

SEPARATA

DA

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO
DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Ano VII -- 2010 (ESPECIAL)

MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA



FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO PORTO

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA PREVENÇÃO DOS CONFLITOS ARMADOS

MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA (*)

SUMÁRIO: 1. A actualidade do tema; 2. A sua consagração na Carta das Nações Unidas; 3. O desenvolvimento de mecanismos de prevenção dos conflitos; 3.1. O estabelecimento preventivo de forças internacionais; 3.2. Os sistemas de alerta precoce; 3.3. A criação de forças de intervenção rápida; 3.4. Medidas de *peace-building*; 4. Considerações finais.

1. A ACTUALIDADE DO TEMA

É sabido que os conflitos armados são das situações que maiores sofrimentos acarretam à humanidade e em que, de forma mais generalizada e absurda, os direitos fundamentais do homem são alvo de graves violações. Há também uma percepção geral de que a forma mais eficaz de acabar com — ou, quando menos, reduzir substancialmente — tal flagelo passa por pôr termo às suas causas, um vez que é um dado adquirido que nas sociedades em que as necessidades dos seus membros, a diferentes níveis (físico, psicológico, económico, cultural, etc.) estiverem plena ou, quando menos, medianamente satisfeitas, haverá muito menor propensão para que ocorra um conflito armado. No entanto, tratando-se de quimera tão antiga quanto inatingível, há que desenvolver os esforços possíveis para dela nos aproximarmos, tentando prevenir a verificação de conflitos armados.

Efectivamente, a questão da prevenção dos conflitos armados não é nova. Antes, trata-se de uma actividade que se desenvolve desde tempos

(*) Professora Auxiliar da Escola de Direito da Universidade do Minho.

inmemoriais e cujos sucessos nem sempre são devidamente valorizados, até porque desconhecidos. Como afirmava Pérez de Cuéllar, “Nunca ninguém saberá quantos conflitos foram prevenidos ou limitados através de contactos ocorridos na famosa *mansão de vidro*, que pode tornar-se bastante opaca quando necessário”⁽¹⁾. Apesar disso, trata-se de matéria que se tem tornado de uma actualidade crescente e de uma importância renovada. E isso decorre, desde logo, do tipo de conflitos armados com que actualmente nos deparamos. Na verdade, se em todo o período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial se vem assistindo a uma larguíssima predominância dos conflitos internos sobre os internacionais — não só em número, mas também, nomeadamente, em perdas de vidas humanas —, o certo é que, mesmo no que a eles se refere, se vêm verificando mutações substanciais.

Hoje, deparamo-nos com conflitos com raízes endógenas⁽²⁾, frequentemente com uma importante dimensão étnica e/ou religiosa, o que conduz a que o objectivo do mesmo não seja a obtenção de uma vitória militar, mas a eliminação do outro, levando a que praticamente toda a sociedade se veja neles envolvida, com conflitos a serem travados rua a rua, bairro a bairro. Acresce que, por vezes, estes conflitos têm lugar em Estados ditos colapsados, o que traz ainda maior complexidade à sua gestão. Portanto, a prevenção de conflitos torna-se cada vez mais imperiosa, até porque tem custos muito mais baixos do que qualquer conflito armado ou actividade de reconstrução que lhe suceda⁽³⁾; e isto sem prejuízo de a própria actividade de reconstrução pós-conflitual — quando não se conseguiu evitar a eclosão do conflito — ter hoje também grande relevância enquanto factor de prevenção de conflitos (evitando o seu ressurgimento).

Na verdade, e como parece claro, nas situações descritas verificam-se dificuldades acrescidas em pôr termo aos conflitos — e, por vezes, não

⁽¹⁾ UN Press Release SG/SM/4124, 20 April 1988.

⁽²⁾ Ao contrário do que muitas vezes sucedeu no período da guerra fria, em que se travavam conflitos internos em que estavam em causa interesses dos blocos que se opunham — mormente, dos Estados que os lideravam —, levando ao que foi por vezes designado de *guerra por procuração*.

⁽³⁾ Em 2008, o Secretário-Geral das Nações Unidas informava que “estudos recentes mostram que o custo dos conflitos armados em África é equivalente ou excede a quantia que o continente recebe em ajuda internacional. Não tivesse esse dinheiro sido perdido como resultado de conflitos armados e poderia ter sido encaminhado para o desenvolvimento crescente e as necessidades humanitárias”. E acrescentou: “se uma acção preventiva eficaz requer recursos humanos e financeiros substanciais, a manutenção ou a imposição da paz custa muito mais” (S/2008/18, de 14 de Janeiro de 2008, pars. 6 e 9).

há nisso um efectivo interesse, uma vez que os senhores dessas guerras vivem melhor enquanto as mesmas persistirem⁽⁴⁾ —, além de que, ainda que se consiga alcançar a paz, será difícil uma convivência “normal”, e muito menos sadia, entre os membros dos grupos que se opunham (e, quando o objectivo é eliminar o outro, praticamente todas as pessoas que constituem a sociedade se vêem — voluntária ou involuntariamente — envolvidas no conflito pois pertencem a um dos grupos). O certo é que a própria condução de conflitos deste tipo — em que se verifica um deficit importante de respeito do direito internacional humanitário — é de molde a deixar sequelas graves e difíceis de ultrapassar. Basta, nesse sentido, atendermos a que os métodos hoje usados chocariam muitos dos actores dos conflitos armados do século XIX — em que se afirmou o direito internacional humanitário — e mesmo de séculos anteriores, em que os próprios regulamentos dos exércitos e as regras que vigoravam na matéria determinavam *inter alia* que mulheres e crianças deviam ser poupadas aos efeitos directos das guerras. Hoje, apesar de as normas de direito humanitário continuarem a afirmar tais regras e de as terem desenvolvido, encontramos a violação generalizada e sistemática de mulheres a ser usada como arma — eficaz — de guerra⁽⁵⁾; e as crianças — por vezes com menos de dez anos — a serem utilizados nos exércitos para as mais diversas tarefas⁽⁶⁾. Portanto, os conflitos que actualmente se verificam

⁽⁴⁾ Como refere Ken Menkhaus, “uma das desagradáveis realidades dos conflitos contemporâneos é de que, em muitos locais do globo, as guerras já não são travadas para vencer, mas antes são travadas para criar e manter um ambiente à margem da lei, do qual certos grupos e indivíduos tiram proveito. (...) A chave para estes conflitos armados prolongados é que, mau grado as aparências públicas, nem os rebeldes nem as forças “governamentais” têm interesse em terminar a guerra, e ainda têm menos em voltar ao estado de direito. Em alguns casos, há mesmo um conluio entre governos e rebeldes para perpetuar as guerras, das quais beneficiam” (KEN MENKHAUS, “Warlordism” and the War on Terrorism», *Foreign Policy in Focus*, December 2001, <http://www.fpiif.org/commentary/0112quid-proquo.html>, última consulta: 30 de Novembro de 2009).

⁽⁵⁾ Acerca da situação da mulher nestes conflitos armados, veja-se MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, «Algumas considerações acerca da protecção da mulher no Direito Internacional Humanitário» in *Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra: Almedina, 2003, pp. 545-597. Uma versão abreviada deste trabalho foi publicada em *Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho. Studia in honorem Nelson Mandela*, Joaquín González Ibáñez (dir.), Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2009, pp. 285-312.

⁽⁶⁾ E, tratando-se de crianças do sexo feminino, a essas tarefas está normalmente associada uma situação de escravatura sexual. Acerca da situação das crianças em confli-

são de molde a deixar feridas graves e difícil cicatrização nas sociedades em que ocorrem ⁽⁷⁾.

Tendo em conta estas circunstâncias, parece clara a necessidade de reforçar os mecanismos de prevenção de conflitos porque, uma vez verificada a sua eclosão, a violação grave dos direitos fundamentais do homem é inelutável. Mas também, se não é possível evitar essa eclosão, premente se torna o desenvolvimento de esforços de construção da paz (*peacebuilding*) logo que se consiga a cessação do conflito — ou mesmo ainda, em certa medida, no decurso do mesmo —, de modo a evitar o seu reacendimento. E isto é tanto mais importante quanto se constata a tendência, desde o final da Segunda Guerra Mundial, para que, em muitos dos inúmeros conflitos internos que ocorrem, se verifiquem segundas e terceiras edições ⁽⁸⁾. Ou seja, celebrada a paz não se conseguiram erradicar ou atenuar as causas geradoras do conflito, o que permitiu que o mesmo voltasse a ser despoletado ⁽⁹⁾. É por isso mesmo que a matéria da recons-

tos armados, veja-se o Relatório intitulado *Impacto dos conflitos armados sobre as crianças* (A/51/306, de 16 de Agosto de 1996), apresentada pela perita designada pelo Secretário-Geral, Graça Machel; ou CARLOS TEJEO GARCIA, «La protección jurídica internacional de los derechos del niño en situaciones de conflicto armado, con atención particular a la problemática de los niños soldados», in *El Derecho Internacional Humanitario en una Sociedad en Transición*, cit., pp. 319-259.

⁽⁷⁾ Acerca dos novos tipos de conflitos, veja-se LOUIS LAFRANCE, *Droit humanitaire et guerres déstructurées*, Montréal: Liber, 2006 ou HERFRIED MÜNKLER, «The wars of the 21st century», in *IRRC*, Vol. 85, N.º 849, 2003, pp. 7-22.

⁽⁸⁾ Segundo Meernik e Mason, as mais de cem guerras civis verificadas no último meio século (com início e termo entre 1945 e 1997), no terceiro mundo, ocorreram em menos de 60 nações, sendo certo que mais de 30 experimentaram entre duas a cinco guerras civis (JAMES D. MEERNIK / T. DAVID MASON, «Introduction. Sustaining the peace in the aftermath of conflict», in *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies*, T. David Mason / James D. Meernik (ed.), London: Routledge, 2006, p. 3. A concretização destes números pode ver-se em T. DAVID MASON / JASON QUINN, «Sustaining Peace. Stopping the recurrence of civil war», in *ibid*, pp. 15-16). E se eles se reportam ao terceiro mundo, isso decorre da constatação de que “as economias mais desenvolvidas, com baixos níveis de pobreza e melhores infra-estruturas, estarão mais aptas a reconstruir depois da guerra e menos susceptíveis de regresso ao conflito por força de agravos ou falta de oportunidades económicas” (MICHAEL W. DOYLE / NICHOLAS SAMBANIS, *Making War and Building Peace*, Princeton: Princeton University Press, 2006, p. 27).

⁽⁹⁾ A verdade é que o possível sucesso da paz que se estabeleça no final de um desses conflitos depende “das causas, da duração e da forma como termina a guerra civil. Se as causas profundas do conflito não são tratadas e se as oportunidades de revolta são deixadas intactas, o risco de a paz falhar é significativo” (MICHAEL W. DOYLE / NICHOLAS SAMBANIS, *Making War and Building Peace*, cit., p. 27).

trução pós-conflitual vem merecendo também uma atenção aprofundada enquanto dimensão da prevenção de conflitos, especificamente de reacendimento de conflitos já verificados.

2. A SUA CONSAGRAÇÃO NA CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

A matéria da prevenção dos conflitos armados encontra-se ancorada no próprio objectivo que conduziu à criação da Organização das Nações Unidas que, como se lê no preâmbulo seu constitutivo, foi estabelecida com o propósito de *preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra*. Aliás, nesse sentido, encontramos, no documento em questão, um capítulo dirigido à solução pacífica dos diferendos (capítulo VI) que possam vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, como se lê no art. 33.º ⁽¹⁰⁾. Sendo, nesta disposição, enumerados os meios tradicionais de resolução de controvérsias, admite-se também utilização de outras vias, ao referir o recurso a “qualquer outro meio pacífico à sua [das partes] escolha”, abrindo a porta a outras opções para além das nominadas. Dir-se-á que esta disposição é dirigida a diferendos entre Estados — e foi certamente para esse contexto que foi gizada pelos seus autores — e que os meios expressamente referidos foram pensados para conflitos interestaduais. Se assim é, cremos, todavia, que nada impede que possam ser usados — caso sejam susceptíveis de aplicação — para resolver outro tipo de diferendos, para além de que não se deve desprezar a abertura deixada a quaisquer outros meios que mereçam o acordo das partes, que, também elas, não devem ser entendidas apenas como Estados, até porque, ao contrário do que acontece noutras disposições, a referência não é feita a Estados Membros, mas a “partes numa controvérsia” ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ E, como afirma Gros Espiel, “A prevenção supõe a possibilidade — e o dever — de encarar a solução dos conflitos por solução pacífica” (HÉCTOR GROS ESPIEL, «La Prevención de conflictos bélicos en el derecho internacional actual. Las Naciones Unidas y el sistema interamericano», in *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, 2003, p. 177).

⁽¹¹⁾ No sentido de uma interpretação “actualizadora” da disposição milita a evolução paralela verificada no entendimento do conceito de “ameaça à paz” que, também ele pensado pelos autores da Carta para situações que fizessem perigar a paz internacional, vem sendo crescentemente usado pelo Conselho de Segurança em situações que não têm uma directa repercussão internacional.

Apesar disso, a matéria da prevenção dos conflitos não mereceu, desde logo por parte da doutrina jusinternacionalista mas também pelos actores internacionais, uma atenção aprofundada durante o período da guerra fria, até porque algumas das concepções que imperavam não a favoreciam ⁽¹²⁾. Além disso, é bem sabido que, nesse período, a capacidade de actuação do Conselho de Segurança estava profundamente limitada por recurso ao veto sistemático — ou ameaça do seu uso — por parte dos líderes de cada um dos blocos face a propostas apresentadas pelo outro ⁽¹³⁾. É, portanto, no pós guerra fria que a matéria vai merecer atenção redobrada.

3. O DESENVOLVIMENTO DE MECANISMOS DE PREVENÇÃO DOS CONFLITOS

Esse novo interesse na matéria conduziu à criação de novos mecanismos prevenção de conflitos e ao desenvolvimento de outros, já existentes, que pretendem actuar o mais antecipadamente possível — porque esse é um factor importante para a sua eficácia —, de molde a conseguir evitar a eclosão de conflitos cuja ocorrência se vislumbra ou surge como iminente ou evitar que conflitos aparentemente extintos venham a reacender-se. Porque se trata de matéria muito vasta, escolhemos alguns exemplos que, em termos breves, procuraremos retratar: o estabelecimento preventivo de forças internacionais num determinado território; os sistemas de alerta

⁽¹²⁾ Recorde-se que “doutrinas como a da *Destruição Mútua Assegurada* garantiam que, num cenário pós-conflitual entre o Leste e o Ocidente, pouco seria deixado para reconstruir” (BRUCE GEORGE / ANTHONY MCGEE, «The OSCE approach to conflict prevention and post-conflict rehabilitation», in *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies*, cit., p. 83) e que a prevenção de um conflito generalizado era feita através do que se chamou *equilíbrio pelo terror* conduzindo, segundo Raymond Aron, a uma situação de Paz impossível e de Guerra improvável.

⁽¹³⁾ Daí o relevo dado à aprovação, pelo CS, da resolução 134 (1960), de 1 de Abril de 1960 relativa ao apartheid — uma das poucas matérias em que havia consenso entre os líderes dos blocos. A verdade é que, até então, este órgão tinha aprovado uma média de menos de nove resoluções por ano, muitas delas relativas a questões que podemos considerar relativas a uma *fase de instalação* (visando a eleição de juízes ou a admissão de novos membros da Organização). Por outro lado, se pensarmos que até ao final de 1989 tinha aprovado 627 resoluções, verificamos que, em menos de 10 anos, aprovou outras tantas.

precoce; e as forças de reacção rápida; os mecanismos de consolidação da paz (*peacebuilding*).

3.1. O estabelecimento preventivo de forças internacionais

O primeiro — o estabelecimento preventivo de forças internacionais — teve até hoje um único e bem sucedido campo de aplicação. Referimo-nos à Macedónia, onde foi estabelecida uma força das Nações Unidas de natureza preventiva, que ficou conhecida como UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force), embora essa denominação não surja na resolução do Conselho de Segurança que autorizou o seu estabelecimento (resolução 795 (1992), de 11 de Dezembro de 1992) ⁽¹⁴⁾, aprovada a pedido do Governo macedónio, depois de declarada a independência deste Estado (em Setembro 1991), mas ainda antes de ter sido admitido como membro da Organização das Nações Unidas (o que só se verificou em Abril de 1993) ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Onde pode ler-se: “O Conselho de Segurança, (...) 2. Autoriza o Secretário-Geral a estabelecer uma presença da *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) na ex-República Jugoslava da Macedónia (...)”.

⁽¹⁵⁾ Admissão decidida pela resolução 47/225, da Assembleia Geral, de 8 de Abril de 1993. O processo de admissão da Macedónia foi um processo complexo devido à oposição grega ao seu nome, que considerava parte inalienável da helénica história, e cuja adopção, segundo sustentava, implicava a possibilidade de reivindicações territoriais por parte do novo Estado (cf. HENRYK SOKALSKI, *An Ounce of Prevention. Macedonia and the UN Experience in Preventive Diplomacy*, Washington: United States Institut of Peace Press, 2003, pp. 45-47). Esta situação levou a que a resolução que decidiu a admissão fosse curiosamente intitulada “Admissão à Organização das Nações Unidas do Estado cujo pedido está formulado no documento A/47/876 — S/25147”, o que espelha bem as dificuldades sentidas pelo novo Estado em ser reconhecido com o seu nome constitucional. Aliás, a este propósito, já tem sido sustentada a desconformidade da referida resolução com a Carta das Nações Unidas, designadamente o seu art. 4.º, que versa sobre a admissão de novos Estados. Nesse sentido, Sokalski recorda que o Tribunal Internacional de Justiça sustentara, em parecer de 28 de Maio de 1948, emitido na sequência de um pedido da Assembleia Geral para que esclarecesse quais as condições de admissão de um membro à Organização, que tais condições são cinco, a saber: (a) ser um Estado; (b) ser amante da paz; (c) aceitar as obrigações decorrentes da Carta; (d) estar apto a cumprir tais obrigações; (e) estar disposto a cumpri-las; e que o Tribunal considerou que estas condições são exaustivas, pelo que “devem ser encaradas não apenas como condições necessárias, mas também como as condições suficientes” (*CIJ Recueil*, 1948, p. 62). Com base nestas considerações, o autor entende que a resolução abre um precedente de desconformidade (“para dizer o mínimo”) com a Carta, ao reconhecer que aqueles critérios estão preenchidos e simultaneamente introduzir elementos adicionais, ao recusar o nome constitucional do Estado que

Na verdade, face ao panorama bélico do início dos anos 90 do séc. XX no território do que fora a República Federativa Socialista da Jugoslávia, com a eclosão das guerras balcânicas que envolveram o processo de independência dos demais Estados que haviam integrado aquela República, o Presidente macedónio, Kiro Gligorov, propôs ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em Novembro de 1992, o estabelecimento de observadores da ONU no seu país, dada a sua preocupação com os efeitos que para ele podiam decorrer dos conflitos verificados noutros locais da ex-Jugoslávia ⁽¹⁶⁾.

Esta proposta foi bem acolhida, até porque se verificaram algumas felizes coincidências: por um lado, uma recomendação de Cyrus Vance e Lord Owen, co-presidentes da Conferência Internacional sobre a ex-Jugoslávia, de que fosse enviado sem demora, para Skopje, um pequeno grupo de observadores militares e de polícia da Força de Protecção das Nações Unidas (UNPROFOR ⁽¹⁷⁾), com o apoio de um staff político, para visitar as áreas de fronteiras da Macedónia com a Albânia e com a Sérvia e pre-

pretende aderir à Organização, admitindo-o, antes, “com o nome de “ex-República Jugoslava da Macedónia”, enquanto aguarda que seja solucionada a divergência que surgiu a propósito do seu nome”, como pode ler-se na referida resolução (cf. HENRYK SOKALSKI, «Macedonia and the UN: From a Case Study in Preventive Diplomacy to an Active Contributor to Global Peace and Security», in *Crossroads. The Macedonian Foreign Policy Journal*, vol. 1, 2006, p. 80-81).

⁽¹⁶⁾ Até porque os factores que geraram tais conflitos — designadamente étnicos e religiosos — se verificavam igualmente na Macedónia. Segundo Sophia Clément, depois de superada a ameaça externa, as maiores preocupações das autoridades macedónias decorriam das relações entre as comunidades macedónia e albanesa (que, segundo dados de 1994, constituía 23% do total da população) e a dificuldade de integração que esta última revelava, associada à radicalização dos partidos políticos nacionalistas macedónios e albaneses (cf. SOPHIA CLÉMENT, *La prévention des conflits dans les Balkans: le Kosovo et l'ARY de Macédoine*. Paris: Institut d'études de sécurité de l'UEO, 1997, Cahiers de Chaillot, n.º 30, disponível em <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp030f.pdf>, última consulta: 11 de Dezembro de 2009). Neste aspecto, a actuação do Presidente Gligorov foi bastante ponderada, uma vez que “apesar da maioria étnica macedónia ser suficientemente ampla para conservar um governo democrático sem partilhar o poder, Gligorov formou uma coligação governamental com os dois principais partidos políticos albaneses e nomeou albaneses para vários ministérios importantes” (JOHN MARKS / ERAN FRAENKEL, «Working to Prevent Conflict in the New Nation of Macedonia», in *Negotiation Journal*, Vol. 13, N.º 3, 1997, p. 244).

⁽¹⁷⁾ Força criada pela resolução do Conselho de Segurança 743 (1992), de 21 de Fevereiro de 1992, que começou por ser estabelecida na Croácia e depois viu o seu mandato alargado ao território da Bósnia-Herzegovina e sucessivamente a territórios de outros Estados que anteriormente integravam a República Federativa Socialista da ex-Jugoslávia.

parar um relatório detalhado que especificasse em que medida um estabelecimento mais amplo de polícia militar e de pessoal das NU podia ajudar a reforçar a segurança e a confiança na Macedónia; por outro lado, fora divulgado, havia pouco tempo, o Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas intitulado *Uma Agenda para a Paz*. Neste documento, Boutros-Ghali, trata *inter alia* da matéria da diplomacia preventiva, que define como “a acção dirigida a prevenir o surgimento de disputas entre partes, a prevenir o agravamento das disputas existentes que as transformem em conflitos e a limitar o alargamento destes, quando ocorram” ⁽¹⁸⁾.

Neste contexto, o Secretário-Geral viu, no pedido macedónio, uma oportunidade de concretização das suas propostas, nomeadamente de estabelecimento preventivo, no sentido dos pars. 28 a 32 de *Uma Agenda para a Paz*, pelo que recomendou o envio da força solicitada. E, nos termos da resolução do Conselho de Segurança que a autorizou e das que se lhe seguiram (designadamente, as resoluções 795 (1992), 842 (1993) e 908 (1994)), pode dizer-se que “o mandato da UNPREDEP cobria aspectos vitais da existência da Macedónia, na última década do séc. XX”, abrangendo a monitorização, primordialmente nas áreas de fronteira norte e oeste e a comunicação ao SG qualquer desenvolvimento que fosse uma ameaça ao país; contribuindo, pela sua presença, para eliminar tais ameaças, bem como para prevenir confrontos que pudessem ocorrer entre elementos externos e forças da Macedónia, o que ajudava a reforçar a segurança e confiança no seio da Macedónia; usando os bons officios, conforme apropriado, em cooperação com as autoridades do Estado hospedeiro, e contribuindo para a manutenção da paz e estabilidade na república ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, doc. A/47/277 — S/24111, de 17 de Junho de 1992, par. 20. Obviamente, “a expressão foi posteriormente alargada, e começou a falar-se em “acção preventiva”, uma vez que o termo “diplomacia”, com a sua conotação com representantes oficialmente acreditados para levar a cabo negociações, é demasiado restrito para abarcar a gama de actividades dirigidas a evitar o que uma comissão da *Carnegie Corporation* chamou “conflitos mortais”” (BARNETT R. RUBIN, «Prévention des conflits: l'Europe et les leçons de l'expérience», in *L'Europe et la prévention des crises et des conflits. Le long chemin de la théorie à la pratique*, Robert Bussière (dir.). Paris: L'Harmattan, 2000, p. 89). Além do mais, se a expressão *diplomacia preventiva* fosse usada nesse sentido estrito seria obviamente de pouca utilidade na prevenção de conflitos intraestaduais — que, como referimos, são actualmente em muito maior número e muito mais mortíferos do que os interestaduais —, aos quais não poderia aplicar-se.

⁽¹⁹⁾ Cf. HENRYK SOKALSKI, «Macedonia and the UN: From a Case Study in Preventive Diplomacy to an Active Contributor to Global Peace and Security», *cit.*, p. 74.

Como decorre, tratou-se de uma força com objectivos que iam além da monitorização de qualquer intrusão através da fronteira ou de qualquer acto de agressão. Na sua actuação, empenhou-se activamente em aspectos não militares, importantes para a estabilidade no território, olhando para potenciais crises internas, usurpação de instituições democraticamente estabelecidas, e pressões não militares, tanto externas como internas. A implementação do seu mandato abarcava aspectos de reforma institucional e de desenvolvimento social e económico, incluindo matérias de integração social. Portanto, o interesse revelado pela UNPREDEP em aspectos não militares, particularmente no respeito pelos direitos humanos, na melhoria os sistemas judicial e de polícia, e noutros assuntos directamente relevantes para a estrutura e funções da sociedade civil traduz uma actuação cuja amplitude permite distinguir esta força (de *peacekeeping* pré-conflitual) daquelas forças onusianas mais tradicionais, quer actuem a montante do conflito, quer a jusante, em situações pós conflituais.

Sem que caiba neste contexto fazer uma análise desenvolvida da actuação da missão ⁽²⁰⁾, interessa sublinhar que o facto de a comunidade internacional, com o seu envio, demonstrar um activo interesse em relação ao que se passava naquele Estado foi um factor decisivo. A sua visibilidade, mais do que a sua força — em relação à qual havia consciência, por parte autoridades bem como do comum da população, de que era incapaz os proteger em caso de ameaça armada ⁽²¹⁾ — foi determinante para que a Macedónia não entrasse na mesma situação de conflito armado e de caos que se verificou nos demais Estados anteriormente integrantes da República Federativa Socialista da Jugoslávia, pelo que pode dizer-se que se tratou de uma força que levou a bom termo a missão que lhe fora cometida, desde logo pela atenção prestada a factores que estão, muitas vezes, na base da eclosão de conflitos armados.

Apesar do sucesso reconhecido à actuação desta força ⁽²²⁾, não houve

Segundo o autor, “o trabalho da missão evoluiu para três pilares de acção distintos: estabelecimento de tropas, bons ofícios e acção política, dimensão humana” (*ibid.*, p. 75).

⁽²⁰⁾ Para tanto, veja-se HENRYK SOKALSKI, *An Ounce of Prevention. Macedonia and the UN Experience in Preventive Diplomacy*, *cit.*

⁽²¹⁾ Nesse sentido, HENRYK SOKALSKI, «Macedonia and the UN: From a Case Study in Preventive Diplomacy to an Active Contributor to Global Peace and Security», *cit.*, p. 75.

⁽²²⁾ Pode dizer-se que esta força “funcionou efectivamente, tanto interna como externamente. O modelo em que os observadores das NU patrulharam efectivamente áreas em que tensões étnicas eram elevadas, receberam queixas e as transmitiram às autoridades,

ainda qualquer outra missão deste tipo nem nenhuma outra foi recomendada pelo Secretário-Geral, o que não parece fácil de explicar, tendo em conta que uma actuação nesta fase tem custos — quer financeiros, quer em vidas humanas —, substancialmente mais baixos do que uma qualquer operação que se verifique depois da eclosão de um conflito armado.

3.2. Os sistemas de alerta precoce

Um outro contributo para a prevenção dos conflitos armados — que pode actuar tanto em relação ao seu surgimento inicial, como quanto ao seu reaparecimento depois de conseguida a paz — vem sendo dado pelo desenvolvimento de sistemas de alerta precoce ⁽²³⁾, que procedem a uma avaliação do risco de eclosão de conflitos, quer a partir de indicadores estatísticos, quer com base em relações qualitativas estabelecidas no terreno por membros de ONGs ou de organizações intergovernamentais. Estes sistemas visam essencialmente detectar focos de tensão que possam ser susceptíveis, se não tratados atempada e adequadamente, de gerar conflitos armados ⁽²⁴⁾. Obviamente, esta tarefa supõe a observação, a recolha e o tratamento adequado de dados, sendo certo que os dados recolhidos só poderão ser devidamente interpretados se houver um conhecimento aprofundado da sociedade de que foram retirados e da sua cultura. Assim, por exemplo, no caso do Ruanda, houve vários sinais de alerta que não foram

e serviram como intermediários e construtores de confiança tem claramente grande relevância em situações de tensão étnica e religiosa, em situações com populações minoritárias ou em situações em que rixas ou conflitos internos possam redundar em graves violações dos direitos do homem” (BERTRAND G. RAMCHARAN, *Preventive Diplomacy at the UN*, Bloomington: Indiana University Press, 2008 p. 144).

⁽²³⁾ Também eles contemplados em *Uma Agenda para a Paz*, em que o Secretário-Geral afirma ter o sistema das Nações Unidas desenvolvido importantes trabalhos nessa área, “em relação a ameaças ambientais, riscos de acidentes nuclear, desastres naturais, movimentos de grupos populacionais, ameaça de fome e propagação de doenças” (BOU-TROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, *cit.*, par. 26).

⁽²⁴⁾ Nesse sentido, cabe identificar *inter alia* situações de instabilidade política; fluxos de armas; agravamento de tensões étnico-políticas ou de cariz ambiental; situações de genocídio ou de violações graves dos direitos do homem; falha ou colapso do Estado; situações de crise alimentar; vagas de refugiados ou de deslocados internos; e, além disso, as interações entre estes diferentes factores (cf. JOHN L. DAVIES / TED ROBERT GURR, «Preventive Measures: An Overview», in *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crises Early Warning Systems*, John L. Davies / Ted Robert Gurr (eds.), Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1998, pp. 3-4).

devidamente percebidos. Embora haja, no caso, algumas atenuantes ⁽²⁵⁾, o certo é que um conhecimento mais aprofundado, e também mais divulgado, da situação em causa e das tensões aí vividas teria permitido uma melhor leitura dos sinais revelados por algumas agências internacionais no terreno e mesmo pelo chefe da UNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda).

Tratando-se de mecanismos que podem ser da maior utilidade na prevenção de conflitos armados, e apesar dos desenvolvimentos verificados a este nível, muito há ainda a fazer, quer no aperfeiçoamento dos próprios mecanismos de modo a que se possa fazer uma comparação entre as diversas situações de risco, quer na formulação de soluções práticas — o que muitas vezes não é feito —, quer ainda na sua transmissão a quem tem poderes para decidir as acções adequadas e, a jusante (por parte dos organismos competentes), na tomada da decisão mais apropriada ao caso concreto ⁽²⁶⁾.

E deve dizer-se que, se tem havido um forte empenho no aperfeiçoamento dos referidos mecanismos e na colaboração que, entre os mesmos, deve existir ⁽²⁷⁾, continua muitas vezes a não existir uma comunicação

⁽²⁵⁾ Nesse sentido, veja-se ALAN J. KUPERMAN, *The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda*, Washington: The Brookings Institution, 2001, nomeadamente pp. 87-91 e 108-109.

⁽²⁶⁾ A verdade é que, por vezes, o estudo feito se revela "sumário na análise da dinâmica dos conflitos e vazio de quaisquer propostas que incidam sobre a escolha de soluções práticas. Os alertas não são sistemáticos ao ponto de se poder comparar os diversos riscos. Quanto às avaliações, elas geralmente não chegam até ao topo da hierarquia, onde as decisões são tomadas" (BARNETT R. RUBIN, «Prévention des conflits: l'Europe et les leçons de l'expérience», *cit.*, p. 92).

⁽²⁷⁾ O que é um aspecto muito importante para que não sejam transmitidas informações contraditórias entre si, o que leva a hesitações, por vezes desastrosas, por parte de quem tem de decidir, ou dá um espaço de conforto a quem não quer decidir. Nesse sentido, pense-se, uma vez mais, no caso do Ruanda, em que, antes do início do genocídio (nomeadamente em Janeiro de 1994), Dallaire (que dirigia a UNAMIR) enviava relatórios com informações alarmantes (embora, por vezes, com algumas incongruências) e, simultaneamente, o enviado do Secretário-Geral reportava em sentido diferente. Apesar dos muitos sinais de alerta que existiam e eram do conhecimento de vários governos, nomeadamente belga e francês, os estudiosos na matéria referiam que os sinais de alerta em questão muitas vezes apenas são reconhecidos em retrospectiva. E, antes do genocídio no Ruanda, havia fortes razões para minimizar o risco de tal violência, pois muitas das informações eram incompletas, parecendo inconsistentes com um plano de genocídio a nível nacional; muitos dos avisos precoces foram considerados não credíveis; o facto de as listas de pessoas a abater surgiam escritas à mão em blocos de notas, levaram a que fossem desvalo-

adequada com quem tem capacidade de decisão. Na verdade, as informações recolhidas nem sempre chegam aos decisores, por dificuldades de comunicação ou mesmo por falta de disponibilidade destes para as receberem ⁽²⁸⁾; ou estes nem sempre estão disponíveis para tomar em consideração, com brevidade necessária, as informações enviadas de forma a poderem agir num prazo razoável e de um modo adequado ⁽²⁹⁾ ⁽³⁰⁾.

De qualquer modo, há hoje consciência da importância destes mecanismos ⁽³¹⁾, sendo certo que estão actualmente no terreno inúmeros sistemas de alerta precoce — criados e geridos quer por organizações intergovernamentais, quer por organizações não governamentais — e verifica-se um esforço efectivo para tentar melhorar as deficiências assinaladas, o que

rizadas, etc. E, como afirmou Gérard Prunier, "Na região, têm circulado regularmente planos de genocídio e assassinato, nos últimos 30 anos. De tempos a tempos, um deles materializa-se... Mas durante 22 anos, isso não aconteceu, o que levou a acreditar que as coisas tinham acalmado" (*cit. apud* ALAN J. KUPERMAN, *The Limits of Humanitarian Intervention. Genocide in Rwanda, cit.*, p. 104).

⁽²⁸⁾ E a verdade é que essa disponibilidade deverá ser permanente porque o agravamento de uma situação não se compadece com o facto de não haver ninguém na sede decisória a quem comunicar a evolução verificada apenas porque ela ocorreu num fim-de-semana.

⁽²⁹⁾ No próprio Relatório do SG de que vimos falando, é afirmada essa necessidade: "Há, todavia, a necessidade de reforçar a harmonização de modo a que a informação dessas fontes possa ser sintetizada com indicadores políticos para avaliar da existência de uma ameaça à paz e para analisar as acções que podem ser realizadas pelas Nações Unidas para a aliviar" (BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace, cit.*, par. 26).

⁽³⁰⁾ E, se é certo que há sempre factores externos que limitam a capacidade de acção — nomeadamente a falta de vontade política dos Estados em fornecer os meios necessários —, pelo menos deve ser feito todo o possível para que essa vontade política (ou falta dela) seja construída a partir do conhecimento real da situação sobre que se pretende agir. Aqui fazemos, uma vez mais, apelo ao caso do Ruanda, em que vários dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, e, ao que parece, também um dos membros permanente (no caso, o Reino Unido, ao menos numa fase inicial), vieram posteriormente denunciar não estarem plenamente informados da situação realmente vivida no país. Queixaram-se, nomeadamente, de não terem tido acesso ao relatório de Dallaire. Segundo a então Presidente do CS (da Austrália), se os membros não permanentes tivessem tido conhecimento do alerta de genocídio, o Conselho poderia ter agido de forma bem diferente (cf. MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 680-682).

⁽³¹⁾ Nesse sentido, o Conselho de Segurança veio expressar a *sua vontade de ponderar num prazo curto* qualquer caso de alerta precoce ou de prevenção que o Secretário-Geral submetta à sua apreciação (cf. par. 5 do dispositivo da resolução 1366 (2001), de 30 de Agosto de 2001).

poderá torná-los de um grande eficácia na prevenção dos conflitos, assim haja vontade de actuar por quem tem essa competência ⁽³²⁾.

3.3. A criação de forças de intervenção rápida

Como decorre, os sistemas de alerta precoce, por muito aperfeiçoados que possam ser, de pouco servirão se aos alertas dados não se seguir uma reacção adequada. É, todavia, sabido que, nomeadamente se tal acção supuser o envio de tropas para o terreno, um novo obstáculo surge: encontrar Estados disponíveis para fornecer meios humanos e materiais que permitam a sua constituição. Efectivamente, nem sempre é fácil a mobilização das vontades políticas para tanto necessárias. E mesmo quando essa mobilização é conseguida, deve ter-se presente que o prazo médio para a mobilização de um contingente da ONU é de cerca de seis meses, o que é manifestamente excessivo quando se pretende uma actuação que ocorra num estágio precoce do desenvolvimento de um conflito.

É sabido que, para colmatar este problema, de há muito se erguem vozes no sentido de dotar o Conselho de Segurança de uma força de intervenção rápida que possa actuar num curto espaço de tempo, enquanto uma força mais robusta se prepara para levar a cabo uma acção mais prolongada. No entanto, ainda não foi possível concretizar tal proposta.

Pode dizer-se que, neste sentido, o maior contributo tem partido de organizações regionais, que, como tem sido reconhecido, são parceiros importantes em sede de prevenção e, nesse sentido, de actuação rápida. É assim que, a nível da União Europeia, foram criadas, em 2004, unidades denominadas *Grupos de Combate* — os *European Battlegroups* —, destinados a levar a cabo missões de que sejam encarregadas, quer em coordenação com a NATO quer de forma autónoma, e que são estabelecidas num tempo mínimo. A criação destes grupos decorreu da aceitação, em reunião do Conselho Europeu, do projecto para a sua criação, cujas raízes podem ser encontradas na Cimeira do Conselho Europeu de Helsínquia, em 1999, em que os Estados-membros aprovaram o *Helsinki Headline Goal 2003* ⁽³³⁾. Este documento, em termos genéricos, consistia num plano

⁽³²⁾ Para maiores desenvolvimentos acerca destes mecanismos, veja-se *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crises Early Warning Systems*, John L. Davies / Ted Robert Gurr (eds.), *cit.*

⁽³³⁾ Nos termos do qual, os Estados membros, cooperando entre si, estariam aptos, em 2003, a estabelecer rapidamente, e a manter, no terreno forças capazes de desenvolver

de curto prazo para dotar a UE de capacidade militar de reacção rápida (indo além dos objectivos de polícia civil) e lançou as bases políticas sobre as quais foi construída a primeira operação militar autónoma da UE: a Operação Artemis que, autorizada pelo Conselho Europeu ⁽³⁴⁾ no seguimento da Resolução 1484 (2003), de 30 de Maio de 2003, do Conselho de Segurança ⁽³⁵⁾, prestou os seus apoios na República Democrática do Congo ⁽³⁶⁾, de Junho a Setembro de 2003.

Entretanto, em 2004, foi aprovado, pelo Conselho Europeu, o *Headline Goal 2010*, em que os mesmos objectivos são afirmados, pretendo-se reforçar os mecanismos que permitam a sua concretização. Nesse sentido, considera, como elemento chave, que “a UE deve ser capaz de actuar antes de ocorrer uma crise; compromissos preventivos podem evitar que a situação se deteriore”, pelo que deve ser desenvolvida “a capacidade da UE de estabelecer forças de elevada prontidão como resposta a uma crise, quer isoladamente, quer como parte de uma operação mais ampla, que permita fases posteriores. Estas forças mínimas devem ser militarmente eficazes, credíveis e coerentes e devem ser amplamente fundadas no conceito de Battlegroups”. Reconhecendo-se que uma reacção rápida exige uma decisão e planeamento também rápidos, estabelecendo-se como objectivo, a capacidade da UE decidir lançar uma operação no prazo de 5 dias a partir da aprovação do *Crisis Management Concept* pelo Conselho; e partir daí, no prazo de 10 dias, estar apta a dar início ao estabelecimento das forças no terreno ⁽³⁷⁾. Para reforçar a sua capacidade, é

todas as tarefas de Petersberg, incluindo as mais exigentes, em operações de corpos militares que podem ir até 15 brigadas ou 50 a 60 mil pessoas. Recorde-se que, nos termos da *Declaração de Petersberg*, essas tarefas incluíam: acções humanitárias e de salvamento; de manutenção da paz; e de forças de combate na gestão de crises, incluindo imposição da paz (cf. *Petersberg Declaration*, Bona, 19 de Junho de 1992).

⁽³⁴⁾ Cf. Conselho Europeu, Acção Comum do Conselho 2003/423/CFSP, de 5 de Junho de 2003.

⁽³⁵⁾ Nos termos da qual, é autorizado o estabelecimento de “uma força multinacional interina de urgência em Bunia, em coordenação estreita com a MONUC (...), com vista a contribuir para a estabilizar as condições de segurança e melhorar a situação humanitária, a assegurar a protecção do aeroporto e das pessoas deslocadas que se encontram nos campos de Bunia e, se a situação o exigir, a contribuir para garantir a segurança da população civil e do pessoal das Nações Unidas e das organizações humanitárias na cidade” (par. 1 do dispositivo).

⁽³⁶⁾ Cf. Conselho Europeu, Acção Comum do Conselho, 2003/432/CFSP, de 12 de Junho de 2003.

⁽³⁷⁾ Cf. *Headline Goal 2010*, A., pars. 2 e 4.

reafirmado o interesse na manutenção dos acordos com a NATO ⁽³⁸⁾. Além disso, consciente de que frequentemente surgem dificuldades, ao nível da vontade política, para reunir os meios necessários, é afirmado no referido documento: “Neste contexto de novos perigos mas também de novas oportunidades, o firme compromisso dos Estados Membros de fornecer à União Europeia alargada os instrumentos orientados para um maior contributo à segurança e estabilidade de um círculo de países bem governados em torno da Europa e no mundo é mais forte do que nunca”. considerando que a inter-operacionalidade, a capacidade de estabelecimento no terreno e sustentabilidade constituirão o núcleo dos esforços dos Estados Membros para alcançar esse objectivo, conseguindo forças mais flexíveis, com maior capacidade de movimento, para o que devem ser usados os recursos disponíveis ⁽³⁹⁾.

Sublinhe-se que, se nos referimos especificamente ao caso da União Europeia, não deve deixar de se ter em conta que esforços similares vêm sendo feitos por outras organizações regionais, que não são propriamente de vocação militar, como acontece v. g. com a ECOWAS.

3.4. Medidas de *peace-building*

Por fim, refira-se, neste breve apanhado, o importante papel que podem desempenhar as missões de consolidação da paz (*peacebuilding*) em impedir o reacendimento de conflitos, ou mesmo em evitar que estes irrompam.

Também a esta via se referiu Boutros-Ghali, na sua *Uma Agenda para a Paz*, no sentido inclusivo que deve corresponder ao conceito de *peace-*

⁽³⁸⁾ Nesse sentido, é referido que “os acordos permanentes UE-NATO (...) reforçam a capacidade operacional da UE e proporcionam a estrutura para a parceria estratégica activa entre a UE e a NATO na gestão de crises (...). Além disso, a promoção do uso futuro dos standards acordados reduzirá duplicações desnecessárias e conduzirá a procedimentos mais eficazes, tanto da UE como da NATO” (*Headline Goal 2010*, B., par. 11).

⁽³⁹⁾ *Headline Goal 2010*, A., pars. 1 e 3. Segundo é explicado, a inter-operacionalidade traduz a capacidade de as forças armadas da União trabalharem em conjunto com outros instrumentos de carácter civil, o que pode sempre potenciar as capacidades de cada um. E, em consonância, afirma-se que “a UE promoverá o princípio da inter-operacionalidade no campo das aptidões militares com os seus parceiros, particularmente a NATO e as NU, e os seus parceiros regionais (...). O reforço e a efectividade da OSCE e do Conselho da Europa tem também um particular significado para a UE” (*Headline Goal 2010*, B., par. 9).

building, considerando que, para serem bem sucedidas, estas operações devem “incluir esforços abrangentes para identificar e apoiar estruturas que tenderão a consolidar a paz e a avançar no sentido da confiança e bem-estar entre o povo” ⁽⁴⁰⁾. Note-se, todavia, que se Boutros-Ghali se referia especificamente ao *peace-building* em situações pós-conflituais (*Post-conflict peace-building*) ⁽⁴¹⁾, são vários os autores que sublinham as virtualidades da utilização deste conceito quer como via para impedir o ressurgimento de um conflito, quer para evitar a sua eclosão em primeira mão. Nesse sentido, Baxter define *peace-building* como “um conjunto de actividades políticas, económicas, militares ou sociais, conduzidas por qualquer parte, antes ou depois das hostilidades, que contribua para criar condições de mútuo consenso e estabilidade duradoura” ⁽⁴²⁾.

O certo é que, quer numa situação quer na outra, a actividade de *peace-building* deve incidir sobre um leque vasto de matérias. Na verdade, logo que se consiga a cessação do conflito — muito particularmente quando estão em causa aqueles conflitos que começámos por referir, em que se incluem *inter alia* os conflitos desestruturados —, deve ser estabelecida uma missão deste tipo para evitar que o seu renascimento. Estas missões têm carácter multifacetado, cabendo-lhe tarefas tão variadas como a desmilitarização, o controlo de armas ligeiras, a reforma institucional, a reforma dos sistemas de polícia e de justiça, a monitorização do respeito pelos direitos do homem, a reforma eleitoral e o desenvolvimento social e económico ⁽⁴³⁾. Portanto, devem ser missões dirigidas a alcançar o que

⁽⁴⁰⁾ BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, cit., par. 55.

⁽⁴¹⁾ Embora em *An Agenda for Development*, sublinhe que essa actuação deve ter início ainda durante o próprio conflito. Nesse documento pode ler-se: “visando a diplomacia preventiva prevenir a eclosão de um conflito, a consolidação da paz (*peace-building*) começa no decurso de um conflito para prevenir a sua repetição. Só uma acção sustentada e concertada dirigida aos problemas económicos, sociais, culturais e humanitários subjacentes pode estabelecer uma paz duradoura” (BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Development*, A/48/935, de 6 de Maio de 1994, par. 22).

⁽⁴²⁾ Laurence Baxter, cit. apud MARK J. MULLENBACH, «Reconstructing strife-torn societies Third-party peacebuilding in intrastate disputes», in *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies*, cit., p. 56. O mesmo autor cita, em sentido próximo a noção dada por Fisher, que entende *peace-building* como “a actividades de desenvolvimento e inter-activas, frequentemente facilitadas por uma parte terceira, direccionadas para a satisfação de necessidades básicas, para a diminuição da hostilidade e para a melhoria das relações entre as partes empenhadas em prolongar o conflito social”.

⁽⁴³⁾ Cf. *Suplemento a Uma Agenda para a Paz*, A/50/60-S/1995/1, 25 de Janeiro de 1995, par. 47.

já tem sido chamado de “paz positiva”, que supõe a remoção das causas da violência ⁽⁴⁴⁾.

E o Secretário-Geral que sucedeu a Boutros-Ghali, Kofi-Annan, continuou a insistir no mesmo diapasão. E muitos são os documentos que nos orientam nesse sentido, como acontece com o Relatório sobre o trabalho da Organização, de 2005, onde é afirmado que, nesse ano, “foram enviados peacekeepers em número record para zonas de conflito e operações complexas multidimensionais, trabalhando não apenas para garantir a segurança, mas também para desarmar, desmobilizar e reintegrar os antigos combatentes; para permitir o regresso seguro e sustentado dos refugiados e deslocados internos; para ajudar países dilacerados pela guerra, escrever constituições, garantir eleições e reforçar os direitos do homem e o estado de direito. As agências, fundos e programas das Nações Unidas talharam a sua assistência às especiais necessidades das sociedades” ⁽⁴⁵⁾.

Não se conseguirá consolidar a paz se não houver um esforço sério visando atacar as razões dos conflitos, em sociedades profundamente divididas e com grandes carências. E é essa a razão pela qual a actuação internacional que visa essa consolidação não deverá restringir-se às acções de emergência, mas deverá ter em vista uma âmbito mais lato, que englobe actuações ao nível militar — a restauração da ordem, mas também o desarmamento das facções combatentes e a eventual destruição dessas armas e o apoio e treino das forças de segurança do país —; humanitário — não apenas no sentido de estrito de assistência humanitária, mas também abarcando outras actividades como a ajuda ao regresso das pessoas deslocadas aos seus lares ou o repatriamento de refugiados ou ainda a tarefa de reagrupamento familiar ⁽⁴⁶⁾, bem como a protecção dos direitos humanos —; económico

⁽⁴⁴⁾ Por oposição a “paz negativa” que se resume à ausência de violência armada (cf. MARK J. MULLENBACH, «Reconstructing strife-torn societies: Third-party peacebuilding in intrastate disputes», *cit.*, p. 53).

⁽⁴⁵⁾ KOFI ANNAN, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, Supplement No. 1 (A/60/1), par. 10. E este Relatório prossegue abordando as questões da prevenção de conflitos e da consolidação da paz, bem como a questão de cooperação nestas matérias com as organizações regionais.

⁽⁴⁶⁾ Efectivamente, em sentido estrito, a assistência humanitária refere-se à chamada ajuda de emergência ou de urgência. Nesse sentido, podemos socorrer-nos da noção constante do art. 1.º da resolução adoptada pelo *Institut de Droit International* sob o título *L'assistance humanitaire*, na sessão de 2003, que teve lugar em Bruges, segundo a qual “a expressão assistência humanitária designa o conjunto dos actos, actividades e meios humanos e materiais relativos ao fornecimento de bens e de serviços de natureza exclusivamente humanitária, indispensáveis à sobrevivência e à satisfação das necessidades

— também aqui não se cingindo à reconstrução de infra-estruturas fundamentais, como pontes, estradas, hospitais, escolas, etc., mas também lançando bases para o futuro desenvolvimento de outras infra-estruturas que impulsivem maior desenvolvimento ao país —; jurídico e político — auxiliando no desenvolvimento de um sistema de justiça e de polícia credível, em que a população possa confiar, promovendo eleições livres ⁽⁴⁷⁾ —; etc.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face às breves notas que referimos, e tendo em conta as características dos novos conflitos armados, verifica-se uma crescente sensibilização para o problema da prevenção de conflitos, sendo certo que há uma percepção generalizada de que essa prevenção, para ter alguma hipótese de sucesso, tem de ser multifacetada ⁽⁴⁸⁾ e moldada ao caso concreto, tendo ainda de actuar da forma mais célere e precoce possível.

E nessa actuação vêm-se empenhando as Nações Unidas, mas também organizações regionais ⁽⁴⁹⁾ organizações não governamentais ⁽⁵⁰⁾, e mesmo da sociedade civil ⁽⁵¹⁾, que devem colaborar entre si.

essenciais das vítimas de catástrofes” (itálicos nossos), catástrofes essas em que se inclui a situação de conflito armado. Acerca da noção de assistência humanitária e de algumas figuras próximas, veja-se MARIA DE ASSUNÇÃO DO VALE PEREIRA, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, *cit.*, pp. 26-55.

⁽⁴⁷⁾ E, neste aspecto, é importante não só assegurar que todo o processo eleitoral decorra com normalidade como também supervisionar as eleições de forma a conferir-lhes credibilidade. A este propósito, é também fundamental a tarefa atrás referida de promoção do regresso de refugiados e deslocados, uma vez que, enquanto tal não se verifica, haverá um grupo e pessoas — frequentemente muito numeroso — que, estando em condições de votar, se vê impedido de o fazer, o que poderá sempre constituir um argumento de contestação dos resultados que possam vir a ser obtidos.

⁽⁴⁸⁾ Referindo-se concretamente à prevenção da violência étnica, Marks e Fraenkel sustentam que a mesma “tem de incluir iniciativas de âmbito geral, tanto oficiais como não oficiais, cuidadosamente escolhidas, e combinado os domínios diplomático, económico, social, militar, psicológico e de resolução de conflitos” (JOHN MARKS / ERAN FRAENKEL, «Working to Prevent Conflict in the New Nation of Macedonia», *cit.*, p. 244).

⁽⁴⁹⁾ E a AG reconhece “o importante papel das organizações regionais e sub-regionais em levar a cabo actividades de peacebuilding pós-conflitual nas suas regiões”, sublinhando a necessidade de apoio internacional sustentado para os seus esforços.

⁽⁵⁰⁾ Havendo hoje ONGs que têm precisamente por escopo trabalhar na solução de problemas de forma a evitar que os mesmos evoluam para conflitos armados, como acontece com a *Search for Common Ground*.

⁽⁵¹⁾ Nesse sentido, o Conselho de Segurança afirmou-se “plenamente consciente do

Depois das reflexões feitas por Boutros-Ghali acerca da matéria, os Secretários-Gerais que lhe sucederam continuaram a insistir na questão. Nesse sentido, pode referir-se, meramente a título de exemplo, o *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 1625 (2005) on conflict prevention, particularly in Africa* ⁽⁵²⁾, para além de muitos outros que têm directamente a ver com missões colocadas no terreno, para actuar em situações concretas. Como decorre do título deste Relatório, também outros órgãos das Nações Unidas vêm ponderando a questão, como acontece com o Conselho de Segurança ⁽⁵³⁾ ou a Assembleia Geral ⁽⁵⁴⁾.

importante papel desenvolvido pelos homens e mulheres da sociedade civil na prevenção dos conflitos e da necessidade de tomar em consideração todo contributo que a sociedade civil local for susceptível de prestar”, como se lê no par. 9 preambular da resolução 1625 (2005).

⁽⁵²⁾ BANKI-MOON, S/2008/18, de 14 de Janeiro de 2008. Neste Relatório, o Secretário-Geral considera que está a emergir nas Nações Unidas uma cultura de prevenção e que há progressos na capacidade de resposta a diferendos ou situações que podem conduzir a violência e na abordagem das suas raízes, reconhecendo, contudo, que existe uma distância considerável entre a teoria e a prática (cf. par. 2 do documento).

⁽⁵³⁾ É assim que, na resolução 1366 (2001), de 30 de Agosto de 2001, o Conselho de Segurança vem reiterar que “o alerta precoce, a diplomacia preventiva, o estabelecimento preventivo [de forças], as medidas práticas de desarmamento e a consolidação da paz pós-conflitual são interdependentes e componentes complementares de uma estratégia abrangente de prevenção de conflitos” (par. 14 preambular), tendo em conta situações graves que, no passado, não haviam sido evitadas. Neste sentido, a resolução faz expressamente apelo a casos de genocídio em que a prevenção não funcionou, ao afirmar: “Reiterando o compromisso partilhado de salvar as populações da devastação dos conflitos armados, consciente dos ensinamentos que todos os interessados têm a retirar do malogro dos esforços de prevenção que precederam tragédias tais como o genocídio no Ruanda (S/1999/1257) e o massacre de Srebrenica (A/54/549), e declarando-se decididos a adoptar as medidas apropriadas, no quadro do seu mandato, combinadas com os esforços dos Estados Membros, com vista a prevenir tais tragédias no futuro (...)” (par. 18 preambular).

⁽⁵⁴⁾ Sendo de destacar — porque revela a importância dada à matéria — a criação, por estes dois órgãos (através das resoluções 60/180, de 20 de Dezembro de 2005 e da resolução 1645 (2005) da mesma data, respectivamente da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança) de uma Comissão de Consolidação da Paz. Aliás, estas duas resoluções têm um conteúdo praticamente idêntico, com ligeiras diferenças decorrentes apenas do órgão que as aprova. Assim, o par. 1 do dispositivo de ambas dispõe: A Assembleia Geral / o Conselho de Segurança “Decide, em concertação com o Conselho de Segurança [ou com a Assembleia Geral] e de acordo com os artigos 7, 22 e 29 da Carta das Nações Unidas, criar um órgão consultivo intergovernamental denominado Comissão de Consolidação da Paz, para tornar efectiva a decisão adoptada na Cimeira Mundial de 2005”. Seguem-se parágrafos que definem, nos mesmos termos, os objectivos da Comissão, sua possível constituição e outros aspectos relativos ao seu funcionamento. Acerca desta Comissão, veja-se PABLO ANTÓNIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «La Comisión de Consolidación de la Paz», *REDI*, vol. LVII, 2005, pp. 721-743.

Devem também ser tidos em consideração os resultados dos estudos feitos sobre conflitos internos que revelam, por exemplo, que será mais difícil sustentar a paz na sequência de uma guerra civil se o desfecho do mesmo deixou intacta o que o Mason e Quinn chamam a soberania dual ⁽⁵⁵⁾ ou manteve a possibilidade da sua reemergência; que o ambiente pós conflitual tende a ser mais estável se se verificar uma vitória militar clara por uma das partes (e que será tanto mais difícil de obter quanto maior for a duração do conflito) do que em caso de soluções negociadas (em que nenhuma das partes teve força suficiente para derrotar a outra, mas muitas vezes mantém a força necessária para prolongar ou reavivar o conflito, se isso lhe interessar) ⁽⁵⁶⁾. Estes e outros factores devem ser ponderados na definição dos contornos concretos de cada força de consolidação da paz que se crie ⁽⁵⁷⁾.

São muitos os documentos onusianos que sobre as matérias em questão foram emitidos, pelo que não há hipótese de os enumerar. Deve, sim, sublinhar-se o interesse que a questão vem merecendo e a necessidade de correcção de algumas deficiências verificadas, nomeadamente, na melhor adequação do mandato das forças enviadas à situação vivida no terreno; na melhoria da redacção da resolução que autoriza o seu estabelecimento e define o seu mandato, que por vezes suscita muitas dúvidas a quem tem de a aplicar, nomeadamente no que toca à definição das circunstâncias em que pode ser usada a força, ou ainda — e aqui talvez sejam os problemas mais graves — na adequação dos recursos e meios disponíveis ⁽⁵⁸⁾, cujo

⁽⁵⁵⁾ Segundo os autores referidos, para que se verifique uma guerra civil hão-de reunir-se três factores: surgimento de contendores ou coligações de contendores, que avancem reivindicações alternativas do controlo sobre o governo; que um segmento importante da população se comprometa com essas reivindicações; que haja incapacidade ou falta de vontade do governo ou seus agentes de eliminar a coligação ameaçadora. Nesse caso, surgirá um *soberania dual* (cf. T. DAVID MASON/ JASON QUINN, «Sustaining Peace. Stopping the recurrence of civil war», *cit.*, p. 17).

⁽⁵⁶⁾ Cf. T. DAVID MASON/ JASON QUINN, «Sustaining Peace. Stopping the recurrence of civil war», *cit.*, pp. 17-18.

⁽⁵⁷⁾ Por exemplo, nas situações de paz negociada, a tarefa de desarmamento das facções torna-se da maior importância. Também num caso destes as forças internacionais no terreno devem enviar todos os esforços para conseguir que, nessas circunstâncias, seja negociada uma partilha efectiva de poder, de modo a minimizar os factores que possam levar ao ressurgimento do conflito.

⁽⁵⁸⁾ Como é referido no que ficou conhecido como Relatório Brahimi (*Report of the Panel on Peace Operations*, apresentado em 2001), “as tropas que eventualmente chegam ao teatro de operações podem ainda estar mal equipadas: alguns países forneceram solda-

fornecimento fica dependente da vontade política dos Estados em contribuir com meios humanos ou financeiros ⁽⁵⁹⁾; na correcção das assinaladas dificuldades de comunicação entre forças no terreno e instâncias da ONU ⁽⁶⁰⁾; ou numa coordenação efectiva da distribuição de ajuda humanitária, cuja inexistência ou mau funcionamento contribui para sustentar as milícias, trazendo ainda maiores condicionamentos ao uso da força pelos efectivos da ONU.

De qualquer forma, se à consciencialização do problema, bem como das deficiências que se têm verificado na acção internacional, se seguir uma vontade política de as corrigir, poderemos ficar com a convicção de que, ao optar pela prevenção dos conflitos, se estará a seguir o caminho mais eficaz para a salvaguarda de vidas humanas e para a preservação dos seus mais básicos direitos.

dos sem armas, ou com armas mas sem capacetes, ou com capacetes mas sem coletes protectores, ou sem capacidade orgânica de transporte (camiões ou veículos de transporte de tropas). As tropas podem não estar treinadas em operações de peacekeeping, e de qualquer modo os vários contingentes numa operação provavelmente nunca antes treinaram ou trabalharam em conjunto. Algumas unidades podem não ter pessoal que fale a língua da missão. Mesmo que a língua não seja problema, podem ter modos de funcionamento diferentes, interpretações diferentes de certos elementos essenciais de controlo e de comando, uma percepção diferente das regras de compromisso da missão, e expectativas diferentes acerca das condições de uso da força" (*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000, par. 198).

⁽⁵⁹⁾ A verdade é que uma crise que ainda não emergiu não gera nem as pressões nem as eventuais recompensas de que os políticos normalmente precisam para tomar decisões (cf. ANDREAS V. KOHLSCHÜTTER / GÜNTER BAECHLER, «FAST: a Pilote Study for na Early Warning System for the Swiss Foreign Ministry», in *Preventive Measures. Building Risk Assessment and Crises Early Warning Systems*, cit. p. 182). E, se o chamado "factor CNN" contribui para formação da vontade política, actua tardiamente pois as imagens de horror em que se funda só surgem quando já se ultrapassou a fase de prevenção.

⁽⁶⁰⁾ Chamando ainda à colação o ilustrativo caso do Ruanda, diga-se que a situação evoluiu de tal modo que, tendo tido início o genocídio, se gerou uma situação logística catastrófica para a UNAMIR — cuja constituição e cujo mandato não sofreram a necessária adaptação — que, em telegrama enviado por Dallaire e Booh Booh (representante do Secretário-Geral) se perguntava: "O mandato da UNAMIR ainda é válido?" (cf. S/1999/1257). E apesar da pertinência da questão e da angústia que a mesma traduz, não obteve resposta...