

Nações Unidas

Resoluções contra o terrorismo, que efeito?

Maria João Seabra

Os ataques terroristas de 11 de Setembro a Nova Iorque e Washington abalaram todo o mundo e marcaram decididamente o início do século XXI.

Já poucas esperanças existiam nas possibilidades de uma nova ordem internacional, marcada pelo respeito pelos direitos humanos, pelo multilateralismo e pela afirmação crescente de organismos de regulação internacional capazes de organizar e fazer vingar regras comumente definidas e aceites por todos. Se todo o optimismo provocado pelo fim da Guerra Fria já tinha dado lugar a um crescente pessimismo, as perspectivas actuais não auguram um futuro auspicioso para uma hipótese credível de ordem internacional.

No rescaldo dos acontecimentos de 11 de Setembro, para além do predomínio óbvio que assumiu a resposta militar liderada pelos Estados Unidos, importa igualmente analisar o comportamento e a actuação das Nações Unidas: até que ponto estiveram à altura da situação, que medidas desenvolveram, tanto antes como depois da data fatídica, que papel poderão vir a ter no futuro próximo, tanto em relação à luta contra o terrorismo como em relação ao Afeganistão, até agora o palco central desta luta.

As Nações Unidas e o Afeganistão

No pós-11 de Setembro, diversos nomes assumiram uma importância central na cena internacional. Afeganistão, Taliban, Mullah Omar, Osama Bin Laden são vocábulos que saltaram para as páginas de todos os jornais, para a antena de todas as estações de rádio, para as emissões de todas as estações de televisão. Mas se é certo que todo este protagonismo é inteiramente justificado, não é menos certo que estes nomes já estavam bem presentes na agenda internacional e já levantavam questões sérias, que apelavam para uma actuação pertinente da comunidade internacional e das Nações Unidas.

A ascensão do regime Taliban ao poder em Cabul nunca foi propriamente vista com bons olhos pela comunidade internacional, o que, aliás, se torna claro pela recusa da esmagadora maioria dos países em reconhecer oficialmente o regime. As Nações Unidas não foram excepção e o regime dos estudantes de teologia nunca foi reconhecido pela organização.

As Nações Unidas não despertaram para o problema do Afeganistão apenas a 11 de Setembro. O Conselho de Segurança já tinha emitido mandatos relativos a esta questão anteriormente, expressando sistematicamente a sua preocupação relativamente à situação de guerra civil vivida no país, às contínuas violações de direitos humanos, particularmente contra as mulheres (e também relativamente à produção de drogas ilícitas), perpetradas pelo regime liderado pelo Mullah Omar. A condenação acentuou-se claramente a partir de Agosto de 1998, na sequência dos atentados terroristas contra as embaixadas dos Estados Unidos em Nairobi e Dar es Salaam, atribuídas igualmente à Al-Qaeda de Bin Laden, que a partir daí se supõe encontrar abrigo no Afeganistão. A partir desta altura, o Conselho de Segurança passa a considerar que a cumplicidade existente entre o regime Taliban e o terrorismo constitui uma ameaça à paz e segurança internacional, impondo-se a actuação ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A resolução 1267, de 15 de Outubro de 1999, decreta o estabelecimento de sanções ao regime Taliban. Nela, o Conselho de Segurança exige que os Taliban deixem de autorizar a utilização do território afegão sob o seu controlo como santuário e zona de

treino para organizações terroristas internacionais e que entreguem Osama Bin Laden. Caso não sejam cumpridas estas exigências – como foi o caso – o conselho de segurança decreta a proibição de voos e o congelamento de recursos financeiros eventualmente disponíveis para uso do regime Taliban. Estas sanções são posteriormente reiteradas e reforçadas pela resolução 1333, de 19 de Dezembro de 2000, que passa a proibir também o comércio de armamento e a assistência técnico-militar. O Conselho de Segurança decreta também o encerramento das missões Taliban no exterior, bem como dos escritórios das linhas aéreas afegãs. Esta resolução não deixa, no entanto, de salientar a grave situação humanitária do país e a necessidade de manter o auxílio à população.

À luz de todos os acontecimentos ocorridos desde Setembro, torna-se óbvio constatar o a falta de adequação e mesmo o falhanço destas decisões tomadas pelo Conselho de Segurança. A exemplo de numerosas outras resoluções tomadas por este organismo, a realidade demonstrou, de forma categórica, até hoje, que só há duas hipóteses de aplicar na prática resoluções do Conselho de Segurança: quando são tomadas de comum acordo com as partes envolvidas e quando há uma imposição efectiva, com recurso a meios militares. Até Setembro de 2001, nenhuma destas condições se verificou. O regime Taliban não fez qualquer esforço para cumprir as exigências do Conselho de Segurança; este, por seu lado, também não fez qualquer esforço efectivo para que a resolução fosse acatada – o que só poderia ser acontecer caso os Estados membros estivessem dispostos a utilizar meios militares para a pôr em prática. Assim, na ausência de qualquer medida efectiva, as resoluções limitaram-se a ser meras declarações, sem qualquer resultado prático – uma condenação sem sanção.

Como consequência, manteve-se no poder em Cabul um poder que, com poucas excepções, ninguém reconhecia, a degradação da situação humanitária e as violações dos direitos humanos no terreno foram-se intensificando e o território afegão continuou a ser utilizado como abrigo e porto-seguro para organizações terroristas e para Osama Bin Laden.

O pós-11 de Setembro

As Nações Unidas foram rápidas a reagir aos acontecimentos de 11 de Setembro. O Conselho de Segurança condenou os atentados terroristas na resolução aprovada a 12 de Setembro (Resolução 1368), considerando-os como atentados à paz e à segurança internacional. A partir daqui, a acção das Nações Unidas concentrou-se em duas vertentes fundamentais: por um lado, a luta contra o terrorismo e, por outro, a criação das condições necessárias para, no fundo, restabelecer uma autoridade estatal internacionalmente aceite no Afeganistão.

A resolução 1373 (de 28 de Setembro de 2001) fornece aos Estados a base de legitimidade necessária para combater organizações terroristas, sobretudo ao nível do acesso a fundos e meios financeiros e exortando-os a desenvolver todas as acções necessárias para dificultar a movimentação e organização logística de redes de terrorismo internacional. Nesta mesma resolução, o Conselho de Segurança reafirma o direito, individual e colectivo, de autodefesa, legitimando desta forma a acção militar liderada pelos Estados Unidos contra o Afeganistão.

Simultaneamente, coube às Nações Unidas liderar o esforço de constituição de um governo provisório no Afeganistão, governo esse que tem como principal missão convocar a Loya Jirga, a assembleia tradicional de onde sairá a futura constituição do país, seguindo-se a realização de eleições gerais. É na sequência dessas negociações, que culminam na reunião de Bona, que se forma o governo provisório do Afeganistão,

liderado por Hamid Karzai. É também em Bona que os diversos representantes afegãos acordam em solicitar às Nações Unidas a constituição de uma força militar, com o objectivo de manter a segurança em Cabul e nas zonas adjacentes, podendo, eventualmente, expandir a sua actuação a outras áreas. É, assim, formalmente, no contexto explícito de solicitação por parte das autoridades afegãs que se desenha a formação da International Security Assistance Force (ISAF), liderada pelo Reino Unido e autorizada pela resolução 1386, de 20 de Dezembro de 2001. O particular contexto de formação desta força faz com que o seu mandato seja muito vago, nomeadamente no que se refere ao objectivo específico da força e aos meios que poderá usar para os alcançar. Basicamente, autoriza os Estados membros participantes na ISAF a tomarem todas as medidas necessárias ao cumprimento do mandato, mas remetendo sempre para os termos do acordo de Bona.

As circunstâncias particulares que rodeiam a acção das Nações Unidas e dos Estados Unidos no Afeganistão geram algumas situações paradoxais. A ISAF, solicitada pelo governo provisório e mandatada pela Nações Unidas, está confinada a Cabul, enquanto os problemas mais sérios de segurança, nomeadamente a existência de bolsas resistentes de combatentes Taliban e da Al-Qaeda, ocorrem noutros locais do Afeganistão. Ao mesmo tempo, estão presentes no terreno tropas, dos Estados Unidos e de outros países aliados, que não se encontram enquadradas pela ISAF, e continuam, se bem que agora de forma muito esporádica, alguns bombardeamentos. Esta situação pode mesmo levar a questionar a autoridade do governo provisório sobre a totalidade do território afegão, o que poderá não ser um indício muito prometedor para a pacificação e reconciliação das várias facções afegãs.

Este paradoxo remete-nos para uma dupla leitura da actuação das Nações Unidas, com os seus aspectos positivos e negativos. A quase «divisão de trabalho» entre os Estados Unidos e os seus mais directos aliados e as Nações Unidas permitiu dissociar de forma muito explícita o combate aos Taliban e à Al-Qaeda da ajuda a prestar aos afegãos. Desta forma, ficou muito claro que o que estava em causa com a actuação militar americana era o terrorismo e os seus apoiantes e não o Afeganistão em si mesmo, país que a acção das Nações Unidas procura reunificar, criando as condições para o estabelecimento de um clima de paz que lhe permita recuperar de mais de 20 anos de guerra, contra a União Soviética primeiro, civil em seguida.

Mas o lado negativo desta ausência das Nações Unidas na condução de operações militares de ataque ao terrorismo, a limitação da sua actuação no terreno após a cessação das hostilidades e a sua ausência na condução dos processos relativos a eventuais membros da Al-Qaeda e a dirigentes do regime Taliban, começa agora a emergir com redobrada força.

Já anteriormente se tinham levantado suspeitas relativamente ao tratamento dado a prisioneiros Taliban por parte de forças da Aliança do Norte (basta recordar Mazar-i-Shariff) e actualmente questiona-se o tratamento dado aos prisioneiros por parte das forças americanas, nomeadamente as condições da sua transferência para a base de Guantanamo e a sua permanência neste campo de detenção. Por mais que os Estados Unidos aleguem que não se trata de prisioneiros de guerra, logo não sujeitos às regras da Convenção de Genebra, nada pode justificar as dúvidas que pairam sobre o tratamento a que estão a ser submetidos. Pode mesmo fazer-se a comparação (com todas as diferenças óbvias) com o tratamento dado aos prisioneiros sob a alçada do TPI para a ex-Jugoslávia). Aliás, as mesmas dúvidas se estendem aos julgamentos a que serão submetidos estes prisioneiros, sobretudo devido à possibilidade de virem a ser julgados por tribunais militares americanos.

A limitada actuação das Nações Unidas teve, assim, como maior mérito, dissociar terrorismo e Afeganistão, não lançando sobre os seus cidadãos o anátema de serem inevitavelmente terroristas ou mesmo Talibans. Permitiu igualmente manter sempre em primeiro plano a tragédia humanitária e manter, no limite das possibilidades, o fluxo de ajuda absolutamente imprescindível à sobrevivência da maioria da população afegã. Ou seja, se é certo que as (limitadas) sanções decretadas pelas Nações Unidas não tiveram qualquer efeito na transformação do regime Taliban, também é certo que o sofrimento do povo afegão não decorreu da imposição de sanções mais drásticas por parte das Nações Unidas, a exemplo do que sucede com o Iraque.

Mas, se se tiver em consideração que a luta contra o terrorismo não acaba, de forma alguma, no Afeganistão, a actuação, ou a sua ausência, das Nações Unidas não parece prenunciar que venha a desempenhar um papel mais relevante. O secretário-geral Kofi Annan afirmou que as Nações Unidas deveriam ter a coragem de reconhecer que, se existem objectivos comuns, também existem inimigos comuns. Resta saber se haverá consenso relativamente à forma – que deveria ser comum – de combater.