
A ONU E O FUTURO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

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

Mira Vaz

A ONU E O FUTURO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

1. GENERALIDADES

A UNTSO (Organização das Nações Unidas para a Supervisão das Tréguas), a mais antiga das organizações empenhadas em acções de paz sob a égide da ONU, está em funções, na cidade de Jerusalém, desde Junho de 1948.

Nos 40 anos seguintes, em grande parte porque era difícil alcançar consensos no seio do Conselho de Segurança enquanto durou a guerra fria, foram lançadas apenas mais 14 operações similares. Mas a partir de 1989, o apaziguamento nas relações Leste-Oeste com pronta repercussão no funcionamento interno do Conselho, bem como o protagonismo assumido pelo actual Secretário-Geral, permitiram acelerar rapidamente o ritmo de lançamento de operações de paz: 12, nos últimos quatro anos.

Em 1990 tudo parece possível. Multiplicam-se as intervenções, ampliam-se os meios, ensaiam-se com êxito acções de um outro tipo, mais ambiciosas na natureza e nos desígnios. Boutros Ghali, recentemente eleito para o cargo, goza do apoio quase unânime da comunidade internacional, ela também querendo acreditar que é possível um mundo novo. Em 1991, por um custo aproximado de 700 milhões de dólares, 15 000 militares e civis agindo em nome da ONU prestam uma ajuda significativa a diferentes povos e regiões, especialmente no Terceiro Mundo. Um significativo número de países disponibiliza os recursos humanos e financeiros necessários à execução das acções de paz; os EUA — por coincidência a única superpotência em funções — revelam-se disponíveis para participar, liderando-as, nas coligações onde a iniciativa política e o poder militar são igualmente decisivos; o Conselho de Segurança mostra-se finalmente capaz de atingir consensos em questões essenciais no âmbito das acções de *manutenção da paz* («peacekeeping»).

A euforia é porém de curta duração. Um aumento generalizado da violência e a emergência duma complexa fenomenologia marcada pela fragilidade das novas democracias, pelos conflitos de natureza étnica ou nacionalista e pelo radicalismo religioso, com destaque para o fundamentalismo islâmico, colocam à comunidade internacional novos desafios. São cada vez em maior número as situações em que não é fácil detectar os fundamentos legais para uma intervenção ao abrigo do Capítulo VII da Carta das NU: violações graves e repetidas das regras acordadas entre as partes; manifestações de massas arregimentadas para gritar aos «salvadores» que não são bem-vindos; interrupções de processos eleitorais ou não acatamento dos respectivos resultados; agressões físicas, raptos e assassinatos de agentes militares e civis das NU; ataques armados contra instalações e pessoal (enquadrado ou não militarmente) participante nas acções de paz; e, por fim, o espancamento até à morte ou a execução sumária de jornalistas estrangeiros. Um quadro onde a legalidade ocupa um lugar polémico e onde se começa a pôr em causa a aptidão de alguns dos intervenientes para enfrentar semelhantes provações — e que os recentes desenvolvimentos na Somália, na Bósnia-Herzegovina e no Camboja não ajudam a esclarecer.

Boutros Ghali toma então a iniciativa de sugerir em Janeiro de 1992, na apresentação da sua *Agenda para a Paz*, o recurso a instrumentos novos para combater os novos desafios. Propõe a criação dum Secretariado para as Acções Humanitárias, advoga a constituição duma Força Permanente da ONU, às ordens do Secretário-Geral, para a execução de acções de *aplicação da paz* («peaceenforcing») ⁽¹⁾ e solicita o reforço da acção do MSC (Military Staff Committee).

O facto de nenhuma das suas reclamações ter sido atendida não impediu o Secretário-Geral de lançar novas iniciativas; e a verdade é que, em finais de 1992, as acções da ONU na Somália, na ex-Jugoslávia e no Camboja, são qualitativa e quantitativamente diferentes das realizadas até aí, não só porque falta o assentimento simultâneo de todas as partes, mas também porque a natureza dos riscos envolvidos alcança patamares incomportáveis. No Camboja, onde a tarefa principal dos capacetes azuis consis-

(1) A expressão significa, à letra, «fazer cumprir a paz» ou «aplicação compulsiva da paz».

tia em garantir a administração civil enquanto se procedia ao desarmamento dos grupos de guerrilha e das tropas governamentais antecedendo a realização de eleições gerais, os níveis de complexidade e perigo depressa igualavam os registados aquando da operação no Zaire (ex-Congo Belga) de 1960 a 1964. Na ex-Jugoslávia, em particular na Bósnia-Herzegovina, as forças das Nações Unidas foram sucessivamente encarregadas — infelizmente não de uma forma planeada, mas para acompanhar o evoluir duma situação em degradação progressiva — de missões como «assistir aos refugiados e prestar ajuda humanitária», «ajudar a implementar (diversos) planos de paz», «fazer respeitar a “zona de exclusão aérea”», «fiscalizar embargos parciais e totais» ou «defender “zonas de segurança”». Presentemente, pouca gente acredita ser possível encontrar uma solução durável que colha o consentimento das partes e não seja imposta pela força ⁽²⁾. Quanto à Somália, um país sem estruturas de espécie nenhuma e onde um terço da população corre o risco de morrer à fome, um «senhor da guerra» manda atirar sobre os capacetes azuis, matando até à data dezenas deles. Faz-se da captura do general Aidid um objectivo essencial, e nesse afã justiceiro são mortos centenas de civis desarmados. Com isso, torna-se ainda mais improvável a perspectiva duma solução satisfatória.

Para o corrente ano prevê-se que a acção de 80 000 «soldados da paz» custe cerca de 4500 milhões de dólares. E, entre os estudiosos da questão, fala-se cada vez mais frequentemente não já de *manutenção da paz* («peacekeeping») ou de *aplicação da paz* («peaceenforcing») mas de *imposição da paz* («peaceimposing»). E, segundo tudo leva a crer, as diferenças entre os referidos tipos de operação não são meramente vocabulares.

Constata-se assim, passados três anos sobre o fim da guerra fria, que o sistema internacional, onde a euforia então suscitada sonhou poder instalar uma *Nova Ordem* com hierarquias relativamente estabilizadas, continua

(2) As conversações em curso em Genebra (em Agosto de 1993) não chegam a suscitar aplausos; quanto muito, suspiros de alívio.

Há bons motivos para esse comportamento reservado. Por um lado, a comunidade internacional que se precipitou a reconhecer as fronteiras dos novos estados, verga-se agora à política do facto consumado e reconhece as conquistas territoriais de sérvios e croatas; por outro, ao patrocinar a reprodução, ainda que em escala miniatural, da solução político-administrativa imposta por Tito na ex-Jugoslávia, os negociadores pouco mais podem esperar do que a repetição, num futuro mais ou menos breve, da mesma sanha destruidora.

afinal bem mais vocacionado para acolher as precárias relações de poder que têm moldado desde sempre a História dos homens e do mundo.

2. ACERCA DO DIREITO DE INGERÊNCIA E DA APTIDÃO DA ONU PARA O ASSUMIR

O Capítulo I da Carta, que se ocupa das Finalidades e dos Princípios, proclama que as relações internacionais devem fundamentar-se no *respeito do princípio da igualdade de direitos dos povos e do seu direito a dispor deles mesmos (...)* (art.º 1.º, n.º 2) *que a Organização é fundada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros (...)* (art.º 2.º, n.º 1) e finalmente que *Nenhuma disposição da presente Carta autoriza as Nações Unidas a intervir nos assuntos que relevam da competência nacional específica de cada estado (...)* (art.º 2.º, n.º 7).

Todavia o art.º 42.º autoriza o Conselho de Segurança a (...) *realizar por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, as acções julgadas necessárias à manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais (...)*, e no art.º 51.º refere-se (...) *o poder e o dever que o Conselho tem, por força da presente Carta, de agir em qualquer momento pela forma que julgue necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.*

As contradições patentes nestas e noutras disposições da Carta, entre o «respeito pela soberania dos estados» e o «direito e dever de ingerência» para reposição da paz e da segurança internacionais, aconselham uma meticolosa ponderação dos factores que podem perturbar o enquadramento político-legal das intervenções da ONU.

Philippe Moreau-Défarques, ao analisar a questão da ingerência na soberania dos estados, identifica quatro contradições essenciais: ⁽³⁾

- a. Em primeiro lugar, entre o traçado das fronteiras e as realidades nacionais.

Embora evidente, esta constatação foi persistentemente desvalorizada pelas teses internacionalistas, que juravam ser o homem um animal fraterno, capaz de eliminar os últimos resquícios das fron-

⁽³⁾ In «Défense Nationale», Junho de 1991, págs. 107 a 109.

teiras espirituais e físicas que dividem as nações e os homens. A revelação dessa mentira não podia ter sido mais surpreendente e dramática; e a brutalidade com que foi exposta apenas ampliou a vertigem causada pela decepção.

- b. Depois, entre o conceito de soberania, que implica a não ingerência nos assuntos internos dos estados, e uma certa ideia de comunidade universal. O art.º 2.º, parágrafo 7, da Carta, em vez de eliminar essa contradição, reforça-a: «(...) Nenhuma disposição da presente Carta autoriza as Nações Unidas a intervir nos assuntos que relevam da competência nacional específica de cada estado (...); todavia, este princípio não prejudica em nada a aplicação de medidas coercivas previstas no Capítulo VII (*Acção em caso de ameaça contra a paz, de ruptura da paz e de acto de agressão*) (...)». Fica, destas expressões dificilmente conciliáveis, a impressão desconfortante de que o princípio da não ingerência implica na verdade a existência dum sistema internacional «(...) no qual não se colocasse o problema da ingerência, (uma vez que) todos os estados partilhavam os mesmos valores, considerando-se reciprocamente iguais em direitos e deveres, e onde finalmente não se manifestariam rivalidades (...)».

Não deve estranhar-se que o mandato atribuído à comunidade das Nações, por força da Carta, não contemple a intervenção no interior dos estados. Na realidade, quando a Carta foi subscrita, os conflitos armados eram motivados por disputas fronteiriças e declaravam-se invariavelmente entre soberanias políticas, estando absolutamente fora de cogitação qualquer acção, no interior dum estado, destinada a garantir a paz e a segurança internacionais.

Mas esta percepção foi evoluindo com o tempo. E nos últimos três anos generalizou-se o conceito de que, em certas circunstâncias, a intervenção em prol da paz era não só um direito mas também um dever das Nações Unidas, que não configurava «ingerência nos assuntos internos dos estados». Este entendimento conduziu o Conselho de Segurança a decisões históricas; mas as dificuldades surgidas no terreno, para as quais ainda se não encontrou solução, tornam claro que a problemática da «ingerência» terá de ser avaliada de forma mais realista.

- c. em terceiro lugar, «(...) contradição entre a ideia de ingerência e a realidade dos estados. Para que a ingerência tenha sustentação, ela deve ser o instrumento de uma autoridade internacional. Mas será que esta existe? A ONU não é senão um quadro, uma estrutura. As resoluções do Conselho de Segurança exprimem apenas um consenso entre grandes potências (*). Na verdade não existe comunidade internacional instituída fora dos estados (...)».
- d. contradição finalmente «(...) entre a democratização do sistema interestadual e o reconhecimento das responsabilidades particulares de certos estados. Enquanto estes não se subordinarem a uma autoridade superior, dotada de legitimidade própria, o bem e a verdade serão sempre o bem e a verdade de alguns dentre eles (...)».

No Conselho de Segurança têm assento duas qualidades de membros: os permanentes, com direito de veto, e os não-permanentes ou rotativos. Esta solução, fundada na relação de forças prevalecente no final da Segunda Grande Guerra, não é hoje pacífica, havendo a registar um número crescente de países que entendem não ser o Conselho de Segurança da ONU suficientemente representativo da comunidade internacional, carecendo portanto de legitimidade para decretar acções militares no interior dos estados, contra a vontade dos responsáveis, ou na ausência dela.

Esta questão é duma importância capital e está na base de certas propostas de reforma destinadas a ampliar a margem de manobra da ONU. Uma, dos EUA, visa aumentar o número dos membros permanentes do Conselho de Segurança de modo a torná-lo mais representativo da actual relação de forças no seio do sistema internacional; outra é do Secretário-Geral e respeita à criação de uma *Força de Intervenção Rápida das Nações Unidas*. Todavia, como destaca o prof. Paul Kennedy, ambas apresentam graves inconveni-

(*) A noção de que o Conselho de Segurança carece de reforma urgente tem alguns anos. E há intelectuais, como o prof. Marcus Raskin, para quem o Conselho deveria ser alargado desde já não só à Alemanha e ao Japão, mas também ao Brasil, à Nigéria e talvez à Índia e ao Egipto. Esta sugestão parece ter tido acolhimento na proposta recentemente formalizada pelos EUA junto da Organização, pois o documento americano, ainda que só menciona a Alemanha e o Japão, deixa em aberto «a inclusão de um número modesto de assentos suplementares».

entes: o aumento do número de membros efectivos colocará delicados problemas de consenso, sendo maiores as ameaças de paralisia na tomada de decisões; e quanto à Força Permanente, faz notar que — para lá da óbvia necessidade da presença dos EUA — não faltariam os obstáculos à sua acção, a começar naturalmente pelos ligados à própria formação dos consensos ⁽⁵⁾. E não acabariam aqui os problemas, já que a criação de uma Força própria equivaleria a reproduzir, no plano militar, a estrutura não democrática do Conselho de Segurança, enquanto que no domínio político se assistiria a uma clara desvalorização da soberania dos estados, com a subalternização inevitável dos mais pequenos e pobres. Os aspectos positivos — o efeito dissuasor, uma maior operacionalidade e superiores rapidez e flexibilidade de intervenção — dificilmente contrabalançariam os inconvenientes apontados.

3. O SISTEMA INTERNACIONAL, A ONU E AS OPERAÇÕES DE PAZ

Após a queda do Muro, a esperança numa *Nova Ordem* alastrou rapidamente a todo o mundo. Mas se a dimensão da utopia foi universal, a sua concepção nunca deixou de ser predominantemente ocidental.

Habituada a influenciar os destinos do mundo, a Europa não se deu conta de que, com o fim da guerra fria, a preponderância de que tem disfrutado nos domínios económico e militar, bem como a própria importância do liberalismo como factor de união, tendendo a esbater-se, a obrigam, para limitar danos numa conjuntura volátil, a adaptar-se.

O sentido desta transformação parece conduzir a um quadro marcado pela inclusão do radicalismo étnico e religioso no elenco dos grandes problemas da humanidade.

Esta acepção é implicitamente confirmada por Samuel Huntington, quando afirma que a *fricção geocultural* será a fonte dominante das contendas internacionais no futuro próximo ⁽⁶⁾. Para o conhecido intelectual

⁽⁵⁾ In «Expresso» de 2.7.93, pág. 9 (Internacional).

⁽⁶⁾ In «Expresso» (Internacional) de 19.7.93.

americano, o facto de, nas últimas décadas, o Ocidente ter vindo, com o auxílio dos «media», a exportar os seus valores como se eles fossem universais, se por um lado acelerou uma certa homogeneização cultural das grandes massas, por outro terá contribuído para aprondar nas elites a consciência das diferenças. Na realidade, durante alguns decénios pensou-se que a globalização da informação levaria ao esbatimento das diferenças que se registam entre civilizações quanto às relações entre pais e filhos, entre cidadãos e estado, entre os conceitos de liberdade e de autoridade, entre os homens e o seu Deus. Mas o malogro de certas ideologias messiânicas, como o comunismo e o socialismo árabe, incitou as comunidades do Terceiro Mundo, em especial as muçulmanas, a procurar refúgio no fundamentalismo religioso. E ao substituir a ideologia política pela religiosa, como fermento da vida activa, o homem santificou a violência e adquiriu novos e perturbadores motivos de dissensão.

Ora, como muito bem faz notar Thomas Pickering ⁽⁷⁾, a implantação duma *Nova Ordem* exigiria, à escala do planeta, uma comunhão dos valores, dos objectivos e dos princípios que constituem a essência duma sociedade internacional baseada na concórdia. Uma tal concepção implica o primado da lei, o respeito pelo princípio da não agressão e pela soberania dos estados, a resolução pacífica das disputas, a defesa dos direitos humanos, o controlo dos armamentos e a não proliferação nuclear e, de uma forma geral, uma abordagem disciplinada e cooperativa da segurança e do bem-estar colectivos.

Infelizmente, a realidade do mundo tem pouco a ver com este quadro idílico. Bem pode o artigo 53.º da Carta das Nações Unidas mandar as organizações regionais para resolverem, no seu âmbito, as ameaças à paz e à segurança internacionais — porque a verdade é que até hoje nenhum conflito sério foi resolvido por instâncias regionais. São de resto conhecidas as dificuldades dessas organizações nos planos financeiro e militar, para já não falar das divergências insanáveis que têm impedido o estabelecimento de soluções consensuais para os conflitos. As hesitações da CE relativamente à ex-Jugoslávia constituem um bom exemplo desta incapacidade e iluminam os motivos pelos quais o papel da ONU é tão importante.

(7) In «Naval War College Review», vol. XLVI, Winter 1993, págs. 94 a 104.

Assim sendo, os verdadeiros problemas subirão inevitavelmente ao Conselho de Segurança, na esperança de que um consenso, mesmo que fortuito, possa produzir uma Resolução semelhante à 678 (que autorizou a utilização de *todos os meios necessários* para assegurar que o Iraque retirasse do território do Koweit). Esta formulação, autorizando o uso da força sem restrições de tempo ou modo, pode parecer próxima da ideal. Todavia, muitos especialistas contestam-na abertamente, salientando que ela permitiu actuações sem correspondência com as intenções das Nações Unidas aquando do início da operação. De facto, dizem, ao autorizar a utilização de todos os meios necessários ao sucesso da operação *Tempestade no Deserto*, o Conselho pode ter assegurado a legalidade de certas acções militares que não constavam das suas intenções iniciais, mas comprometeu seriamente a sua legitimidade; e, ao fazê-lo, reforçou os argumentos dos detractores, para os quais o projecto dizia respeito apenas a alguns países que não representavam na realidade a comunidade internacional.

Contudo, o propósito de criar um mecanismo de segurança colectiva continua a ser o objectivo máximo da ONU. E isso apesar das mudanças entretanto registadas no enquadramento político, económico, social, militar e legal das actividades da Organização, mormente quanto à realização das operações de paz ⁽⁸⁾.

De facto, a experiência dos últimos três anos revela-nos uma ONU bem mais profícu a mediar conflitos do que a resolvê-los pela força. Sempre que esta se tornou necessária, verificou-se que as forças militares no terreno não dispunham dos meios humanos e materiais requeridos pela nova situação ⁽⁹⁾. Na verdade, o princípio do consentimento é intrínseco ao conceito de acção de *manutenção da paz*; mas, à medida que desencadeiam novas acções de *aplicação da paz com carácter compulsivo*, é evidente que

⁽⁸⁾ Segundo John Mackinlay e Jarat Chopra, in «The Washington Quarterly», vol. 15, n.º 3, de 1992, págs. 113 a 131.

⁽⁹⁾ O risco decorrente da utilização de forças simbólicas em certas operações de paz ficou bem ilustrado com a acção da UNTAG na Namíbia. Quando forças da SWAPO, em violação do acordado, começaram a atravessar a fronteira, vindas de Angola, a UNTAG não foi capaz de impedir o movimento. Essa tarefa foi entregue às Forças de Defesa Sul-Africanas, com os resultados sabidos: 350 guerrilheiros mortos em curto espaço de tempo.

Em acções de mediação, porém, uma certa «fraqueza» pode revelar-se compensadora, pois os efectivos militares equipados apenas com armamento ligeiro podem deslocar-se no teatro de operações e negociar com todas as partes, sem que isso constitua ameaça para qualquer delas.

o referido princípio se torna menos absoluto, aumentando ao mesmo tempo o número de conflitos que os procedimentos tradicionais de manutenção da paz não conseguem sanar.

Este novo tipo de acção, que alguns autores designam por *acções de paz de segunda geração* — e que se situa algures entre a simples manutenção da paz e a aplicação compulsiva da paz em larga escala —, comporta dois modelos principais:

- 1) «*peaceenforcing*» (aplicação da paz), quando a acção se inicia a rogo de todas ou de algumas das partes envolvidas (Ex: ex-Jugoslávia).
- 2) «*peaceimposing*» (imposição da paz), quando é desencadeada sem o consentimento das partes ou contra elas (Ex: Somália).

De qualquer modo, a experiência acumulada mostra que não há soluções militares para problemas políticos, não podendo as forças militares empenhadas em acções de paz fazer mais do que apoiar, com a indispensável cooperação de todas as partes envolvidas, a implantação das soluções políticas.

4. A PROPÓSITO DE FUTURAS INTERVENÇÕES

Esta subalternização do vector militar não está porém a ser confirmada na prática, sendo, pelo contrário, claro, num contexto marcado pelo incremento generalizado da violência, o acréscimo da sua importância. Impõe-se portanto uma reflexão séria acerca dos caminhos a percorrer pelas acções de paz, tendo em vista a criação de condições que, favorecendo a acção no terreno, ampliem as probabilidades de sucesso da ONU na moderação de conflitos, na diminuição das tensões entre entidades políticas e no sancionamento das violações aos direitos do homem em qualquer parte do mundo.

Sem prejuízo doutras considerações, haverá então que ponderar:

- a. *A actualização dos conceitos de soberania, dever de assistência, ingerência, aplicação e imposição da paz.*

A Bósnia-Herzegovina e a Somália — locais onde os direitos do homem são sistematicamente desprezados — têm fornecido abundantes motivos para que se considere imprescindível o suporte militar às operações de ajuda humanitária. Mas a verdade é que nem na Agenda para a Paz, nem em qualquer outro documento da responsabilidade da ONU, se enunciam as medidas coercivas destinadas a impor o respeito pelos direitos humanos ou a concretização das ajudas humanitárias. Também não consta, em nenhum desses documentos, um sinal claro de que o comportamento iníquo contra civis constitui crime grave e como tal não voltará a ser tolerado ⁽¹⁰⁾. E isso provavelmente porque as ações a tomar equivaleriam a uma «ingrência», e esse é, como já vimos, um conceito dificilmente compatível com a noção tradicional de soberania.

Não se estranhe que o Secretário-Geral tenha procurado evitar a controvérsia acerca deste assunto, dada a sensibilidade entretanto revelada por muitos países relativamente à interferência de terceiros em assuntos que eles consideram de sua exclusiva competência. Tal não impediu porém «(...) o Conselho de Segurança, na sua reunião plenária de Janeiro de 1993, de afirmar o direito das Nações Unidas de reagir contra ameaças não militares à paz, incluindo os crimes contra a Humanidade (...)» ⁽¹¹⁾. O documento foi aprovado com os votos contra da China e da Índia, únicos países a manter uma interpretação pós-colonial restritiva do respeito devido aos direitos do homem.

Contudo, e apesar do apoio explícito de boa parte da opinião pública internacional, não tem sido possível encontrar respostas adequadas a tais questões. Algumas expectativas optimistas, nascidas do voluntarismo bem intencionado de certos estados membros, não se confirmam. E as condições apresentadas pelo Presidente Clinton ⁽¹²⁾ para a participação americana em futuras missões de paz — constatação de ameaça real à paz internacional, objectivos claros para a missão, custos comportáveis, apoio tanto do Congresso como dos aliados dos EUA, existência de cessar fogo efectivo, comando e controlo adequados e marcação explícita dum *exit point* — não

⁽¹⁰⁾ Weis, Thomas G., in «The Washington Quarterly», vol. 16, n.º 1, Winter 1993, pág. 64.

⁽¹¹⁾ Idem.

⁽¹²⁾ In «International Herald Tribune» de 30 de Setembro de 1993.

fazem senão avolumar as suspeitas sobre a exequibilidade futura das acções de paz.

b. *Uma nova constituição do Conselho de Segurança, suas atribuições e poderes dos estados membros.*

A composição, competência, atribuições e poderes do Conselho de Segurança têm de ser revistos, no sentido de o tornar mais representativo do actual sistema internacional.

Para além da questão dos novos membros permanentes, já tratada, merecem especial atenção questões como a fixação das responsabilidades que cabem a cada uma das partes envolvidas ou a decisão sobre os processos de subscrição e fiscalização do cessar-fogo, sem esquecer a ponderação duma questão nuclear: quando é que o Conselho de Segurança deve tomar a decisão de impor a paz: antes que esteja criada a crise, ou só depois dela declarada?

c. *A criação dum Alto Tribunal.*

A entrada em funcionamento dum Alto Tribunal para julgar os crimes contra a Humanidade suscita uma expectativa moderadamente optimista. Com efeito, ainda que as sentenças não fossem cumpridas, a condenação formal de governos, de organizações e de pessoas, com o consequente ostracismo, poderia revêar-se suficientemente dissuasora; e outras medidas poderiam ser adoptada, de acordo com a gravidade das infracções (boicote parcial ou total, intrdição de fronteiras, corte das relações diplomáticas, expulsão dos organismos internacionais, etc.).

Para além das potencialidades relativas ao julgamento e eventual punição dos crimes contra a Humanidade, o Tribunal poderia ainda fornecer ao Secretário-Geral, quando solicitado, *Pareceres* fundamentados sobre questões delicadas, dessa forma desvalorizando as críticas amiúde feitas à Organização por aplicação selectiva e casual dos princípios que condicionam a tomada de decisão.

d. *A influência da opinião pública.*

A opinião pública pode condicionar fortemente o sucesso das acções de paz. Nos países que fornecem os contingentes e financiam as operações, o apoio da opinião pública é essencial em pelo menos dois momentos cruciais: quando é tomada a decisão política de intervir, e quando, face a níveis de baixas que podem ser rapidamente considerados excessivos, o governo tem de escolher entre continuar a acção ou retirar as forças empenhadas.

Quanto à opinião pública do país onde decorrem as acções de paz, a importância do seu apoio é tão evidente que dispensa qualquer comentário.

e. *O estabelecimento de regras para as intervenções*, de forma que sejam igualmente aplicadas em todos os cenários e não colidam com a lei do país ou região onde tem lugar a operação de paz.

A natureza multinacional das forças aponta inequivocamente para a necessidade de fixar *Standing Operating Procedures* que assegurem a normalização dos procedimentos. Estas regras não só têm de respeitar as leis do país como, através duma conduta de grande isenção e rigor por parte dos representantes da ONU, assim têm de ser consideradas por todas as partes ⁽¹³⁾. Conforme faz notar Gorbachev, «(...) uma coisa é acompanhar um comboio de ajuda humanitária e protegê-lo contra ataques irracionais. Outra, bem diferente, é abrir caminho à força, varrendo tudo o que se encontra à frente. Por conseguinte, a primeira coisa a fazer é estabelecer com muita clareza os limites do mandato colectivo confiado às forças das Nações Unidas. E garantir que as forças e os meios postos à disposição estão em sintonia com esse mandato (...)».

A actuação das forças militares em acções de paz não pode regular-se por doutrinas criadas «ad hoc». O Secretariado deve estudar, desenvolver e implantar uma doutrina única, de tal forma que os procedimentos operacionais sejam congruentes com um corpo de normas racional e não

⁽¹³⁾ Recentemente, uma revista de grande circulação chamava aos «capacetes azuis», «gatilhos azuis». Descontado o exagero, haverá de reconhecer-se que os últimos desenvolvimentos em algumas acções de paz justificam a nova designação.

o resultado duma inspiração de momento. É preciso ter presente que uma reacção excessiva (veja-se a actuação das forças paquistanesas e americanas na Somália) pode pôr em causa um longo trabalho de mediação.

É certo que as instruções às tropas no terreno não podem ser tão específicas que coarctem a flexibilidade operacional numa situação volátil, mas também não podem ser tão vagas ou imprecisas que permitam interpretações abusivas.

A situação é naturalmente mais melindrosa no decurso de acções de imposição da paz do que em acções de manutenção da paz, motivo por que o recrutamento de forças é bem mais exigente no primeiro caso do que no segundo. E dado que, como se viu, as conjunturas são muito voláteis, devem os países, quando solicitados, providenciar tropas capazes de actuar em conflitos armados de baixa intensidade, sendo especialmente desejável que os comandantes possuam experiência naquele tipo de acções, para evitar que se use mais força do que a estritamente necessária em cada situação concreta ⁽¹⁴⁾. A presunção de que o consentimento prévio das partes garante a pacífica sequência dos eventos programados, podendo portanto as forças destacadas fazer-se acompanhar apenas por armamento ligeiro, deve ser abandonada.

Semelhante entendimento, que já se revelou totalmente errado na Namíbia, é tanto mais inadequado quanto as Nações Unidas se empenharem em missões de consentimento duvidoso, onde portanto se justifica uma maior flexibilidade na actuação táctica.

f. A obtenção de recursos financeiros e o estabelecimento de prioridades para a sua atribuição.

O financiamento é uma questão urgente, pacífica no campo dos princípios, mas de concretização duvidosa. Na verdade, ninguém contesta a necessidade de os estados porem as suas quotas em dia, nem as vantagens que adviriam da criação dum fundo de 50 milhões de dólares, proposto pelo Secretário-Geral, para enfrentar rapidamente qualquer crise que se declare. Mas há um cepticismo generalizado quanto à probabilidade de

⁽¹⁴⁾ Mínima força não significa nível mínimo de efectivos, já que uma presença militar expressiva pode ser dissuasora por ela mesma.

a situação se normalizar rapidamente, de molde a permitir a prestação dum sólido apoio financeiro às futuras acções de paz.

g. *A Constituição de uma Força de Reacção Rápida às ordens do Secretário-Geral.*

Nas próprias palavras de Boutros Ghali, essa força nunca seria *suficientemente poderosa para se opor a uma ameaça colocada por uma força militar numerosa e equipada com armamento sofisticado, mas estaria à altura duma ameaça colocada por uma força militar de pequena dimensão.*

A despeito das dificuldades postas à sua concretização e dos problemas que adviriam dela, já apontados, não deve desvalorizar-se a importância da criação duma força desta natureza no actual contexto internacional. Desde logo, pelo impulso psicológico que traria à cooperação internacional; mas principalmente porque poderia assumir-se como um elemento dissuasor decisivo a empregar no momento oportuno ⁽¹⁵⁾.

h. *O reforço do MSC (Military Staff Committee).*

Constituído pelos chefes de estado-maior dos membros permanentes (se bem que o trabalho de rotina esteja entregue aos respectivos delegados), destina-se a apoiar o Conselho de Segurança em assuntos relacionados com o vector militar e designadamente na preparação dos *planos para aplicação da força armada*; também lhe cabe «(...) aconselhá-lo em todas as questões envolvendo o uso da força para garantir a paz e a segurança internacionais, o emprego das forças colocadas à sua disposição e a regulamentação dos armamentos e do possível desarmamento» (art.º 47.1 da Carta).

É uma missão que claramente transcende a prática corrente do MSC, estando aliás o seu eventual reforço inteiramente dependente da criação de forças próprias, como se indica no número anterior.

⁽¹⁵⁾ A criação desta força (*standing force*) não constava das intenções iniciais da ONU. E mesmo quanto «às forças serem disponibilizadas pelos estados membros», cedo se instalou a controvérsia entre os adeptos do princípio da *contribuição igualitária* e os da *contribuição proporcional*, nunca se tendo chegado a acordo sobre o assunto. Deste modo, o MSC cedo se viu remetido a uma posição secundária, que ainda hoje é a sua.

i. *O comando supremo das forças empenhadas* cabe ao país ou coligação a que pertencem os efectivos, à ONU, ou deverá ser conjunto?

Não é fácil discernir a verdadeira natureza do relacionamento a estabelecer entre o Conselho de Segurança, o Secretário-Geral e o comandante das forças. O modelo da NATO (isto é, o modo como se relacionam o Conselho da Aliança, o SACEUR e os comandantes dos corpos de exército nacionais) pode servir de exemplo, pois permite uma clara separação de poderes: a tomada de decisão política pertence ao Conselho de Segurança, a direcção estratégica ao Secretário-Geral e o comando operacional ao comandante das forças, sem prejuízo da subordinação deste ao Secretário-Geral, enquanto agente executor da vontade colectiva representada no conselho de Segurança (a controvérsia a respeito do general Loi, comandante do contingente italiano na Somália, bem como as acusações recíprocas entre representantes da ONU e dos EUA quanto à inspiração das operações militares lançadas contra o general Aidid, são acontecimentos bem elucidativos do melindre da questão).

Simplemente, na NATO, os planos operacionais não só foram aprovados como exercitados, o que reduz a necessidade de consultas durante o processo de tomada de decisão e cria ao mesmo tempo um alto grau de continuidade institucional, de muito difícil concretização no caso em apreço.

j. *A sustentação das forças.*

Como se sabe, a operação de paz tanto pode ser confiada a um pequeno grupo de observadores como requerer a intervenção de milhares de homens, militares e civis, dotados de armamento e equipamento sofisticados. Além disso, as baixas que sobrevenham, o prolongamento da operação ou o súbito agravamento da situação, podem tornar necessária a substituição ou o reforço de pessoal e material.

Devem pois ser ponderadas em tempo oportuno questões de natureza logística — a existência e a operacionalidade de infra-estruturas locais, o aprovisionamento e distribuição de géneros alimentícios, óleos e combustíveis, sobressalentes, material cirúrgico e de comunicações, manutenção, transportes, etc. —, operacional — rotação de unidades, evacuação de mortos e feridos.

dos, liberdade de movimentação das forças, etc. — e de pessoal — quartelamentos e outras instalações, serviço postal, justiça e disciplina, manutenção do moral, etc.

1. *Formação, instrução e treino.*

O treino militar dos efectivos a destacar deve ser reforçado, tendo em vista reavivar e aprofundar conhecimentos, em particular quanto à utilização de armamentos e equipamentos, condução de viaturas, leitura de cartas, primeiros socorros e comunicações.

Deve também ministrar-se instrução especializada, de acordo com a missão a executar: ocupação de posições, barragens de vias de comunicações, patrulhamento, negociação, vigilância de fronteiras ou monitorização de actos eleitorais, etc.

E, por fim, devem fornecer-se informações pertinentes sobre o local onde vai decorrer a operação de paz: história, geografia, usos e costumes e génese do conflito.

Em resumo: o sucesso inicial das acções de paz está hoje comprometido. Factores diversos, a que não são alheios os erros cometidos pelos agentes militares e civis da ONU num contexto de altíssima instabilidade político-social, lançaram fumos de desconfiança sobre os benefícios e a legitimidade das acções de imposição de paz. São hoje claras a necessidade e a urgência da comunidade internacional definir o que entende por acções destinadas a impor a paz, e quais são os critérios, os métodos, os instrumentos e o quadro legal dessas intervenções. Como diz Gorbatchev, «(...) temos de agir rapidamente para colmatar as falhas preliminares, antes de outros fracassos conduzirem a opinião pública e as autoridades a procurarem soluções fora das Nações Unidas, coisa que — convém salientar — seria ilusória e perigosa (...)»⁽¹⁶⁾.

Mira Vaz

⁽¹⁶⁾ In jornal «Expresso» de 15 de Agosto de 1993, pág. 15.