

As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis*

Mats Berdal

*Assistente de Investigação e Coordenador de Investigação
no Centro de Estudos Internacionais, Universidade de Oxford*

* A primeira versão deste artigo apareceu em Robert Patman, ed., *Security After the Cold War* (Basingstoke: MacMillan Publishers Ltd., 1999).

INTRODUÇÃO

O entendimento tradicional ou “clássico” da manutenção da paz deriva em grande parte, embora não exclusivamente, da experiência das operações das Nações Unidas (NU) durante a Guerra Fria. Apesar do termo não constar na Carta das Nações Unidas, um consenso generalizado quanto ao seu carácter essencial emergiu gradualmente, no decurso das treze operações lançadas entre 1948 e 1987. A manutenção da paz veio a revelar-se como uma forma distinta de intervenção de uma terceira parte com o objectivo de evitar a eclosão ou o ressurgir da violência entre facções em conflito. As operações no terreno implicavam normalmente o envolvimento de pessoal militar com equipamento ligeiro, cuja tarefa era controlar a violência por *outros* meios que não a imposição ou a contra-violência. Com esta finalidade, as actividades de manutenção da paz eram orientadas por três princípios estreitamente ligados: consentimento do Estado-anfitrião; uso mínimo de força, excepto em auto-defesa e imparcialidade como factor determinante da actividade operacional.

Desde o início da década de 1990, o âmbito do termo associado ao conceito de “manutenção da paz” (peacekeeping) diluiu-se em grande medida, quer nos debates públicos quer nos académicos, em torno do papel das NU no campo da segurança. A escolha do termo “manutenção da paz” para descrever as actividades das forças das NU durante a guerra na Bósnia entre 1992 e 1995, contribuiu indubitavelmente para este desgaste. De facto, a experiência da UNPROFOR levou muitos a concluir que o recurso à manutenção da paz servira apenas para encobrir as divisões entre potências externas acerca da natureza do conflito e, a um nível mais geral, reflectia uma elementar falta de decisão moral por parte da “comunidade internacional” face a um sistema internacional crescentemente violento e desordenado¹.

1 Como resultado da sua conotação com grandes fracassos políticos, pode muito bem ser que a história do termo “manutenção da paz” seja similar ao de “apaziguamento”, uma palavra que, como nota D.C.Watt, costumava referir-se a uma política desenvolvida no sentido de “evitar conflitos [mas que assumiu] o significado de aquisição da paz em proveito de interesses próprios, ainda que com o sacrifício dos interesses de outros”. Os críticos mais duros da política das NU na ex-Jugoslávia estabeleceram, claro, comparações entre as próprias políticas; i.e., eles viram a “manutenção da paz” como uma versão moderna do “apaziguamento”. D.C.Watt, “Churchill and Appeasement”, in *Churchill*, editado por R.Blake & Wm. Roger Louis (Oxford: OUP, 1993), p. 200.

Não há dúvida de que as tarefas cometidas às NU na Bósnia revelam uma natureza contraditória, que pode deduzir-se da montanha de papel de Resoluções do Conselho de Segurança e Declarações Presidenciais e que testemunha a ausência de uma política mais coerente em relação ao conflito. Este artigo preocupa-se com aquilo que se considera uma importante consequência desta experiência, nomeadamente com o facto de que as “lições sobre as condições necessárias para a manutenção da paz pelas NU parece terem sido esquecidas; e todas as possibilidades alternativas da Carta ignoradas”². Como realçou Rosalyn Higgins numa das suas palestras ao Curso Geral de Direito Internacional da Academia de Haia: “A manutenção da paz pelas NU, juntamente com as medidas colectivas que constam no Capítulo VII da Carta, parecem estar a entrar num período de profunda incoerência”³.

As observações de Higgins sugerem que, por detrás dos debates técnicos e da linguagem especializada que caracterizam grande parte dos escritos actuais sobre a “utilidade” e o “futuro da manutenção da paz”, reside uma questão de significado mais amplo: quando é que deve ser decidida uma acção militar colectivamente legitimada e que *forma* deve assumir esta acção em conflitos que, apesar da sua origem intraestatal, muitas vezes “transbordam” ou envolvem directamente Estados vizinhos?. O debate que esta questão gerou é muitas vezes referido como o debate da “doutrina da manutenção da paz” apesar de, como se referiu atrás, tocar em assuntos muito mais vastos do que a doutrina militar em sentido estrito. É com este vasto conjunto de assuntos que este artigo se preocupa principalmente. Está dividido em três partes.

A primeira parte examina brevemente a evolução da manutenção da paz após a Guerra Fria, centrando-se nas mudanças na dimensão, âmbito e contexto das operações das NU no terreno. A segunda parte examina mais de perto as implicações destas mudanças, uma vez que elas estão relacionadas com a questão do uso da força, interrogando-se, especificamente, sobre se a distinção básica entre operações baseadas no consentimento ou na imposição deve ser abandonada em favor de uma perspectiva assente num espectro de respostas militares aos conflitos contemporâneos. Finalmente, na terceira parte, são identificadas algumas lições gerais respeitantes às NU e à utilização da força.

2 Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Clarendon Press, 1994), p. 181.

3 Ibid.

I. A MANUTENÇÃO DA PAZ PELAS NU APÓS A GUERRA FRIA

“Manutenção da Paz Clássica”

Apesar de a Guerra Fria ter paralisado os trabalhos do Conselho de Segurança enquanto órgão incumbido da “responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais”⁴, isso não significou o fim definitivo do papel das NU no campo da segurança. Em vez disso, o que emergiu foi a manutenção da paz, originalmente concebida por Dag Hammarskjöld, Secretário-Geral de 1953 a 1961, como um instrumento com o qual se poderia desenvolver a função da “diplomacia preventiva”. Especificamente, Hammarskjöld argumentou que o envolvimento de uma força de manutenção da paz podia ajudar a impedir que a rivalidade entre as Grandes Potências, manifestada em conflitos locais, pudesse evoluir até se transformar em conflitos internacionais mais perigosos. Desta forma, a manutenção da paz representou um ajustamento funcional por parte das NU a um sistema político internacional dominado pela rivalidade global e pela permanente ameaça de guerra entre dois blocos de poder.

As tarefas dos responsáveis pela manutenção da paz das NU durante o período da Guerra Fria variaram consideravelmente e quase sempre envolveram mais do que a simples patrulha de uma linha de cessar-fogo estática entre beligerantes. No entanto, como se referiu, os contornos da manutenção da paz cristalizaram rapidamente. O requisito de consentimento do Estado-anfitrião para o envio de uma força, o compromisso da imparcialidade em relação a todos os antagonistas e a “proibição de qualquer iniciativa de utilização de força armada”⁵ conferem à manutenção da paz o seu carácter específico e, cumpre realçá-lo, o seu âmbito limitado. O *Summary Report* produzido pelo Secretário-Geral a seguir à criação da primeira Força de Emergência das NU para o Médio Oriente em 1956 (UNEF I) chamou a atenção para a implicação crucial que deriva destes princípios: os responsáveis pela manutenção de paz “não devem habitar-se a impôr uma solução política para resolução de problemas pendentes ou a influenciar o equilíbrio político decisivo para essa solução”⁶.

4 Carta das NU, Artigo 24 (1).

5 A/3943, Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General, 9 October 1958 (posteriormente, “A/3943, Summary Study”), para. 178.

6 Ibid., para. 167.

As NU e o fim da Guerra Fria

O fim da Guerra Fria contribuiu para um clima de optimismo e expectativa em torno das NU que não se via desde a conferência fundadora em São Francisco, em 1945. Entre 1988 e o início de 1992, o apoio prestado pela organização aos esforços destinados a impedir conflitos que anteriormente tinham sido alimentados e exacerbados pelas tensões Leste-Oeste, pareceu confirmar a visão de que as NU estariam em melhores condições para desempenhar um papel mais central quer na contenção quer na resolução de conflitos. Em 1989-90, as forças de manutenção da paz das NU supervisionaram com sucesso a transição da Namíbia do domínio sul-africano para a independência. Entre 1988 e 1991, observadores das NU estiveram envolvidos na monitorização das retiradas das tropas cubanas de Angola e das tropas soviéticas do Afeganistão. Durante o mesmo período, o progresso lento, mas seguro, do processo de paz da América Central foi apoiado pelas actividades de dois grupos de observadores das NU. Finalmente, a vontade dos Estados Unidos da América de utilizar as NU como fonte de legitimação para impor uma acção contra o Iraque durante a crise do Golfo, aumentou ainda mais as expectativas quanto à futura posição da organização no domínio da paz e da segurança internacionais. No que respeita às transformações reais que ocorreram na execução da manutenção da paz das NU, é importante distinguir entre a dimensão, o âmbito e o contexto.

Dimensão, âmbito e contexto da Manutenção da Paz no Pós-Guerra Fria

Dimensão. Entre 1948 e 1987, foram lançadas pelas NU 13 operações; desde 1987, mais de 20 novas operações foram iniciadas. Em Janeiro de 1988, o orçamento anual das NU para a manutenção da paz foi calculado em 230,4 milhões de dólares; no final de 1994, projecções preliminares apontavam para 3,6 mil milhões de dólares. Desde 1988, o número de soldados enviados para o terreno aumentou de 9.500 para um máximo de 78.000 em 1994. Ao mesmo tempo, o grupo de países que contribuem com tropas cresceu de 26 para perto de 80 e inclui hoje todos os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Esta rápida expansão colocou, obviamente, sérias dificuldades ao aparelho das NU responsável pelo planeamento e apoio às operações, bem como à direcção executiva da manutenção de paz. As deficiências em áreas como o apoio logístico e

aquisições, comando, controlo e serviços de informações, treino e pessoal especializado (especialmente engenharia e comunicações) foram todas, em alturas variadas, cruelmente expostas no terreno. A aparente incapacidade para reformular os procedimentos relativos ao financiamento, ao pessoal e, acima de tudo, às aquisições necessárias às operações das NU no terreno, tem sido e continua a ser uma fonte de frustração para as nações que contribuem com tropas e observadores. No entanto, dada a dimensão da expansão e a base organizacional a partir da qual se teve de proceder a uma rápida adaptação, a capacidade do Secretariado das NU para se ajustar (ou melhor, para improvisar) é talvez mais impressionante do que é normalmente sugerido⁷.

Âmbito. Esta impressão torna-se mais nítida se considerarmos que as transformações na prática da manutenção da paz não foram apenas de natureza quantitativa: no terreno, as operações das NU também se tornaram muito mais complexas na composição e multifacetadas nos objectivos. Uma grande quantidade de elementos civis encontram-se actualmente empenhados de forma rotineira no terreno juntamente com os soldados e, como resultado, as funções tradicionais das forças de manutenção da paz evoluíram. Cometeu-se aos elementos militares um maior número de funções de *apoio* à consecução dos objectivos de outras componentes da missão, como as agências especializadas das NU e organizações não-governamentais. Uma destas funções tem sido o fornecimento de apoio logístico, no teatro de operações, aos elementos não-militares. Uma segunda função, mais controversa, tem sido a tentativa de estabelecer “ambientes seguros”, nos quais possam ser desempenhadas tarefas não-militares.

É precisamente no que respeita ao alcance das tarefas atribuídas aos responsáveis pela manutenção da paz, que a prática das NU mudou mais marcadamente após a Guerra Fria, podendo sumariamente identificar-se oito categorias – muitas das quais se sobrepõem, não sendo nenhuma inteiramente estanque – que ganharam consistência nos últimos anos:

- a) Apoio à realização de eleições.
- b) Repatriamento de refugiados / pessoas deslocadas e assistência humanitária.

⁷ Discuti alguns destes assuntos mais aprofundadamente em “Reforming the UN’s Organisational Capacity for Peacekeeping”, in *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s*, editado por Ramesh Thakur e Carlyle Thayer (Boulder: Westview Press, Inc, 1995).

- c) Actividades de desminagem.
- d) Observação e verificação de acordos de cessar-fogo, zonas tampão, retiradas de tropas estrangeiras e respeito pelos direitos humanos.
- e) Pré-posicionamento de forças.
- f) Separação de forças, sua desmobilização e a recolha, custódia e / ou destruição de armamentos.
- g) Estabelecimento de condições seguras para a distribuição de ajuda humanitária.
- h) Desarmamento de combatentes, especialmente de forças paramilitares, unidades privadas e irregulares⁸.

As três últimas categorias – as medidas de controlo de armamento, a protecção das actividades humanitárias e o desarmamento dos combatentes – têm sido as mais complexas e controversas de todas as actividades das NU no pós-Guerra Fria. As dificuldades encontradas em cada caso têm sido intimamente ligadas à terceira área de transformação acima referida, nomeadamente, o *contexto* da manutenção da paz das NU.

Contexto. O *Summary Report* elaborado pelo Secretário-Geral a seguir ao envio da UNEF em 1958, referia-se a uma “regra” de manutenção da paz que defendia “a utilização de elementos das Nações Unidas em situações de natureza essencialmente interna”⁹. Na medida em que isto nunca constituiu uma “regra” da manutenção da paz, foi claramente abandonada. Apesar das forças das NU terem sido arrastadas para a política e os conflitos internos do Congo no início da década de 1960 (ONUC) e tenham sido mais tarde enviadas para um contexto de “guerra civil” no sul do Líbano (UNIFIL) e Chipre (UNFICYP), a inflexão para um envolvimento das NU em conflitos intra-estatais tem sido uma característica particular do período pós-Guerra Fria.

Desde 1992, apenas nove das onze novas operações das NU se relacionaram com conflitos intra-estatais. Em muitos destes, o ambiente operacional para o qual as forças foram destacadas revelou-se extremamente volátil, complexo e propenso a uma súbita escalada dos níveis de violência. Na Bósnia e na Somália, as forças de manutenção de paz trabalharam fre-

⁸ Estas categorias têm origem, e foram discutidas mais aprofundadamente, no meu artigo *Whither UN Peacekeeping?* Adelphi Paper 281 (London: Brasseys / IISS, 1993), pp. 12-25.

⁹ “A/3943, *Summary Study*”, para. 166.

quentemente apenas com um consentimento limitado das partes em conflito, sendo muitas vezes difícil identificar a frente de combate ou as autoridades políticas legítimas. De facto, uma característica que tem distinguido os conflitos em que as NU se têm envolvido tem sido “o colapso das instituições do Estado, especialmente o poder político e o poder judicial, com a resultante paralisia da governação, uma quebra da lei e da ordem, a generalização do caos e do banditismo”¹⁰. O acentuado crescimento do número de baixas nas operações de manutenção da paz das NU desde 1992 é um testemunho mórbido da transformação das circunstâncias operacionais.

É neste contexto – significativas mudanças na escala, no alcance e, acima de tudo, no enquadramento das operações das NU no terreno – que deve ser colocado o debate acerca da “doutrina da manutenção da paz” ou, como sugeri mais amplamente, o emprego ou ameaça de emprego da força.

II. A DOUTRINA DA MANUTENÇÃO DA PAZ E O USO DA FORÇA

O debate sobre a doutrina da manutenção da paz tem-se centrado na questão de saber se é ou não razoável considerar conceitos operacionais, planeamento e treino, na assunção de que existe um “terreno intermédio” ou “espectro” de actividade militar entre a manutenção da paz baseada no consentimento e a imposição da paz baseada nas tradicionais doutrinas de combate. É necessário sublinhar que não existe qualquer discordância quanto ao facto de o actual *ambiente operacional* ser muito mais complexo, volátil e perigoso do que no passado. Apesar dos defensores de uma abordagem intermédia emitirem por vezes uma opinião aparentemente contrária, muito poucos negariam que os conflitos nos quais as NU se têm envolvido são “confusos” e operacionalmente exigentes. A discordância centra-se no papel e na utilidade da força militar como resposta a tais situações.

Em suma, os defensores de uma nova abordagem “para lá da manutenção da paz mas sem chegar ao combate total”¹¹, sustentam que uma força de

10 “Position Paper Of The Secretary-General On The Occasion Of The Fiftieth Anniversary Of The United Nations”, A/50/60-S/1995/1,3 January 1995 (Supplement to An Agenda for Peace).

11 John Gerard Ruggie, “The UN and the Collective Use of Force: Whither or Whether?”, in *International Peacekeeping*, Vol.3, No.4, Winter 1996, p. 1.

manutenção da paz *não* necessita de se guiar pelo requisito do *consentimento* das partes em conflito. A razão para tal, nas palavras de Richard Connaughton, é que o “consentimento e a imparcialidade são demasiado frágeis para servir de núcleo à construção duma doutrina razoável”¹². Em vez disso, uma força militar devidamente equipada, treinada e liderada de acordo com os conceitos operacionais apropriados, pode agir em vários “níveis” intermédios de imposição¹³.

É uma visão que desafia explicitamente a doutrina do Exército Britânico de *Manutenção da Paz Alargada* publicada no início de 1995, a qual rejeita firmemente a “abordagem de espectro”, optando pela identificação de “duas categorias básicas de actividade ... manutenção da paz (incluindo Manutenção da Paz Alargada) e imposição”¹⁴. Apesar da publicação de *Manutenção da Paz Alargada* ter aparentemente alterado o debate doutrinário a favor de uma abordagem mais conservadora, tem sido prestada uma atenção renovada às interpretações que concorrem para as opções sobre o valor do “terreno intermédio”¹⁵. De facto, de acordo com Michael Pugh, “as emergentes doutrinas de operações de apoio à paz no Reino Unido, Estados Unidos da América, França e OTAN, representam uma viragem comum em direcção a uma abordagem de espectro militar, na qual a manutenção e imposição da paz são parte de um leque de opções militares”¹⁶.

As origens desta mudança são variadas e são elas próprias objecto de considerável interesse. Na Grã-Bretanha, esta alteração ainda não passou de uma hipótese e está em curso um debate sobre se, do ponto de vista doutrinário, se pode distinguir a “imposição da paz” do “combate”. O primeiro esboço de uma nova doutrina para Operação de Apoio à Paz sugere, todavia, que está a ocorrer uma mudança em prol da “abordagem de espectro”¹⁷. A aceitação da ideia de que as acções militares podem ser

12 Richard Connaughton, “Time to clear the doctrine dilemma”, *Jane's Defence Weekly*, 9 April 1994.

13 John Mackinlay and Jarat Chopra, *A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations* (Providence RI: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1993), pp. 4-5. O significado de *consentimento* está, claro, no centro do debate sobre doutrina e é discutido adiante.

14 Army Field Manual, *Wider Peacekeeping*, Fifth Draft, capítulo 2.

15 Sobre a influência de *Wider Peacekeeping* no pensamento do Exército Norte-Americano, ver *FM 100-23 Peace Operations*, HQ Department of the Army, December 1994, p. 13.

16 Michael Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep? – Implications of new peace support operations doctrine*, Forsvarsstudie No.2/1997 (Oslo: Institute for Defense Studies, 1997), p. 12.

17 *Ibid.*, p. 13. Ver também Army Field Manual, *Peace Support Operations*, First Draft, 1996 (posteriormente AFM PSO,1.draft).

qualificadas dentro de um espectro de imposição, é evidente na afirmação ali feita de que a identificação “das semelhanças e das diferenças entre a manutenção da paz baseada no consentimento, a imposição da paz com recurso à capacidade militar imparcial, e outras *operações de imposição parcial menos limitadas* ou guerra ... [é] fundamental para seleccionar o perfil mais apropriado da força e conduzir as operações”¹⁸. Nos Estados Unidos da América, o modo como a missão UNPROFOR na Bósnia finalmente deu lugar a uma nova missão liderada pela OTAN (IFOR), especialmente através da campanha aérea entre Agosto e Setembro de 1995, moldou muito do debate sobre o uso da força em operações de apoio à paz. No entanto, é em França que a ideia de uma categoria distinta de operações entre manutenção e imposição da paz, sem que aquela resulte em combate, tem vindo a ganhar consistência. Por isso, merece uma análise mais detalhada.

Existirá um terreno intermédio? – A concepção francesa de “restauration de la paix”

Foi o fracasso da resposta internacional ao desenrolar da tragédia no Ruanda, em 1994, que levou os militares franceses a questionar o que é que ainda é central na doutrina britânica de “Manutenção da Paz Alargada”, considerando que não existia nenhum terreno intermédio ou espectro de operações militares entre manutenção da paz e imposição. Apesar de se manterem muito críticos face à forma de operar do exército norte-americano na Somália, especialmente quanto à sua excessiva confiança num poder de fogo superior como meio de minimizar as baixas, os militares franceses identificaram as “operações de restabelecimento da paz” como uma terceira categoria para a qual as suas Forças Armadas deveriam estar preparadas. O objectivo declarado de tais operações seria o restabelecimento da segurança das populações civis, em condições de guerra civil ou de intensa violência, através da utilização de medidas coercivas previstas no Capítulo VII, sem se designar formalmente um agressor ou influenciar o resultado político do conflito em questão. Para transmitir a ideia por detrás da noção de operações de “restabelecimento da paz”, o termo “impar-

18 Ibid. p. 3-9, para. 27. (ênfase do autor).

cialidade activa” é por vezes utilizado por funcionários franceses responsáveis pelo desenvolvimento de doutrina¹⁹.

Apesar de não se referir especificamente ao pensamento francês, John Ruggie exprime uma visão bastante semelhante. A força, refere, pode ser “usada imparcialmente, ou seja, sem prevenções ou preconceitos, em resposta a violações de acordos, mandatos do Conselho de Segurança ou outras normas”²⁰.

Uma perspectiva semelhante pode ser encontrada no primeiro ensaio de doutrina do Exército Britânico sobre Operações de Apoio à Paz (OAP), onde “imposição da paz” não é equivalente a “guerra”, mas antes reporta-se a “operações coercivas conduzidas de forma a restabelecer ou manter a paz em situações de caos, ou entre partes sem que todas tenham dado consentimento sobre a intervenção e se encontrem envolvidas em actividades de combate, por forma a ajudar a criar as condições para as actividades diplomáticas e humanitárias de apoio a objectivos políticos”²¹. É a natureza imparcial das “operações de imposição da paz” que “as distingue de outras operações de imposição tradicionais”²².

A questão central levantada pela aparente mudança, mais evidente no pensamento militar francês, que favorece uma abordagem de “espectro”, é saber se esta representa um avanço no desenvolvimento doutrinal; se de facto reflecte uma compreensão mais clara do desafio colocado pela acção militar colectivamente legitimada, e se define a *forma* que esta acção deve assumir nos conflitos contemporâneos.

A noção de “restabelecimento da paz”, conforme é apresentada por responsáveis pela doutrina francesa, é apenas superficial e teoricamente convincente. De facto, a “abordagem espectral” é imperfeita em muitos aspectos importantes. Se adoptada sem reservas como base para o planeamento e envio de uma força, implica riscos consideráveis. Três dificuldades merecem uma atenção especial.

Em primeiro lugar, e como observou Michael Pugh, o facto de os “ambientes de conflito serem cinzentos e confusos” não sugere necessaria-

19 Entrevista privada. “Operações deste tipo”, de acordo com um Memorando sobre o assunto submetido ao Secretário-Geral das NU, “contêm o risco de escalada” e é um risco que tem de ser aceite. A noção de “domínio da escalada” está portanto implícita no conceito francês. Ver também “Supplement to An Agenda for Peace, Aide-memoire by France”, A/50/869, S/1996/71, 30 January 1996, UN Document.

20 Ruggie, “The UN and the Collective Use of Force”, p. 14.

21 Ibid., AFM PSO, 1.draft, capítulo 1, p. 1.

22 Ibid., p. 1-3 (para. 11).

mente que a solução seja a de posicionar “as operações de apoio à paz num espectro de força”²³. De facto, ao fazê-lo, pode-se estar a “encorajar a noção de que podem existir soluções militares para problemas políticos profundamente enraizados, uma noção que pode ser exacerbada pela pressão para estratégias de retirada rápida”²⁴. Por outras palavras, existe o perigo de que a fé na inovação doutrinal – tal como a fé nas soluções e progressos tecnológicos – possa obscurecer, ou pelo menos desvalorizar a importância da manutenção de um elo firme entre a utilização da força militar e o objectivo político de longo prazo que o uso da força pretende servir.

A segunda dificuldade deriva da primeira: a ideia de que uma operação de “restabelecimento da paz” pode aplicar a força de uma forma cirúrgica para manipular o comportamento de várias partes no terreno *sem* designar um inimigo, assumindo ao mesmo tempo que essa acção não influenciaria o resultado político do conflito, subestima seriamente o impacto de uma acção militar externa sobre o equilíbrio militar local, bem como sobre os interesses políticos e económicos presentes no tipo de situações complexas intra-estatais anteriormente descritas. Uma facção combatente que ficar numa situação militar e económica desvantajosa devido às acções de uma missão de “restabelecimento da paz” ou de “imposição imparcial da paz” retirará pouco benefício pelo facto de não ter sido formalmente designada *inimigo*²⁵. De igual modo, a garantia de que a acção militar dirigida contra uma parte ou facção não venha a influenciar o resultado político do conflito é pouco provável, se a acção em si não estiver claramente associada a uma estratégia política mais vasta que vise pôr termo ao conflito. Os estudos do Exército Britânico sobre as Operações de Apoio à Paz realçam que na imposição da paz “...as acções de força devem acompanhar o evoluir dos acontecimentos”²⁶. Este pode ser um caso de redacção infeliz, mas aponta um perigo real inerente a toda a abordagem espectral.

23 Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep?*, p. 22.

24 Ibid. Como Pugh acrescenta, “as preocupações sobre operações em áreas cinzentas não podem ser marginalizadas como um caso académico de concepção de um mundo menos complexo. Pelo contrário, o reconhecimento de que as situações são confusas e voláteis conduz à preocupação de que as intervenções não aumentem a sua complexidade a longo prazo.”

25 O primeiro esboço da doutrina do Exército Britânico para as Operações de Apoio à Paz acima discutido parece reconhecer isto mesmo, ao referir-se às “*inevitáveis* acusações de parcialidade que serão feitas por todas as partes nalguma etapa das operações”. Ver AFM PSO 1st Draft, p. 3-5 (ênfase do autor).

26 Ibid.

Finalmente, os que acreditam na viabilidade das “operações de restabelecimento da paz” desinteressadas e politicamente neutras, podem estar a sobrestimar a pureza dos motivos dos responsáveis pelo restabelecimento da paz, bem como a subestimar a variedade de motivos presentes – incluindo o poder político e os motivos internos – que influenciam e condicionam os Governos nas suas decisões quanto ao envio de tropas e uso da força²⁷. O exemplo mais evidente foi a *Operation Turquoise* em 1994, e é um caso de interesse particular, uma vez que inspirou os militares franceses a formalizar a doutrina para as operações de “restabelecimento da paz”²⁸. Apesar de formalmente autorizada pelo Conselho de Segurança, a *Operation Turquoise* – lançada pelos militares franceses entre 14 de Junho e 21 de Agosto de 1994 e que proporcionou uma zona de segurança para os civis Hutu e efectivos restantes das FAR no sudoeste do Ruanda – não foi apenas um esforço humanitário desinteressado, sendo visto por muitos (especialmente pelas partes no terreno) como a criação de uma “área segura para a qual o governo deposto do Ruanda podia recuar”²⁹. Tal como em anteriores intervenções francesas em África, a operação pareceu confirmar o comentário de Alain Rouvez de que “a estreita linha entre uma intervenção puramente humanitária e uma operação de estabilização de um regime é por vezes difícil de traçar”³⁰. Esta visão tem sido reforçada desde então pela prova incontestável de que o apoio francês às FAR não cessou com o início do genocídio. Quando um embargo interna-

27 Vale a pena frisar que a *percepção* de motivos poucos claros pode ser tão desestabilizadora para um ambiente operacional como a existência de agendas secretas e motivos alheios.

28 Os acontecimentos na Bósnia, em 1993, oferecem outro bom exemplo. Aqueles, especialmente nos EUA, que argumentavam a favor da “imparcialidade activa” como meio de lidar com as violações de acordos e resoluções, referem-se normalmente, com razão, ao fracasso das NU na resposta às acções militares contra as forças do Governo Bósnio, levadas a cabo pelos Sérvios da Bósnia em 1993, como exemplo de uma situação em que a força deveria ter sido utilizada mais rapidamente. No entanto a “imparcialidade activa”, tal como foi referido, também teria requerido uma acção de força contra as forças Croatas da Bósnia que, com o apoio activo de Franjo Tudjman, iniciaram uma guerra brutal contra o Governo Bósnio na Bósnia Central, em 1993. No entanto, por várias razões, o governo norte-americano não estava preparado para sancionar uma acção militar contra as forças Croatas. Isto por si só, pode-se argumentar legitimamente, não deveria ter impedido a tomada de medidas de força contra as agressões dos Sérvios Bósnios. Agressão é agressão. O que interessa é que essa acção *não* teria sido politicamente neutra, nem desinteressadamente “imparcialmente activa”. Pretender o contrário seria camuflar uma realidade diferente.

29 “France and Africa: Dangerous Liaisons”, *The Economist*, 23rd July 1994, p. 19.

30 Alain Rouvez, “French, British and Belgian Military Involvement”, in *Making War and Waging Peace: Foreign Military Intervention in Africa*, editado por David R. Smock (Washington, DC: US Institute for Peace, 1993), p. 36.

cional contra o Ruanda foi imposto a 17 de Maio de 1994, pelo menos cinco carregamentos de armas francesas foram mais tarde documentados pela *Human Rights Watch* como tendo sido entregues ao regime genocida³¹. Em vez de proporcionar um modelo para operações futuras, a *Operation Turquoise* evidenciou os perigos inerentes às operações de “restabelecimento da paz”.

Se a “abordagem espectral” não é satisfatória, quais são as lições a retirar da experiência das operações das NU no terreno desde 1992?³²

Manutenção da Paz, o uso da força e o imperativo da escolha

Não pode haver dúvidas de que as actividades de manutenção da paz das NU, desde 1992, têm revelado as grandes deficiências das estruturas existentes para montar, gerir e sustentar as operações no terreno. No entanto, isto não significa que a distinção entre actividades baseadas no consentimento e essencialmente não ameaçadoras por um lado, e de imposição, por outro, deva ser abandonada. A razão básica para que ela se mantenha foi sucintamente referida pelo Secretário-Geral das NU em 1995. “A lógica da manutenção da paz”, referiu, “deriva de premissas políticas e militares que são muito distintas das da imposição; e a dinâmica das últimas é incompatível com o processo político que a manutenção da paz visa facilitar”³³. Isto não pretende sugerir que o consentimento, especialmente no tipo de ambientes operacionais acima discutido, seja uma qualidade absoluta. Nem exclui o uso da força por parte das forças de manutenção de paz. Significa, porém, que a tarefa

31 *Rearming with Impunity: International Support for the Perpetrators of the Genocide*, Human Rights Watch Arms Project, Vol.7, No.4, May 1995, pp. 6-7. Ver também o importante livro de Gerard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide* (London: Hurst & Company, 1996) especialmente os capítulos 7 e 8. A natureza do envolvimento francês levanta uma questão muito séria quanto ao significado mais profundo da afirmação do Almirante Jacques Lanxade de 1995 de que a *Operation Turquoise* proporcionara um “balanço muito positivo”. O Almirante Lanxade fez esta observação enquanto Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas Francesas. Citado em Mel McNulty, “France, Rwanda and Military Intervention: a double discrediting”, *International Peacekeeping*, Vol.4, No.3 (1997). Juntamente com outras provas, o artigo de McNulty, que se baseia numa pesquisa de terreno original, demonstra claramente como é que a política francesa foi instrumental na exacerbação e prolongamento do conflito na África Central na década de 1990, com consequências profundamente trágicas.

32 Para uma série de implicações “não-militares” de uma abordagem de espectro que reforça o meu ceticismo, ver Pugh, *From Mission Cringe to Mission Creep?*

33 S/1995/1, 3 January 1995, para. 33.

primordial de uma força de manutenção de paz é proporcionar apoio local para alargar a margem de consentimento que existe no terreno. É esta consciente promoção do consentimento – tal como se traduz nos métodos e procedimentos operacionais dos soldados no terreno – que distingue a manutenção da imposição da paz. Acima de tudo, estes dois conjuntos de actividades muito diferentes não devem, como aconteceu na Somália no Verão de 1993, ser combinados *numa* mesma operação. Fazê-lo, é convidar à *desestabilização* política e militar do ambiente para o qual as forças são destacadas³⁴, sendo isto um convite ao desastre.

Se estas são as dolorosas lições da “manutenção da paz” das NU na década de 1990, quais são as implicações no que respeita ao uso da força? O primeiro ponto a realçar é o de que a reafirmação da distinção entre actividades baseadas no consentimento e na imposição não implica oposição à imposição da paz *per se*. Pelo contrário, torna a escolha instrumental mais relevante ao enfatizar que, em vários casos, a manutenção da paz não será apropriada e que decisões difíceis respeitantes ao uso da força deverão ser tomadas. Ao identificar-se a “imposição da paz” como uma área de actividade distinta do combate, na qual supostamente o “domínio da escalada” poderia ser mantido, os defensores da abordagem espectral estão, intencionalmente ou não, a permitir que os governos evitem tomar decisões difíceis acerca das implicações do envio de pessoal militar. Enquanto os adeptos das operações “musculadas” e de “área cinzenta” as vêem como desenvolvimentos progressivos de uma anterior abordagem, mais modesta relativamente a situações de emergência complexas, os Governos, a julgar pelo que se registou na Bósnia, consideram-nas uma forma de limitar o envolvimento e de evitar o tipo de decisões que a natureza do conflito possa vir a exigir.

Considerações adicionais poderão ser feitas a partir dos acontecimentos ocorridos na Bósnia: ou seja, é possível passar da manutenção da paz para a imposição, mas a decisão tem de reflectir uma escolha ponderada. Em termos de operações futuras, uma implicação importante é a de que uma força militar *inicialmente* enviada com o objectivo de manter a paz deve

34 Como refere o *Supplement*, “nada é mais perigoso para uma operação de manutenção da paz do que pedir-lhe que utilize a força quando a sua composição presente, armamento, apoio logístico e forças no terreno lhe negam a capacidade de o fazer.” Rosalyn Higgins tem um argumento ainda mais poderoso: “falar da necessidade de mais ‘manutenção de paz musculada’ prova simplesmente que *ab initio* foi escolhido o mandato errado.” Rosalyn Higgins, “Peace and Security: Achievements and Failures”, *European Journal of International Law*, Vol.6, No.3, 1995, p. 459.

possuir um grau de flexibilidade operacional – a nível de efectivos, mobilidade e equipamento – que lhe permita realizar a transição para a imposição e concretizá-la, se tal for necessário. Algumas destas lições parecem já ter sido aprendidas pelo Exército Britânico, o que se reflecte de alguma forma nos planos esboçados para uma Força Multinacional no Zaire em Dezembro de 1996 (*Operation Purposeful*). Previa-se o envio de uma brigada móvel pronta a combater e que, caso fosse posicionada, estaria apta a defender-se, a enfrentar uma escalada e, se a decisão política assim o indicasse, a retirar do teatro de operações.

Questionam-se os termos em que tudo isto coloca o documento *Manutenção da Paz Alargada* que constituiu o ponto de referência fulcral para grande parte do recente debate sobre o emprego da força em operações de manutenção da paz.

Manutenção de Paz Alargada: basicamente imperfeita?

As críticas feitas a *Manutenção da Paz Alargada*, considerando o documento “inútil” e uma “armadilha”, concentraram-se na dificuldade em identificar, nas operações de manutenção da paz contemporâneas, uma linha divisória baseada no consentimento³⁵. O enfoque neste aspecto doutrinal foi sublinhado pelo General Michael Rose quando se referiu a uma “linha Mogadíscio”, dando a impressão enganadora de que o consentimento deveria de facto ser visto como uma qualidade absoluta. Na realidade, a *Manutenção da Paz Alargada* é bastante clara, quando constata que o consentimento está normalmente longe de ser absoluto. Em vez disso, segundo afirma Allan Mallinson, a doutrina considerada envolve “o entendimento de que existe consentimento suficiente para começar a trabalhar, na perspectiva de que essa actividade, se bem conduzida, acabará por alargar o consentimento, tanto no nível estratégico como no operacional ou no tático”³⁶. Muito pouco na recente experiência de operações de paz sugere que uma *Manutenção da Paz Alargada* venha a exigir uma actualização pelo facto de manter uma distinção entre operações baseadas no consentimento e operações de imposição.

35 Richard Connaughton, “Wider Peacekeeping – How Wide of the Mark?”, *The British Army Review*, No.111, p. 57.

36 Allan Mallinson, “Wider Peacekeeping – An option of difficulties”, *The British Army Review*, No.111. O artigo de Mallinson é uma resposta convincente, bem construída e argumentada à asserção de Richard Connaughton de que a *manutenção de paz “alargada”* é um “perigoso disparate”.

Isto não significa que a *Manutenção da Paz Alargada* seja um documento perfeito. Na medida em que manifesta uma confiança excessiva nas virtudes da vulnerabilidade por parte das forças de manutenção de paz (i.e. por forma a acentuar a sua postura não ameaçadora), uma mudança de ênfase pode ser útil. O motivo para tal já foi apontado: “ambientes cinzentos e confusos” privilegiam os aspectos da flexibilidade e da protecção da força, o que por sua vez permite a esta força, em resposta a uma *decisão política*, passar da manutenção para a imposição da paz. A tragédia da Força de *Protecção* das NU na Bósnia residiu no facto de, na fase de posicionamento, se ter confrontado com questões que se prendiam com a sua própria protecção, deixando isolados aqueles que tinha por missão proteger. Só após ter sido reforçada, no Verão de 1995, com a Força de Reacção Rápida, foi possível a transição para a imposição da paz³⁷. Mas há mais uma razão pela qual a *Manutenção da Paz Alargada* permanece um documento de raciocínio incisivo e útil sobre os requisitos da manutenção da paz, o qual normalmente é ignorado nas discussões e críticas. O documento afirma explicitamente a necessidade de se fazerem escolhas. Nessa medida, é tudo menos uma “armadilha”, e as suas implicações tornam-no uma leitura desconfortável para os decisores políticos. A distinção entre duas categorias de actividades não implica que:

...uma força das NU não pode ou não deve levar a cabo operações de imposição da paz desde o início, se tal for exigido pela análise da missão e pelas condições no terreno. Nem pretende sugerir que um contingente de Manutenção da Paz Alargada seja necessariamente incapaz de transitar para tais operações. A transição para a imposição da paz, no entanto, deve ser um acto deliberado, premeditado, tendo em conta os riscos envolvidos, aos quais devem corresponder níveis de força, equipamento e doutrina apropriados ... A escolha sobre o curso da acção a seguir deve ser feita desde o início. Uma vez tomada a *decisão política*, os executores no terreno devem agir em consonância, não podendo misturar manutenção de paz com imposição de paz...³⁸

37 A passagem para a imposição também foi auxiliada, claro, pelo facto de pontos militarmente vulneráveis – como os pontos de recolha de armas espalhados pela Bósnia – terem sido abandonados.

38 Army Field Manual, *Wider Peacekeeping*, Fifth Draft, capítulo 2.

Não é possível escapar de escolhas políticas difíceis, com as quais muitos Governos se têm mostrado moralmente pouco à vontade. A experiência das operações das NU no terreno, na década de 1990, demonstrou claramente que as decisões tomadas em nome de compromissos políticos e práticos, as políticas do mínimo denominador comum e a mistura da manutenção da paz com “elementos” de imposição, encerram um potencial desastroso.

III. CONCLUSÃO

Em termos de futuras operações de manutenção da paz, a principal implicação dos argumentos expostos neste artigo é a de que é necessário dedicar uma maior atenção à escolha instrumental de intervenção num conflito. A experiência da manutenção da paz no pós-Guerra Fria está longe de ser completamente estéril, não se devendo basear as análises de futuras operações exclusivamente no caso da Bósnia. No entanto, a lição geral da Bósnia é muito importante: na ex-Jugoslávia e durante a maior parte do tempo, as NU serviram a “comunidade internacional”, agindo como substituto de um acordo ou política coerente face ao conflito. Como foi sugerido neste artigo, podemos interrogar-nos legitimamente sobre se a manutenção da paz teria sido o instrumento correcto a ser aplicado ao caso particular da ex-Jugoslávia³⁹. Uma crítica abrangente realizada pelas NU sobre a sua operação em Maio de 1995, considerada como “inútil” por membros-chave do Conselho de Segurança⁴⁰, explanou perfeitamente a situação na qual as NU se viram gradualmente colocadas:

A UNPROFOR permanece posicionada numa situação de guerra onde, após três anos, ainda não há uma paz para manter. A sua posição é ainda mais complicada pelo facto do seu mandato inicial de manutenção da paz, que não pode ser implementado sem a cooperação de todas as partes, ter vindo a ser gradualmente alargado de forma a incluir elementos de imposição, começando (a UNPROFOR) a ser vista como uma parte do conflito. ... Como resultado destas contradições, a UNPROFOR encontra-se agora

³⁹ Para uma argumentação persuasiva nesta linha de pensamento, ver Rosalyn Higgins, “The New United Nations and former Yugoslavia”, *International Affairs*, 69, 3 (1993).

⁴⁰ Entrevista privada.

paralisada, constituindo um alvo para ambos os lados, sendo recusado o reabastecimento, estando restringida nos seus movimentos e sujeita a críticas constantes...⁴¹

Para assegurar que situações como esta não se repitam, os Estados-membros, incapazes de acordar entre si uma base para a segurança internacional, devem encorajar a Organização a reforçar a sua capacidade de montar, gerir e sustentar um leque mais vasto de operações baseadas no consentimento. Muitas das tarefas acima mencionadas, especialmente actividades de apoio eleitoral e operações de ajuda humanitária, têm de facto sido desempenhadas muito mais eficientemente pelas NU do que por algumas organizações regionais que se têm envolvido em actividades do mesmo tipo. O nível de consentimento necessário para desempenhar as tarefas que necessitam de ser realizadas é de difícil avaliação e, nalguns casos, a imposição será a única resposta apropriada a circunstâncias particulares. No entanto, é mais provável que a imposição seja organizada pela coligação de vontades, ou mesmo unilateralmente, o que não deve constituir motivo para a sua exclusão.

41 Relatório do Secretário-Geral após as Resoluções 982 e 987 do Conselho de Segurança, 30 de Maio de 1995, pp. 33-34.