
OPERAÇÕES DE PAZ: ALGUMAS
QUESTÕES PRÉVIAS AO SEU LANÇAMENTO

O presente artigo resulta de um trabalho de investigação do autor, na sua qualidade de Assessor do Instituto da Defesa Nacional.

Nuno Mira Vaz

OPERAÇÕES DE PAZ: ALGUMAS QUESTÕES PRÉVIAS AO SEU LANÇAMENTO

Os estrategos e os estudiosos de relações internacionais, que têm por função questionar o sistema internacional, inquietam-se perante a possibilidade de a Comunidade Internacional, tal como temos vindo a concebê-la nas últimas décadas, ter cedido o lugar a algo ainda mal conhecido. E perguntam-se: a *Nova Ordem Internacional* chegou, de facto, a existir?; e a sua substituta, a *Nova Desordem Internacional*, é um sistema ou um anti-sistema?; quem tem afinal razão: Francis Fukuyama com *O Fim da História*, ou Samuel Huntington com *O Choque das Civilizações*?

Passados os anos de graça que testemunharam a queda do Muro e a desvalorização do comunismo, os pontos de vista acerca da configuração e da natureza do sistema internacional estruturam-se em torno duma avaliação pessimista, em boa parte devida aos fracassos recentes de certas operações de paz e às dificuldades em encontrar «patrocinadores» para elas. Como consequência, acentuam-se as clivagens, no seio da comunidade internacional, acerca dum número significativo de questões essenciais; e enquanto essas divergências não forem consensualmente ultrapassadas, está comprometido o sucesso das operações de paz, sejam elas de que natureza forem.

A principal questão em aberto continua a ser a contradição entre o conceito de soberania dos estados e o chamado «direito de ingerência» nos assuntos internos das unidades políticas, conforme previsto no artigo 2.º, parágrafo 7, da Carta das NU. Querela antiga, como Thomas G. Weiss faz questão de nos lembrar: «(...) o conceito de soberania tem vindo a evoluir desde o Tratado de Westfália de 1648, (...) e pode considerar-se um verdadeiro sinal do tempo presente o facto de a maior autoridade das NU ter escrito no Inverno passado que *a centenária doutrina da soberania absoluta não faz sentido hoje, e nunca foi na prática tão absoluta como preconizava a doutrina (...)*». Para o autor, «(...) a *não ingerência* foi sempre uma doutrina de validade duvidosa, destinada a proteger os mais fracos das ambições dos mais fortes,

mas na verdade servindo com frequência para proteger governos despóticos das críticas e de outras formas de intervenção mais contundentes nos assuntos dos seus países (...)» (7;110).

Mais recentemente, em artigo publicado no «International Herald Tribune» de 2 de Novembro de 1994, Butros Ghali afirma que «(...) embora a Carta das Nações Unidas proíba explicitamente a intervenção em matérias essenciais da jurisdição da cada estado, há certas circunstâncias em que o Conselho de Segurança pode autorizar acções destinadas a resolver conflitos locais: a pedido do estado, como no Camboja; quando o estado não dispõe de qualquer autoridade, como na Somália; ou quando populações inteiras estão ameaçadas de genocídio, como no Ruanda.

Em tais circunstâncias, o Conselho de Segurança não está a intervir em assuntos internos dos países, mas sim a agir, nos termos da Carta, para manutenção da paz e da segurança internacionais (...)».

Pastor manifesta uma opinião semelhante, quando lembra a «(...) contradição lógica entre a adesão da OEA (Organização de Estados Americanos) ao princípio da não ingerência nos assuntos internos dos estados membros e o seu empenhamento na busca de objectivos como «liberdade individual» e «justiça social» (...)» (19; 171). Do seu ponto de vista, a intervenção é uma obrigação. Citando o presidente venezuelano Andrés Pérez, afirma que a não ingerência se transforma em *intervenção passiva contra a democracia*, uma vez que permite aos ditadores continuar a sua acção.

A existência destes novos pontos de vista não permite contudo afirmar que se alcançou um consenso quanto a um novo entendimento sobre a soberania dos estados e o direito de ingerência. Para um significativo número de países, certas operações conduzidas sob a égide da ONU limitam-se a dar expressão prática à predominância ocidental, a qual começa no Conselho de Segurança e se prolonga no terreno; e aqui, como se viu durante a Guerra do Golfo, não é possível controlar as acções das coligações. Além de que — acrescentam — é cada vez mais amplo o campo de intervenção das NU, sob pretexto de que se ocupam da paz. A aprovação de critérios balizadores das intervenções constituiria um importante passo no caminho do necessário consenso, mas a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que teve lugar em Viena em Junho de 1993, deixou claro que a discussão da matéria divide de forma insanável a comunidade internacional.

Também não existe consenso quanto à melhor forma de reformular o Conselho de Segurança das NU, cuja composição actual não representa adequadamente a relação de forças no seio do sistema internacional. Trata-se doutra questão nodal, em ligação estreita com a da não ingerência, dado que, de acordo com a Carta, é este órgão que decide sobre a existência de agressão ou ameaça à segurança internacional, condições desencadeadoras da intervenção internacional; e a intervenção assim decidida é totalmente legal e vinculativa para os estados membros, os quais, ao ratificarem a Carta, concedem esse poder ao Conselho de Segurança, facto que torna irrelevante a legislação interna dos Estados uma vez decidida a intervenção com justa causa.

O problema é que o Conselho, quando decide intervir, não o faz de acordo com critérios objectivos, mas sim em função das tendências dominantes na comunidade internacional. Esta forma de decidir caso a caso leva a que se multipliquem as queixas de inconsistência, pois é demasiado evidente que as NU não intervêm sistematicamente, desde que se verifiquem certas circunstâncias, mas sim quando a isso são empurradas por factores de ocasião.

Apesar das críticas, não se vislumbra por enquanto alternativa viável para o Conselho de Segurança, numa altura em que se procuram redefinir obrigações e direitos que põem em causa certos conceitos tradicionais. Continuam os debates acerca da necessidade de alterar a sua composição, seja por forma a reflectir uma nova realidade geopolítica (com a entrada do Japão e da Alemanha), seja de modo a respeitar o equilíbrio geográfico (com a entrada de representantes regionais: Brasil, Índia e Nigéria); mas a despeito do inequívoco apoio de Washington e doutras potências, não se afigura possível uma grande transformação no futuro próximo, pois a verdade é que cada uma das propostas ⁽¹⁾ destaparia uma autêntica caixa de Pandora.

(¹) As propostas de reforma podem agrupar-se em cinco categorias (21; 168 a 170):
 — *remoção do poder de veto* — requer uma alteração da Carta, só possível com a aquiescência de todos os membros permanentes, e estes manifestam pouca vontade disso, uma vez que o poder de veto funciona como contrapartida da diluição do seu poder na Assembleia Geral, onde todos os votos têm o mesmo valor.

— *introdução duma estrutura de dois níveis para os membros permanentes* — os novos membros permanentes a admitir não disporiam do direito de veto. Assim sendo, estabelecer-se-ia uma clara hierarquia de estados; capaz de exacerbar as tensões já existentes no seio

Nestas circunstâncias, pode falar-se em comunidade internacional? De acordo com a teoria política, uma comunidade viável pressupõe a existência dum consenso mínimo a respeito dos valores comuns. E quando assim acontece, os governos tendem a funcionar de acordo com determinadas regras, não só porque presumem haver interesse em assim agir, mas também porque estão sujeitos a penalização se o não fizerem.

Não é, claramente, a situação actual, havendo, pelo contrário, bons motivos para perguntar se «(...) a sociedade internacional será capaz de despir a retórica e de se comportar como uma comunidade real, segundo normas que contêm incentivos ao seu cumprimento e dotada de poderes para impor sanções aos prevaricadores» (18; 149). A resposta não é fácil, pois a verdade é que a comunidade internacional se assemelha em muitos pontos à China dos anos 30, a qual estava equipada com uma constituição e um aparelho central de governo, mas em que o poder real estava monopolizado pelos «senhores da guerra», alguns dos quais cooperavam parcialmente com o poder central, mas outros decididamente não.

A lição — com laivos de cinismo, mas substancialmente verdadeira — que diversos observadores tiram do desenrolar das mais recentes operações de paz é a de que «(...) As Nações Unidas têm proporcionado os instrumentos para que os países pareçam estar a fazer algo, sem na verdade estarem a fazer seja o que for (...)» (7; 123). E há hoje na comunidade internacional a consciência de que os gestos simbólicos podem ter piores consequências do que nada fazer.

Há contudo sinais de que alguns interesses são comuns a um grande número de países. Quando estão em jogo interesses essenciais, aparecem

do sistema internacional. A despeito disso, vários possíveis candidatos já manifestaram disponibilidade para considerar a opção.

— *alteração da Carta das NU no sentido de permitir a imediata reeleição de membros não permanentes* — garantir-se-ia assim, de facto, a condição de membro permanente, embora sem poder de veto, a países situados em áreas regionais críticas ou particularmente representativos.

— *aumento do número dos membros permanentes (com eventual reforma dos processos de votação)* — Japão e Alemanha são os mais fulados, e já manifestaram interesse nisso; outros candidatos apontados são a Nigéria, o Brasil e a Índia.

— *redistribuição dos actuais assentos permanentes* — implica a remoção de alguns dos actuais membros permanentes, sendo a França e a Grã-Bretanha os mais frequentemente citados. Nos seus lugares entrariam o Japão e a Alemanha, dada a significativa contribuição financeira de ambos para a Organização. Outra solução poderia ser a substituição dos dois membros actuais pelo Japão e outro país da União Europeia.

com frequência maiorias: a condenar a tomada, em 1979, pelos activistas iranianos, da Embaixada dos EUA, ou a condenar a invasão, no mesmo ano, do Afeganistão pela URSS, ou ainda a invasão do Koweit pelo Iraque em 1991. E porquê? Porque praticamente todo o mundo está de acordo com uma regra primordial do relacionamento interestados, que consiste em proibir a invasão, o trespasse da fronteira ou outra qualquer atitude agressiva contra um estado terceiro.

Mats Berdal reconhece todavia que a maior parte da elaboração teórica acerca do assunto se apoia em pontos de vista marcadamente «ocidentais», tornando-se portanto indispensável dedicar mais atenção às posições dos restantes actores do sistema, em especial às expressas pelos países do Terceiro Mundo — que vêem o interesse manifestado pela ONU nas operações de paz relegar para plano secundário os aspectos económicos e sociais ligados ao desenvolvimento no mundo, além de recearem, ainda que o não confessem, que as «intromissões» abram a porta a neocolonialismos.

A racionalidade das operações de paz está assim claramente posta em questão. E a comunidade internacional não se entende quanto à melhor forma de responder às violações às regras estabelecidas. A verdade crua é que, num mundo de estados soberanos, o centro não dispõe dum poder independente que faça cumprir as leis. A própria ONU — mau grado o empenho manifestado — não consegue assumir o estatuto mítico de polícia do universo ou de guardião da paz que estaria na sua génese: dos mais de 150 conflitos locais que irromperam desde a II G. G., as NU contribuíram para a obtenção de soluções satisfatórias em menos de 25% dos casos. Além disso, este enorme esforço foi colocado ao serviço duma concepção idealista do papel que cabe à ONU no domínio das relações internacionais; e o processo, ao gerar expectativas que se revelaram inatingíveis, acabou por minar de forma devastadora a credibilidade da Organização.

Os falhanços mais recentes tornam claro que o lançamento de operações de paz tem de subordinar-se a um processo político de longo prazo, e não configurar-se como resposta a situações de emergência ou sucumbir à mera vontade de aliviar o sofrimento humano. Nestes casos — ilustrados pelas intervenções na Somália, Angola ou ex-Jugoslávia — a manutenção da paz, de *per si*, acaba por se substituir à busca das raízes do conflito, e esta transformação dos objectivos políticos em objectivos militares complica dramaticamente a situação.

Os politólogos americanos, que são quem mais se tem ocupado destas questões, acolhem-se a duas visões distintas quanto à forma de resolver pacificamente os conflitos. Cabem ambas numa mesma visão genérica que pode designar-se por *transformação do conflito*, uma estratégia que visa manter o diálogo entre as partes conflitantes, enquanto por via de entendimentos sucessivos as «circunstâncias mutáveis» se vão transformando em «opções de longo prazo para a paz».

William Ury, do Centro Carter, e adepto duma das correntes referidas, aponta o conflito étnico no interior da ex-URSS para explicar que é preciso

Construir sistemas de gestão dos conflitos justamente para os conter, para evitar a escalada da violência e para os transformar em saudáveis conflitos não violentos, típicos das sociedades multi-étnicas e plurais.

Para Chester Crocker, que esteve empenhado no processo namibiano e defende a segunda opção, as concessões feitas pelas partes no decurso dos sete anos de negociações (relacionadas com o processo de independência da Namíbia) tiveram reduzida importância na «reestruturação» da agenda diplomática. O elemento essencial foi, na opinião do diplomata americano, a *ligação (linkage)* entre a independência da Namíbia e a retirada dos cubanos de Angola. Este foi o facto decisivo, que forneceu a base para um acordo de âmbito regional assinado por todas as partes envolvidas (19; 166).

Se a estratégia de «transformação do conflito» vier a confirmar os seus méritos, estamos perante uma questão fulcral: qual é, de facto, o processo para levar as partes ao limiar duma «relação transformada»? Deve dedicar-se uma atenção especial às causas do conflito ou, pelo contrário, trata-se sobretudo de o «reconfigurar», sem dedicar particular atenção às suas causas?

Para o grupo do Centro Carter, o essencial reside nas causas do conflito, e este deve ser submetido a um tratamento sistémico⁽²⁾. Mas Crocker

⁽²⁾ A tese é defendida por William Spencer no seu ensaio *Diffusion of Conflict Resolution Skills*.

e Scowcroft preocupam-se sobretudo com a segurança: *sem um nível mínimo de ordem, os nossos objectivos são inalcançáveis*. E prosseguem: *as perspectivas de reconciliação e de negociação política no interior dos estados (Angola, Namíbia ou RAS) foram directamente afectadas pelo clima de segurança que se estabeleceu entre eles*.

Embora ambas as visões concedam importância semelhante às estruturas funcionais e aos normativos que regulam os procedimentos, a verdade é que o primeiro grupo enfatiza a «democratização interna», ao passo que o segundo destaca a «segurança externa». Para Carter e os seus seguidores, a manutenção da paz implica agir sobre as causas iniciais do conflito, incluindo a repressão e a perseguição: *a existência de agitação em grandes massas humanas não favorece a adopção de inovações na gestão das sociedades. Um povo que vive em condições de mera sobrevivência não dispõe de tempo para projectar mecanismos destinados a resolver conflitos regionais*. Para Crocker, a atenção deve concentrar-se nas tensões que se estabeleçam entre os estados, e não no interior deles.

Não obstante as posições dos dois grupos se aproximarem com alguma frequência quando se analisam questões concretas, o que prevalece são as diferenças: Carter empenha-se em expressar publicamente o seu empenhamento incondicional no processo de manutenção da paz, enquanto Crocker manifesta preferência por políticas substantivas, que devem ser prosseguidas apenas enquanto corresponderem aos interesses de quem as conduz.

O que parece claro em qualquer dos casos é que nenhum conflito pode ser resolvido sem uma estratégia de longo prazo, que permita a criação de condições para o sucesso da operação, independentemente do método utilizado. O foco desta acção pode variar desde a obtenção da segurança em sentido limitado até ao estabelecimento de medidas de construção da democracia, mas tem de ser claramente definido, sob pena de a manutenção da paz se transformar num objectivo em si mesmo: «(...) a eficácia em política externa ocorre quando o poder está ancorado a um quadro estratégico e é conduzido à acção por uma diplomacia criativa (...)» (19; 173).

Pode então concluir-se que a eficácia dos métodos de manutenção da paz está dependente da possibilidade de conduzir os conflitos, desde uma situação de oposição violenta em que as partes adiam a resolução de assuntos concretos, até um pacífico processo de mudança que permita ao menos

a abordagem desses assuntos. O processo de transformação deve, independentemente dos objectivos finais, proporcionar um nível mínimo de segurança e ordem, sem as quais as partes não farão concessões em matérias como democracia e direitos humanos. Isto assegurado, será então altura de introduzir algumas medidas de *confidence-building* e *constituency-building*, as quais se têm revelado frequentemente indispensáveis na obtenção dos acordos.

Torna-se portanto indispensável fazer opções correctas, não só quanto à natureza das acções a empreender mas também quanto aos responsáveis por elas. Na verdade, o sucessivo alargamento do âmbito das intervenções das Nações Unidas nos conflitos mundiais induziu uma extensão dos conceitos ligados às operações de paz que se está a revelar desadequada, sobretudo pelas consequências que tem projectado no terreno. Efectivamente, tanto as Nações Unidas como os estados membros, ao estabelecerem doutrina sobre esta questão, tendem a considerar de idêntica natureza realidades substancialmente diferentes. Veja-se o entendimento da Administração Clinton sobre a matéria: *missão de paz é algo que se insere num único espectro que vai desde as actividades tradicionais de manutenção da paz até às de imposição da paz*. Ou seja, as operações de manutenção da paz são «(...) classificadas juntamente com as operações de imposição da paz numa mesma escala e separadas delas apenas por diferentes graus de intensidade (...)» (4; 142).

Esta sensibilidade é responsável pela abordagem do *meio termo* ou *intermédia* (*middle-ground approach*), proposta entre outros por John Mackinlay, e que se concretiza na criação de *forças multifunções* com capacidade para responder a todos os tipos de operações de paz, incluindo o uso da força ⁽³⁾. Ora a verdade é que, conforme Adam Roberts faz notar, «(...) as operações de manutenção da paz requerem a presença dum árbitro, ao passo que as operações de imposição da paz necessitam da presença dum jogador (...)» (4; 143). O autor adverte ainda para a tendência que a confusão entre as duas modalidades de acção de paz pode provocar, ao desvalorizar a importância do consentimento prévio entre as partes confli-

(³) Também são conhecidas por operações «Capítulo VI e 1/2», «manutenção da paz agravada» e «de nível dois».

tuantes e ao favorecer as abordagens que privilegiam o uso da força, acabando por lançar um aviso de aguda actualidade:

Precipitarmo-nos numa defesa generalizada do uso da força, na errónea presunção de que as Nações Unidas podem ser bem sucedidas onde tantos Estados fracassaram, é concitar ao desastre. Os riscos da extensão do conceito de peacekeeping que presentemente testemunhamos, bem como das propostas para uma maior utilização da força, são óbvios (4; 144).

Mats Berdal vai ainda mais longe, sugerindo que se proceda desde já a uma clara distinção entre os dois tipos de acções de paz. Na sua opinião, «(...) as medidas tomadas pelas tropas americanas com a finalidade de desarmar as facções combatentes na Somália, embora previstas no mandato da UNOSOM II, põem a nu os riscos que se correm quando se procura combinar o uso da força com os objectivos das acções de *peacekeeping* (...)» (4; 144).

Charles Dobbie faz de algum modo a síntese das posições dos dois autores citados quando propõe um conjunto de aspectos a considerar durante a preparação das acções de paz:

- a presença ou a ausência de um mínimo de consentimento das partes devia ser absolutamente determinante quanto ao tipo de operação a empreender (manutenção ou imposição da paz);
- as acções de manutenção da paz e de imposição da paz requerem estratégias separadas e que mutuamente se excluem;
- consequentemente, os mandatos das forças devem ser ajustados às missões, evitando-se a todo o custo a repetição das graves situações de desestabilização verificadas com a UNPROFOR e a UNOSOM, em virtude do desajustamento entre uma coisa e outra.

No que respeita aos responsáveis pelas acções, existem dois pontos de vista principais: o primeiro sugere que cabe às NU a principal responsabilidade na matéria, devendo em contrapartida atribuir-se-lhes uma *Força Permanente*; o segundo pretende retirar essa responsabilidade à ONU, propondo que as operações de paz sejam realizadas ou *sob responsabilidade de*

organizações regionais, ou através de recurso a *forças multinacionais* que escapem ao controlo de qualquer organização internacional.

A *Força Permanente da ONU*, às ordens do secretário-geral, estruturar-se-ia em três níveis:

- o primeiro constituído por uma verdadeira *força internacional da ONU*, composta por funcionários da organização sujeitos a treino conjunto, estacionada em conjunto e pronta em permanência para o serviço, à semelhança das Forças Armadas de qualquer nação;
- o segundo formando um *corpo de tropas de manutenção da paz* podendo ou não ter treino conjunto, com menor grau de prontidão e que incluiria tropas nacionais pré-designadas para actuar numa área específica;
- o terceiro à base de *tropas «earmarked»*.

As vantagens mais comumente apontadas a esta opção seriam o *acréscimo de profissionalismo*, consequência do treino específico, a *reação oportuna*, traduzida na capacidade de deslocamento rápido para qualquer local do mundo, a *eficácia*, resultado de melhorias introduzidas no apoio logístico, no *staff* militar, no pré-posicionamento de materiais e tropas, no planeamento e no reforço do comando e do controlo, e finalmente a *estabilidade financeira*, com base num orçamento próprio.

No que respeita às *forças regionais de manutenção da paz*, argumenta-se amiúde que as organizações regionais não só estão mais bem colocadas do que a ONU para impedir que os conflitos extravasem das áreas onde eclodiram, como além disso estão mais sintonizadas com as necessidades das partes e com os parâmetros impostos pelas especificidades regionais. Mas há também desvantagens evidentes. É o caso, por exemplo, da composição das forças: ao contrário das operações da responsabilidade da ONU — que utilizam tradicionalmente tropas oriundas de países neutrais por forma a não suscitarem a intervenção dos aliados regionais das partes conflitantes —, as lançadas por organizações regionais vêem-se por vezes forçadas a utilizar forças com fortes laços em relação a um ou outro dos contendores, e este facto pode dificultar seriamente a obtenção dos objectivos da operação.

De uma forma muito resumida, pode afirmar-se que as vantagens das operações de paz de âmbito regional, quando comparadas com as operações de paz de responsabilidade da ONU, são: *o maior consenso*, facilitado pela

circunstância de os países membros duma mesma organização regional se estruturarem de forma mais homogénea, sendo frequente possuírem o mesmo nível de desenvolvimento, partilharem raízes históricas, culturais e étnicas, e apresentarem pontos de vista comuns sobre as problemáticas regionais; o *apoio mais estruturado*, assente no pressuposto de que os governos e os povos duma determinada região possuem entre si afinidades naturais e desconfiam das intenções dos «interventores estrangeiros», sendo frequentes, como se sabe, os apelos para soluções «africanas» ou «árabes» antes que intervenham forças internacionais; e uma *capacidade sustentada de resolução do conflito*, dado que as organizações regionais estão mais comprometidas com os interesses comuns à região e portanto mais atentas às eventuais implicações da sua acção, parecendo mais bem colocadas para resolver os conflitos.

Quanto aos *riscos*, o realce vai para a *obtenção dos recursos*, sendo de recear que as dificuldades sentidas pela ONU neste campo, em especial no que respeita ao financiamento, equipamento e pessoal necessário, sejam ampliadas na escala regional; no plano da *organização* surgirão decerto contratempos, uma vez que a maioria das organizações regionais, dispendo de estruturas mínimas e com secretariados exíguos, só dificilmente darão resposta adequada às exigentes solicitações das operações de paz; a *neutralidade* será também porventura mais difícil de obter quando as forças empenhadas pertencem a países com fortes interesses na região; a *hegemonia regional* é outra questão candente, pois desde que uma potência global ou regional esteja interessada num determinado conflito, não pode esperar-se da organização regional capacidade para lançar uma operação de paz contra os interesses dessa potência — apenas a ONU, e não em todas as ocasiões, terá o potencial requerido por tal lançamento; e finalmente, no que respeita à *contenção de ameaças externas*, parece indiscutível que as organizações regionais não possuem meios para forçar países terceiros a cooperar na resolução de conflitos. Quando estes manifestarem hostilidade ou simples desinteresse, falta-lhes capacidade de influência política e de persuasão moral, tanto como meios de coacção, para os convencer a cooperar com as operações de paz.

Uma via de compromisso, destinada a otimizar as potencialidades das organizações dos dois níveis, tem sido proposta por alguns estudiosos: na fase inicial a organização regional disponibilizaria algumas tropas e procu-

itaria activamente obter o acordo das partes conflitantes e de terceiros países quanto à constituição duma força de manutenção de paz, enquanto a ONU providenciaria as tropas de reforço, outros recursos materiais e o suporte administrativo à operação.

A opção pelas forças multinacionais, por fim, é vista por alguns observadores como algo a meio caminho entre o *unilateralismo* e o *internacionalismo*.

Estas forças são constituídas com base no contributo de países ou grupos de países, independentemente dos seus vínculos a organizações de âmbito internacional ou regional. Deste modo, a responsabilidade pelas operações de paz em que tomam parte não cabe a organismos internacionais nem aquelas se subordinam às suas regras. Além disso, as tropas pertencem a países exteriores à região do conflito e só se instalam nos locais depois de obtido o acordo das partes conflitantes.

Paul Diehl, ao comparar as vantagens e as desvantagens das operações com forças multinacionais relativamente às operações de responsabilidade das Nações Unidas, chega à conclusão de que — uma vez que o único consentimento necessário é o das partes conflitantes — a autorização para o empenhamento das acções multinacionais está facilitada, desde que se encontrem estados dispostos a fornecer tropas. Já as operações sob responsabilidade da ONU carecem de autorização expressa do Conselho de Segurança, se não mesmo de Assembleia Geral.

Além disso, as forças multinacionais actuam sob mandatos em aberto (*openended commitments*), o que lhes permite planear acções a longo prazo, de acordo com o evoluir da situação. As operações da ONU são renovadas cada seis meses, e as alterações eventualmente introduzidas são consequência da relação de forças no Conselho de Segurança, que não das necessidades da missão. Outra das principais vantagens das operações com forças multinacionais é a sua estabilidade financeira, dado que, por norma, os estados que fornecem as forças providenciam igualmente o suporte financeiro. As operações da ONU, pelo contrário, revelam amiúde grandes dificuldades de financiamento. Registe-se igualmente que as forças multinacionais, beneficiando do apoio orgânico das unidades de origem em cada país, garantem padrões de organização e níveis de reabastecimento superiores aos das operações da ONU. Contudo, embora na fase de lançamento as forças multinacionais disponham de melhores e mais oportunos apoios, a resposta às flutuações da situação no terreno pode não ser tão

favorável, dependendo fortemente do impulso da potência directora, ao passo que a ONU, valendo-se da sua experiência diplomática e dos contactos que estabelece com todos os países do mundo, consegue por norma ultrapassar mais facilmente as dificuldades. E por fim, dado que as forças multinacionais nem sempre são constituídas por elementos neutrais, levantam-se, como é natural, questões de neutralidade que podem comprometer o sucesso no terreno. Isto no plano da acção; quanto aos reflexos nas opiniões públicas, é evidente que a entrada em dispositivo, em país estrangeiro, de uma força sob mandato da ONU, dispõe de uma clara vantagem psicológica sobre outra que desfralde uma bandeira nacional, seja ela qual for.

Em resumo: embora subsistam divergências significativas acerca das vantagens relativas dos três tipos de forças, existe um certo número de pontos pacificamente aceites por uma maioria significativa dos eventuais protagonistas, e esses terão de ser obrigatoriamente tidos em conta, se se quer que as operações de paz tenham probabilidades mínimas de sucesso: os *objectivos* terão de ser *políticos e não militares*, as *estratégias* de actuação devem ser *de longo prazo* e não *ad hoc*, a execução deve obedecer a *critérios pré-fixados*, substituindo-se à actuação casual, e finalmente terá de assegurar-se o *apoio da opinião pública* interna e internacional.

Nuno Mira Vaz

BIBLIOGRAFIA

1. MDN. *A Nova Estratégia Militar dos EUA*, Lisboa. 1994.
2. WEDGWOOD, Ruth, *Germany is Welcome, as Peacekeeping Starts coming of Age*. «International Herald Tribune» («IHT»), 21 de Julho de 1994.
3. CAÑO, António. *Más Atlántico, Menos Pacífico*, «El País», 5 de Junho de 1994.
4. DOBBIE, Charles, *A Concept for Post-Cold War Peacekeeping*, «Survival», Autumn 1994.
5. GREY, Jr. Robert T., *Strengthening the United Nations to Implement the «Agenda for Peace»*, «Strategic Review», Summer 1993.
6. LINN, T.-Cor. Thomas C., *U.S. Forces in Peacekeeping Operations: Implications for Forces Planning*, IDEM, Fall 1993.
7. WEISS, Thomas G.. *Wither the United Nations?*, «The Washington Quarterly», vol 17, n.º 1, Winter 1994.
8. NATSIOS, Andrew S.. *Food Trough Force: Humanitarian Intervention and U.S. Policy*, IDEM.

9. VAZ, Nuno Mira, *A ONU e o Futuro das Operações de Paz*, revista «Nação e Defesa» n.º 68, 1993.
10. DIEHL, Paul F., *International Peacekeeping*, John Hopkins University Press, London, 1993.
11. BERDAL, Mats R., *Fateful Encounter: The United States and U.N. Peacekeeping*, «Survival», Spring 1994.
12. MAYNES, Charles William, *Both Options in Nato's Bosnia Dilemma Look Bad for Nato*, «IHT».
13. COLCHESTER, Nicholas, *The Nation-State is Declining, but no Replacement is at Hand*, «IHT», 4 de Agosto de 1994.
14. BERDAL, Mats R., *Wither U.N. Peacekeeping?*, «Adelphi Papers», n.º 281, IISS, 1993.
15. PFAFF, William, *America's Turn Toward Germany—and Away from Europe*, «IHT».
16. del VALLE, Emilio Menéndez, *Choque de Civilizaciones?*, «El País», 20 de Julho de 1994.
17. ROSENFELD, Stephen S., *Useful Questions About the Partnership for Peace*, «IHT».
18. BLOOMFIELD, Lincoln P., *The Premature Burial of Global Law and Order: Looking Beyond the three Cases from Hell*, «The Washington Quarterly», vol 17, n.º 3, Summer 1994.
19. WENDT, David, *The Peacemakers: Lessons of Conflict Resolution for the Post-Cold War World*, Idem.
20. LEWIS, William H., *'Assertive Multilateralism': Rhetoric vs. Reality*, National Defense University, «McNair Paper» 25.
21. HILLEN, III, John F., *Policing the New World Order: the Operational Utility of a Permanent U.N. Army*, «Strategic Review», vol XXII, n.º 2, 1994.
22. PHIPPARD, Helen Leigh, *Remaking the Security Council: the Options*, «The World Today», Agosto/Setembro, 1994.