

Portugal no Conselho de Segurança 1997-1998: As Nações Unidas e a Consolidação dos Processos de Paz

António Monteiro

Representante Permanente de Portugal nas Nações Unidas

Fernando Andresen Guimarães

Conselheiro da Representação Permanente de Portugal nas Nações Unidas

O DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As operações de manutenção da paz são um dos principais instrumentos de que o Conselho de Segurança dispõe para manter a paz e a segurança internacionais, isto apesar da sua utilização não estar prevista na Carta das Nações Unidas¹. Na realidade, desde que a iniciativa de Dag Hammarskjöld e o engenho de Lester B. Pearson criaram, em 1956 após a crise do Suez², a primeira operação de “peacekeeping”³, as operações de manutenção da paz passaram a ocupar um lugar chave nos esforços das Nações Unidas a favor da prevenção, contenção e resolução de conflitos.

O fim da “guerra fria” permitiu uma evolução dramática na utilização de operações de paz, começando em 1989 com a descolonização da Namíbia, realizada através da UNTAG, a primeira operação de paz que contou com a participação de Portugal. Foi aqui também que o Conselho de Segurança abriu novos caminhos ao estabelecer operações de paz com várias componentes – política, militar, de polícia e humanitária –, transcendendo a definição clássica das operações de manutenção da paz que visavam apenas separar forças combatentes que tivessem acordado num cessar-fogo⁴.

Acompanhando a euforia provocada pelo desmoronar do “muro ideológico” no final dos anos 80, as operações de paz das Nações Unidas evoluíram a um passo vertiginoso, com missões de grande dimensão lançadas no Camboja, Bósnia e Somália, para além de outras operações de menor envergadura em outros países. Em 1993, cerca de 80.000 “capacetes azuis” fiscalizavam a paz em 17 operações das Nações Unidas, atingindo assim o auge na aplicação do sistema de segurança colectiva, acentuado

1 As operações de manutenção da paz das Nações Unidas são normalmente autorizadas pelo Conselho de Segurança ao abrigo dos capítulos VI ou VII da Carta que, no entanto, não contém qualquer referência a este tipo de acções. O Secretário-Geral Dag Hammarskjöld costumava dizer que as actividades estavam ao abrigo do “capítulo VI e meio”.

2 A Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), colocou cerca de 6.000 efectivos de forças armadas de vários países na península do Sinai para verificar o cessar-fogo e a retirada das forças do Reino Unido, França e Israel. Vide William J. Durch (ed.) *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis* (Macmillan, 1994).

3 Ralph Bunche (prémio Nobel da Paz em 1950), diplomata norte-americano e assessor de Dag Hammarskjöld, foi quem transformou em realidade a ideia primeiro avançada pelo Ministro Canadano, Lester B. Pearson, de colocar entre exércitos combatentes uma força de interposição constituída por contingentes nacionais sob autoridade das Nações Unidas para verificar o respeito de um cessar-fogo.

4 Em Chipre, a UNFICYP é um bom exemplo de uma clássica operação de paz.

pelo sucesso da coligação internacional que expulsou o Iraque do Kuwait⁵. O Conselho de Segurança, finalmente unido nos seus propósitos, permitiu o desenvolvimento da capacidade de intervenção da comunidade internacional em conflitos que cada vez mais se foram tornando de natureza interna. Esse facto pôs em causa um dos princípios das relações internacionais considerado fundamental: o da não-ingerência nos assuntos internos dos estados. Mas o optimismo dos primeiros tempos da era “pós-guerra fria” e a valorização das Nações Unidas como instrumento de primeira instância para resolver conflitos prevaleceram sobre as dúvidas levantadas em relação à questão da soberania, conceito que, de qualquer maneira, vinha a ser progressivamente corroído, sobretudo face à globalização da economia mundial.

A “lua de mel” foi, contudo, de curta duração. Os fracassos na Somália, Bósnia e Ruanda abalaram fortemente a confiança da comunidade internacional numa nova capacidade das Nações Unidas para resolver conflitos de grande complexidade. E, no entanto, quer na Somália, quer na Bósnia, ou mesmo no Ruanda, os insucessos atribuídos às Nações Unidas foram, na realidade, fracassos dos Estados membros.

Na Somália, erros estratégicos e táticos por parte das autoridades militares dos Estados Unidos redundaram em violentos confrontos com uma das facções somali mais poderosas. Imagens nas televisões de soldados americanos mortos a serem arrastados pelas ruas de Mogadísho levaram o Presidente Clinton a retirar as suas forças do país, culpabilizando as Nações Unidas pelo ocorrido e na prática determinando o fim da operação de paz decidida pelo Conselho.

Na Bósnia, as indecisões e indefinições tanto dos europeus como dos Estados Unidos prolongaram a guerra entre sérvios, croatas e muçulmanos. À UNPROFOR – a operação de paz das Nações Unidas então estabelecida – foi atribuído um mandato para o cumprimento do qual não foram concedidos os meios necessários. Quando finalmente a NATO acabou por actuar, as Nações Unidas, em geral, foram vistas como tendo falhado na Bósnia. Na realidade, a situação só mudou quando os Estados Unidos e os países europeus entenderam ser necessário tomar medidas vigorosas para pôr termo à guerra, para as quais apenas a NATO estava devidamente equipada. Assim, um eventual “falhanço” das Nações Uni-

5 A acção da coligação contra o Iraque foi autorizada pelo Conselho de Segurança mas não constituiu uma operação das Nações Unidas.

das na Bósnia deriva mais da confusão nas políticas externas daqueles países do que das insuficiências estruturais da organização mundial. A conjugação, por um lado, da percepção da incapacidade das Nações Unidas e, por outro lado, da crescente retulância de certos países em contribuir para as operações de paz das Nações Unidas, culminou tragicamente nos acontecimentos no Ruanda em 1995. Fortemente influenciado pela nova tendência dos Estados Unidos para evitarem autorizar ou contribuir financeiramente para (certas) operações de paz das Nações Unidas⁶, o Conselho foi adiando decisões, revelando-se incapaz de responder aos massacres no Ruanda. A irresponsabilidade dessa inacção ainda hoje pesa nas deliberações do Conselho sobre a *evolução da situação na região*. Nem tudo foi negativo. Em Moçambique, El Salvador e Croácia, as Nações Unidas atingiram com sucesso os seus objectivos, permitindo o fim da guerra e a normalização da vida naqueles países. Mas a imagem preponderante de incapacidade permaneceu, acentuada talvez pela frustração da consciência de que o fim da “guerra fria” não significou o fim da guerra.

Teve, assim, início um período de maior realismo e de uma certa contenção em relação ao envolvimento em conflitos. Por um lado, os mandatos autorizados passaram a ser mais limitados, correspondendo aos meios efectivamente atribuídos às missões de paz pelo Conselho de Segurança. Por outro lado, a crise financeira da organização, provocada em primeira linha pela falta de pagamento das contribuições devidas pelos Estados Unidos, levou à aplicação de critérios mais restritivos em relação às dimensões e funções das operações de paz⁷.

A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA

Através do envio de contingentes, oficiais e observadores militares, observadores de polícia e observadores eleitorais, Portugal já participou em doze operações de paz das Nações Unidas desde 1989. Em Setembro de 1997, tínhamos 475 elementos em vários pontos do mundo, figurando

6 Em certos casos, o contrário também foi verdade. No Haiti e na ex-República jugoslava da Macedónia, os EUA defenderam a continuação de operações de paz apesar dos objectivos iniciais destas terem sido cumpridos.

7 No final de 1998, cerca de 14.000 “capacetes azuis” prestavam serviços à Organização.

sempre entre os primeiros 20 países contribuintes para as operações de paz das Nações Unidas.

O nosso principal foco tem sido África, onde estivemos ou estamos presentes, de uma forma ou de outra, em operações das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II e III, MONUA), Moçambique (ONUMOZ), Sahara Ocidental (MINURSO), República Centro-Africana (MINURCA) e África do Sul (UNOMSA). Na Europa, participamos na Bósnia e Herzegovina (UNPROFOR e UNMIBH/IPTF), Croácia (UNMOP) e ex-República Jugoslava da Macedónia (UNPREDEP). Na América Central, estivemos na Guatemala (MINUGUA).

Os nossos soldados, polícias e observadores civis têm desempenhado funções importantes, ocupando por vezes lugares de chefia⁸, e assegurando componentes essenciais das operações de paz como, por exemplo, as comunicações, a logística e o apoio médico.

A participação portuguesa em operações de paz das Nações Unidas é ainda uma história recente mas já com óptimos resultados que, juntamente com a nossa participação em operações multilaterais da NATO e da UEO e os nossos programas de assistência e cooperação bilateral na área militar, justificam um continuado empenho de Portugal em acções da comunidade internacional na área da segurança colectiva.

A DOCTRINA DE “PEACEKEEPING”

Em 1992, o então Secretário-Geral das Nações Unidas publicou um relatório essencial para o desenvolvimento da doutrina das Nações Unidas em matéria das operações de paz⁹. A “Agenda para a Paz” procurou definir claramente os diferentes tipos de actuação abertos às Nações Unidas para prevenirem, conterem, resolverem e porem termo a conflitos. Conceitos importantes na doutrina de “peacekeeping” foram efectivamente cristalizados na “Agenda para a Paz”¹⁰.

8 Os Brigadeiros José Garcia Leandro e Jorge Barroso de Moura chefiam a MINURSO no Sahara Ocidental durante Abril-Setembro 1996 e Setembro 1996-Junho 1997 respectivamente.

9 Boutros Boutros-Ghali *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (United Nations, 1992).

10 Em 1995, por ocasião do 50.º aniversário das Nações Unidas, o Secretário-Geral publicou um “position paper” no qual actualizou o desenvolvimento da doutrina elaborada na “Agenda para a Paz”. Vide Boutros Boutros-Ghali *An Agenda for Peace 1995 2nd Edition* (United Nations, 1995).

Em primeiro lugar, o Secretário-Geral definiu os instrumentos que podem ser utilizados para prevenir conflitos, actividade a que chamou de “diplomacia preventiva”. Dependendo de uma boa informação que sirva de aviso prévio à possibilidade de conflito, essa actividade foca essencialmente medidas que fomentem ou restabeçam a confiança nesse tipo de situação. Os potenciais actores nesta actividade, desempenhando a importante função de mediadores, são as organizações internacionais e regionais, às quais se podem juntar Estados membros que promovam iniciativas conducentes à diminuição de tensões. Nesta área, o Secretário-Geral refere também a prática do estabelecimento de uma operação de paz como medida preventiva para evitar o alastrar de conflitos a países vizinhos¹¹.

A categoria seguinte de conceitos apresentados pelo Secretário-Geral é a de “peacemaking”, instrumento desenhado para proporcionar um acordo entre as partes em conflito, através de meios pacíficos e no âmbito do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. Aqui, o SGNU atribui um papel primordial ao Conselho de Segurança que deverá, sempre que possível, recomendar métodos e procedimentos para ultrapassar conflitos por via pacífica. Outros instrumentos a utilizar neste contexto são a arbitragem – a vários níveis que correm até ao Tribunal Internacional de Justiça¹² – a assistência internacional e ainda a imposição de sanções¹³.

O Conselho dispõe igualmente de capacidade para autorizar o uso da força, no âmbito do Capítulo VII da Carta, de modo a repor a paz e a segurança internacionais. O Secretário-Geral defende que, no caso de

11 O conceito de “preventive deployment” foi posto em prática, até agora com sucesso, na ex-República Jugoslava da Macedónia com a operação UNPREDEP. Devido ao voto negativo da China (em resposta ao reconhecimento de Taiwan pela ex-República Jugoslava da Macedónia), a UNPREDEP terminou o seu mandato em 28 de Fevereiro de 1999.

12 Os Tribunais *ad hoc*, estabelecidos na sequência dos conflitos na ex-Jugoslávia e no Ruanda (e precursores do futuro Tribunal Criminal Internacional), podem também desempenhar um papel importante de dissuasão de futuros conflitos.

13 O instrumento das sanções tem sido frequentemente usado pelo Conselho de Segurança em várias situações. Os resultados têm sido, no entanto, inconclusivos. Enquanto um regime de sanções expressa claramente a reprobção moral da comunidade internacional relativamente ao alvo a atingir, é, no entanto, duvidoso se daí resulta, em regra, uma alteração do comportamento ilícito. Para além disso, é difícil evitar que as mais gravosas consequências desses regimes recaiam não sobre a liderança mas sobre a população civil do país em causa, e/ou sobre terceiros. Recentemente, o Conselho de Segurança, num processo em que temos participado activamente, começou a ponderar medidas destinadas a minimizar o efeito das sanções nas populações e a desenhar o regime de acordo com o alvo a atingir (“targeted sanctions”).

terem falhado os meios pacíficos para resolver conflitos e de se tornar necessário utilizar a força militar para manter ou restaurar a paz e a segurança, o Conselho de Segurança deve recorrer à acção militar ao abrigo do Artigo 42 da Carta, até agora nunca utilizado. Segundo ainda o Secretário-Geral, forças militares de Estados membros, disponibilizadas às Nações Unidas ao abrigo do Artigo 43 (também nunca activado), deveriam ser utilizadas para deter ou inverter a agressão. No entanto, até à data, o Conselho de Segurança, nas poucas ocasiões em que autorizou o uso da força, tem preferido transferir essa responsabilidade para coligações de Estados membros ou organizações regionais.

A terceira categoria considerada pelo Secretário-Geral é a de “peacekeeping” propriamente dito. As preocupações que mais tarde vieram a dominar marcadamente esta área – nomeadamente as dificuldades financeiras e a crescente relutância de países em contribuírem com forças para operações de paz – ainda não se tinham manifestado plenamente na altura da publicação da “Agenda para a Paz”. O mesmo já não se pode dizer em relação ao seu “position paper” de 1995.

Neste, o relatório põe claramente o dedo na ferida quando critica o Conselho de Segurança por se intrometer na gestão das operações de paz (“micro-management”), responsabilidade que considera caber ao Secretariado. Reafirmando a importância de três princípios básicos de “peacekeeping” – consentimento das partes, imparcialidade e o não-uso da força – torna ainda mais clara a sua atitude crítica em face da tendência para atribuir os fracassos na Somália e Bósnia e a inacção no Ruanda às Nações Unidas¹⁴.

Por fim, o Secretário-Geral sublinha no seu relatório a importância dos esforços complementares para identificar e apoiar estruturas que tendem a consolidar a paz após o final de conflitos. O conceito de “post-conflict peace-building” visa principalmente evitar o reaparecimento de conflitos armados através do apoio à construção das componentes políticas, económicas e sociais necessárias para a estabilização das condições de vida nas sociedades atingidas pela guerra. Desta forma, as actividades nesta área procuram tanto ajudar a resolver as

14 Nestes casos, Boutros-Ghali atribuiu o fracasso claramente à elaboração de mandatos irrealistas (para os quais não foram atribuídos os recursos necessários), à falta de unidade de comando no terreno e, no caso do Ruanda, à aversão de certos países em contribuírem com forças para as Nações Unidas.

causas de conflito de matriz sócio-económica, como contribuir para a criação de um clima de confiança, que venha a ser menos vulnerável às tendências para regressar à guerra.

“Post-conflict peace-building” inclui as seguintes actividades¹⁵:

- A desmobilização e o desarmamento das partes em conflito;
- O controle de armas ligeiras, através do seu armazenamento e/ou destruição;
- Programas de desminagem;
- A reintegração social de ex-combatentes;
- A transformação de movimentos armados em partidos políticos;
- A reestruturação e a unificação de forças armadas e polícia;
- A reforma do sistema jurídico;
- A reforma das instituições políticas;
- A promoção do respeito pelos Direitos Humanos;
- A reforma eleitoral e a realização de eleições;
- A repatriação de refugiados.

A reconstrução económica das sociedades abaladas por conflitos e a aplicação de programas para o desenvolvimento social e económico também contam estritamente como exemplos de acção nesta área. No entanto, estas actividades tendem a ser vistas e executadas a longo prazo, caindo assim mais na categoria de ajuda ao desenvolvimento do que no campo em questão. Dito isto, é convincente a ligação que o Secretário-Geral tece entre a paz e o desenvolvimento, não sendo uma possível sem o outro¹⁶. No decurso da recente experiência das Nações Unidas, percebeu-se a importância de iniciar tão cedo quanto possível muitas das actividades acima descritas. A partir do momento em que é assinado um acordo de paz, é essencial iniciar o planeamento e a preparação de programas chave que vão ao cerne da questão no que respeita à consolidação da paz. De facto, é hoje claro que as operações de paz das Nações Unidas têm de ser

15 Uma lista mais detalhada destas actividades encontra-se em *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities* (United Nations 1996).

16 E agora, no tempo de Kofi Annan, já se avançou claramente neste sentido levando até, finalmente, ao reconhecimento da interacção entre o Conselho de Segurança e o Conselho Económico e Social, no âmbito do artigo 65 da Carta das Nações Unidas.

apetrechadas adequadamente com as componentes necessárias para criar condições reais de estabilidade e paz durante o seu funcionamento, já que é precisamente no período de transição entre o fim de uma missão e o início dos programas de apoio internacional que o risco de retorno à violência é maior. E foi precisamente nesta questão que Portugal promoveu uma iniciativa concreta enquanto membro do Conselho de Segurança.

A INICIATIVA PORTUGUESA

Muitas das actividades referidas no contexto da consolidação da paz inserem-se na área do desenvolvimento económico e social, constatação que apresenta algumas dificuldades no que respeita ao funcionamento das operações de paz. São actividades desenvolvidas e geridas principalmente por programas e agências que actuam independentemente do Secretariado das Nações Unidas. Consequentemente, o seu financiamento também é coberto por orçamentos diferentes dos das operações de paz, para as quais os membros permanentes do Conselho de Segurança são obrigados a pagar contribuições adicionais.

Por outro lado, várias situações no terreno suscitam dificuldades: quer pela insuficiência do mandato decidido pelo Conselho de Segurança; quer pelas dificuldades de coordenação da acção dos vários actores presentes em situações de conflito; quer ainda pelas complexidades do financiamento das actividades consideradas como parte do processo de consolidação da paz, necessárias ainda durante a execução das operações de paz. Foi-se, assim, impondo a conveniência de se efectuar uma avaliação muito cuidadosa da interligação entre as operações da manutenção da paz e os programas para a consolidação dessa mesma paz. Em causa, estão, sobretudo, os problemas que emergem na altura em que uma operação de paz já está em fase de conclusão, mas os programas de estabilização ainda não estão definitivamente lançados: é a fase de transição conhecida por “twilight zone”.

Destacando-se entre os países que têm dado atenção a estes problemas, a Alemanha decidiu actuar e organizou uma série de seminários dedicados especificamente ao assunto, que contaram com a participação de países activos em operações de paz, bem como com Altos Funcionários das Nações Unidas, quer colocados no terreno quer pertencentes ao Departa-

mento de Operações de Paz¹⁷. Em Março de 1997, a Missão Permanente da Alemanha junto das Nações Unidas realizou em Nova Iorque um “follow up workshop”, dedicado precisamente às necessidades inerentes ao processo de transição de “peacekeeping” para “peacebuilding”, no qual participámos activamente¹⁸.

Entretanto, com a nossa entrada para o Conselho de Segurança, surgiu a oportunidade de promover a discussão de um assunto que, em nosso entender, diz directamente respeito às responsabilidades que cabem ao Conselho no estabelecimento de operações de manutenção da paz e na definição dos seus mandatos.

Ao assumir a nossa presidência do Conselho de Segurança em Abril de 1997, Portugal tomou a iniciativa de propor como tema para um debate público no Conselho de Segurança a consolidação da paz num contexto de “peacekeeping”¹⁹. A Alemanha e outros países então sem lugar no Conselho que têm um interesse especial pelo assunto (Argentina e Canadá, por exemplo) reagiram muito positivamente à nossa iniciativa. Os primeiros resultados dessa iniciativa foram encorajadores. A grande maioria das delegações no Conselho de Segurança mostrou uma grande abertura, tanto em relação ao assunto proposto como ao facto de defendermos a sua discussão em sessão aberta, com a participação de outros membros das Nações Unidas e do grande público em geral. É certo que já tinha havido debates públicos do Conselho, mas esses haviam focado situações específicas de conflito. O que Portugal propunha era que o Conselho de Segurança se debruçasse sobre a doutrina de “peacekeeping” como instrumento privilegiado para a manutenção de paz e segurança internacionais.

17 Em Julho de 1996, o governo alemão, com o apoio do Instituto de Pesquisa para Assuntos Internacionais (“Stiftung Wissenschaft und Politik”), organizou em Berlim um primeiro “workshop” sobre o assunto. Os resultados foram publicados sob o título *Winning the Peace: Concept and Lessons Learned of Post-Conflict Peacebuilding* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 1996).

18 *The Transition from Peacekeeping to Peacebuilding: Planning, Coordination and Funding in the Twilight Zone* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 1997).

19 Embora esteja previsto na Carta das Nações Unidas que o Conselho de Segurança se reúna em público, a prática dos últimos anos tem sido a concentração do trabalho do Conselho em “consultas informais” (que não têm acta nem identidade formal), sendo as sessões formais reservadas para a formalização das suas decisões. Acompanhando o processo de reforma do Conselho e dos seus métodos de trabalho, gerou-se um movimento, do qual Portugal é membro activo, no sentido de realizar em público parte dos trabalhos do Conselho, mas ainda se está muito longe do que tinha sido imaginado pelos fundadores das Nações Unidas.

Apesar dos nossos esforços e da aceitação generalizada da proposta, não conseguimos, naquela altura, realizar a totalidade do objectivo visado. No decurso de consultas prévias com os outros membros do Conselho, revelou-se a oposição do Reino Unido à nossa iniciativa. Embora inicialmente hesitante, a Missão britânica acabou por adoptar uma postura negativa quanto à realização de um debate público sobre o assunto.

O então Representante Permanente britânico invocou também que o Conselho de Segurança não era o “fórum” adequado para a discussão do tema. Na sua opinião, que contestámos, o Conselho não devia ocupar-se de abstracções, nem actuar no estilo de “seminário”. A sua vocação é o debate de temas específicos da sua competência com vista à determinação da acção a adoptar e não a discussão teórica ou “filosófica” de assuntos sem um escopo definido de operacionalidade. Contrapusemos, então, o “déficit” da capacidade analítica que marca a actividade do Conselho; a conveniência de ele se não limitar a actuar dentro de uma interpretação restritiva da sua competência, alargando o horizonte da sua acção por forma a acompanhar a evolução de conceitos como o de segurança; e a necessidade de articular a sua actividade com a de outros órgãos e agências das Nações Unidas, correspondendo, na prática, à reconhecida exigência de se trabalhar, em conjunto, para objectivos comuns.

A posição britânica foi suficiente para esfriar o apoio inicial de outros membros permanentes. O Conselho de Segurança, na sua configuração actual, constitui o figurino ideal para o pequeno grupo privilegiado dos cinco países que detêm o poder de veto e qualquer inovação é sempre recebida com receio, sobretudo quando há um sinal de alerta²⁰.

A posição norte-americana foi dominada pela ambiguidade. Num primeiro momento, adoptou uma atitude positiva e até encorajadora, considerando que a nossa iniciativa procurava dar resposta a vários problemas estruturais e logísticos levantados pelas operações de paz e pelas actividades de “peacebuilding”²¹. Mas resvalou depois para uma posição mais alinhada com a britânica. Sem confrontar a iniciativa em si, passou a

20 Felizmente, este padrão de comportamento tem vindo a alterar-se nos últimos tempos, por imposição das realidades e pressão dos outros países membros da Organização. É particularmente significativa a evolução da delegação britânica.

21 Esta reacção positiva deveu-se, sobretudo, à atitude do então Representante Permanente e actual Secretário para a Energia, Bill Richardson. Embora curta, a sua presença nas Nações Unidas deixou uma marca positiva, reconhecida pela generalidade das delegações.

privilegiar argumentos relacionados com as implicações financeiras de uma abertura do Conselho de Segurança nesse domínio. Argumentando à partida com o peso dos 30% que cabem aos Estados Unidos no orçamento das operações de paz (e que o Congresso norte-americano deixou de aceitar), a delegação americana acabou por reagir como interessada, sobretudo, em reduzir as suas contribuições financeiras para a organização. Por detrás da oposição britânica, e para além da sua “aversão” a que o Conselho se transformasse num fórum para debates académicos, estiveram certamente as dificuldades que se verificavam naquela altura no Grupo de Trabalho da Assembleia Geral que se ocupava da “Agenda para a Paz”²². A politização dos trabalhos desse Grupo, nos quais os países Ocidentais procuravam reter a eficácia dos instrumentos relevantes para a “Agenda”, enquanto os países do Movimento dos Não-Alinhados se esforçavam por reafirmar os princípios da soberania e da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados, convenceu os britânicos que um debate público sobre o assunto de “peacebuilding” no Conselho de Segurança acabaria por ter o mesmo destino.

Sem o consentimento dos membros permanentes, a nossa ideia de realizar uma sessão aberta – que visava acima de tudo ajudar o Conselho a adaptar a elaboração dos mandatos das operações de paz em função das novas realidades e da experiência obtida no terreno, necessitando, portanto, do apoio de todos os seus membros – acabou por ser abandonada. Tanto os Estados Unidos como o Reino Unido concordaram em que a discussão se realizasse em consultas informais, ou seja à porta fechada e sem acta, o que correu a 8 de Abril de 1997.

NOVAS ORIENTAÇÕES

Apesar de se não ter realizado a sessão aberta naquele ano, a nossa iniciativa teve repercussões nos trabalhos do Conselho. Para além da discussão concreta temática sobre “peacebuilding”, procurámos assegurar durante a nossa presidência um recurso maior ao formato do debate público, dando ao Conselho maior transparência e, portanto,

22 A Assembleia Geral estabeleceu dois Grupos de Trabalho para fazer recomendações respectivamente na sequência da publicação da “Agenda para a Paz” em 1992 e, subsequentemente, do suplemento publicado em 1995.

legitimidade²³. Seguindo o nosso exemplo, sucessivas presidências do Conselho procuraram depois programar reuniões públicas do Conselho dedicadas a situações de conflito, lançando igualmente iniciativas sobre assuntos directamente ligados a actividades das operações de paz mandatadas pelo Conselho de Segurança. Nos meses seguintes, o formato que advogámos tornou-se mais frequente, tanto para considerar questões da responsabilidade específica do Conselho como para tratar de assuntos de carácter geral e com aplicabilidade em diversas circunstâncias.

Duas iniciativas em particular ajudaram a abrir caminho nessa direcção. A presidência coreana agendou, com sucesso, em Junho de 1997, um debate público, seguido de uma declaração presidencial, sobre a protecção da assistência humanitária a refugiados em situações de conflito²⁴. A seguir, a Suécia promoveu a realização de um debate público e a adopção de uma declaração presidencial sobre a utilização de observadores de polícia civil em operações de paz. A partir dessa altura, nenhum membro do Conselho voltou a pôr em dúvida a validade desse tipo de reunião. Durante a nossa segunda presidência, em Junho de 1998, Portugal organizou com o apoio de todos os membros do Conselho, um debate público, concluído com a aprovação de uma declaração presidencial, dedicado à questão das crianças em situações de conflito armado²⁵.

Mas particularmente compensador para os esforços portugueses ao longo dos dois anos, foi a concretização, antes do final do nosso período no Conselho, da realização de um debate público e a aprovação de uma declaração presidencial sobre “peacebuilding”, precisamente o assunto por que nos havíamos batido.

Em Abril de 1998, o Secretário-Geral publicou um relatório sobre as causas de conflito em África²⁶, em que chama a atenção para as necessidades e problemas existentes na área de interacção entre “peacekeeping” e “peacebuilding”. É importante, escreve Kofi Annan, não comprometer os investimentos feitos pela Organização a favor da paz, permitindo o

23 Durante a nossa presidência de 1997 acabámos por organizar várias sessões públicas do CS.

24 Na realidade, tratou-se do “follow-up” da ida ao Conselho, durante a nossa presidência, da Sra. Ogata, Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados.

25 Foi também a primeira vez que o Conselho discutiu publicamente um tema directamente ligado a Direitos Humanos.

26 “The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa” 13 de Abril de 1998 (S/1998/318 a A/52/871). Documento das Nações Unidas.

reacender de conflitos armados. Por isso, recomenda, “inter alia” que elementos de “peacebuilding” sejam explicita e claramente identificados nos mandatos das operações de paz estabelecidos pelo Conselho de Segurança.

Para dar seguimento ao relatório do Secretário-Geral, o Conselho de Segurança estabeleceu subgrupos de trabalho dedicados aos vários temas abordados no relatório, incluindo um sobre “peacekeeping” e a transição para “peacebuilding”. Os trabalhos deste subgrupo levaram à elaboração de um projecto de declaração presidencial do Conselho de Segurança, que foi aprovada em finais de Dezembro de 1998²⁷, após dois dias de discussão pública no Conselho com a participação de 33 Estados membros.

Nessa declaração sobre a manutenção da paz e segurança e “post-conflict peace-building” o Conselho decide, designadamente:

- aprovar as recomendações do Secretário-Geral relativamente à importância de uma transição sem interrupção de “peacekeeping” para “peacebuilding”; as prioridades identificadas pelo Secretário-Geral abrangem actividades em diversas áreas, incluindo o repatriamento de refugiados, a reintegração social de ex-combatentes, o controle de armas ligeiras, a promoção do respeito pelos Direitos Humanos, o fomento da reconciliação e unidade nacional;
- reconhecer o valor de incluir em mandatos de operações de paz, quando apropriado, componentes e actividades de “peacebuilding”, clara e especificamente identificadas;
- reconhecer a importância dos esforços de “peacebuilding” das Nações Unidas, nomeadamente como instrumento para a prevenção e a resolução de conflitos;
- sublinhar a necessidade de se adoptar uma visão a longo prazo para a resolução de conflitos;
- realçar o papel fundamental desempenhado pela reconstrução e reabilitação económica de sociedades pós conflito, nomeadamente a indispensabilidade de assistência internacional significativa; neste contexto, é citado o artigo 65 da Carta das Nações Unidas, que estabelece um canal de informação entre o Conselho de Segurança e o Conselho Económico e Social;

27 S/PRST/1998/38 de 29 de Dezembro de 1998.

- encorajar o Secretário-Geral a considerar o estabelecimento de estruturas de “post-conflict peace-building” nos esforços das Nações Unidas com vista à obtenção de soluções duradouras para os conflitos;
- identificar a necessidade de uma estreita coordenação e diálogo entre os órgãos das Nações Unidas especialmente vocacionados para as atividades em questão.

Desta forma, e apenas a dois dias do final do nosso mandato, ficou reconhecida a importância da abordagem no Conselho de uma matéria que necessita de atenção acrescida por parte das Nações Unidas²⁸. É um processo fundamental para tentar evitar que eventuais ganhos obtidos na vigência das operações de paz venham a ser desperdiçados e para assegurar a continuidade e a irreversibilidade dos processos da consolidação da paz.

Ao reconhecer a importância deste processo, o Conselho de Segurança permitiu a integração de aspectos de “peacebuilding” no planeamento geral de operações de paz. De facto, a recomendação pelo Secretariado das Nações Unidas de aspectos de “peacebuilding”, quando necessários, para novas operações de paz, é hoje a prática estabelecida. O Conselho procura agora cada vez mais identificar os parâmetros desta temática através de debates abertos, o mais recente dos quais teve lugar no passado dia 8 de Julho, focando o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes em situações de “peacekeeping”. Após o debate, o Conselho proferiu nova declaração presidencial²⁹, pouco mais de seis meses após a declaração geral de Dezembro de 1998 acima referida. À medida que as Nações Unidas “recuavam” da Somália, do Ruanda, da Bósnia e, mais recentemente, de Angola, o próprio conceito da operação de paz se via ameaçado, tanto pelas pressões financeiras que afastavam os grandes contribuintes como pelas limitações inerentes a uma iniciativa multilateral que necessita de liderança de uma ou várias nações. O “déficit” entre o mandato concedido a uma operação de paz e os recursos atribuídos para o seu cumprimento pareciam condenar este formato de “peacekeeping” a ser usado apenas em casos clássicos de cessar-fogo. Em meados de 1999, a realidade é bem diferente: duas novas operações

28 Mesmo com a crescente importância de organizações regionais na resolução de conflitos, as Nações Unidas continuam a ter um papel prioritário no contexto pós conflito.

29 S/PRST/1999/21 de 8 de Julho de 1999.

de paz lançadas pelas Nações Unidas – uma no Kosovo e outra, embora “encoberta” em Timor Leste – de natureza diferente, apontam para novos caminhos na utilização deste instrumento impar na manutenção da paz e da segurança internacionais. O processo natural de experimentação leva a altos e baixos no seu desenvolvimento e à aplicação de modelos diferentes, até porque são um instrumento baseado mais na prática do que na teoria. O que não pode ser posto em causa ou negligenciado é a sua relevância no mundo em que vivemos e a importância de um contributo efectivo para a sua concepção e concretização por parte dos países e organizações que querem ter uma palavra a dizer na prevenção e resolução de conflitos.