

Questões Actuais da Manutenção da Paz

Bernard Miyet

Subsecretário-Geral das Nações Unidas para as Operações de Manutenção da Paz

A actividade das Nações Unidas no domínio da manutenção da paz tem registado, nos últimos tempos, um acréscimo notável. Estão em curso quinze operações desse tipo em diversas partes do mundo e, na Europa, na África e na Ásia, continuam a ser elaboradas propostas que exigem um protagonismo crescente por parte da Organização Mundial. Semelhante nível de envolvimento só é possível graças ao decidido apoio prestado por alguns Estados membros, entre os quais Portugal, que contribuem com tropas. As Nações Unidas contraíram com esses países e com os seus soldados, uma profunda dívida de gratidão.

O empenhamento presente, muito intenso, segue-se a uma década durante a qual o pêndulo da confiança internacional nas Nações Unidas oscilou entre picos de entusiasmo e de descrença acerca da real valia do contributo que a Organização poderia prestar à causa da paz.

Se bem que este cepticismo se revelasse, em boa parte, injustificado, a verdade é que o entusiasmo da comunidade internacional nem sempre foi acompanhado pelo sentido prático ou pelo compromisso político que teriam permitido, às Nações Unidas, alcançar os elevados objectivos para que foram criadas. O momento actual representa uma oportunidade valiosa para as Nações Unidas mostrarem a sua real capacidade no processo de preservação da paz. Se queremos evitar a repetição dos erros que caracterizaram este ciclo pontuado de ambições excessivas e de reveses, é absolutamente imperativo que as adaptações a efectuar tenham em conta as lições do passado.

O CONTEXTO HISTÓRICO

A última vez que as Nações Unidas passaram por um incremento equivalente nas actividades de manutenção da paz, foi no final da Guerra Fria. Nessa altura, à medida que as velhas convicções se esboroavam e novos conflitos faziam a sua aparição, a comunidade internacional apelava às Nações Unidas para resolver as tensões mais persistentes e para promover a paz. Os mandatos tiveram um crescimento fulgurante, tanto em número como em dimensão.

Por vezes, como aconteceu na Namíbia, na América Central ou em Moçambique, as operações de paz apontavam para objectivos ambiciosos e alcançavam sucessos dramáticos. Noutras ocasiões, porém, não eram tidas na devida conta importantes implicações, tanto de natureza prática

como conceptual, e as acções multilaterais serviam muitas vezes para disfarçar a ausência de políticas firmes e coerentes por parte de alguns membros do Conselho de Segurança. Os agentes empenhados na manutenção da paz recebiam mandatos irrealistas, que lhes cominavam tarefas para cujo cumprimento não dispunham de suporte político nem de equipamento apropriado. O custo desta imprevidência tornou-se claro na Somália e na ex-Jugoslávia, locais onde os capacetes azuis foram humilhados, suportaram graves riscos e onde, em certas ocasiões, chegaram mesmo a ser mortos. Essas imagens de frustração e de falhanço afectaram severamente tanto o apoio político como o suporte da opinião pública às operações de manutenção da paz a cargo das Nações Unidas.

À medida que a euforia era substituída pela contenção, os Estados membros mostravam-se cada vez mais relutantes em designar forças para as operações das Nações Unidas; por vezes, essa relutância chegava a registar-se mesmo em situações em que o mandato parecia implícito. A consequência mais trágica desta tendência terá sido a demora do Conselho de Segurança em dar resposta à crise que irrompeu no Rwanda, em Abril de 1994. Em lugar de tomar as decisões que se impunham, os Estados membros preocuparam-se em limitar a sua exposição política e financeira, propondo uma repartição de tarefas entre organizações regionais e sub-regionais por um lado, e coligações multinacionais *ad hoc* por outro. Embora, globalmente, a actividade de manutenção da paz continuasse a desempenhar um papel proeminente durante os anos 90, tendo-se registado o empenhamento de tropas sob a égide da NATO, da CEI e da ECOWAS, a verdade é que, entre 1995 e 1998, as Nações Unidas não lançaram uma única operação de paz.

E no entanto, contrariando aqueles que vaticinavam um irremediável declínio nas actividades das Nações Unidas em apoio da paz e da segurança internacionais, uma nova tendência começou a firmar-se no ano passado.

Com efeito, em 1998, as Nações Unidas lançaram duas novas operações: na República Centro-Africana e na Serra Leoa. Ambas contaram com a participação de forças regionais e, nos dois casos, as Nações Unidas afirmaram-se rapidamente como um protagonista-chave na promoção da estabilidade nas áreas afectadas.

Este ano, assistimos a novos desenvolvimentos desta tendência: em Julho, foi pedido às Nações Unidas que implementassem uma nova operação de manutenção da paz em larga escala no Kosovo; estamos a iniciar a pre-

paração para executar uma operação de manutenção da paz em larga escala na República Democrática do Congo; existe uma forte probabilidade de expansão das actividades de manutenção da paz na Serra Leoa; e entretanto foi lançada uma complexa operação de natureza política em Timor Leste.

Esta súbita renovação no interesse pelas operações de manutenção da paz sob a égide das Nações Unidas reflecte a crescente tomada de consciência, pela comunidade internacional, de que os esforços de âmbito regional, ainda que possam prestar um importante contributo às actividades mais englobantes executadas pelas Nações Unidas, não constituem uma solução para o problema. As intervenções de nível regional podem complementar as acções de manutenção da paz das Nações Unidas, mas não podem substituir-se a elas. Algumas limitações tornaram-se bastante evidentes:

- em muitos casos, a cooperação com organizações de nível regional pode ser negativamente afectada por limitações estruturais, financeiras ou de planeamento, frequentemente mais gravosas do que as enfrentadas pelas Nações Unidas.
- Algumas das organizações com capacidade para disponibilizar forças, podem suscitar oposição política, seja por parte dos próprios Estados membros, seja do potencial país hospedeiro, uma vez que as motivações dos membros mais influentes das Organizações Regionais podem ser questionadas por razões históricas ou políticas. Torna-se evidente que as Nações Unidas se encontram numa posição privilegiada para reconciliar pontos de vista divergentes, bem como para levar a cabo operações cujos actores principais fazem depender o seu apoio da existência dum mandato.
- O acto de delegar (numa organização regional) pode sugerir que o compromisso ou o empenhamento da comunidade internacional não são suficientemente consistentes; e pode, além disso, conduzir a que os conflitos tenham respostas diferentes, consoante a região em que ecludam.

A expansão das actividades de nível regional também nos veio lembrar de que qualquer acção de aplicação da paz por parte da comunidade internacional necessita de autorização prévia do Conselho de Segurança. Qualquer desvio a este requisito fundamental pode afectar o cerne do

sistema de segurança internacional fundado na Carta das Nações Unidas. Se o desvio se tornar frequente, o mundo inteiro pode ver-se desprovido dum sistema que legalize e legitime o uso da força.

DESAFIOS DO FUTURO

Neste contexto, cabe às Nações Unidas um duplo papel, crucial, no enfrentamento dos actuais e complexos conflitos de natureza civil: em primeiro lugar como actor, e em segundo como coordenador das acções de terceiros. Beneficiando das experiências do passado, nós estamos hoje empenhados em racionalizar as acções de manutenção da paz das Nações Unidas, bem como em aumentar a nossa capacidade para trabalhar com diferentes parceiros e em reforçar a nossa capacidade para nos ocuparmos das causas longínquas da violência.

O recurso das Nações Unidas às acções de manutenção da paz

Já aprendemos que o cumprimento de certos pré-requisitos constitui condição *sine qua non* para o sucesso das operações de manutenção da paz das Nações Unidas: a existência duma vontade genuína de paz entre as partes em conflito; as operações terão que resultar de mandatos realistas, e as forças executantes terão que dispor dos recursos apropriados ao seu cabal cumprimento; as acções terão de ser decididas no contexto dum processo político transparente e respeitar um calendário ponderado. Sempre que as referidas acções foram utilizadas em substituição de políticas claras e coerentes, ou como um paliativo humanitário, sem levar em conta o conflito subjacente, o desastre revelou-se inevitável.

Torna-se absolutamente imperioso que o Secretariado assegure o fornecimento de informações claras, de análises rigorosas e de estimativas realistas dos custos e benefícios dos empreendimentos, tendo em vista a necessidade de se chegar às opções mais adequadas a cada situação. É igualmente vital que os Estados membros, em particular os que pertencem ao Conselho de Segurança, dêem o seu acordo a estas avaliações, que apoiem sem hesitar as decisões entretanto tomadas, e que dêem a conhecer publicamente, duma forma inequívoca, a lógica do processo. Sempre que circunstâncias imprevistas imponham uma nova abordagem, esta deve ser igualmente objecto de discussão aberta e rigorosa.

O Secretariado e os Estados membros devem avaliar em conjunto se existe, em cada situação concreta, a vontade política sem a qual a acção a empreender carecerá inevitavelmente de eficácia. O lançamento titubeante ou deficientemente fundamentado das operações de manutenção da paz não só pode minar o apoio popular à acção internacional, como se arrisca a prolongar o conflito e o sofrimento humano. Nalguns casos, não existe alternativa viável a uma actividade diplomática pacientemente conduzida.

Acção coordenada com outros parceiros

A gestão dos actuais conflitos civis, marcados por elevados potenciais de destruição, exige, para ser eficaz, o lançamento simultâneo de acções em muitas frentes. Muitas das nossas operações englobam um conjunto variado e complexo de missões multidisciplinares de âmbito alargado, o que implica o enfrentamento simultâneo de desafios diversificados. As tarefas que as forças têm de desempenhar extravasam claramente do domínio militar e incluem a assunção de responsabilidades na prestação de assistência humanitária, no auxílio a refugiados e na assistência a actos eleitorais.

A dimensão das Nações Unidas confere à Organização uma capacidade insuperável para coordenar acções num vasto leque de domínios. A coordenação no plano interno foi reforçada por um sistema de “Comités Executivos”, que promove reuniões regulares entre os chefes de departamento. Neste quadro, os requisitos para cada operação específica são estabelecidos por forças-tarefa individualizadas e a coordenação na área da missão assenta no facto de, em consequência da reforma empreendida pelo actual Secretário-Geral, o Representante Especial do Secretário-Geral se encontrar investido numa autoridade clara sobre todos os elementos das Nações Unidas no terreno.

Este ano foram adoptadas novas modalidades de coordenação, sendo de destacar os nossos esforços para alcançar complementaridades com o Banco Mundial na República Centro-Africana, país onde as responsabilidades das Nações Unidas em matéria de segurança, de eleições e de reforma institucional, foram sustentadas pelo apoio dado pelo Banco à estabilização económica e à promoção de crescimento a longo prazo. Um esforço alargado em matéria de coordenação está em curso no Kosovo, onde trabalhamos com a União Europeia na reconstrução e na reabili-

tação, e com a OSCE na construção de edifícios e instituições. Estamos também a cooperar com a KFOR e a NATO em questões militares e de segurança. O trabalho do Secretariado com vista a ampliar a cooperação não se limita às Nações Unidas e aos actores regionais, incluindo também todas as Organizações Não-Governamentais dispondo de especializações e recursos que as capacitem para apoiar com eficácia os referidos esforços. A resolução dos actuais conflitos vai provavelmente exigir a montagem de operações de manutenção da paz em locais ainda mais afastados. A globalização económica, o apaziguamento estratégico das grandes potências na sequência da Guerra Fria e a fragmentação política violenta que tem afectado inúmeros países, colocam dificuldades adicionais tanto à resolução como à gestão dos conflitos. Tentar alcançar um acordo que envolva apenas os actores políticos, na esperança de que os actores económicos – e em especial os interesses comerciais – se disponibilizem para sacrificar lucros em troca dum frágil acordo de paz, não parece apropriado; pelo menos nalguns casos, poderá ser o momento indicado para obter o empenhamento simultâneo da comunidade de negócios e das partes em litígio, propondo um acordo em cujo quadro todos possam prosperar.

Esforços para o estabelecimento duma paz duradoura no longo prazo

Muitas das actuais operações têm carácter multidisciplinar e perseguem objectivos localizados muito para lá do horizonte das crises de que se ocupam, uma vez que se torna essencial lançar os fundamentos do progresso no longo prazo. O lançamento duma operação pode proporcionar a oportunidade para que se criem as instituições políticas sem as quais, uma vez terminada uma operação de paz, os conflitos podem ressurgir. Neste contexto, as operações de manutenção da paz têm de mobilizar elementos com habilitação específica nos domínios eleitoral, dos direitos humanos e da aplicação das leis.

Temos assistido a uma rápida evolução do recurso a polícias civis em acções de manutenção da paz. As Nações Unidas têm em curso duas operações – no Haiti e na Bósnia-Herzegovina – cuja componente principal é uma força de polícia. A operação de manutenção da paz recentemente lançada no Kosovo, bem como a missão política em Timor Leste, reservam à actuação policial um papel chave.

Se bem que o progresso tenha sido rápido, um certo número de questões relacionadas com os referidos desenvolvimentos continua por esclarecer.

Começamos agora a explorar o potencial das forças policiais para assumirem uma função “executiva” nas operações de manutenção da paz, actuando como forças policiais internacionais durante o período das administrações interinas. Estamos também a iniciar a análise das potencialidades das operações de manutenção da paz no apoio a actividades pós-conflito, tais como a investigação de crimes de guerra, a prisão dos respectivos acusados e a colaboração com os tribunais internacionais. É certo que muita coisa continua por fazer, tanto no que se refere a capacidades como no que respeita às políticas adoptadas pela comunidade internacional no apoio ao alargamento do papel da lei nos cenários pós-conflito, incluindo as funções legal, judicial e penal.

A responsabilidade pelo aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas operações de manutenção da paz cabe, em última análise, ao país hospedeiro. Mas ao mesmo tempo, a comunidade internacional devia empenhar-se em lançar as fundações do progresso, mantendo-se preparada para agir numa perspectiva de longo prazo.

CONCLUSÃO

Estamos conscientes de que os conflitos vão continuar a eclodir. Um bom número de causas será familiar: o colapso de estruturas políticas envelhecidas, a identificação de segmentos da população com agrupamentos étnicos cada vez mais pequenos, a falta de estruturas para uma transferência ordeira do poder e a competição por recursos.

Muitos destes conflitos ocorrerão em países desprovidos de recursos económicos, ou que por qualquer motivo não suscitam a atenção das grandes potências. Mas isso não liberta a comunidade internacional do dever de lhes dar resposta:

- no Rwanda, a inacção constituiu uma resposta inaceitável por razões de ordem exclusivamente moral, tendo-se tornado claro que a opinião pública não apoiou a inacção da comunidade internacional face ao genocídio.
- Embora muitos dos actuais conflitos tenham características de guerra civil, a verdade é que, com frequência, eles têm importantes implicações na estabilidade regional. A sobreposição de lealdades étnicas e políticas pode transformar rapidamente numa confrontação regional ou internacional aquilo que começou como um simples conflito interno.

- Os conflitos internos podem também originar ou intensificar problemas globais, como o terrorismo, o narcotráfico, o contrabando de armas, os movimentos de refugiados e a degradação ambiental.

As Nações Unidas têm fomentado a elevação do nível de responsabilidade assumido pelas organizações ou ajustes de âmbito regional, e trabalham activamente com as referidas organizações em ordem a desenvolver as respectivas capacidades. Mas ao mesmo tempo, temos igualmente constatado que as Nações Unidas proporcionam vantagens únicas nos planos prático e político, as quais devem ser responsabilizadas pela súbita escalada das nossas actividades.

À medida que as tarefas a cargo das Nações Unidas se expandem de forma exponencial, é importante que os recursos humanos e financeiros atribuídos para a respectiva execução crescem na mesma proporção. Só uma energia e um empenhamento muito grandes na obtenção destes meios permitirão às Nações Unidas evitar a emergência dum ciclo em que as expectativas excedam sistematicamente as capacidades, circunstância que acarretaria inevitavelmente sentimentos de desapontamento e a eventual quebra de confiança nas potencialidades da Organização.

Quando as situações são adequadamente seleccionadas, as operações lançadas pelas Nações Unidas – de modo isolado ou em cooperação com outras organizações –, têm-se frequentemente revelado cruciais para a resolução dos conflitos. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas têm-se afirmado como um instrumento insubstituível para a implementação da paz. Compete-nos sem dúvida usá-lo adequadamente, por forma a garantir que ele continue disponível para as gerações futuras.