acordo com a Carta das Nações Unidas e, se possível, em nome de um consenso da comunidade internacional.

O actual Secretário-Geral lançou o ano passado, como acima referi, a discussão em torno do conceito de intervenção humanitária, que considera necessária para responder a violações graves de direitos humanos e das leis humanitárias. Segundo Kofi Annan, “o desafio chave para o Conselho de Segurança e para as Nações Unidas... [é o de] forjar a unidade em torno do princípio de que violações grosseiras e sistemáticas dos direitos humanos, seja onde for, não podem ser aceites”⁶. No seu relatório à Assembleia do Milénio, o Secretário-Geral reafirma que “a intervenção armada deve ser sempre utilizada como último recurso, mas face a homicídios em massa (genocídios), essa opção não pode ser afastada”⁷.

Manutenção da Paz

As operações de paz sob mandato dos capítulos 6 ou 7 da Carta das Nações Unidas (ou, numa formulação chinesa cautelosa, do capítulo “6 e meio”), cobrem uma ampla lista de tarefas que vão das funções clássicas de separação de forças armadas, à supervisão das linhas de cessar-fogo e ao exercício de administrações territoriais. Reflectem assim a importância que lhes é atribuída como instrumento para resolver conflitos, restaurar a paz e a segurança e criar condições para a reconciliação e reconstrução nacionais.

O número crescente de situações de conflito que as Nações Unidas são chamadas a resolver, impõe a necessidade da reavaliação do modo como as operações de paz são mandatadas pelo Conselho de Segurança e dirigidas pelo Secretariado da ONU, especificamente pelo Departamento das Operações de Paz.

6 Intervenção na 54ª AGNU, Nova Iorque, 20 Setembro 1999.

7 “We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century” Relatório do Secretário-Geral, Documentação ONU A/54/2000 de 27 Março 2000, parágrafo 219.

Em Março de 2000, o Secretário-Geral estabeleceu um painel para rever a gestão das operações de paz, cujo relatório deverá estar pronto em meados de Agosto próximo. O relatório constituirá uma oportunidade única para as Nações Unidas reconsiderarem a maneira como as operações de paz são conduzidas.

A PREVENÇÃO A LONGO PRAZO

As estratégias de prevenção devem ter em conta a razão de ser dos conflitos e não apenas os seus sintomas violentos: “todas as medidas tomadas para a redução da pobreza e o estabelecimento do crescimento económico geral são passos na direcção da prevenção de conflitos”, afirma Kofi Annan⁸.

A promoção de direitos humanos e a protecção das minorias são igualmente cruciais para a prevenção de conflitos.

Em crises intra-estatais, os processos de reconciliação nacional pressupõem muitas vezes a certificação de que será feita justiça. O Conselho de Segurança tem reconhecido que os tribunais criminais internacionais representam um instrumento importante para combater a impunidade, podendo também contribuir para a prevenção de conflitos na medida em que funcionam como dissuasores da prática de crimes contra a humanidade. Neste contexto, a criação do Tribunal Internacional Criminal é considerada, a justo título, um empreendimento histórico.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O maior vigor que está a ser dedicado aos vários aspectos da prevenção de conflitos pode não bastar. Tem que ser reforçada a busca de um consenso irrefutável à volta da noção de que a prevenção deve ser uma estratégia essencial dos esforços das Nações Unidas, em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais.

Devem ser disponibilizados recursos para estabelecer uma capacidade efectiva das Nações Unidas nesta área. É óbvio que será sempre preferível actuar antes que um conflito comece. Mas uma tal intervenção só poderá

⁸ Ibid., parágrafo 202.

ser efectiva se as estruturas necessárias de actuação já estiverem em marcha quando a situação no terreno começar a resvalar. E uma das dificuldades em conseguir mais do que apoios verbais à prevenção de conflitos é precisamente o facto de os seus maiores sucessos serem quando nada acontece – isto é quando se evita a violência e o assunto desaparece da atenção dos “media”.

Abordei já as ligações de interdependência entre a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos. Trata-se, hoje em dia, de um facto incontestável e as estratégias de prevenção de conflitos, tanto em situações de crise eminente como a longo prazo, têm de o ter em conta. O recente encontro dos Ministros dos Negócios Estrangeiros do G8, em Miyazaki (Japão) reconheceu isso mesmo nas suas conclusões, em que a prevenção de conflitos é a primeira das *global issues* abordadas: “We emphasize the importance of pursuing a ‘Comprehensive Approach’, drawing from the range of political, security, economic, financial, environmental, social and development policies, in an integrated manner, from the pre-conflict phase to prevent conflicts from breaking out, to the post-conflict phase to ensure that conflicts do not recur”.

Na mesma reunião, os Ministros adoptaram o documento intitulado “Iniciativas dos G8 em Miyazaki para a prevenção de conflitos”, que concretiza a determinação assumida nas reuniões anteriores a nível de Chefes de Estado e de Governo (Colónia, Junho de 1999) e de MEN’s (Berlim, Dezembro do mesmo ano) de pôr em prática medidas efectivas neste domínio.

Dentro de dias o Conselho de Segurança voltará a debater o seu papel na prevenção de conflitos armados. No final da sessão aberta, o Presidente proferirá uma importante Declaração⁹ que destaca a importância dos seguintes elementos:

- 1) criação de uma cultura de prevenção, estreitamente ligada à promoção de uma cultura de paz;
- 2) disponibilidade para o envio de missões do próprio Conselho de Segurança, embora limitada pela necessidade de consentimento prévio dos países alvo de investigação¹⁰;

⁹ Documento Conselho de Segurança S/PRST/2000/25, de 20 de Julho de 2000.

¹⁰ A importância desta medida pode medir-se pelo caso de Timor-Leste. Portugal advogou intensamente o envio de uma missão do CS ao Território para acompanhar o acto eleitoral e o período subsequente, devido aos indícios concretos da possibilidade de eclosão de violência face aos resultados eleitorais. O conselho nem sequer discutiu essa possibilidade, apesar de apoiada pelo

- 3) reafirmação da importância da resolução pacífica de conflitos (capítulo VII da carta), conjugada com a obrigação de todos os Estados membros aceitarem e cumprirem as decisões do CS;
- 4) importância de uma resposta internacional coordenada relativamente às causas profundas (*root causes*) dos conflitos armados;
- 5) essencialidade do papel do Secretário-Geral, já previsto no artigo 99 da Carta;
- 6) importância do papel das Organizações e arranjos regionais, de acordo com o capítulo VIII da Carta;
- 7) concretização da cooperação entre todos os órgãos do sistema das Nações Unidas no desenvolvimento de estratégias pós-conflito de construção da paz (*post conflict peace-building*) e de assistência internacional;
- 8) disponibilidade do envio de missões de paz preventivas (embora, tal como no caso das missões do CS, sujeitas ao consentimento do país alvo);
- 9) importância dos processos de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combates, incluindo soldados crianças;
- 10) valorização do papel específico das mulheres;
- 11) conjugação de esforços na luta contra a exploração ilegal e o comércio de recursos naturais, particularmente diamantes¹¹;
- 12) importância das medidas de desarmamento e de não proliferação de armas de destruição maciça;
- 13) aplauso e incentivo a iniciativas de desarmamento preventivo e à luta contra o tráfico ilícito de armas ligeiras;
- 14) provimento de recursos financeiros adequados e estáveis, incluindo um apelo a contribuições para o *Trust Fund for Preventive Action* das Nações Unidas;

Secretariado, dada a oposição de Jacarta e dos seus apoiantes dentro do CS. Veio a decidir nesse sentido, cedendo à insistente pressão portuguesa com o apoio do Secretário-Geral, mas já depois de consumada a devastação do Território. Perdeu-se em consequência uma oportunidade única de actuação preventiva. Mesmo assim, a missão foi determinante para a decisão da entrada da força multinacional, sendo hoje apresentada como um exemplo de sucesso da actuação do CS.

- 11 O ênfase na questão dos diamantes tem a ver com actualidade dos casos de Angola e da Serra Leoa. Foi, aliás, a primeira questão e a actuação do Presidente do Comité de Sanções (contra a UNITA), Embaixador canadiano Robert Fowler, que colocou o assunto na ordem do dia do Conselho.

- 15) importância crescente do envolvimento da polícia civil nas operações de paz;
- 16) revisão periódica do tema, com pedido ao Secretário Geral para que apresente um relatório ao Conselho, em Maio de 2001;
- 17) reforma e reforço das Nações Unidas, com vista a torná-las mais eficientes;
- 18) possibilidade da convocação de um encontro de Ministros dos Negócios Estrangeiros durante a Assembleia do Milénio (55ª Assembleia Geral, que decorreu de Setembro de 2000 a Setembro de 2001).

Constata-se, assim, um esforço sério e concreto da comunidade internacional para dar vida a estratégias concretas de prevenção de conflitos. Finalmente, a “alta prioridade” tantas vezes proclamada neste campo parece estar a gerar iniciativas práticas, coerentes e sustentadas. Ver-se-ão os resultados e esses dependem da vontade política real daqueles que detêm o poder efectivo de influenciar o curso dos acontecimentos.

Uma nota final sobre um ângulo deste assunto que ainda não referi: o recurso a incentivos nas estratégias de prevenção. Como afirma David Cortwright¹² “os incentivos são meios poderosos de influência de comportamentos políticos”. Não podem ser tomados isoladamente, mas são parte de um leque mais alargado de instrumentos políticos. Constituem, fundamentalmente, o lado positivo de intervenções que, frequentemente, não podem deixar de ter um carácter ameaçador. E traduzem uma ideia expressa por Elie Wiesel que o Representante Permanente do Brasil junto das Nações Unidas, Embaixador Gelson da Fonseca, citou o ano passado, precisamente num debate do Conselho de Segurança sobre esta matéria: a de que “o outro não é meu inimigo...”.

12 David Cartwright, “The Price of Peace”, 1997, estudos efectuados sob a égide da “Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict”.