

---

MANUTENÇÃO DA PAZ  
— UMA NOVA MISSÃO PARA AS FORÇAS ARMADAS —

---

*Carlos Manuel de Sousa Costa Ramos*

---

## MANUTENÇÃO DA PAZ

— UMA NOVA MISSÃO PARA AS FORÇAS ARMADAS —

---

### 1. INTRODUÇÃO

Durante 15 dias, 35 oficiais e diplomatas de três dezenas de países, reuniram-se em seminário num centro de conferências localizado na famosa floresta de Viena, por onde Beethoven e Schubert um dia passearam e se inspiraram, para estabelecer a paz entre Chinchilla e Andrenésia.

Entre estas duas pequenas nações, que ocupam as duas metades de uma remota ilha no Pacífico, estalou um conflito armado na zona da nascente do rio Eem o qual, nascendo em Andrenésia, só atinge o mar em Chinchilla.

Andrenésia, uma antiga colónia holandesa com cinco milhões de habitantes, planeou a construção de uma barragem no rio Eem e o desvio de parte das suas águas para irrigação. Chinchilla, país de idioma espanhol, receando futuras faltas de água, objectou. Após a rotura das negociações a sua junta militar ordena a invasão de Andrenésia e ocupa o local da barragem.

Esta disputa, típica dos conflitos regionais que ocorrem em muitos países do Terceiro Mundo, chegou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Nova Iorque.

Andrenésia e Chinchilla nasceram na ideia do General Indar Jit Rikhye, oficial do exército indiano, na reserva, e veterano de várias operações de manutenção da paz <sup>(1)</sup> das Nações Unidas. Como tal apenas existem no local do seminário, na documentação de apoio e no intelecto dos participantes.

Este seminário, organizado pela International Peace Academy <sup>(2)</sup>, teve

---

<sup>(1)</sup> Manutenção da paz, no contexto aqui apresentado, corresponde ao termo «Peacekeeping» correntemente usado no vocabulário da ONU. Ao conceito de operações de manutenção da paz corresponde o de «Peacekeeping Operations».

<sup>(2)</sup> A International Peace Academy é uma instituição privada independente, com sede em Nova Iorque, e trabalha em estreita colaboração com a ONU, organizações regionais e governos em todo o mundo, na área da manutenção da paz, estabelecendo contactos entre as partes em conflito, na procura de soluções pacíficas e duradouras. É uma organização não lucrativa, isenta de impostos nos EUA, dirigida por um Conselho de Administração e financiada por fundos privados (fundações, corporações e indivíduos).

um duplo objectivo: (1) incrementar e desenvolver a prática política e militar das actividades internacionais de manutenção da paz, através da negociação e da mediação, e (2) promover treino profissional àqueles que têm ou poderão vir a ter responsabilidades no planeamento de acções para a resolução de conflitos ou no lançamento de operações de manutenção da paz, quer ao nível interno quer ao nível internacional.

O seminário interligou os conceitos de carácter teórico de negociação bilateral e multilateral, com simulações práticas na resolução do conflito entre Andrenésia e Chinchilla, e integrou todos os ingredientes relevantes da manutenção da paz: políticos, diplomáticos, militares, legais, económicos, logísticos e administrativos.

Na primeira parte da simulação os oficiais e diplomatas participantes foram chamados a representar os papéis de representantes dos dois países, que se reúnem para resolver a disputa sobre o regime das águas no rio Eem, o que não é, normalmente, conseguido. O resultado geral desta primeira parte não é importante, uma vez que a simulação continua, partindo do princípio que não há acordo. O importante é a prática de negociação em si.

Numa segunda fase desempenharam os papéis dos delegados dos países membros do Conselho de Segurança, chamado a pronunciar-se e a resolver a crise. Envolveram-se nas complexas negociações que antecedem a proposta e a adopção de uma resolução do Conselho de Segurança, chamando à resolução pacífica da disputa. O esforço para a negociação da resolução que permitisse que Andrenésia e Chinchilla aceitassem a arbitragem de uma força de manutenção da paz foi elucidativo quanto à dificuldade e importância das Nações Unidas em garantir o cessar fogo, quando as partes em jogo não têm condições para o conseguir, ou não o desejam. Também ficou bem patente a dificuldade do Conselho de Segurança em chegar a um acordo quanto à adopção de uma resolução, na medida em que cada um dos membros do Conselho tentará que o texto a aprovar não afecte os seus interesses, no conflito entre os beligerantes. De facto, à medida que os «construtores da paz» prosseguiam as suas negociações nos bastidores do Conselho, estabelecendo contactos e tentando obter consensos sobre projectos de resolução, cada um tinha os seus próprios objectivos.

Os Estados Unidos desejavam que cada uma das partes em conflito aceitasse um acordo de cessar fogo que não deixasse à União Soviética qualquer hipótese de se intrometer na área, enquanto que esta negociava para

obter uma condenação formal da junta militar de Chinchilla, de feição pró-americana. O Reino Unido, com interesses na área, apoiava a posição dos Estados Unidos mas não queria que a agressão acabasse por ser recompensada. A China, que recentemente desenvolvia cooperação alargada com Andrenésia, no campo da agricultura, e tendo como preocupação a paz e a segurança no Pacífico, a cooperação com os Estados Unidos e a contenção da União Soviética, desenvolvia contactos para apoiar a posição dos Estados Unidos e dos não-alinhados. A França, com grandes investimentos em Chinchilla, não se podia alhear da questão. Paris instruiu a delegação para apoiar iniciativas que restaurassem a estabilidade na região, devendo incorporar elementos para uma solução de longo prazo, mas que tivesse em consideração os interesses de Chinchilla.

O Canadá, sem interesses específicos na região, pretendia obter o fim da luta armada no mais curto espaço de tempo e desenvolvia contactos intensos com os não-alinhados sem, no entanto, descuidar as consultas com os seus parceiros ocidentais. A Colômbia, o país mais próximo do local da disputa, queria evitar a militarização e a transferência de armamentos para a ilha, para além de temer um recrudescimento da sua guerrilha interna. O seu objectivo era tomar uma parte activa e positiva, com vista ao fim rápido da luta, mantendo consultas com os não-alinhados e mantendo o contacto com os Estados Unidos. A Costa do Marfim defendia os interesses dos não-alinhados mas tinha em atenção a posição da França. Cuba estabelecia consultas frequentes com Andrenésia, que apoiava fortemente, condenando vivamente Chinchilla pela agressão imperialista, embora apoiasse um consenso não-alinhado em favor de Andrenésia. A Etiópia, com um problema de soberania com a Somália na região de Ogaden, dá grande importância à situação. Apoiava a posição de Andrenésia e trabalhava, de facto, com a União Soviética sem deixar de consultar os não-alinhados, particularmente os africanos, evitando a todo o custo uma divisão no seu seio. A Finlândia, embora pertencendo ao grupo dos não-alinhados, mas membro da comunidade ocidental, estabelecia contactos com a União Soviética cujas propostas tinha em cuidadosa consideração no sentido de, rapidamente, acabar com a luta, restaurar a ordem e apoiar as Nações Unidas como actor principal no restabelecimento de uma paz duradoura. A Malásia, país da orla do Pacífico, estava preocupada com a resolução pacífica da disputa, e pretendia evitar a militarização da zona e

minimizar a intervenção das superpotências. Por isso, estabelecia frequentes consultas com os não-alinhados e apoiava as suas iniciativas. O representante do recém-formado governo da Roménia (\*) pretendia mostrar a vontade da nova Roménia em integrar a comunidade internacional com uma imagem positiva. Embora sendo crítico relativamente a Chinchilla pela agressão e violação dos princípios básicos da lei internacional, dava ênfase à característica única das Nações Unidas e do Conselho de Segurança como forma adequada para a solução pacífica das disputas entre os países. O Iémen, recentemente unificado (4), pretendia provar quanto estava interessado em integrar a comunidade internacional, pelo que dava ênfase aos princípios da Carta das Nações Unidas, clamando pela resolução pacífica das disputas através da mediação e da negociação, e consultava com os não-alinhados. O Zaire, sem qualquer interesse no conflito, queria a rápida resolução do conflito, mas não se envolvia evitando criar atritos com os outros membros dos não-alinhados e irritar as potências ocidentais, pelo que adoptava uma posição neutral.

Fora do Conselho de Segurança, o Japão, com o contrato para construir a barragem do Eem assinado, queria garantias de que a resolução do Conselho de Segurança não prejudicasse o bom andamento do projecto.

Esta simulação aproximou-se bastante da realidade que ocorre nos bastidores e nas discussões do Conselho de Segurança. No entanto, tal como os diplomatas e os comandantes de algumas das actuais operações de manutenção de paz, que actuavam como instrutores, salientavam não ser deste modo que, originalmente, o Conselho de Segurança era suposto funcionar.

## 2. O CONTROLO INTERNACIONAL DA VIOLÊNCIA

De facto, e historiando um pouco, o controlo internacional da violência não é uma invenção das Nações Unidas, criada para manter a segurança e a paz internacional. A Liga das Nações tinha planos semelhantes para o exercício de medidas colectivas, as quais tinham por objectivo garantir o direito de todos os povos do mundo a viverem em paz. O objectivo e os princípios

---

(\*) O seminário realizou-se no período de 8 a 20 de Julho de 1990.

(4) Maio de 1990.

básicos destas medidas colectivas permaneceram constantes ao longo dos anos, mas o conceito e a prática foram sendo sujeitos a alterações e desenvolvimento.

### *2.1. O conceito da Liga das Nações*

A Primeira Guerra Mundial criou a Liga das Nações Unidas com a principal tarefa de garantir a paz no mundo. Esta organização mundial sofria, contudo, desde a sua criação, de deficiências congénitas. Uma das maiores foi o facto de nunca ter sido realmente universal. Os Estados Unidos e a União Soviética optaram por não lhe pertencer, logo de início. A Alemanha, que havia perdido a guerra, apenas se tornou membro em 1937 e a União Soviética em 1934, mas, no final dos anos trinta, a Alemanha e o Japão deixaram a Liga.

Um outro factor, que deu origem ao falhanço dos esforços de manutenção da paz, foi o princípio base para o lançamento das operações. De acordo com a Carta, na ocorrência ou na perspectiva do desencadear de uma guerra, «deverá ser feita uma recomendação aos estados membros para que tomassem medidas militares para ajudar a vítima do agressor»<sup>(5)</sup>. Como resultado, a ajuda ou não chegava ou chegava tarde de mais. Um dos mais significativos resultados da Liga das Nações no exercício de medidas colectivas de segurança foi, talvez, a supervisão de eleições na fronteira franco-alemã, na região do Saar, em 1935. Cerca de 3000 militares da Inglaterra, Itália, Holanda e Suécia participaram nesta operação.

### *2.2. O conceito de manutenção da paz*

Quando, em Junho de 1945, os fundadores das Nações Unidas se encontraram em S. Francisco, a Segunda Guerra Mundial estava prestes a terminar com a vitória na Europa e com boas perspectivas no Pacífico. A humanidade tinha experimentado algo que nunca mais poderia voltar a acontecer. Por

---

<sup>(5)</sup> Covenant of The League of Nations with Amendements in Force, June 26, 1945, Art.º 10.º, in Leland M. Goodrich & Eduard Hambro, *Charter of The United Nations* (2.ª ed.), Boston, World Peace Foundation, 1949, p. 559.

isso a finalidade da criação das Nações Unidas ficou bem explícita no prefácio da Carta das Nações Unidas <sup>(6)</sup>:

«NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS,  
RESOLVIDOS

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que, por duas vezes, no espaço da nossa vida trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade;  
reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, ...;  
... a unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais;  
... a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será utilizada ...»

Foi esta intenção dos fundadores, em estabelecer uma autoridade que, através da sua mera existência e respectivos poderes, pudesse fazer cumprir a paz. Os Estados membros providenciaram as forças necessárias para prevenir a rotura das hostilidades ou, se tal acontecesse, fornecer as forças para intervenção e terminar com o conflito.

### 2.3. *Algumas provisões da Carta, relevantes para o controlo da violência*

Para o exercício das tarefas de manutenção da paz e segurança internacional a Carta das Nações Unidas estabelece:

«Os fins das Nações Unidas são:

Manter a paz e a segurança internacionais e, para isso, tomar em conjunto medidas efectivas para evitar ameaças à paz ...» <sup>(7)</sup>.

«A Organização baseia-se no princípio da igualdade de todos os seus membros ...» <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> Carta das Nações Unidas, in Fausto de Quadros, *Carta das Nações Unidas e Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*, Lisboa, Livraria Petrony, 1978, p. 25.

<sup>(7)</sup> *Idem, ibid.*, Capítulo I, Artigo 1.º

<sup>(8)</sup> *Idem, ibid.*, Capítulo I, Artigo 2.º

Ao Conselho de Segurança, que deveria funcionar em permanência, foi dado um papel verdadeiramente central. De facto:

«A fim de assegurar uma pronta e eficaz acção por parte das Nações Unidas, os seus membros reconhecem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional ...» <sup>(9)</sup>.

O Capítulo VII contém um conjunto de artigos que autorizam o Conselho de Segurança, em nome da comunidade internacional, a tomar as acções necessárias com vista a eliminar as ameaças à paz, materializar ou fazer terminar uma agressão e, por isso, restabelecer a paz e a segurança. O artigo 42.º, por exemplo, prevê:

«No caso do Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41.º (medidas que não envolvem o uso da força armada) seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de acções aéreas, navais ou terrestres, a acção que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais ...» <sup>(10)</sup>.

Deste preceito decorre o facto dos estados membros ficarem obrigados a disponibilizar forças e colocá-las à disposição do Conselho de Segurança e apoiar a execução de todas as decisões desde órgão respeitantes ao conteúdo do Capítulo VII da Carta <sup>(11)</sup>. O planeamento e supervisão do uso das forças armadas ficou à responsabilidade da Comissão de Estado-Maior, formada

---

<sup>(9)</sup> *Idem, ibid.*, Capítulo V, Artigo 24.º

<sup>(10)</sup> O recente conflito no Golfo, com o emprego da força armada, decorre, claramente, da aplicação das provisões deste artigo, através da Resolução 678 do Conselho de Segurança.

<sup>(11)</sup> *Keasing's: Records of World Events, Volume 36, n.º 11, Cambridge, Longman, November 1990, p. 37 870.* Contudo, a Resolução 678 de 29 de Novembro de 1990, que legitimou o uso na força para expulsar do Koweit as forças iraquianas, não estabeleceu um mandato para a força multinacional, pelo que não se pode considerar a acção militar como uma iniciativa do Conselho de Segurança, mas apenas, como se disse, a legitimação para o uso da força, «2. Autoriza os estados membros, em cooperação com o governo do Koweit... a usar todos os meios considerados necessários para apoiar e pôr em vigor a Resolução de Segurança 660 (retirada imediata e incondicional)...», sem dúvida movidos pelo espírito da Carta, pelo respeito da lei internacional e do desejo universal da paz e segurança internacionais. Acresce referir que foi a primeira vez, desde Junho de 1950 (Coreia), que a ONU autorizou o uso da força.

pelos Chefes de Estado-Maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança <sup>(12)</sup>.

Como conclusão primeira, pode afirmar-se que os fundadores das Nações Unidas tomaram todas as medidas necessárias para assegurar a paz mundial. As deficiências da Liga das Nações foram, portanto, rectificadas. A ajuda a vítimas de agressão deveria ser prestada de um modo automático e imediato. As forças internacionais deveriam estar permanentemente disponíveis e o órgão de planeamento, a Comissão de Estado-Maior, pronta a intervir.

Na realidade não foi isto que aconteceu, e a ideia inicial de fazer cumprir a paz segundo as provisões do Capítulo VII foi, há muito tempo, posta de lado. No entanto, e em seu lugar, foi criado um novo conceito, paradoxalmente não expresso na Carta, o conceito de manutenção da paz <sup>(13)</sup>. Contudo, o recente conflito no golfo pérsico veio dar novo alento àquela ideia inicial.

#### 2.4. *Dificuldades de aplicação do plano das Nações Unidas*

Algumas dificuldades à execução do plano previsto na Carta surgiram de imediato. Uma das primeiras foi a composição e o movimento das forças armadas atribuídas às Nações Unidas. Esta dificuldade é uma consequência, bastante óbvia, da crescente rivalidade e suspeita gerada entre as superpotências, os EUA e a União Soviética. Nunca chegaram a um acordo acerca da dimensão, da contribuição individual dos estados membros, composição e movimento de tal força. Na altura os Estados Unidos tinham superioridade no que respeita a tecnologia e equipamento. Pelo seu lado, a União Soviética, tinha a seu favor o elevado número de efectivos. Uma contribuição equilibrada era, por isso, impossível de obter.

O segundo obstáculo, e isto ainda é válido hoje, é o papel e os direitos especiais dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Qualquer deles pode fazer fracassar qualquer iniciativa de *motu proprio*. Este facto ocorreu frequentemente e sempre que os seus interesses estavam em jogo ou quando, de um modo mais ou menos velado, apoiavam um estado envolvido na crise.

---

<sup>(12)</sup> Carta das Nações Unidas, Capítulo VII, artigos 46.º e 47.º

<sup>(13)</sup> Cf. com nota 1.

Uma terceira ordem de razões, e esta bastante problemática, é a do financiamento das operações. A Carta apenas prevê a possibilidade dos estados membros consultarem o Conselho de Segurança se ocorrerem problemas no que diz respeito à partilha dos custos de tais operações. Como resultado, em muitos casos, os países contribuintes participaram numa proporção mais elevada que a justa parte, ou seja, não só forneceram o pessoal como também pagaram uma parte substancial dos custos da operação. Existem outras questões sobre as quais a unanimidade nunca foi obtida. Entre elas salienta-se a seguinte. Qual seria a cadeia de comando das forças das Nações Unidas? As superpotências dificilmente aceitariam o controlo destas actividades por terceiros. Estas e outras interrogações da mesma natureza resultaram na paralização do conceito das Nações Unidas de controlo da paz e segurança internacional. Os artigos 42.º e 43.º do Capítulo VII sempre foram, até muito recentemente, letra morta. De facto os recentes acontecimentos no golfo pérsico, enquadrados numa nova ordem internacional, resultante do fim da guerra fria, e com o regresso da União Soviética a uma participação mais positiva, representam uma viragem nesse conceito. A prova foi dada pela relativa facilidade com que uma resolução de embargo ao Iraque, sob o conceito do artigo 41.º, foi adoptada pelo Conselho de Segurança. A consolidação desta viragem poderá conduzir a que este ensaio rapidamente se torne num resumo de história das Nações Unidas.

## 2.5. *O conceito de manutenção da paz*

Apesar das imensas dificuldades anteriormente descritas, as Nações Unidas exerceram inúmeras medidas colectivas na preservação da paz e da segurança internacionais. Contudo, estas acções nunca foram desenvolvidas sob as provisões do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Foi Dag Hammarskjöld, antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, que introduziu a ideia de utilizar forças de manutenção da paz, tal como se entendem na actualidade. A sua ideia baseou-se em dois princípios:

- Estas operações apenas ocorrerão com o consentimento do estado ou estados envolvidos.
- Para fazer cessar o conflito ou para manter a paz não deverá ser empregue a força.

O primeiro princípio resulta, em grande parte, da estrutura legal sob a qual as Nações Unidas operam. Uma pedra chave desta estrutura é o princípio da soberania nacional e da igualdade e, como seu corolário, o princípio da não ingerência nos assuntos internos de um estado membro. Uma vez que a carta reclama métodos pacíficos para a resolução de situações que sejam de ameaça para a paz e segurança internacionais, as forças de manutenção da paz das Nações Unidas não podem recorrer ao último grau da persuasão, impondo a sua vontade através das espingardas. A força das unidades militares das Nações Unidas baseia-se na vontade política e expressa através da sua composição multinacional e dos antecedentes desta organização mundial. As operações de manutenção de paz tentam atingir os seus objectivos através da negociação e persuasão em vez do emprego da força. Esta, apenas poderá ser usada em caso extremo de defesa própria.

As Nações Unidas nunca estabeleceram uma definição clara ou sequer uma interpretação da expressão «Manutenção da Paz» que, como se disse anteriormente, não é mencionada na Carta. Contudo, uma definição universalmente aceite foi estabelecida pela International Peace Academy e com o seguinte enunciado:

«Prevenção, contenção, moderação e fim das hostilidades entre ou no seio dos estados, através de acções de mediação pela intervenção organizada e internacionalmente controlada de uma terceira parte, utilizando forças militares, de polícia ou civis internacionais, para restabelecer e manter a paz ...»<sup>(4)</sup>.

Para além desta ideia nova de fazer cumprir a paz ocorreu, também, uma outra mudança significativa. De facto, passou a existir uma tendência para utilizar os recursos militares de pequenos países, em vez do emprego dos recursos das grandes potências, como previsto na Carta das Nações Unidas.

## 2.6. *Evolução do conceito de manutenção da paz das Nações Unidas*

Os esforços das Nações Unidas no exercício dos seus poderes na manutenção da paz mundial, pela aplicação de medidas de segurança colectiva,

---

<sup>(4)</sup> International Peace Academy, *Pacekeepers Handbook*, New York, Pergamon Press, 1984, p. 22.

desenvolveu-se, ao longo das décadas da existência da organização, em quatro períodos distintos.

— O período inicial (1946-1956)

Este período inicial de 10 anos pode ser considerado como experimental e de baixa intensidade. Foram desenvolvidos e introduzidos alguns métodos novos, nomeadamente um sistema internacional de observação e de relato. As grandes potências desempenharam, neste período, papéis relevantes no lançamento das primeiras missões das Nações Unidas. Estas missões, em grande parte, resultaram das consequências dum passado colonial. A UNTSO<sup>(15)</sup> foi estabelecida em 1948 no Médio Oriente para observar as linhas de armistício e ainda está activa, tendo atingido um máximo de 572 observadores militares. Uma outra UNMOGIP<sup>(16)</sup> estabelecida em 1949, e, também, ainda activa, destina-se à supervisão do cessar fogo na zona de Kashmir e Jamu e teve um máximo de 102 observadores. É de referir a existência, neste período, de mais duas missões de manutenção da paz, UNTEA na Indonésia e UNSCOB nos Balcãs, embora, tipologicamente, esta última seja diferente das restantes.

Um denominador comum de todas estas missões é o facto de terem resultado da iniciativa do Conselho de Segurança e de terem sido financiadas pelo orçamento regular das Nações Unidas<sup>(17)</sup>.

— O período de afirmação (1956-1967)

Neste segundo período de 10 anos foram organizadas sete novas operações de manutenção da paz, UNEF I no Sinai, UNOGIL no Líbano, ONUC

---

<sup>(15)</sup> UNTSO — United Nations Truce Supervision Organization, foi lançada pelo mediador da ONU para a Palestina com a finalidade de observar o cumprimento das tréguas, ordenadas pelo Conselho de Segurança, entre Israel e os seus vizinhos árabes — Egipto, Líbano, Jordânia e Síria. O seu mandato determinava a observação do cessar fogo e o apoio às partes na supervisão da aplicação e observação dos acordos de armistício. UNTSO é uma operação de características únicas, entre todas as missões actualmente existentes. Tem um mandato sem prazo definido. Até que a resolução que a estabeleceu seja revogada, manter-se-á activa. A sua área de operações é extensa. Cobre Israel e os países árabes acima mencionados. Actualmente dispõe de cerca de 300 observadores militares, representando 17 nacionalidades, e o seu Chefe de Estado-Maior é o Lt. General Martin Vadset, da Noruega.

<sup>(16)</sup> UNMOGIP — United Nations Military Observer Group, India/Pakistan.

<sup>(17)</sup> Henry Wiseman, «United Nations Peacekeeping: An Historical Overview», in *Peacekeeping — Appraisals & Proposals*, (ed.) Henry Wiseman, New York, Pergamon Press, 1983, p.p. 22-30.

no Congo, UNDF no Irião Ocidental, UNYOM no Iémen, UNFICYP em Chipre e DOMREP na República Dominicana. Mais uma vez, estas missões resultaram da iniciativa do Conselho de Segurança. O financiamento, contudo, não foi tão claro, em virtude da relutância de alguns estados em contribuir para estas operações. Este facto foi particularmente visível no caso da ONUC (1960-1964), no Congo, que foi a de maior dimensão em número (19 825 homens) e, naturalmente, também em custos. Como resultado das experiências do passado, tinham sido criadas grandes expectativas. No entanto, em virtude dos falhanços de algumas destas operações, nomeadamente UNEF I em 1967, a desilusão instalou-se naqueles que acreditavam nas potencialidades das operações de manutenção da paz das Nações Unidas <sup>(18)</sup>.

— O período de adormecimento (1967-1973)

As desilusões do período anterior e a deterioração financeira das Nações Unidas desencorajaram desenvolvimentos posteriores no âmbito da manutenção da paz. Durante este período não foram criadas novas missões. Apenas duas missões de observação (UNTSO e UNMOGIP) e uma operação ao nível de Força (UNFICYP) se mantiveram operacionais. A guerra fria entre as superpotências não era favorável ao desenvolvimento de acções positivas dirigidas à garantia da paz e da segurança internacionais sob o guarda-chuva das Nações Unidas <sup>(19)</sup>.

— O período de renascimento (1973-1990)

A guerra do Yon Kippur reanimou as superpotências nesta matéria. O risco da escalada de um conflito regional para um conflito global era mais que óbvio. Nesta situação, as superpotências rapidamente descobriram as Nações Unidas como um honroso mecanismo de salvar a face, e o conceito de manutenção da paz voltou de novo à ribalta. A missão UNEF II foi organizada na área do Sinai em 1973 e a UNDOF nos Montes Golan no ano

---

<sup>(18)</sup> Henry Wiseman, «United Nations Peacekeeping: An Historical Overview», in *Peacekeeping — Appraisals & Proposals*, (ed.) Henry Wiseman, New York, Pergamon Press, 1983, p.p. 31-45.

<sup>(19)</sup> *Idem, ibid.*, p. 46.

seguinte. A UNIFIL, no sul do Líbano, foi estabelecida cinco anos mais tarde, em 1978 <sup>(20)</sup>.

As últimas quatro missões, UNGOMAP no Afeganistão e Paquistão, UNIIMOG no Irão e Iraque, UNTAG na Namíbia e UNAVEM em Angola, foram, todas elas, estabelecidas no período de 1988-1989 <sup>(21)</sup>.

Mais uma vez todas as missões resultaram da iniciativa do Conselho de Segurança. Ocorreu, no entanto, uma mudança significativa no papel dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Em vez de se envolverem fisicamente nas operações de manutenção da paz pelo envio de forças, escolheram o papel de observadores exteriores. O problema do financiamento, que se mantém, tem vindo a atenuar-se pelo facto de alguns países estarem a pagar dívidas antigas. Apesar de tudo pode afirmar-se que, gradualmente, as Nações Unidas têm vindo a ganhar autoridade e a cristalização das operações de manutenção tem vindo a tornar-se mais evidente.

Os recentes acontecimentos no golfo pérsico podem vir a dar origem a um novo período cuja caracterização é, ainda, demasiado ténue. De qualquer modo, as recentes operações militares em curso no Golfo, sancionadas pelas Resoluções do Conselho de Segurança, não podem considerar-se como operações de manutenção da paz, segundo o conceito que aqui se tem vindo

<sup>(20)</sup> *Idem, ibid.*, p. p. 47-53.

<sup>(21)</sup> *A Review of United Nations Peacekeeping*, Niinistö (Finlândia), UN Training Center, (ed.) International Peace Academy, 1990, p. 6.

Pelo significado que poderia ter para Portugal, descreve-se, na generalidade, o planeamento da operação UNAVEM. A presença cubana em Angola, cerca de 50 000 tropas, era um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento harmonioso e pacífico do processo de independência da Namíbia. Estas tropas ajudavam as forças do governo de Angola a lutar contra a UNITA, que operava na região sul do país e fortemente apoiada pelas forças armadas da África do Sul. Nos fins de 1988 chegou-se a um acordo para a entrada em vigor da Resolução 435 do Conselho de Segurança, o que deveria ocorrer na Primavera de 1989. Nestas circunstâncias, os governos de Angola e de Cuba informaram, por carta de 22 de Dezembro de 1988, que haviam chegado a um acordo para a retirada das tropas cubanas de Angola. O calendário acordado indicava que a primeira fase da retirada começaria em 1 de Abril de 1989 e que a duração total desta operação seria de 37 meses, terminando em 1 de Julho de 1991.

As Nações Unidas estabeleceram uma missão de observação para verificação da entrada em vigor do processo de retirada das tropas cubanas. Esta missão, UNAVEM — United Nations Angola Verification Mission —, iniciou a sua actividade operacional em 1 de Abril de 1989. No início consistiu em cerca de 70 oficiais de 11 países, comandados pelo Observador Militar-em-Chefe, General Ferreira Gomez, do Brasil.

A retirada das tropas cubanas decorreu com ligeiro atraso relativamente ao plano, em virtude de algumas interferências resultantes de não se ter conseguido o cessar fogo entre as partes. Com a saída das tropas cubanas a Sul do paralelo 13, o número de observadores foi reduzido para 30 oficiais.

a expor, nem, por outro lado, se podem considerar como organizadas pelas Nações Unidas, muito embora a sua legitimidade lhe seja inerente, e se aproximem da ideia inicial do Capítulo VII da Carta.

## 2.7. O «Quartel-General» das Nações Unidas

### — O Conselho de Segurança

Como anteriormente referido, cabe ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária da manutenção da paz e da segurança internacionais. Essa responsabilidade é partilhada pelos cinco membros permanentes (China, França, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos) e pelos dez membros eleitos por um período de 2 anos (actualmente Canadá, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Etiópia, Finlândia, Malásia, Roménia, Iémen e Zaire). Cada membro tem um voto e as decisões, no que diz respeito a «questões processuais», requerem o voto afirmativo de nove membros. Contudo, as decisões em «questões substantivas» também requerem nove votos, mas terão que incluir os votos dos cinco membros permanentes. Este procedimento é usualmente chamado de direito de veto. No entanto, segundo o artigo 27.º, a abstenção não é considerada veto<sup>(22)</sup>.

### — Funções e poderes do Conselho de Segurança

Do Capítulo V ao XI da Carta detalham-se as funções e os poderes do Conselho de Segurança, que se resumem a manter a paz e segurança internacionais de acordo com os objectivos e princípios das Nações Unidas; investigar disputas ou situações que possam conduzir ao atrito internacional; recomendar métodos de resolução destas disputas ou de soluções; formular planos para o estabelecimento de um sistema para regulamentação em armamentos; determinar a existência de ameaça à paz ou acto de agressão e recomendar qual a acção a tomar; exigir dos membros a aplicação de sanções económicas e outras medidas que não envolvam o uso da força para a cessação da agressão; desencadear acções militares contra o agressor; recomen-

---

<sup>(22)</sup> A abstenção da China na votação da Resolução 678 — emprego da força para expulsar o Iraque do Koweit — é disto um excelente exemplo. Cf. com Keasing's, *op. cit.*, p. 37 870.

dar a admissão de novos membros e termos sob os quais se tornem partes do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça; exercer as funções de organismo de tutela das Nações Unidas em «áreas estratégicas»<sup>(23)</sup>; recomendar à Assembleia Geral a nomeação do Secretário-Geral e, juntamente com a Assembleia Geral, eleger os juízes do Tribunal Internacional.

O Conselho de Segurança age em nome de todos os membros das Nações Unidas e, sob o artigo 25.º da Carta, todos os membros «concordam em aceitar e executar» as suas decisões, e sob o artigo 43.º responsabilizam-se por pôr à disposição do Conselho de Segurança as «forças armadas, assistência e facilidades» necessárias para a manutenção da paz e segurança internacionais.

#### — A Comissão de Estado-Maior

Resulta do artigo 47.º da Carta, e tem por finalidade «orientar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho»; contudo, nunca funcionou do modo que inicialmente se previu. A Comissão existe, mas a um nível muito inferior ao dos Chefes de Estado-Maior dos países membros. As reuniões têm vindo a ser convocadas regularmente, mas a importância dos assuntos discutidos não tem sido relevante.

#### — A Assembleia Geral

Os poderes da Assembleia Geral, no que diz respeito à paz e segurança internacionais, são deveras limitados. «... podem discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem nos fins da presente Carta...» e «poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou do Conselho de Segurança»; pode ler-se no artigo 10.º Contudo, as questões discutidas no Conselho de Segurança não fazem parte da Agenda da Assembleia Geral. Há, no entanto, uma linha de acção que foi votada pela Assembleia Geral para regulação das disputas internacionais, chamada resolução «Unindo para a Paz», que foi adoptada pela Assembleia Geral em 1950. Esta resolução permite que a Assembleia Geral possa agir no caso em que o Conselho de Segu-

---

(23) É o caso da tutela sobre a «Área», conceito onde se inclui o leito do mar, fundos oceânicos, e subsolos de um e outro, como património comum da humanidade. Este conceito foi consagrado pela III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Cf. Marques Guedes, *Direito do Mar*. Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1989, p.p. 163-176.

rança, em virtude de falta de unanimidade dos membros permanentes, não possa actuar na presença de uma ameaça à paz e segurança internacionais. Em tais casos a Assembleia Geral pode considerar o assunto de imediato e produzir recomendações aos estados membros para que apoiem medidas colectivas, incluindo o uso da força. Este procedimento particular foi usado duas vezes, quando as operações UNEF I no Suez, em 1956, e UNSF no Irião Ocidental, em 1962, foram lançadas<sup>(24)</sup>.

— O Secretariado das Nações Unidas

É o Conselho de Segurança que, como vimos, normalmente inicia as operações de manutenção da paz, mas é o Secretário-Geral quem é o responsável pelo controlo subsequente das operações. Compete-lhe, também e por incumbência do Conselho de Segurança, a supervisão do planeamento preparatório incluindo os contactos com os estados membros, potenciais contribuintes com tropas. Um outro elemento do Secretariado, responsável pelos assuntos relacionados com as operações de manutenção da paz, é o Gabinete do Subsecretário-Geral para Administração e Logística, particularmente a Divisão de Operações Exteriores, a qual processa, no dia-a-dia, os assuntos administrativos e logísticos, incluindo o trabalho de apoio na orçamentação de todas as operações.

### 3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL EM OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

É objectivo destes comentários analisar, à luz da teoria anteriormente exposta e também à luz da prática resultante das experiências colhidas durante a participação no seminário, as implicações de carácter político-militar, no âmbito do planeamento, da eventual participação de Portugal numa força de manutenção da paz organizada pela ONU ou, mesmo até, fora deste âmbito. A participação de Portugal em forças de manutenção da paz é, obviamente, uma questão política que aqui não se quer levantar. No entanto, mesmo assim, afigura-se que tem interesse focar alguns aspectos nesta matéria.

---

<sup>(24)</sup> Rikhye, *op. cit.*, p.p. 32-37.

### 3.1. A participação é uma questão política

Há países com mais tradição nesta área que outros. Normalmente, os países neutros e não-alinhados são os que mais contribuem para estas operações, pelas razões anteriormente expostas<sup>(25)</sup>, mas que se referirão novamente.

Recentemente, outros países, onde se podem incluir o Canadá e a Polónia, têm vindo a intensificar a sua participação. As superpotências não têm participado em virtude de se considerar que, inexoravelmente, teriam de tomar partido de uma das partes. Dos restantes membros permanentes do Conselho de Segurança, a França e o Reino Unido participaram, apenas uma vez, com unidades de apoio. Os países nórdicos são, talvez, aqueles que maior disponibilidade têm vindo a demonstrar pela prática permanente de contribuição, com forças significativas, e quase que se poderia dizer que competem, entre si, para o envio quer de forças quer de observadores. Não é estranha a esta atitude a vantagem política que essa participação representa, quer ao nível interno quer ao nível internacional. Sendo o conceito e a prática da manutenção da paz, no sentido estrito em que o temos vindo a tratar, algo que não está previsto na Carta das Nações Unidas, tem, no entanto, sido um dos instrumentos mais utilizados para pôr em vigor o principal objectivo da ONU: a manutenção da paz e da segurança internacionais.

O carácter e o estilo pacífico do conceito de manutenção da paz, anteriormente definido<sup>(26)</sup>, dá uma nova dimensão ao tipo de intervenção militar requerido, pelo que se considera que este uso pacífico de métodos conduzidos por uma terceira parte para lidar com conflitos entre e dentro das nações, é algo de novo em termos militares. «As operações de manutenção da paz das Nações Unidas foram, desde o seu início, baseadas num novo, evidente e cúbilme conceito, o conceito do soldado da paz que é enviado para uma área de conflito não para fazer a guerra mas para promover a paz, não para lutar contra inimigos mas para ajudar amigos»<sup>(27)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Cf. com p. 114.

<sup>(26)</sup> Cf. com nota 1.

<sup>(27)</sup> F. T. Liu, *United Nations Peacekeeping: Management and Operations*, International Peace Academy, New York, 1990, p. 3.

De facto, a maior parte das intervenções fora do âmbito das Nações Unidas tem variado num leque bastante amplo de acções de força, onde as unidades empenhadas tiveram de lutar para manter ou restabelecer a paz. Por oposição, as operações das Nações Unidas, com excepção do caso da Coreia (1953-54), têm-se baseado nos dois princípios fundamentais já referidos <sup>(28)</sup>: consentimento das partes e renúncia ao uso da força.

### 3.2. *Vantagens de ordem interna*

É este novo tipo de operações militares, que se podem considerar — «novas» missões para «velhas» forças armadas —, que têm vindo a cativar alguns governos. A nível interno são normalmente bem apoiadas pela opinião pública, dando-lhe a noção duma dimensão humanitária que facilita o apoio às actividades e gastos com a defesa. Têm, para as forças armadas, um grande interesse pelo exercício prático de actividades de planeamento muito complexo, envolvendo o movimento de forças, normalmente com pré-aviso muito curto, para locais muito distantes, organizando o apoio logístico planeado de modo a garantir a sua autonomia, uma vez que normalmente a nação hospedeira não dispõe dessa capacidade. «Por outro lado, essa participação oferece às nossas Forças Armadas a oportunidade de trabalho diário com militares de outros países e a possibilidade de observar o comportamento do pessoal e do material, em situações com características muito específicas», disse o General Soares Carneiro ao curso de Defesa Nacional <sup>(29)</sup>.

### 3.3. *Vantagens de ordem internacional*

Ao nível internacional, para além de uma forma de resolução de conflitos sem violência, muitos países vão buscar o prestígio inerente à contribuição efectiva para a paz e segurança internacionais, criam condições para relações privilegiadas com os países em conflito e mantêm uma voz activa na condução de crises, muito superior ao potencial que efectivamente repre-

---

<sup>(28)</sup> Cf. p. 113.

<sup>(29)</sup> General Soares Carneiro, *Conferência do General GEMGFA ao Curso de Defesa Nacional de 1990*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, 1990.

sentam, pelo uso do poder funcional que lhes advém do facto de participarem. «Pensa-se que essa participação pode proporcionar aumento de prestígio para Portugal e relevo para o papel internacional do País, e, ainda, acrescentar a razão de ser das Forças Armadas como participantes na manutenção da paz mundial»<sup>(30)</sup>. «Hemos dado un paso histórico y definitivo hacia la paz en Centroamérica, espero que ésta esté muy próxima»<sup>(31)</sup>, dizia o General Agustín Quesada, Comandante do Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA), força que integra observadores e unidades da Espanha, Canadá, Colômbia, Irlanda e Venezuela. Salienta-se o facto da Espanha ser um dos países que, nos últimos anos, tem vindo a aumentar significativamente a sua participação em operações de manutenção da paz, participando actualmente em ONUCA com 48 observadores. Participou recentemente nas operações equivalentes de Angola e Namíbia e não deixará, por certo, de participar nas próximas operações.

### 3.4. *Áreas problemáticas de âmbito interno*

Uma eventual participação de Portugal numa operação de manutenção da paz, quer no âmbito da ONU quer integrada numa força multinacional ou até apenas nacional, para além das considerações de ordem política que, como se aflorou anteriormente, ultrapassam os objectivos deste comentário, trará consigo outros problemas de implementação, no âmbito político-militar, fruto da falta de experiência anterior. Também aqui, sob a perspectiva do país contribuinte, podemos sistematizar as questões em duas grandes áreas: as de ordem interna e as de ordem externa.

Iniciando a análise pelas questões de ordem interna, afigura-se que a falta de experiência dificulta o arranque do conjunto de actividades de planeamento e levantará problemas para os quais será necessário encontrar orientação adequada. De facto, será difícil a tomada de decisão política e mesmo militar se não existirem respostas para alguns dos perigos intrínsecos que operações deste tipo, tal como outras operações militares, são susceptíveis de ocorrer. Apesar de se basearem no consentimento das partes e na renúncia

<sup>(30)</sup> General Soares Carneiro, *op. cit.*

<sup>(31)</sup> «Construir la paz en Centroamérica», in *Revista Española de Defensa*, Mayo 1990, p. 7.

ao uso da força, podem ocorrer fatalidades, de gravidade variável, com o pessoal envolvido e por causas não necessariamente resultantes do uso da força <sup>(32)</sup>. Daqui decorrem problemas legais, sociais e financeiros para os quais será imperioso ter uma perspectiva de solução. Por outro lado, a operação pode falhar no seus objectivos e vir a ser necessário retirar a força, em condições que, quer material quer politicamente, poderão ser bastante delicadas. A questão financeira é outra que se coloca. Apesar das operações mais recentes terem sido financiadas a partir do orçamento normal da ONU ou dos orçamentos suplementares para operações de manutenção da paz, existem casos em que as nações contribuintes não têm sido reembolsadas das despesas efectuadas com a operação.

Estas três ordens de problemas susceptíveis de ocorrer, fatalidades, fiasco de operação e desastre económico, necessitam de uma preparação da opinião pública que os permita ultrapassar sem que aquela levante qualquer problema de ordem interna.

Uma forma de ganhar experiência e ir preparando a opinião pública é iniciar a participação neste tipo de operações com unidades de apoio e observadores. As unidades de apoio que frequentemente têm sido utilizadas por países que iniciam a sua participação são unidades médicas, a integrar ao nível de hospital de campanha. Têm sido, também, unidades de transporte, quer terrestre quer aéreo <sup>(33)</sup>. Tem sido o caso da Áustria, da Suíça e Itália. Complementam esta iniciação pelo envio de observadores e de oficiais de Estado-Maior, como foi o caso da Espanha em ONUCA, UNAVEN e UNTAG.

Vale a pena abrir aqui um parêntesis para falar um pouco dos observadores militares. São, normalmente, os primeiros militares a chegar à área de operações e actuam individualmente ou guarnecem postos de observação mas, de qualquer modo, não actuam ao nível de unidade militar. Face ao carácter específico das suas tarefas são sempre oficiais e de preferência oficiais superiores de patente não superior a tenente-coronel ou equivalente. Devem pos-

---

<sup>(32)</sup> Esta questão poderá parecer um pouco anacrónica em virtude dos recentes acontecimentos no golfo pérsico. Com certeza este tipo de questões foi salvaguardado e estudado pelo que haverá, hoje, alguma experiência nesta matéria que, naturalmente, ajudará em situações similares no futuro. Contudo, por uma questão metodológica, optou-se pela sua manutenção.

<sup>(33)</sup> Também neste caso se vislumbra algum anacronismo, por força das opções tomadas pelo Governo Português no conflito do golfo pérsico. Contudo a questão é válida e as linhas de acção tomadas contribuirão, pela experiência recolhida, para eventuais e futuras acções no âmbito da manutenção da paz.

suir uma elevada preparação militar e, especialmente, preparação específica para o desempenho de investigação e relato de incidentes, condução de inspecções e patrulhas, testemunho da transferência de pessoas ou bens de uma parte para a outra, participação em operações de busca e salvamento. Este tipo de tarefas não é prática corrente de ensino nos estabelecimentos militares, pelo que requer uma preparação específica. Os países nórdicos são os que têm o sistema de recrutamento e instrução mais desenvolvidos, existindo, com base regular, cursos de preparação de observadores militares das Nações Unidas na Finlândia e na Suécia<sup>(84)</sup>. Também o Canadá e a Áustria<sup>(85)</sup> têm pessoal e unidades designados para atribuição a missões de manutenção da paz da ONU e, naturalmente, organizaram o treino adequado.

Este treino é um requisito básico para o adequado cumprimento das missões de manutenção da paz. Normalmente as forças envolvidas, se exceptuarmos o caso dos países nórdicos, Canadá e Áustria, são seleccionadas dentre as forças existentes nos países contribuintes. O seu treino foi orientado para as tarefas de combate na defesa dos seus países e, muitas vezes, é difícil a adaptação aos diferentes e por vezes surpreendentes procedimentos operacionais das forças de manutenção da paz da ONU. Por isso, antes de serem atribuídas para este tipo de missões, deverão estar totalmente preparadas, através do treino e cuidadosa doutrinação, para a natureza e objectivos da manutenção da paz e deverão aprender e exercitar-se na moderação perante situações de tensão e a usar a negociação e a persuasão, em vez da coerção, na consecução das suas tarefas.

Por muito que os países possam fazer para o treino das suas forças de manutenção da paz, os seus programas correm o risco de ser limitados no âmbito e no impacto. Por isso, a Assembleia Geral da ONU adoptou, recentemente, a Resolução 44/49, que solicita ao Secretário-Geral que prepare manuais de treino que os países membros possam usar como guias dos seus programas. Para além da preparação destes manuais o Secretário-Geral deveria, também, considerar a preparação de um programa de treino para oficiais superiores dos vários estados membros para futuras comissões em forças de manutenção da paz, quer como comandante dos contingentes quer como oficiais com cargos importantes no quartel-general da força. Tal pro-

---

<sup>(84)</sup> *Nordic UN Stand-by Forces*, 3th ed., Norstedts Tryckeri, Stockholm, 1986.

<sup>(85)</sup> F. T. Liu, *United Nations Peacekeeping: Management and operations*, Occasional Paper n.º 4 of the International Peace Academy, 1990, p.p. 17-19.

grama, para além de melhorar a eficiência dos oficiais em futuras operações, desenvolveria, também, entre eles, um saudável e necessário «esprit de corps». Para harmonizar as várias actividades entre os diversos contingentes nacionais e para aumentar a sua eficácia o comandante da força deveria dispor de procedimentos operacionais normalizados <sup>(36)</sup>. O Secretário-Geral anunciou, recentemente, a intenção de, rapidamente, publicar estes procedimentos para que as próximas operações de manutenção da paz já deles disponham. Em consonância com estas iniciativas a International Peace Academy publicou, já há alguns anos, o Manual do «Peacekeeper» <sup>(37)</sup> que contém informações extremamente úteis para os países contribuintes em forças, muito particularmente para os mais inexperientes como é o caso de Portugal.

Uma outra área que se afigura necessário analisar, sob o ponto de vista interno, é a existência ou criação duma base legal para participação de Forças Portuguesas em território estrangeiro. A Constituição da República Portuguesa não impede, explicitamente, essa participação, antes pelo contrário. De facto, a Constituição consagra, no seu artigo 7.º, que Portugal preconiza o estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça entre povos (n.º 2), e que Portugal se empenha no fortalecimento da acção dos Estados Europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos (n.º 5). No entanto, o carácter defensivo das forças armadas portuguesas pode dar origem a interpretações que consideram esse emprego inconstitucional, pelo que esse esclarecimento ou a publicação de legislação específica pode vir a ser necessário. No caso da Áustria foi necessário promover emendas na Constituição de modo a permitir o emprego de forças em operações de manutenção da paz.

Por outro lado, este emprego de forças noutra país pode também ser considerado uma «extensão» de soberania nacional para além das próprias

---

<sup>(36)</sup> Estes procedimentos são, normalmente, designados por «Standard Operational Procedures» (SOP's).

<sup>(37)</sup> *Peacekeeper's Handbook*, 3rd (ed.) International Peace Academy, New York, Pergamon Press, 1984, 439 p.p.

O IV capítulo é especialmente dedicado aos SOP's, de que se recomenda a leitura. Aí são dadas as orientações e definidos os métodos pelos quais a operação deve ser conduzida. Cobrem o conjunto de mecanismos da operação, nomeadamente Comando e Controlo, Organização, Operações, Informações Militares, Operações Aéreas, Operações Económicas, Comunicações, Pessoal e Logística, Imprensa e Informação Pública.

fronteiras o que será, se exceptuarmos o caso das representações diplomáticas, dos navios de guerra e dos aviões militares, uma novidade para forças em terra. Esta «extensão» de soberania resulta da «alienação» que o país hospedeiro fará da sua soberania sobre aspectos específicos a serem negociados por ocasião do estabelecimento da força e pelo facto desta, como órgão das Nações Unidas, gozar de estatuto, privilégios e imunidades das Nações Unidas, quer no que diz respeito ao pessoal quer ao material. Estas provisões deverão ser claramente negociadas antes do envio da força e serão, normalmente, coligidos no SOFA<sup>(38)</sup>. Este documento tem por objectivo a definição do estatuto legal da força e dos seus membros, no país hospedeiro, e a definição do relacionamento da força e dos seus membros com o governo e com os cidadãos do país hospedeiro.

Qual deverá ser a relação entre o soldado e o seu governo numa operação de manutenção da paz? Esta é outra questão importante que é necessário analisar. Usualmente os militares que participam em operações de manutenção da paz são voluntários, e há boas razões para que assim seja. No entanto, este facto não dispensa que seja estabelecido claramente qual é o seu estatuto durante o tempo em que aquele estiver empenhado. Colocam-se aqui problemas de contagem de tempo de serviço, duração da comissão, remuneração, etc. Não há regras definidas mas, na generalidade dos casos, a relação entre o militar e seu governo, nestes casos, é de carácter contratual. Em detalhe, pode dizer-se que o tempo normal de comissão é de seis meses e que o pagamento é independente da quantia que a ONU «devolve» ao país, por cada homem com que este contribui.

Relacionada com esta questão levanta-se uma outra que é: os militares devem ser do quadro permanente ou do serviço militar obrigatório? A dimensão da unidade normalmente requerida para a participação, neste tipo de operações, é o batalhão. Exceptuam-se os casos dos observadores militares, oficiais de Estado-Maior ou unidades de apoio de serviços (comunicações, transporte, médico, engenharia), bem como pequenos destacamentos navais ou aéreos. Assim sendo, e tendo em conta a idade e preparação dos militares do serviço militar obrigatório, será muito difícil poder incorporá-los durante seis meses numa unidade atribuída a uma operação de manutenção da paz.

<sup>(38)</sup> Um modelo para o SOFA (Status of Forces Agreement) foi proposto pelo Canadá e constitui o Anexo B ao documento *United Nations A/AC 121/17 1968.0619*.

Por outro lado, a actual estrutura das Forças Armadas Portuguesas não facilita a constituição de batalhões inteiramente do quadro permanente. A solução seria o prolongamento do serviço militar, por contrato, dos que iriam terminar o serviço militar obrigatório, e reforço das unidades com mais pessoal do quadro permanente. As especialidades mais adequadas para estas missões são as de Infantaria, onde se podem, também, incluir Comandos, Fuzileiros e Pára-quadistas, dando flexibilidade às forças. Numas forças armadas mais profissionalizadas, com um serviço militar obrigatório de curta duração, cair-se-á, sem alternativa, na solução de empregar apenas pessoal do quadro permanente e contratado, numa base de voluntariado. Contudo, a curta duração das comissões (6 meses) colocará problemas de gestão de recursos humanos que convirá analisar cuidadosamente.

A título de exemplo apresenta-se, sumariamente, o caso das Forças UN dos Países Nórdicos, cuja dimensão é a seguinte: (1) Dinamarca, 1 batalhão e algumas unidades especiais num total de 950 homens; (2) Finlândia, um máximo de 2000 homens; (3) Noruega, 1 batalhão e algumas unidades especiais num total máximo de 1330 homens; (4) Suécia, 2 batalhões e algumas unidades especiais dos 3 ramos num máximo de 2000 homens. Com excepção de alguns oficiais e sargentos, o pessoal destas unidades é seleccionado a partir de voluntários que fizeram o serviço militar como conscritos e com alguns alistados. Como a maior parte tem já uma profissão civil, a selecção é também feita numa base que permite a obtenção de um elevado nível de pessoal qualificado, resultando um conjunto de elevada capacidade individual que potencia a flexibilidade da unidade <sup>(39)</sup>.

Por último, a questão financeira. O financiamento das operações manutenção da paz lançadas pela ONU tem sido sempre um problema. Várias soluções têm sido tentadas. Desde a inclusão dos custos no orçamento corrente da ONU, como no caso das operações iniciais e também de UNGOMAP <sup>(40)</sup>, com financiamento através de um orçamento especial com uma partilha equivalente à contribuição normal dos países para a ONU, caso da UNEF I <sup>(41)</sup>, a uma solução mista das anteriores. Todas elas têm um denominador comum: os países contribuintes com tropas têm tido a paciência de esperar pelas verbas que lhe são devidas, que as Nações Unidas pagarão

---

<sup>(39)</sup> *Nordic UN Stand-by Forces, op. cit.*, p.p. 9-25.

<sup>(40)</sup> United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan (1988).

<sup>(41)</sup> United Nations Emergency Force in Sinai, 1956.

à medida que receberem as contribuições dos estados membros, o que não tem sido fácil. Este facto tem duas consequências. Por um lado provoca dificuldades de tesouraria no Secretariado, pela necessidade de satisfazer os pagamentos aos fornecedores das operações, e, por outro, cria, nos países contribuintes dificuldades orçamentais, uma vez que as despesas que fazem não são reembolsáveis a curto prazo. Este último facto terá reflexos no orçamento das Forças Armadas Portuguesas numa eventual participação, pelo facto da execução orçamental não ser flexível para estes atrasos nos pagamentos pela ONU. Seria necessário estudar uma fórmula do tipo «fundo de manei» à margem do orçamento das Forças Armadas.

### *3.5. Areas problemáticas de âmbito internacional*

Analizadas que foram algumas questões que podemos considerar de política interna, afigura-se necessário detalhar algumas questões de ordem externa, relacionadas com a execução da operação.

Em primeiro lugar uma questão geral. A preparação do país para participar. Naturalmente, está ligada com a primeira questão colocada no âmbito da política interna: a necessidade de estabelecer a prática. Têm sido tentadas várias fórmulas para o Secretário-Geral saber quais os países que estão disponíveis para fornecimento dos contingentes. Dado que a decisão de estabelecer uma operação de manutenção da paz ocorre, na maior parte das vezes, de uma forma imprevista, o Secretariado da ONU lançou, recentemente, um questionário para que os diversos estados membros respondam dos seus interesses e possibilidades. Deste modo estabelecer-se-á uma lista de onde, teoricamente, o Secretário-Geral poderá escolher. Digo teoricamente porque, se bem que os critérios de selecção não tenham mudado significativamente desde que foram estabelecidos por Dag Hammarskjöld, em 1956, verifica-se que alguns estados se adiantam «oferencendo», em antecipação, as suas forças que cuidadosamente foram preparando, de que o caso mais relevante são, como vimos, os países nórdicos, mas também a Áustria, a Suíça, o Canadá, a Nova Zelândia, o Ghana, etc.

Em primeiro lugar o Secretário-Geral escolherá países que, obviamente, tenham condições de ser aceites pelo país hospedeiro. Noutra ordem de critérios encontram-se a disponibilidade, a adequabilidade expressa em ter-

mos das necessidades da força, evitar-se-ão disparidades significativas no armamento e equipamento e procurar-se-á um equilíbrio entre as várias contribuições. Um dos critérios que também tem sido frequentemente usado é o do equilíbrio da representação geográfica.

Com excepção para os elementos logísticos da força, cada contingente nacional funciona separada e independentemente sob o controlo do seu comandante, o qual exerce a necessária competência disciplinar sobre os seus subordinados. Os oficiais e a restante guarnição do contingente permanecem sob comando administrativo das autoridades nacionais e continuam a receber daí os seus salários. Usam o uniforme nacional com excepção da boina ou capacete, que será das Nações Unidas, bem como a respectiva insígnia.

Como se disse anteriormente, uma das melhores formas de iniciar a participação de Portugal será a de contribuir com observadores militares, cujo treino se pode preparar com relativa facilidade, e em curto prazo, e com unidades de apoio de serviços (médico, comunicações, engenharia, transportes), um pequeno destacamento naval ou aéreo.

Para além desta questão geral há a considerar, no envolvimento de um contingente numa operação de manutenção da paz, algumas questões específicas. Em primeiro lugar destaca-se o «Mandato» claro, inequívoco, praticável e fiável no qual se reflectam, positivamente, as perspectivas do país contribuinte. Ele representa a única autoridade sob a qual a força de manutenção da paz opera. É estabelecido pelo Conselho de Segurança e tem por base a resolução que estabelece a força. Para obter um consenso, as resoluções e, por conseguinte, os mandatos são, muitas vezes, faseados de modo a satisfazer os requisitos de todos os membros do Conselho de Segurança, especialmente os dos cinco membros permanentes, tendo em vista evitar o seu veto. Por isso, os mandatos tendem a ser expressos de modo vago, atingindo, por vezes, a ambiguidade. Esta ambiguidade, sendo limitadora da eficiência da força, é muitas vezes o equilíbrio possível sem o qual as operações de manutenção da paz não teriam lugar se as resoluções fossem expressas em termos mais imperativos.

A composição da força é outra questão específica importante. Face aos critérios de selecção do Secretário-Geral ocorrerá, com certeza, a concorrência de contingentes das mais variadas origens, culturas e línguas. Se bem que o inglês seja, normalmente, a língua oficial, outros problemas se podem levantar relativamente à cultura e à interoperabilidade do equipamento, factor que deve merecer análise cuidada. A aceitabilidade da origem dos contin-

gentes por parte dos países hospedeiros deve também ser objecto de cuidado. Se bem que é irrealista pensar que o Conselho de Segurança possa enviar e manter uma força contra a vontade do país hospedeiro, cabe ao país contribuinte analisar a garantia da continuidade da sua aceitação. Como vimos, o princípio de «consentimento ou pedido» permite, ao governo hospedeiro, a prerrogativa da escolha e da rejeição de contingentes dos países que, na sua perspectiva, se tornem menos «simpáticos» nas orientações da sua política externa. Naturalmente, o corolário também se aplica ao país contribuinte, que se reserva o direito de retirar o seu contingente se, para tal, encontrar justificação.

Os aspectos de neutralidade dos países contribuintes devem considerar-se no seu âmbito restrito. Com excepção das superpotências e dos membros permanentes do Conselho de Segurança não há, como vimos, limitações à participação de qualquer país. No entanto, e baseado no princípio do «consentimento ou pedido», a existência de relações diplomáticas e de boas relações políticas é um factor determinante. Os eventuais interesses económicos ou políticos poderão vir a afectar a condução das operações, pelo que se considera que, também neste aspecto, algumas limitações poderão ocorrer. Por exemplo: se bem que do ponto de vista externo a eventual participação de uma força de manutenção da paz em Angola pudesse ser de interesse relevante para Portugal, o passado e as percepções do país hospedeiro, relativamente aos objectivos de Portugal, poderão ter anunciado alguns problemas que mereceram uma análise anterior à decisão política.

Por último, afigura-se, também, relevante tecer algumas considerações sobre os aspectos orçamentais e financeiros das operações de manutenção da paz, para além do que se disse aquando da análise dos seus reflexos no âmbito estritamente interno<sup>(42)</sup>. A recente política da ONU em estabelecer um tecto financeiro para os factores de custo das operações pode ser um obstáculo efectivo para a participação de alguns estados. A maior parte das operações de manutenção da paz actuais são financiadas através das contribuições acordadas, por parte de todos os estados membros, baseadas numa tabela de contribuições que sobrecarregam os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e de outros países ricos. Este método tem sido geralmente bem aceite e, provavelmente, será aplicado em operações

---

(42) Cf. com p. 123.

futuras sem oposição com significado. Contudo, as dificuldades financeiras não se eliminarão por esse facto. O custo anual da manutenção das operações de manutenção da paz triplicou nos últimos dois anos e ultrapassa, agora, 700 milhões de US dólares o que, na verdade, pouco mais é do que o preço de um só bombardeiro furtivo «B-2» <sup>(43)</sup>. A Resolução 3101 da Assembleia Geral requereu ao Secretário-Geral que estabelecesse uma conta separada do orçamento regular para cobrir os custos das operações de manutenção da paz e que tem sido utilizada, com excepção de UNGOMAP <sup>(44)</sup>. A Assembleia Geral atribui a quantia requerida para a operação da Força e divide-a entre os estados membros segundo quatro grupos: A — os estados membros permanentes do Conselho de Segurança; B — os estados membros economicamente desenvolvidos e não membros do Conselho de Segurança; C — estados economicamente menos desenvolvidos; e D — estados economicamente menos desenvolvidos especificamente enumerados. (Ao enumerar os estados dos grupos B e D a Assembleia Geral define, por exclusão, quem são os do grupo C <sup>(45)</sup>). No caso de UNTAG as proporções foram assim estabelecidas <sup>(46)</sup>:

Grupo A	5	estados membros	57,69%
Grupo B	22	estados membros	39,67 %
Grupo C	85	estados membros	2,59%
Grupo D	47	estados membros	0,05 %

Por esta tabela pode ver-se que a maioria dos países membros paga apenas uma parte diminuta do custo das operações.)

Um outro aspecto ligado à questão financeira é o facto de alguns países pagarem aos seus soldados mais do que aquilo que a ONU lhe devolve «per capita», o que representa um custo acrescido, embora voluntário. Por outro lado provoca uma certa forma de discriminação perante os países que pagam aos soldados menos do que aquilo que recebem na ONU.

<sup>(43)</sup> F. T. Liu, *op. cit.*, p. 33.

<sup>(44)</sup> *Idem, ibid.*, p. 33.

<sup>(45)</sup> Susan R. Mills, *The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: the Need for a Sound Financial Basis*. Occasional Paper n.º 3 of the International Peace Academy, 1989, p. 15.

<sup>(46)</sup> *Idem, ibid.*, p. 16.

#### 4. CONCLUSÃO

Como conclusão, pode-se dizer que uma vez decidido politicamente do interesse nacional em participar em operações de manutenção da paz o trabalho a realizar em Portugal é imenso. A falta de experiências anteriores obriga a criar, em primeiro lugar, a sensibilidade para esta «nova» missão para umas «velhas» Forças Armadas.

Essa sensibilização passaria pela introdução deste tema no programa de estudos dos Institutos Militares e da Defesa Nacional. Deveria, em simultâneo, ser criado um gabinete específico (2 a 3 elementos, entre os quais um diplomata e um militar) na estrutura do MDN ou MNE para acompanhamento deste tema, ser o destinatário de toda a documentação que se produz na ONU sobre a matéria e definir a política e orientações neste campo. Este gabinete ficaria em ligação com os núcleos específicos a formar nos Estados-Maiores dos Ramos. No que diz respeito às forças, iniciar-se-ia pelo envio de uma dezena de oficiais a frequentar um dos cursos de observadores militares e oficiais de Estado-Maior da ONU que, anualmente, se realizam nos países nórdicos. Complementar-se-ia com as acções de planeamento com vista a ter preparada uma unidade de apoio de serviços, um pequeno destacamento naval ou aéreo, como precursores de um futuro contingente de tropas <sup>(47)</sup>. Estão à vista novas operações de manutenção da paz, eventualmente em Angola e no Camboja, sendo esta, talvez, das mais espinhosas, mas para a qual se afigura que as Forças Portuguesas terão uma das melhores experiências que forças ocidentais podem ter.

#### AGRADECIMENTOS

A participação neste 20.º Seminário de Manutenção da Paz e Diplomacia só foi possível pelo estimulante apoio inicial do Professor Robert von Pagenhardt, professor de Relações Internacionais da Naval Postgraduate School, US DoD, Monterey, Califórnia, que formalmente apoiou a minha candidatura junto do Embaixador Olara A. Otunu, presidente da International Peace Academy, Nova Iorque, que, em conjunto com o Coronel Christian Här Leman, tudo fizeram para a obtenção de uma bolsa de estudos. Do Major-General Indar Jit Rikhye, «pai»

---

<sup>(47)</sup> Já depois deste ensaio estar no prelo foram assinados os Acordos do Estoril tendo sido encontrada uma solução diferente para o problema angolano.

de Andrenésia e Chinchilla, e do Embaixador Phillippe Kirsch, Representante Permanente Adjunto do Canadá nas Nações Unidas e Presidente da Comissão Especial de Manutenção da Paz das Nações Unidas, recebi excepcional apoio durante o seminário. Devo ao Almirante Andrade e Silva a autorização para a participação e ao Doutor Fernando Nogueira, Ministro da Defesa Nacional, o apoio logístico. Não posso deixar de referir os camaradas que, tendo lido o relatório do seminário, muito insistiram para que promovesse uma divulgação mais ampla desta matéria, razão deste ensaio.

Lisboa, 11 de Fevereiro de 1991

*Carlos Manuel de Sousa Costa Ramos*

Capitão-tenente

Professor do Instituto Superior Naval de Guerra

BIBLIOGRAFIA

- Australian Government. «Introduction and Summary», in *Cambodia: An Australian Peace Proposal*, Working Papers prepared for the Informal Meeting on Cambodia, Jakarta, 26-28 February 1990, p.p. 1-9.
- BROWN, Frederick Z., «Interests of the External Parties in Cambodia», April 1990, 14 p.p.
- COLEMAN, Christopher C. «International Negotiation: A Practitioner's Guide», in *Negotiator's Handbook*, edited by Christopher C. Coleman and Indar Jit Rikhye. Draft edition, January 1990, p.p. 1-16.
- COLVIN, David. «Cambodia: A New Challenge to the UN», Summer 1990, Ensaio apresentado «Vienna Seminar 1990 on Peace Keeping and Diplomacy», 18 p.p.
- QUADROS, Fausto, *Carta das Nações Unidas e Estatuto do Tribunal Internacional de justiça*, Lisboa, Livraria Petrony, 1978, 96 p.p.
- HARRISON, Selig S. *Paths to Peace in Afghanistan: The Geneva Accords and After*, Occasional Paper n.º 1 of the International Peace Academy, 1989, p.p. 35.
- HIEBERG, M. and HOLST, J. J. «Peacekeeping in Lebanon: Comparing UNIFIL and MNF», in *Survival*, September/October 1986, p.p. 399-422.
- HUME, Cameron R., «The Secretary-General and the Iran/Iraq war», Ensaio não publicado, 19 July 1990, p.p. 14.
- «General Scenario», in *Simulex Andrenesia*, New York, International Peace Academy, 1990, 18 p.p.
- *Negotiator's Handbook*, Indar by Christopher C. Coleman and Jit Rikhye. Draft edition. January 1990, 188 p.p.
- *Peacekeeper's Handbook*, 3rd ed. (ed.) International Peace Academy, New York, Pergamon Press, 1984, 439 p.p.
- *Nordic UN Standby-by Forces*, 3rd edition (ed.) Joint Nordic Committee for UN Matters (NORDSAMFN) Norstedts Tryckeri, Stockholm, Norstedts Tryckeri, 1986, 155 p.p.
- JONAH, James O. C., «Establishment and Function of UNIFIL — Choices Facing the Secretary-General», Ensaio não publicado, Summer 1978, 29 p.p.
- Liu, F. T., *United Nations Peacekeeping: Management and Operations*, Occasional Paper n.º 4 of the International Peace Academy, 1990, p.p. 44.
- MACKINLAY, John. «The Essential Functions of a Monitoring Force in Cambodia», March 1990, p.p. 14.
- *Keesing's: World Records of Events*, Cambridge, Longman (mensal).
- MILLS, Susan R. *The Financing of United Nations Peacekeeping Operations*, The Need for a Sound Financial Basis, Occasional Paper n.º 3 of the International Peace Academy, 1989, p.p. 33.
- United Nations, General Assembly. Forty-fourth session, *Resolution 44/49: Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*, A/RES/44/49, 9 February 1990, p.p. 4.
- United Nations, General Assembly, Forty-fourth session, *Report of the Secretary-General Requirements for United Nations peacekeeping operations*, A/45/217, 8 May 1990, p.p. 17.
- United Nations, *The Role of the United Nations in Conflict Resolution, Peace-Keeping, and Global Security. Annual Conference of the Department of Public Information For Non-Governmental Organizations*, UN Headquarters, 14-16 September 1988, p.p. 34.
- United Nations, Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Operations in Cyprus (for the period 1 June-4 December 1989)*, S/21010, 7 December 1989, 13 p.p. e mapas.
- United Nations, Security Council, *Resolutions: 425 (1978) of 19 March 1978; 426 (1978) of 19 March 1978; 427 (1978)*, 3 May 1978, 1 p.
- United Nations, Security Council. *Resolution: 648 (1990)*, 31 January 1990, 2 p.p. (on extension of mandate until 31 July 1990).