

Evolução das operações de paz: os mandatos das Nações Unidas

António Monteiro¹

O sistema de segurança colectiva proposto pela Carta das Nações Unidas voltou hoje em dia ao centro do debate internacional, sendo novamente valorizado como um instrumento de resposta a problemas susceptíveis de constituírem ameaças à paz e à segurança globais, transpondo as tradicionais limitações e reservas de competência nacional. Neste contexto, os atentados terroristas de 11 de Setembro parecem poder conduzir a uma redefinição das relações internacionais. Numa era de novas inseguranças, instabilidades e incertezas, haverá que encontrar respostas adequadas num quadro de cooperação internacional reforçada.

Na minha opinião, o caso do Afeganistão poderá servir, por um lado, para ilustrar os desafios a que o sistema das Nações Unidas terá inevitavelmente de fazer face no futuro e, por outro lado, para evidenciar uma vez mais os limites da acção e de resposta da própria Organização. Como pistas que se podem desde já avançar, realço, em primeiro lugar, a circunstância das resoluções do Conselho de Segurança serem a expressão última da coligação internacional contra o terrorismo. Em segundo lugar, tem cabido às diversas agências, programas e fundos do sistema das Nações Unidas um papel de liderança na coordenação da ajuda humanitária de emergência e nas operações de distribuição no terreno. Por último, a Organização é hoje unanimemente considerada como o principal instrumento na facilitação de um acordo político no Afeganistão, indispensável para o estabelecimento de um novo governo de composição alargada, com o acordo dos países vizinhos.

Na crise actual, Kofi Annan soube sem dúvida agir, desde o primeiro momento, por forma a colocar a Organização como factor incontornável no combate ao terrorismo. Não como promotor ou executor de eventuais acções militares, de cujos meios certamente não dispõe, mas enquadrando a Organização das Nações Unidas como instância única e exclusiva do diálogo planetário indispensável para a concretização da responsabilidade global de lutar contra três grupos de flagelos, por si há muito identificados como prioritários: a violência e o terror; a pobreza, a ignorância e a doença; e a degradação e destruição da nossa «casa comum».

Todas estas tarefas são de uma enorme complexidade, mas os progressos, mesmo relativos, que a Organização tem nelas vindo a alcançar demonstra que a sua maior limitação sempre foi a vontade política dos Estados que a compõem. Tal não desvaloriza outros factores, designadamente as suas fraquezas estruturais, que mais adiante abordarei, e a importância da actuação do Secretariado e da personalidade do Secretário-Geral das Nações Unidas, este

¹ Embaixador de Portugal em Paris

ano largamente reconhecidas pela comunidade internacional através da reeleição de Kofi Annan e da atribuição do Prémio Nobel da Paz.

Quando surgiram, há mais de 50 anos, as operações de manutenção de paz não eram vistas como uma função primordial da nova organização mundial. Ao decidir estabelecer uma primeira missão de paz em 1948, que ainda hoje existe, a UNTSO (United Nations Truce Supervisory Organisation in the Middle East), dava sobretudo resposta a uma necessidade entendida como temporária. Progressivamente, o conceito de *peacekeeping* tem evoluído e a acção dos capacetes azuis tornou-se uma parte significativa das actividades das Nações Unidas. Mas, com a excepção da operação no Congo no princípio da década de 60, as Nações Unidas actuaram em operações de natureza linear, envolvendo sobretudo as tarefas de separação de forças armadas e supervisão de linhas de cessar-fogo, integrando apenas observadores militares e com o prévio consentimento dos Estados envolvidos.

Com o final da Guerra Fria, esta situação foi significativamente modificada, tendo as operações de paz nos anos '90 sido mais numerosas do que em todas as décadas precedentes. Por outro lado, foram desenvolvidas novas abordagens com vista a consolidar a paz após os conflitos (*post-conflict peace building*) e uma maior importância foi acordada à sua prevenção. Esta evolução resultou principalmente do novo contexto geopolítico, com destaque para o fim das razões da paralisia da actuação do Conselho de Segurança, o desaparecimento do poder de influência dos dois blocos para controlar e limitar os confrontos, e a mudança da natureza dos conflitos, que passaram a conjugar cada vez mais questões de natureza interna e actores não estatais.

Em pouco tempo, contudo, o mundo real voltou a impor-se. A falência de respostas a crises como as da Bósnia, Somália e Ruanda trouxeram à tona o que no fundo se temia: o fim da competição ideológica, por si só, não significava que fosse possível prevenir os conflitos, pôr termo a guerras civis ou desanuviar as tensões entre os Estados. Numerosos foram aqueles que então se interrogaram, no âmbito de numerosas conferências e seminários, sobre a capacidade do sistema das Nações Unidas em contribuir de uma forma útil e determinante na resolução dos conflitos e sobre a oportunidade de lhe confiar novos mandatos para a manutenção da paz. Sucederam-se debates acerca dos seus aspectos doutrinários, com referências aos Capítulos VI e VII da Carta, aos novos conceitos de imposição da paz e do direito/dever de intervenção ou acção humanitária, e ao papel das organizações regionais e subregionais. A crise económica asiática abalou, em seguida, a crença no valor do processo da globalização económica baseado no neoliberalismo dominante.

Mas o final da década de noventa foi igualmente testemunha de outros desenvolvimentos. No terreno, a situação em Timor Leste, no Kosovo, na Serra Leoa e, mais recentemente, na República Democrática do Congo obrigaram e obrigam a missões exigentes e altamente complexas por parte das Nações Unidas, onde as probabilidades de sucesso estão à partida longe de serem as melhores. O caso de Timor Leste é particularmente exemplificativo, sendo simultaneamente a maior missão das Nações Unidas, em termos quantitativos e qualitativos, e

o seu maior êxito actual. Alia as componentes militar, policial e civil com vista à administração de um território, o que implica a execução de tarefas tão vastas e distintas como a segurança externa e interna, o estabelecimento de novas estruturas políticas, administrativas, jurídicas e educativas, a reconstrução financeira, económica e agrícola, a reabilitação de infraestruturas em todos os domínios, e a assistência e organização de eleições, esforços que culminarão na cerimónia de independência que terá lugar a 20 de Maio próximo. A certeza que hoje temos que a Organização permanecerá em Timor Leste para além daquela data vem, aliás, dar corpo às novas tarefas que ela vem sendo chamada a desempenhar, para além da consolidação ou da restauração da paz.

Tal significa que, na família das Nações Unidas, o Banco Mundial, o FMI, o PNUD ou o Departamento de Assistência Eleitoral, entre outros, constituem parceiros indispensáveis se se pretende evitar recuos e encontrar soluções para as causas profundas dos conflitos, incluindo a redução da pobreza, o crescimento económico e a protecção de minorias, sendo hoje um facto incontestável as ligações de interdependência entre a segurança, o desenvolvimento sustentável a longo prazo e a promoção dos direitos humanos. Acresce que os processos de reconciliação nacional pressupõem, muitas vezes, a garantia de que será feita justiça, o que torna cada vez mais premente a entrada em vigor do Tratado que institui o Tribunal Penal Internacional.

As «modernas» operações de paz integram múltiplos componentes e exigem uma coordenação e cooperação reforçada entre todos os órgãos do sistema das Nações Unidas, com o objectivo de assistir os beligerantes na prossecução da defesa dos seus interesses através de canais políticos. Com essa finalidade, a Organização procura criar e fortalecer instituições políticas e alargar a sua base, trabalhando em conjunto com Governos, Organizações Não-Governamentais e grupos de cidadãos com vista ao fornecimento de ajuda humanitária de emergência, ao desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes na vida civil, à desminagem e à criação de tribunais *ad-hoc*, à adopção e fiscalização de sanções.

E apesar das reticências tradicionais dos países ricos, sobretudo preocupados por sobrecargas financeiras, impõe-se também a melhoria imediata do sistema de prevenção de conflitos. Tudo isto pressupõe contribuições voluntárias dos Estados membros, até agora raramente viabilizadas na totalidade das necessidades identificadas. Por outro lado, a manutenção da paz deverá incluir como ingrediente essencial a governação democrática.

Conceptualmente, Kofi Annan, antigo responsável pelo Departamento das Operações de Manutenção de Paz, tem procurado desde a sua eleição reforçar as condições de actuação das Nações Unidas, em geral, e na área da manutenção da paz e da segurança internacionais, em particular. Fê-lo através da apresentação de propostas de modernização, lembrando que a paz e a segurança constituem o domínio em que os povos confiam especialmente nos Estados e nas Nações Unidas para os salvarem do «flagelo da guerra». Esta é, aliás, a

responsabilidade principal do Conselho de Segurança e, sobretudo, dos seus cinco membros permanentes.

Os acontecimentos de 11 de Setembro tornam premente que as Nações Unidas continuem a ganhar credibilidade nesta área, tornando-se mais eficientes no cumprimento dos mandatos por elas próprias aprovados. Foi esta, aliás, uma das matérias em que se inspirou o debate da maior Assembleia de Chefes de Estado e do Governo até hoje realizada. É certo que os resultados da Assembleia do Milénio ficaram aquém do relatório «Nós os povos» que, como já o tenho dito em diversas ocasiões, considero ser um dos mais importantes documentos das Nações Unidas, contendo um sem número de propostas e recomendações úteis, cuja viabilidade continua em grande parte à espera da vontade de concretização. Mas dela surgiu o impulso para o chamado «relatório Brahimi», elaborado por um grupo de peritos nomeado pelo Secretário-Geral para rever todos os aspectos das operações de paz e propor recomendações. A decisão de Kofi Annan correspondeu à convicção geral de que as operações de paz requerem um enquadramento intelectual e político capaz de responder aos novos desafios.

Contudo, e como já disse, as fraquezas estruturais da Organização permanecem. O sistema para o lançamento de uma operação é lento, as longas e meticulosas negociações implicam muitas vezes a ausência de rigor na definição de uma missão de paz e do seu mandato, os recursos em meios humanos, materiais ou financeiros nem sempre são os mais adequados, agravando a baixa inter-operacionalidade entre os contingentes e a diferença de equipamentos. Pode parecer simplista lembrar estes princípios, mas eles correspondem em grande parte às dificuldades no terreno. Faço igualmente eco das preocupações em termos de contratação de pessoal civil especializado com que a Organização se depara e as dificuldades de comunicação que surgem, por vezes, entre o Conselho de Segurança e os países que contribuem com forças.

Para além de alguns ajustamentos estruturais no Departamento de Operações de Manutenção Paz, continuam por executar a maioria das recomendações do «relatório Brahimi» que, convém recordar, se baseou nos seguintes princípios:

- a) a responsabilidade essencial dos Estados membros na manutenção da paz e da segurança internacionais e a necessidade de reforçar a qualidade e quantidade do apoio por eles fornecido para que o sistema das Nações Unidas desempenhe as suas tarefas;
- b) a importância central dos mandatos do Conselho de Segurança serem claros, credíveis e adequados;
- c) uma maior atenção ao sistema de prevenção de conflitos;
- d) a necessidade de uma recolha e análise mais eficaz das informações ao nível da sede, incluindo o estabelecimento de um sistema de *early warning* que possa detectar e reconhecer a ameaça ou risco de conflito, genocídio ou outras catástrofes humanitárias;

- e) a importância essencial do sistema das Nações Unidas promover os instrumentos jurídicos de direitos humanos e de direito internacional humanitário em todos os aspectos das suas actividades, em particular nos domínios da paz e da segurança;
- f) a necessidade de desenvolver a capacidade da Organização em contribuir para as actividades de *peace-building* de uma forma genuinamente integrada, quer de forma preventiva, quer em situações pós-conflito;
- g) a necessidade urgente de melhorar o planeamento das operações de manutenção da paz ao nível da sede, incluindo a elaboração de planos de contingência;
- h) o reconhecimento de que, embora as Nações Unidas possuam uma considerável experiência no planeamento, montagem e execução de operações de manutenção da paz tradicionais, falta-lhes adquirir a capacidade para colocar rapidamente no terreno operações de natureza mais complexa e de as apoiar efectivamente;
- i) a necessidade das missões no terreno terem à sua disposição líderes e gestores de grande qualidade, dotados de flexibilidade e autonomia, sujeitos a mandatos e responsabilidades claras tanto nos resultados obtidos como nas despesas;
- j) o imperativo de estabelecer um padrão elevado de competência e integridade na área do pessoal, regulado por práticas de gestão moderna que recompensem os desempenhos meritórios e responsabilizem a incompetência.

Importa ainda salientar a relevância do papel das Organizações e dos arranjos regionais, de acordo com o capítulo VIII da Carta, na prevenção e resolução de conflitos. A articulação das suas intervenções com o Conselho de Segurança das Nações Unidas é essencial em termos de legitimidade, aceitação e viabilidade.

Nesta conformidade, parece-me claro que existe ainda um longo trabalho a desenvolver no domínio da paz e da segurança internacionais e na melhoria das capacidades das Nações Unidas. Esta conclusão resulta ainda mais evidente quando, ao folhearmos o «relatório Brahimi», nos apercebemos do elevado número de recomendações por concretizar, que incluem elementos de doutrina e estratégia, o processo de decisão, a melhoria das capacidades de colocar rápida e eficazmente missões no terreno, os recursos e estruturas no seu planeamento e apoio, e a adaptação às novas tecnologias da informação. É importante, no entanto, o passo dado já pelo Conselho de Segurança concedendo maior atenção aos países contribuintes com tropas para as operações de paz, associando-os a consultas regulares sobre a definição e o andamento dos mandatos atribuídos. Mas não chega. Quando hoje se parece assistir a um claro reforço da vertente multilateral, é essencial que as coligações de vontades geradas por acontecimentos como os de 11 de Setembro possam também vir a traduzir-se em passos concretos na área das operações de paz.