

In 2003, several factors converged to alter significantly the regional and international approach to the Liberian conflict. In Africa as a whole, the reinforcement conflict management and resolution capabilities resulted in important diplomatic and mediation efforts. At the sub-regional level, the failure of the ECOMOG intervention in early 1990s led to conceptual and institutional changes within the CEDEAO, which allowed for rapid reaction and deployment in 2003. The presence of international peace-keeping forces is also fundamental in several African conflicts (UNAMSIL and Liberia and MONUC in Congo are currently the largest UN peace missions in the world), despite all the difficulties with mandates and the direct involvement of troops from developed countries. The fact that the UN is simultaneously intervening in three West African conflicts puts it in a unique position to implement a regional security approach that can address the crossed movements of armaments, rebel groups and refugees effectively. The challenge of reconciliation is even more complex than that of conflict resolution, as illustrated by current processes in the D. R. Congo or Sierra Leone. The trial of Charles Taylor is only one aspect of the future challenges to the consolidation of peace in Liberia, which involve the reestablishment of minimum levels of human security, the disarmament of militias and rebels groups, the restructuring and reinforcement of democratic institutions, and the restoration of a sense of national identity and community.

Charles Taylor chegou ao poder na Libéria em 1997. Já este era um país dilacerado, preso nas contradições da sua história, lembrado pelo mundo apenas por imagens e factos menos positivos, como a guerra civil que desde 1989 fez cerca de 30 mil vítimas civis e quase um milhão de deslocados. O passado mostrava-nos a peculiaridade de uma sociedade fracturada, em que a necessidade de criação de um país para repatriar os escravos libertos antes da abolição da escravatura nos Estados Unidos conduziu a um domínio destes sobre a diversidade de povos existentes no território, na sua maioria oriundos do Mali.

Intervenção externa 8 resolução de conflitos: o caso da Libéria

Patrícia Magalhães Ferreira^{as}

Abstract

O presente continua a revelar-nos a profundidade dessa fractura, com os cerca de 45 mil descendentes dos escravos americanos a constituírem o núcleo da elite liberiana, controlando os sectores estratégicos da economia – petróleo, borracha e diamantes – e assegurando as ligações ao capital internacional. Isto apesar de Samuel Doe ter executado os principais dirigentes políticos desta elite governante, quando em 1980 tomou o poder através de um golpe de Estado, transferindo para si e para a sua etnia (*krahn*) o monopólio do poder e dos privilégios subjacentes. O facto de a governação de se ter tornado progressivamente mais repressiva e intolerante face a qualquer tipo de oposição ao regime, acabou por determinar uma degradação endógena, que conduziu a várias tentativas de derrube por parte de antigos aliados. A criação da Frente Patriótica Nacional da Libéria (*National Patriotic Front of Liberia* – NPFL), uma coligação alargada de opositores ao regime e liderada por Charles Taylor (antigo membro do regime) é disso exemplo. Em 1990, o movimento contava já com mais de 10 mil combatentes e o apoio tácito ou explícito de vários países da região, como o Burkina Faso, a Costa do Marfim ou o Gana.

O previsível impacto regional da rebelião conduziu pela primeira vez a uma reacção concertada ao nível da principal estrutura de integração na região – a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). A criação de uma força militar de paz, o *Ecomog Monitoring Group* (ECOMOG), constituiu um passo fundamental para o processo de reforço das capacidades regionais de gestão e resolução de conflitos. No entanto, a sua actuação foi alvo de fortes críticas pela ausência de imparcialidade e pelas graves violações de direitos humanos perpetradas por alguns efectivos no decurso da intervenção. Em 1992, a sua missão tinha ultrapassado claramente a linha limite da manutenção da paz (*peace-keeping*), desenvolvendo acções de construção activa ou mesmo imposição dessa paz (*peace-enforcement*) e pretendendo impedir a chegada das tropas da NPFL a Monrovia durante a operação *Octopus* de Charles Taylor. A ECOMOG desempenhou um papel decisivo no rearmamento do antigo exército de Samuel Doe e no apoio à milícia ULIMO para defesa da capital contra os ataques dos rebeldes³⁹.

A força regional revelou-se igualmente incapaz de impedir uma escalada da violência e de fragmentação das forças em conflito, cada vez mais polarizadas em torno de pequenos grupos de milícias e empenhadas no controlo de pequenas zonas do território que lhes permitissem assegurar o negócio de diamantes ou madeira. O estado de anarquia impôs-se para além de todas as tentativas de mediação e dos acordos de paz entretanto assinados – Acordo de Cotonou em Julho de 1993 e Acordo de Abuja em Agosto de 1995. Se, por um lado, as rondas negociais patrocinadas pela CEDEAO revelaram uma cisão de posições entre Estados francófonos e anglófonos, por outro lado, a falta de neutralidade da força militar regional, claramente dominada pelos interesses nigerianos, veio revelar-se como um obstáculo importante à obtenção de um compromisso duradouro entre as partes beligerantes.

Após mais de uma dezena de processos de negociação falhados, os contendores conseguem finalmente, em 1995, chegar a um acordo relativamente à sua integração num governo de transição, ao desarmamento e realização posterior de eleições. A pressão internacional, nomeadamente através da criação da Missão de Observação das Nações Unidas para a Libéria (MONUL/UNOMIL), tinha dado alguns frutos.

A vitória indiscutível de Charles Taylor nas eleições de 1997, cuja campanha foi baseada no controlo da única estação de rádio nacional e na distribuição de bens financiados pela ex-

ploração ilícita dos recursos do país, demonstra a ausência de uma alternativa cuja força e legitimidade fossem amplamente reconhecidas e também o receio da população liberiana relativamente a uma continuação do conflito caso a NPFL perdesse o escrutínio.

Apesar da situação herdada ser desastrosa ao nível social e económico, a governação de Taylor cedo confirmou as opiniões mais pessimistas quanto às suas intenções de investir realmente no desenvolvimento e na reconciliação do país. Ao nível interno, os últimos seis anos assentaram numa delapidação das riquezas naturais do território, através da exploração de diamantes, produtos madeireiros, ferro e borracha, exclusiva-mente para benefício pessoal. O forte desejo de uma paz efectiva, expresso nas urnas pela generalidade da população liberiana, transformou-se num sonho adiado, já que o legado de tensão étnica e violência inter-comunitária se manteve activo em várias zonas do território, com a formação de novas milícias de oposição ao regime, tais como os Liberianos Unidos para a Reconciliação e Democracia (*Liberians United for Reconciliation and Democracy – LURD*) ou o Movimento para a Democracia na Libéria (*Movement for Democracy in Liberia – MODEL*). No plano externo, a conhecida ligação aos rebeldes da Serra Leoa, quer através de apoio militar, quer na relação de convivência com as atrocidades cometidas, quer ainda do envolvimento directo na exploração de diamantes a partir das áreas controladas por aquele movimento de guerrilha, originaram uma condenação generalizada ao nível internacional, ainda que tardia.

Em 2003, uma multiplicidade de factores convergiram para uma mudança importante de abordagem relativamente à situação de instabilidade na Libéria e aos factores que, ao nível regional, se entrelaçam numa rede complexa de causas e consequências do conflito.

Para além dos elementos de insatisfação interna que conduziram a uma situação insustentável para Charles Taylor, esses factores são, em grande medida, regionais e internacionais. Dizem respeito, em parte, a um reforço evidente das capacidades africanas de gestão e resolução de conflitos, com a União Africana (UA) a eleger a prevenção e resolução de conflitos como campo privilegiado de actuação, ciente da importância vital da estabilidade político-social para a prossecução de quaisquer planos de desenvolvimento ou estratégias de integração do continente na economia mundial. As iniciativas político-diplomáticas de mediação africana tomaram nos últimos anos uma importância crescente, bem como a capacidade de intervenção em forças de paz regionais ou internacionais, como demonstram os processos de paz actualmente em curso no Burundi, República Democrática do Congo, Somália, Sudão, Libéria ou Serra Leoa. Nesse sentido, a criação do Conselho de Paz e Segurança da UA pode vir a constituir um passo positivo no reforço dessas capacidades, caso sejam ultrapassados os problemas de sustentabilidade financeira actualmente existentes.

Ao nível regional, os erros cometidos pela CEDEAO no processo de intervenção na Libéria suscitaram uma alteração dos objectivos da organização, no sentido de focalizar a sua actuação nos domínios da paz e segurança, incluindo questões relacionadas directa ou indirectamente com os conflitos em curso na região, tais como o recrutamento forçado de crianças-soldado ou a proliferação ilegal de armas leves. A criação do Conselho de Mediação e Segurança no seio desta organização, no final da década de 90, permitindo uma intervenção militar com maioria de 2/3 dos votos, bem como a posição nigeriana de permitir que os Estados prontos a intervir avancem imediatamente para o terreno do conflito, permitiram desbloquear diversas acções que numa situação de unanimidade não teriam tido a rapidez necessária. O exemplo da recente

intervenção na Libéria é paradigmático, uma vez que, perante a deterioração evidente das condições de segurança em Julho do corrente ano, a Nigéria optou por reorientar para Monrovia um contingente militar que se encontrava em processo de regresso da Serra Leoa, permitindo assim colocar efectivos no terreno, num curto espaço de tempo e numa fase crítica das hostilidades.

No âmbito externo, a ONU continua a ser o único actor legitimamente reconhecido para levar a cabo missões de paz, embora com dificuldades operacionais evidentes. A primeira dificuldade diz respeito à relutância dos países mais desenvolvidos em correrem os riscos inerentes a um envolvimento efectivo de recursos humanos em intervenções militares, desde que o “efeito Somália” e a reorientação dos esforços militares para outros pontos do globo (como o Médio Oriente ou os Balcãs) marcaram um declínio evidente do interesse em enviar efectivos para o continente africano.

Com efeito, apesar de vários milhares de tropas europeias e norte americanas estarem actualmente envolvidas em missões de paz em África, a maior parte destas enquadra-se em arranjos *ad-hoc* bilaterais ou em missões de carácter muito específico e de duração limitada, não sendo parte integrante de operações alargadas das Nações Unidas. Os números ilustram as dificuldades: se em 1991 oito dos dez maiores contribuintes para as missões de paz da ONU eram países com altos níveis de desenvolvimento, actualmente, para além da Ucrânia (considerado em termos de desenvolvimento como um país em transição), todos os outros pertencem ao universo dos países com baixos níveis de desenvolvimento, incluindo quatro países africanos – Gana, Quénia, Nigéria e África do Sul. Torna-se necessário referir que os contingentes internacionais presentes na Serra Leoa

– UNAMSIL – e no Congo – MONUC – constituem actualmente as duas maiores missões de paz das Nações Unidas no mundo, quer em termos de efectivos, quer ao nível financeiro. Isto representa um considerável esforço financeiro e humano, na medida em que, para além de existirem riscos elevados resultantes da instabilidade militar e política – a missão da Serra Leoa já registou mais de uma centena de baixas desde 1999 –, o mandato é usualmente renovado por períodos de tempo alargados, por forma a corresponder aos períodos de transição interna. No entanto, nas cinco missões de paz actualmente em curso no continente africano, as tropas, os efectivos policiais e observadores militares fornecidos pelos cinco países membros permanentes do Conselho de Segurança não ultrapassam os dois por cento do total de pessoal.

A segunda dificuldade está ligada às restrições de mandato que limitam consideravelmente a eficácia destas missões. A captura de cinco centenas de capacetes azuis pelos rebeldes da Serra Leoa em 2000 ilustra a impotência destes efectivos em questões como a imposição da ordem, a realização de detenções, ou a protecção efectiva dos civis através de uma capacidade real de intervenção. Os massacres em Ituri, em 2003, no leste da República Democrática do Congo, revelaram uma força da ONU insuficiente e pouco flexível perante a necessidade de resposta rápida à volatilidade extrema da região, tendo apenas actuado *posteriori* como facilitador de iniciativas de restabelecimento da segurança, como é o caso da Comissão para a Pacificação de Ituri.

Estas insuficiências não impedem, contudo, a constatação de que a presença destas forças se revela essencial para diversos processos de paz em curso, particularmente numa fase posterior à imposição da segurança por forças regionais com mandatos específicos de curta duração, como acontece actualmente na Libéria, em que o contingente da CE-DEAO, apoiado por forças norte americanas, está a ser substituído por uma força inter-

nacional de manutenção de paz. Esta missão, cujo mandato foi aprovado pelo Conselho de Segurança em Setembro de 2003, tem por funções supervisionar a implementação do acordo de paz assinado a 18 de Agosto do mesmo ano e dar apoio ao desarmamento e reintegração dos combatentes, à reestruturação das forças armadas e policiais, à ajuda humanitária e ao regresso de centenas de milhares de refugiados.

Aos objectivos internos da missão acresce ainda o facto de a ONU estar actualmente presente com missões de paz em três dos países da região – Serra Leoa, Costa do Marfim e Libéria – o que a coloca numa posição única para a implementação de uma abordagem regional em termos de segurança, que possa equacionar numa perspectiva mais ampla o desarmamento dos grupos rebeldes, o fluxo de combatentes e armamento entre os vários conflitos, ou a presença de diversos grupos de refugiados espalhados pela região.

12 realidade da intervenção segue-se, ainda, o desafio da reconciliação efectiva, projectado num horizonte de longo prazo e com o protagonismo incontornável dos actores internos, perpetradores e vítimas do conflito, interessados em lembrar e esquecer, em julgar e perdoar, em reconstruir estruturas físicas e mentais, em apagar marcas por vezes indissolúveis na identidade dos povos. Esses processos, que transcendem em muito os textos dos acordos de paz, não beneficiam ainda de apoio externo sustentado, quer em termos de estruturas, quer de recursos humanos e financeiros, embora também nesta área se verifiquem alterações importantes de abordagem.

Com efeito, reúnem-se pela primeira vez as condições mínimas para que se verifique uma necessidade de responsabilização efectiva dos perpetradores de crimes de guerra, que representam graves violações dos direitos humanos. Apesar de todas as insuficiências de funcionamento e lentidão dos processos, a actuação do Tribunal Penal Internacional para o Ruanda foi fundamental para permitir uma aplicação do modelo a outros pontos do continente, como ilustra a constituição do Tribunal para a Serra Leoa e a subsequente indicição de Charles Taylor por este órgão. O processo adivinha-se de difícil execução e futuro incerto, uma vez que o ex-presidente apresentou já objecções à jurisdição deste tribunal, questionando a legalidade da sua detenção no exterior das fronteiras da Serra Leoa, bem como o facto de poder ser julgado por crimes cometidos numa época em que era chefe de Estado, beneficiando consequentemente de imunidade.

Na Serra Leoa, o processo de desmobilização, concluído em Janeiro de 2002, deu lugar a um enfoque nas questões da justiça e reconciliação internas, com o estabelecimento do Tribunal Especial para a Serra Leoa, que permitirá, a partir do início de 2004, o julgamento de altos responsáveis militares e políticos, bem como de uma Comissão para a Verdade e Reconciliação, estabelecida pelo Acordo de Paz de 1999, com o objectivo de investigar as causas e extensão das violações de direitos humanos, restaurar a dignidade humana das vítimas e, em última análise, contribuir para minimizar as fracturas sociais decorrentes do conflito. Este organismo, tem permitido, à semelhança do que aconteceu na África do Sul, a denúncia pública de actos ilícitos e a identificação dos perpetradores. No entanto, todo o processo tem sido prejudicado pela deficiência de infra-estruturas judiciais e inexistência de meios financeiros que permitam compensações às vítimas, sendo a culpabilidade individual assumida apenas no plano simbólico.

No Congo, só agora tem início um processo de responsabilização pelo legado de violência e subjacentes violações dos direitos humanos. A permissividade face à existência de fluxos de armamento e à permanência de milícias extremistas no leste do território, muitas vezes diluídas na massa de refugiados provenientes dos países vizinhos, contribuiu

consideravelmente, desde 1996, para aumentar a insegurança e favorecer a proliferação de grupos armados, de pequena dimensão mas incontroláveis nas suas acções de guer-rilha e de desestabilização nas comunidades locais. O actual sucesso do diálogo inter-congolês só será uma realidade duradoura se houver desarmamento, desmobilização e reintegração efectiva das diversas milícias e alguma forma de responsabilização para os perpetradores de crimes de guerra, áreas que constituem o objectivo fulcral da Unidade de Coordenação estabelecida pela MONUC. Estas acções pressupõem, contudo, dados concretos sobre os diversos grupos armados e um grau de consentimento ainda não verificado por parte dos actores não-estatais e não-signatários dos acordos de paz, sob pena de se verificarem situações de coerção mal sucedida, de que a Somália é exemplo paradigmático. O sucesso está igualmente dependente dos desenvolvimentos regionais, já que um revés no processo de paz burundês, actualmente em fase crucial, poderia comprometer quaisquer esforços de desmobilização no leste do Congo. O mesmo acontece na África Ocidental, em que os fluxos transfronteiriços de armas, refugiados e grupos armados entre a Serra Leoa, Libéria, Guiné e Costa do Marfim contribuem para uma desestabilização generalizada ainda não devidamente equacionada pelos doadores em termos de resposta e de prevenção de conflitos ao nível regional.

Verifica-se assim que, no que diz respeito ao processo liberiano, a questão do julgamento de Charles Taylor é apenas uma peça do puzzle, já que os desafios subjacentes à reconciliação envolvem uma multiplicidade de factores locais, nacionais e regionais.

Em primeiro lugar, a necessidade de restabelecer condições mínimas de segurança para as populações, uma vez que assinatura do acordo de paz não impediu a existência de combates esporádicos e focos de instabilidade no interior do território. A manutenção de uma situação de "nem guerra, nem paz" pode vir a significar na prática um enfraquecimento das possíveis iniciativas de reconstrução e reconciliação. No entanto, os factores de instabilidade persistem, quer porque as Nações Unidas levarão ainda algum tempo a estabelecer um controlo efectivo sobre a totalidade do território, quer porque as causas da insegurança permanecem inalteradas: fluxos de armamento, condições de vida pouco atractivas para os jovens, desestruturação social resultante de catorze anos de guerra civil.

Em segundo lugar, o desafio de construção da paz deverá ser encarado numa perspectiva de longo prazo que envolva todas os níveis de governação, desde as comunidades locais ao governo central. No plano nacional, a reforma do sistema eleitoral e a negociação de posições governamentais será ainda por algum tempo motivo de disputa permanente, embora não possa relegar para segundo plano a urgência de reformas estruturais das instituições democráticas, essenciais para que o processo de construção da paz possa ter resultados sustentáveis. Actualmente, a herança dos regimes anteriores ilustra um Estado altamente centralizado, em que o grau de poderes exclusivos do Presidente impede a independência do sistema judicial e legislativo, não existindo também instituições de governação local efectivas.

Em terceiro lugar, a necessidade de restauração de um sentido de identidade e de comunidade, actualmente quase inexistente na Libéria, em resultado de factores que estão relacionados com as próprias fundações da sociedade e de uma percepção de exclusão e marginalização por parte de certos grupos, reforçada pelos acontecimentos históricos. O sucesso deste processo de criação de confiança depende, em última análise, do apoio a iniciativas de construção da paz fundadas nas realidades locais, nas capacidades dos próprios liberianos e nos mecanismos de resolução de conflitos existentes na sociedade liberiana.