

Nações Unidas

O Realismo da ONU no Afeganistão

Nuno Filipe Brito

Apesar do sucesso do acordo para o Afeganistão negociado em Bona, as Nações Unidas apostam na prudência. Para concretizar os objectivos ambiciosos da comunidade internacional na reconstrução do Afeganistão, Brahimi e a ONU sublinham a necessidade de uma abordagem realista.

Lakhdar Brahimi, o Representante Especial de Kofi Annan para o Afeganistão, deve ter respirado de alívio ao testemunhar a assinatura do recente acordo de Bona entre várias facções políticas afegãs convidadas pelas Nações Unidas a negociar a paz no seu país. Mas o alívio sentido por Brahimi foi, certamente, fugaz. É certo que a conclusão do acordo constitui, em si mesma, um feito político assinalável, o que levou o Conselho de Segurança a dar-lhe a sua aprovação quase imediata, através da resolução 1383. Mas não será menos relevante notar que o documento foi assinado por 23 participantes (ou partes) e que haverá outras correntes políticas afegãs relevantes para além das representadas em Petersberg... E será também de assinalar a natureza transitória do consenso alcançado, bem patente no título revelador do documento assinado: “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions”.

O anexo I do acordo tem merecido algum destaque, por cobrir a questão do estabelecimento no Afeganistão de uma “Força Internacional de Segurança”. Contudo, a clareza não parece abundar entre os proponentes – sobretudo situados na Europa – desta medida. Antes de mais, convirá sublinhar o que afirma o acordo nesta matéria:

- Reconhece, em primeira linha, que cabe aos próprios afegãos a responsabilidade pela manutenção da lei e da ordem no seu país;
- Indica que os participantes nas negociações solicitam apoio à comunidade internacional com vista à constituição e treino de “novas” forças armadas e de segurança afegãs;

- Endereça ao Conselho de Segurança o pedido de autorização para uma rápida colocação no terreno de uma “força mandatada pelas Nações Unidas” (e não de uma força das Nações Unidas, distinção que não deverá passar despercebida);
- Estabelece que o objectivo da força internacional será assegurar a protecção de Cabul, podendo, “se apropriado” (não é definido quem determinará este ponto), expandir a sua acção a “outros centros urbanos e a outras áreas” (um eufemismo para tentar cobrir gradualmente todo o país?);
- Afirma ser desejável que a força internacional auxilie as tarefas de reabilitação da infraestrutura do Afeganistão.

Parece evidente que o objectivo da força internacional é (talvez demasiado) ambicioso. O que justificará a atitude prudente do próprio Brahimi e das Nações Unidas que, em várias ocasiões, têm publicamente transmitido duas ideias: que a ONU não vai, para já, enviar “capacetes azuis” para o Afeganistão; e que a situação neste país não é comparável às experiências da Organização no Kosovo e em Timor-Leste.

A chave para compreender conceptualmente a prudência de Brahimi e tentar projectar a actuação das Nações Unidas no Afeganistão encontra-se no bem conhecido relatório identificado pelo seu nome (“Report of the Panel on United Nations Operations”, doc. S/2000/809 da ONU). Relatório em que a palavra “realismo” tem um uso recorrente. Realismo na fixação dos mandatos das operações de paz, na definição quantitativa e qualitativa dos seus contingentes militares e na afectação de recursos, sobretudo de natureza financeira, pelos estados membros da ONU.

Num relatório que não foi concebido para definir quando é que as Nações Unidas se deverão envolver em situações concretas, mas apenas como o deverão fazer, Brahimi não deixa de salientar que “há muitas tarefas que as forças de manutenção de paz das Nações Unidas não deveriam ser chamadas a assumir e muitos lugares para onde não deveriam ir”. E acrescenta: “A força não pode sozinha criar a paz; ela apenas pode criar o espaço no qual a paz será construída“. Eis duas constatações que não deverão ser esquecidas no caso do Afeganistão, a par da ideia de que qualquer operação de paz deverá assentar num tríptico: (1) o consentimento das partes e, no caso concreto, não será demais recordar que ele foi relutantemente conseguido em Bona, tentando posteriormente algumas facções afegãs limitar o escopo de actuação e o número de “peace keepers” a colocar no terreno; (2) a imparcialidade, entendida como adesão estrita aos princípios da Carta da ONU; e

(3) o uso da força apenas em defesa própria, conceito que deverá ser lido em termos hábeis no quadro das operações de imposição da paz.

O Representante Especial do Secretário-Geral da ONU venceu bem no seu relatório sobre as operações de paz que, no planeamento das mesmas, não deveriam aplicar-se asserções benignas a situações em que os actores locais se tenham historicamente comportado mal. E que a ONU deveria estar preparada para lidar com os “spoilers” – i.e. aqueles que renegam, pelo recurso à violência, os compromissos de paz que assumiram. Tal pressupõe que, no plano operacional, as missões das Nações Unidas ou “abençoadas” pela ONU passem a ter mandatos robustos. Com os custos acrescidos inerentes à utilização de forças de maior dimensão e melhor equipadas.

Finalmente, Brahimi terá ainda bem patente no Afeganistão o que escreveu no relatório referido sobre as condições básicas para o sucesso de quaisquer operações de paz, independentemente da sua natureza: a necessidade de apoio político constante, a capacidade de colocação rápida de uma força robusta no teatro de operações considerado e a definição de uma sólida estratégia de construção da paz (“peace-building”). Ele recordará também que a organização a que pertence – e nos pertence – tem repetidamente falhado ao enfrentar desafios concretos e, como admitiu em Agosto de 2000, “não pode hoje fazer melhor”. Neste contexto, convirá ressaltar que a operação em Timor-Leste (UNTAET) tem sido uma excepção positiva.

Estas lições de senso comum são aplicáveis, dir-se-ia que intuitivamente, ao caso do Afeganistão. Desde logo porque a constituição de uma força multinacional poderá funcionar como o prelúdio para o estabelecimento de uma operação de paz clássica, logo que cesse a campanha militar em curso contra os terroristas da Al-Qaeda e o remanescente dos taliban. Foi esse o “approach” parcialmente seguido em Timor-Leste através da colocação no terreno da INTERFET, operação multinacional antecessora da UNTAET.

Num prisma diverso, a insistência europeia na criação rápida de uma força multinacional militar corresponde também a uma dupla tentativa de se evitar a criação de um vácuo no terreno e de amarrar a comunidade internacional ao Afeganistão, por forma a procurar uma solução duradoura para um conflito que persiste há décadas. A destruição do regime taliban não é, em si mesma, uma garantia de paz. É, deveras, necessário dar uma oportunidade ao Afeganistão para se estabilizar, o que apenas parece viável através de

um forte estímulo externo, perante a incapacidade demonstrada pelos próprios afegãos em chegarem a soluções satisfatórias.

No entanto, a celeridade com que se procura agir neste domínio poderá fazer alguns cépticos interrogar-se sobre se não estaremos também – ou sobretudo – perante manifestações concretas de aspiração à relevância da parte de algumas potências, numa situação em que a hiper-potência definida por Hubert Védrine - os Estados Unidos da América - apenas tem dependido, em termos práticos e militares, de si própria. Em abono desta ideia milita o facto de, à data em que este artigo é escrito (13 de Dezembro), não serem ainda conhecidos os contornos específicos (composição, dimensão, duração, e missão) da força que deveria ser colocada em Cabul até 22 de Dezembro, de 2001; nem estar definido o modo como tal força se deverá articular com as operações militares em curso.

Independentemente das reais motivações subjacentes à criação da força multinacional, parece-nos por demais evidente que a comunidade internacional ficará melhor servida se evitar que no Afeganistão a “natureza siga o seu curso”. O essencial será persuadir os próprios afegãos de que essa será também a via que melhor servirá os seus interesses, papel que deverá ser cometido, em primeira linha, às Nações Unidas.