

DIMENSÕES CRÍTICAS DO *PEACEKEEPING* DAS NAÇÕES UNIDAS

Maria do Céu Pinto

BIBLIOGRAFIA PARA A AULA

- BRANCO, Carlos Martins, “As operações de paz: o passado, o presente e o futuro”, *paper*.
- BRANCO, Carlos Martins, *O Relatório Brahimi e as operações de paz da ONU no século XXI*, *paper*.
- MINGST, Karen A. e KARNS, Margaret P., *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Boulder, Colo., Westview Press, 1995, cap. 4.
- PINTO, Maria do Céu, *As Nações Unidas e a manutenção da paz*, Coimbra, Almedina, 2007.

ESQUEMA

- 1. Objectivos**
- 2. Componentes doutrinários do *peacekeeping* (PK)**
- 3. Os antecedentes do PK**
- 5. A natureza do PK**
- 6. O boom das operações de paz**
- 7. A prevenção de conflitos**
- 8. O *peacebuilding***
- 9. O *peace-making***

OBJECTIVOS

Definir o objecto *PK*

Caracterizar as várias componentes do *PK*

Traçar a evolução do conceito e da prática do *PK* ao longo do tempo

Identificar as dimensões críticas do *PK*

Nota prévia sobre a terminologia

- **PEACEKEEPING:** manutenção da paz
- **PEACEMAKING:** restabelecimento da paz
- **PEACEBUILDING:** consolidação da paz
- **PEACE-ENFORCEMENT:** imposição da paz

**“INSTRUMENTOS PARA
CONTROLAR E RESOLVER
CONFLITOS”: COMPONENTES
DOCTRINÁRIOS DO
*PEACEKEEPING***

Definição do quadro conceptual da actuação da ONU

***Agenda
para a Paz
(1992)***

***Suplemento à Agenda
para a Paz
(1995)***



Instrumentos para a paz e segurança



PROCESSO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

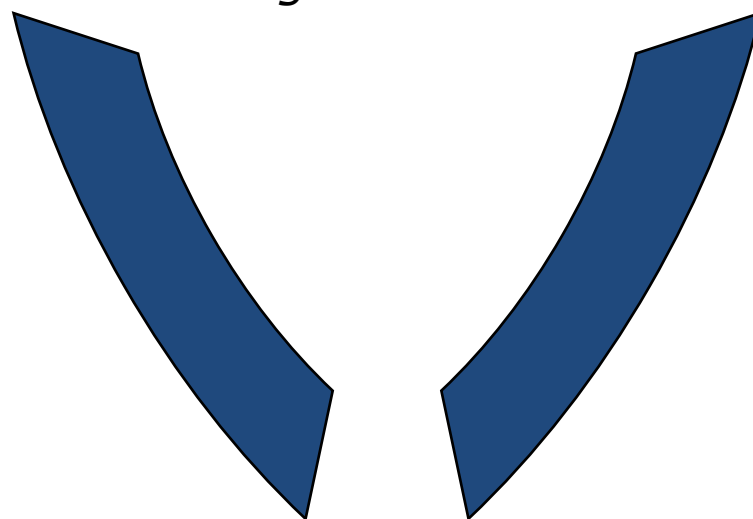


1. PRÉ-CONFLITO

Diplomacia preventiva e
Peacemaking

2. CONFLITO

Peacekeeping



3. PÓS-CONFLITO

Peacebuilding

DIPLOMACIA PREVENTIVA/PREVENÇÃO DE CONFLITOS (PREVENTIVE DIPLOMACY/CONFLICT PREVENTION)

Destina-se a evitar a eclosão de conflitos e, na fase do rescaldo do conflito, a impedir o seu reacendimento.

- **iniciativas diplomáticas (art.º 33, Cap. VI)**
- **posicionamento preventivo de tropas**

RESTABELECIMENTO DA PAZ ***(PEACEMAKING)***

- Acções levadas a cabo, antes ou depois do início do conflito, com vista ao estabelecimento de um acordo de paz/cessar-fogo
- As iniciativas podem ser de natureza diplomática ou jurisdicional (art.º 33, Cap. VI)

CONSOLIDAÇÃO DA PAZ ***(PEACEBUILDING)***

Actuação pós-conflito, geralmente para fortalecer e consolidar um acordo político e a consolidar as estruturas políticas e sociais de um estado

IMPOSIÇÃO DA PAZ

(PEACE-ENFORCEMENT)

Acção de natureza coerciva Cap. VII em apoio do:

- **art. 41.º: sanções do CS – *enforcement* não-militar** (interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofónicos, ou de qualquer outra espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”)
- **art.º 42.º: *enforcement* militar** (acção “... por meio de forças aéreas, navais ou terrestres)

OS ANTECEDENTES DO *PEACEKEEPING*

A Liga das Nações

- **bons-ofícios**
- **mediação**
- **conciliação**
- **comissões de inquérito**

Tarefas de:

- **observação de conflitos**
- **supervisão das linhas de demarcação**
- **separação dos combatentes**
- **supervisão de cessar-fogos, tréguas e armistícios**
- **administrações provisórias (administrações *ad interim*) e**
- **organização de eleições**

- **comissão de inquérito:** Ilhas Aaland (1920); Albânia (1921)

- **observadores militares para observar linhas de demarcação:** Vilnius (1920), fronteira greco-búlgara (1925), Albânia (1921)

- **administrações *ad interim*:** Bacia do Sarre (1920-35), cidade de Danzig (1920-38), província de Leticia (1932)

- **organização de plebiscitos:** Bacia do Sarre

O *peacekeeping* antes do tempo: a Liga na Bacia do Sarre (1920-35)

- administração do território por parte de uma comissão nomeada pelo Conselho da Liga**
- força militar de apoio para manter a lei e a ordem**
- organização do referendo de 1935**

A NATUREZA DO PEACEKEEPING



O *peacekeeping* na Carta: o “Capítulo VI e meio”

- Art. 36.º: “o CS poderá, em qualquer fase de um conflito... *recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados*”
- - art. 40.º: o CS pode “...convidar as partes interessadas a aceitarem as *medidas provisórias* que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis”

- art. 11.º §2: a AG “...poderá discutir *quaisquer questões* relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais...”; “...poderá *fazer recomendações* relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança...”
- art. 14.º: a AG “...poderá *recomendar medidas para a solução pacífica* de qualquer situação... que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações...”.
- art. 22.º: possibilidade de criar órgãos subsidiários

O início do *peacekeeping*

- supervisão dos armistícios: caso da *UN Truce Supervision Organization (UNTSO)*, 1948
- *UN Emergency Force I*, 1956-67
- *UNEF II*, 1973
- 1965: Special Committee on Peacekeeping Operations

UM EXPEDIENTE DO CS NA AUSÊNCIA DO ART. 43.º

“Todos os Membros das NU, a fim de contribuir para a manutenção da paz... se comprometem a proporcionar ao CS... forças armadas, assistência facilidades, inclusive direitos de passagem...”



International Peace Academy

“a prevenção, contenção, moderação ou conclusão das hostilidades entre Estados ou no seio daqueles, através da mediação de uma terceira parte, organizada e dirigida a nível internacional, com o uso de forças militares multinacionais, de polícia e civis de forma a restaurar e a manter a paz.”

(Peacekeeper's Handbook)

***“O *Peacekeeping* é na sua concepção o apoio militar à diplomacia. É um meio de conter a situação enquanto outros diplomatas e mediadores procuram uma solução política.*”**

A presença dos *peacekeepers* no terreno assegura às partes que nenhuma delas vai adquirir vantagem táctica durante as conversações e evitar que a atmosfera das negociações não seja envenenada pelo reinício dos combates.”

Gen. Carlos Martins Branco



Requisitos políticos do *peacekeeping*

- o consentimento das partes
- o apoio do CS
- um mandato claro e exequível
- o não recurso à força
- a vontade de fornecer um número adequado de pessoal militar e de aceitar o risco
- o apoio financeiro e logístico, especialmente do CS

O peacekeeping tradicional: a “trindade sagrada”

- ❖ **CONSENTIMENTO**
- ❖ **IMPARCIALIDADE**
- ❖ **NÃO USAR A FORÇA para além da auto-defesa**

AS TAREFAS DO *PEACEKEEPING*

1. *Observação*

- **investigação dos conflitos**
- **supervisão dos armistícios**
- **manutenção dos cessar-fogos**
- **cessação das hostilidades**
- **verificação da retirada das tropas**
- **observação de eleições**
- **verificação dos acordos de controlo de armamento e desarmamento**
- **observação do respeito pelos Direitos Humanos**
- **reconhecimento**



2. Separação de forças

**3. Manutenção da lei e
ordem**

4. Uso da força

6. Ajuda humanitária



CADEIA DE COMANDO

Três níveis de autoridade:

- (a) a direcção política geral (CS);
- (b) a direcção executiva e comando (SG);
- (c) o comando no terreno que é confiado pelo SG ao chefe de missão

O *peacekeeping* de primeira geração

≈ inclui actividades tradicionais, como:
a interposição de forças para
observação de tréguas, para
supervisionar a retirada de tropas,
para fazer respeitar os cessar-fogos,
para patrulhar zonas-tampão e para
facilitar o acordo negociado de um
conflito



WORKING PAPERS

LINHA DE INVESTIGAÇÃO

"EUROPA, SEGURANÇA E MIGRAÇÕES"

Coordenação: Prof. Doutora Maria do Céu Pinto



O BOOM DO *PEACEKEEPING*

1948-2005: 56 operações

- 1948-1990: 25 operações
- 1990 – 1999: 31 operações
(média de 3 por ano)
- a partir de 1999: 12 operações

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA

- **África: 8 operações**
- **Europa: 3 operações**
- **Médio Oriente: 3 operações**
- **Ásia: 1 operação**
- **América Latina: 1 operação**

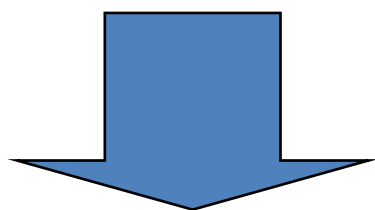
- (1) Sudão, Burundi, Costa do Marfim, Libéria, RD Congo, Etiópia/Eritreia, Serra Leoa e Saara Ocidental
- (2) Chipre, Geórgia e Kosovo
- (3) Montes Golã, Israel/Líbano e UNTSO
- (4) Índia e Paquistão
- (5) Haiti

MAIORES OPERAÇÕES

Rep. Dem. do Congo (18.473 efectivos)

Libéria (16.996 efectivos)

Sudão (10.715)



mais de 46.000 soldados

O *PEACEKEEPING* DE SEGUNDA GERAÇÃO

- inovações que as NU foram obrigadas a introduzir no *peacekeeping* tradicional
- “emergências complexas”: intervenções em que há o descalabro dos Estados

“Operações Militares Complexas”

operações em ambientes não permissivos, preparadas para o uso da força para além da auto-defesa + desastre humanitário + violência sobre as populações

PK + PB + ausência do princípio do consentimento + oper. militares hostis

***“Operações
Militares
Multidimensionais”***
**(OAP, Operações de Apoio à
Paz)**

- funcionam em ambientes políticos favoráveis, normalmente após a obtenção de uma solução política para o conflito -

O *peacekeeping* e o uso da força

- mais resoluções enquadradas ao abrigo do Capítulo VII
- explicitam detalhadamente as situações em que os *peacekeepers* estão autorizados a “usar todos os meios” para desempenhar o mandato

Alteração da noção de imparcialidade

~ *Relatório Brahimi* ~

- imparcialidade não equivale impassividade
- imparcialidade não significa “neutralidade ou tratamento igual para todas as partes ... o que pode ser equivalente a uma política de '*appeasement*'”
- significa “aderência aos princípios da Carta e aos objectivos de um mandato que se baseia nesses princípios da Carta”.

A ONU e o uso da força

- ***coligações lideradas pelos EUA***

Coreia (1950), Iraque-Kuwait (1991), Somália (1992), Haiti (1994)

- ***autorizações a países a título individual para organizar e comandar uma força multinacional***

a França no Ruanda (“Operação Turquesa”, 1994), Austrália em Timor-Leste (INTERFET, 1999)

- ***a delegação do uso da força em entidades regionais***

a NATO na Bósnia-Herzegovina (1994-5);
“Operação Artémis” no Congo (2003)

- **as operações da NATO na Bósnia-Herz. autorizadas pelo CS após 1995**

IFOR (1995) e SFOR (1996)

- **o uso da força em certas operações de *peacekeeping***

UN Operation in Somalia II (UNOSOM II) e a UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL)

- ***autorização do uso da força concedida a missões que não são da ONU***

International Security Assistance Force, ISAF no Afeganistão

Intervenções em duas fases

1. forças robustas das potências ou organizações regionais para a imposição de segurança

2. entrada da ONU

- **Libéria: CEDEAO à UNMIL**
 - **a Grã-Bretanha na Serra Leoa**

- **Costa do Marfim: da CEDEAO à MINUCI**
 - **a França na Costa do Marfim**

 - **a Austrália em Timor-Leste**

- **Burundi: da OUA à ONUB**

O “*peace-enforcement* imparcial” nas doutrinas nacionais das OAP

- “Restauração da paz” (França)
- *Peace Support Operations* (RU)
- *Stability Actions and Support Actions FM 100-23* (EUA)
- *Bi-MNC Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations*

Evolução para o “*peace-enforcement* imparcial”/“*peacekeeping* musculado”

- exibição dissuasiva da força
- uso eventual da força (em defesa do mandato e das populações)
- importância de cultivar o consentimento
- o essencial é manter a neutralidade

O USO DA FORÇA NO REL. BRAHIMI

Os “...mandatos deveriam *especificar a autoridade de uma operação para usar a força*. Tal significa forças maiores, melhor equipadas e mais caras, mas capazes de constituir uma ameaça dissuasora credível. As forças ... deveriam ser redimensionadas e configuradas de forma a não deixar alguma dúvida na mente de possíveis “*spoilers*” sobre quais das duas abordagens a organização adoptou. Tais forças deveriam dispor de intelligence e de outras capacidades necessárias para montar a defesa contra agressores.”

A regionalização do *peacekeeping*

- *má situação financeira das NU*
- *relutância dos Estados-membros em fornecer soldados para intervir nos novos conflitos e correr riscos*

☐ União Africana

- ➔ Burundi: *African Union Mission in Burundi*
- ➔ Darfur: *African Union Mission in Darfur*

☐ Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

- ➔ Libéria
- ➔ Serra Leoa
- ➔ Guiné-Bissau
- ➔ Costa do Marfim

❑ União Europeia

- Missão de Polícia da UE (B-H)
- Macedónia (EUFOR – “Concórdia”)
- Operação “Artémis” (Congo)
- *EU Police Mission in Kinshasa (DRC) (EUPOL Kinshasa - Congo)*
- EUPOL RD CONGO
- Operação EUFOR–ALTHEA (B-H)
- *EU Support to AMIS (Darfur, Sudão)*
- *EU military operation to contribute to the deterrence, prevention and repression of acts of piracy and armed robbery off the Somali coast (EU NAVFOR Somalia)*
- *EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN)*
- *Aceh Monitoring Mission (AMM - Indonésia)*
- *EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)*
- *EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories (EU BAM Rafah)*



□ NATO

→ Bósnia-Herzegovina: IFOR/SFOR

→ Kosovo: KFOR

→ Afeganistão: ISAF

A PREVENÇÃO DOS CONFLITOS

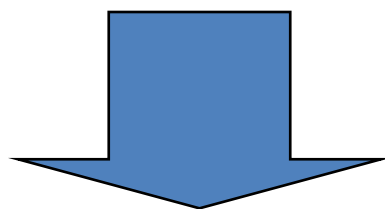


Medidas de prevenção operacional

- (1) diplomacia preventiva
- (2) diplomacia tranquila (*quiet diplomacy*) e bons ofícios do SG
- (3) missões de apuramento dos factos
- (4) alerta precoce (*early warning*)
- (5) posicionamento preventivo de tropas

Medidas de prevenção estrutural

- identificar as causas dos conflitos
- a promoção dos Direitos Humanos, boa governação, o Estado de Direito e a democracia



Paz sustentada

O *PEACEBUILDING*



O *Peacebuilding*

- ➔ destina-se a consolidar a paz e a alicerçar o desenvolvimento
- ➔ uma actividade multifacetada e complexa
- ➔ híbrido de *actividades militares, políticas e de desenvolvimento*



Por regra, obedece aos seguintes pressupostos:

- (1) ocorre após a conclusão de um tratado de paz
- (1) implica actividades de reconstrução do Estado
- (1) envolve uma forte componente civil (ONGs, peritos) CIVPOL e organizações do sistema das NU)
- (1) a componente do *peacekeeping* destina-se a criar um ambiente de segurança e estabilidade



- importância dos “projectos de impacto rápido”
- importância dos especialistas em assuntos de polícia, matéria judicial, legal e DH
- restauração do ED/restauração das capacidades locais de imposição da lei
- papel da Polícia Civil

O PEACEMAKING



- instrumento do processo de resolução dos conflitos/medida de criação de confiança entre os beligerantes

- Mas:
 - *tende a congelar os conflitos*
 - *preserva o status quo*
 - *é um paliativo*
 - *não gera incentivos para a resolução*



O PK deve:

- ✓ Mais do que gestão, deve apostar na **resolução**
- ✓ O treino deve incluir mecanismos de resolução

EM RESUMO

- *técnica de controlo e/ou resolução dos conflitos*
- tem uma natureza prevalentemente militar
- é uma “invenção”, improvisação do CS que tem evoluído ao longo do tempo
- é uma “actividade incerta, desregulada e imprevisível” (*Paul Diehl, International Peacekeeping, 1994*)

CONCLUSÃO

A INDEFINIÇÃO RODEIA O PEACEKEEPING PORQUE:

- o conceito de *peacekeeping* aplica-se a uma variada gama de operações e tarefas
- as missões de *peacekeeping* têm assumido configurações muito diversas (“*à la carte*”)

DEFICIÊNCIAS DO PEACEKEEPING

- **o primado da política: o *peacekeeping* é mais influenciado do que qualquer outra actividade pelo sucesso dos arranjos políticos que o precedem**
- **falta de recursos próprios**
- **dependência de terceiros**
- **mandatos pouco claros, credíveis e exequíveis**



PRIORIDADES

- ✓ clarificação no domínio doutrinário e estratégico
- ✓ reforço das reservas logísticas
- ✓ reforço do Secretariado e do DPKO
- ✓ simplificação dos sistemas de financiamento
- ✓ identificação de um novo conceito de treino

BIBLIOGRAFIA DESENVOLVIDA

- BELLAMY, Alex J. et. al, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004.
- DIEHL, Paul, *International Peacekeeping*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, 1994.
- DURCH, William, *The Evolution of UN Peacekeeping*, NY, St. Martin's Press, 1993.
- PINTO, Maria do Céu, *As Nações Unidas e a manutenção da paz*, Coimbra, Almedina, 2007.
- PINTO, Maria do Céu, *"Nós os Povos": os 60 anos da ONU e o futuro da organização*, Coimbra, Almedina, 2007.
- RATNER, Steven R., *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, NY, St. Martin's Press, 1995.