



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

**JOSÉ MANUEL PUREZA
MÓNICA RAFAEL SIMÕES
ANDRÉ CRISTIANO JOSÉ
CARLA MARCELINO**

**AS NOVAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS.
OS CASOS DE ANGOLA, TIMOR LESTE E MOÇAMBIQUE**

**Novembro de 2007
Oficina nº 290**

**José Manuel Pureza
Mónica Rafael Simões
André Cristiano José
Carla Marcelino**

**As novas operações de paz das Nações Unidas.
Os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique**

**Oficina do CES n.º 290
Novembro de 2007**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA

José Manuel Pureza, Mónica Rafael Simões, André Cristiano José e Carla Marcelino

Centro de Estudos Sociais

**As novas operações de paz das Nações Unidas.
Os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique¹**

Resumo: A chamada segunda geração de operações de paz das Nações Unidas constitui, pela sua ambição e pelo seu conteúdo multidimensional, um instrumento privilegiado de governação global, no sentido de regulação das condições políticas, económicas e sociais nas *borderlands* pelos países centrais. Neste texto analisam-se as operações de paz levadas a cabo em Angola, Timor-Leste e Moçambique, sobretudo na perspectiva de identificação de aquisições políticas e operacionais para esse projecto de governação.

Começamos por constatar um facto: a década de noventa assistiu à multiplicação inédita de operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas. Das treze operações levadas a cabo durante toda a Guerra Fria, passou-se para quarenta só na década seguinte ao seu fim. E, mais do que o aspecto quantitativo, importa sublinhar a mudança de perfil das operações, correspondendo ao que se convencionou designar por “segunda geração de operações de paz”.

As operações de *peace-keeping* constituíram, como se sabe, um produto pragmático, marginal relativamente ao dispositivo da Carta das Nações Unidas. Com efeito, tratou-se de uma criação² vocacionada para contornar o bloqueamento do Conselho de Segurança em virtude do uso sistemático do direito de veto por um dos cinco membros permanentes e, com ele, a paralisia de todo o regime previsto na Carta (capítulo VII) em matéria de resposta a situações de ameaça à paz, violação da paz ou acto de agressão. Neste contexto, essas operações de paz da primeira geração obedeceram a um mandato implícito, pontuado pelos seguintes princípios: não emprego da força salvo em legítima defesa, contribuições voluntárias de pessoal militar e de apoio financeiro e logístico pelos Estados membros, imparcialidade, controlo das operações pelo Secretário-Geral ainda que com o apoio do Conselho de Segurança. E, acima de tudo, uma missão de pura interposição entre os contendores.

¹ Comunicação apresentada no Seminário Internacional “International Security, Multilateralism and World (Dis)order: Is there a southern perspective?”, organizado pela Universidade Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 16 e 17 de Agosto de 2007.

² Logo com a UNEF I (United Nations Emergency Force), enviada para o Suez em 1956.

O optimismo criado em torno das Nações Unidas após o colapso do sistema bipolar veio a par com uma intensa viragem analítica sobre a conflitualidade internacional. Os anos noventa foram, com efeito, marcados pela crescente importância da literatura sobre as “novas guerras” (Kaldor, 1999), sobre os processos de *state failure* como contextos de afirmação dessas novas formas de conflitualidade (Zartman, 1995; Pureza, 2006) e sobre o “novo humanitarismo”, aberto à conjugação entre os velhos princípios da assistência e o intervencionismo armado para operacionalizar um socorro “sem-fronteiras” às vítimas e para criar condições de longo prazo que ponham termo à eternização dos fluxos de ajuda de emergência (Pureza, 2007). Esta triangulação entre novas guerras, Estados falhados e novo humanitarismo dá conta de um processo de reconfiguração do relacionamento entre centro e periferia do sistema mundial, com clara tendência para a radicalização das representações sociais da periferia. As *borderlands* (Duffield, 2001) tendem, com efeito, a ser perspectivadas como lugares de barbárie – não é outro o perfil que resulta da caracterização das novas guerras e dos Estados falhados – e como fonte de todas as ameaças (desde as pandemias, aos fluxos migratórios descontrolados até à criminalidade organizada ou mesmo ao terrorismo internacional). E, nesse contexto, desenhou-se uma clara tendência para olhar a periferia numa lógica dicotómica: internalização das causas versus externalização das terapêuticas. Internalização das causas, em primeiro lugar: a explicação para o surgimento de Estados falhados e para a emergência das novas guerras internas dada pela literatura do *mainstream* é de perfil marcadamente endógeno, centrada nas incapacidades locais para o desempenho da tabela de funções estatais típicas do moderno Estado weberiano, realçando-se o peso atribuído ao patrimonialismo e a corrupção das elites locais. Externalização das terapêuticas, depois: a alegada incapacidade local tem supostamente na intervenção externa a única fonte de compensação possível, quer pela via da intensificação das condicionalidades impostas à cooperação para o desenvolvimento, quer pela “responsabilidade de proteger” que, em última análise, legitima intervenções armadas.

Este clima intelectual serviu de suporte ao desenho de políticas de governação global em resposta a situações de crise. A Agenda para a Paz, do Secretário-Geral Boutros Ghali, de 1992, e o seu Suplemento, de 1995, constituíram as expressões mais organizadas desse exercício. Aí, a velha dicotomia entre *peace-keeping* e *peace-enforcing* apoiada na letra da Carta das Nações Unidas, deu lugar a uma complexa rede de conceitos e políticas, com intensidade progressiva: da manutenção da paz à construção da paz (*peace making*) e à consolidação da paz (*peace building*), servida por uma reformulação profunda da filosofia das

operações de paz. As operações levadas a cabo a partir dos finais de oitenta (com a UNTAG, implementada na Namíbia a partir de 1988) obedeceram a uma ambição muito mais ampla que a das suas antecedentes. Pensadas como dispositivos de apoio à implementação de acordos de paz, foram-lhes apontados dois objectivos fundamentais: em primeiro lugar, a prevenção do ressurgimento do conflito, respondendo ao desafio de Oliver Ramsbotham de que se afirmasse um princípio de “Clausewitz às avessas” (2000: 172), isto é, um princípio de prevalência da política como continuação da guerra por outros meios; em segundo lugar, a construção de uma paz duradoura e auto-sustentada, respondendo aos três défices agudos das sociedades devastadas por conflitos internos: “a incapacidade político-constitucional, a debilidade económico-social e o trauma psico-social” (*ibidem*: 174).

Isto significa que as missões de paz foram amplamente robustecidas enquanto instrumentos de resolução de conflitos, pois que já não lhes incumbe apenas congelar os conflitos mas construir e consolidar a paz negociada pelas partes. O que acarreta, desde logo, uma manifesta ampliação dos mandatos, agora necessariamente alargados a uma multiplicidade de funções: para lá do plano militar (supervisão do cessar-fogo, estabelecimento de zonas de interposição, mas também acantonamento, desmobilização, desarmamento e reintegração dos ex-combatentes, bem como manutenção da ordem pública interna), incluem-se preocupações de natureza política (a organização e monitorização de eleições, o apoio à formação e consolidação de partidos políticos e, em geral, a “capacitação institucional”) e de natureza humanitária (assistência ao repatriamento de refugiados, estabelecimento e protecção de corredores humanitários, fiscalização do cumprimento de direitos humanos básicos, etc.) (FRIDE, 2007: 4).

Este novo figurino de operações de paz tem sido sujeito a críticas com intensidade variada. Destacamos duas dessas orientações críticas. Para Christopher Clapham (1998), a prática deste modelo de operações de paz permite perceber o seu défice de vocação para a resolução das diferenças de fundo entre os actores do conflito, quer por força do escasso tempo dado às missões para atingirem os seus objectivos (o tempo dos resultados para os doadores contra o tempo da prevenção estrutural), quer devido ao mecanicismo na aplicação do modelo, ignorando a necessidade estratégica de envolvimento activo dos actores locais. Por outro lado, Mark Duffield (2001) assinala a dimensão ideológica deste modelo de operações de paz, assente num pré-juízo, por parte do centro do sistema mundial, de irracionalidade primordial e de aberração social dos novos conflitos internos, destinando as operações de paz a restaurar uma suposta harmonia perdida e uma racionalidade interrompida. Essa é, para Duffield, a cobertura

ideológica mais recente do velho programa imperialista, que utilitariamente coloca o discurso humanitário e democrático onde antes acolhia o discurso colonialista.

Angola, Timor Leste e Moçambique foram palco de operações de paz ao longo das últimas duas décadas. Importa analisar os contornos dessas operações como ilustrações quer da afirmação de um novo figurino de intervenções da comunidade internacional, quer como evidências da razão que assista aos seus críticos. Porque ambas as dimensões cabem num balanço de aprendizagem com as operações de paz realizadas. É o que faremos em seguida.

As missões de paz em Angola

Se alguma lição se destaca da avaliação das operações de paz levadas a efeito em Angola, ela é a de que o multilateralismo, enquanto suporte político da condução das operações de paz, não é sinónimo de actuação em bloco dos actores incluídos nas operações, antes se materializa numa assinalável geometria variável desse suporte político. Com efeito, o caso angolano evidencia que as principais potências intervenientes jogaram sempre na duplicidade de registos entre a actuação no quadro das Nações Unidas e a afirmação dos seus próprios interesses e interlocuções privilegiados. Esta duplicidade, que esteve na base da escassez de pessoal, de tempo e de meios das sucessivas operações de paz, ajuda a explicar em grande medida o seu repetido insucesso.

Em Angola, a procura da paz foi marcada por fracassos consecutivos, em que os esforços da ‘comunidade internacional’, através das Nações Unidas (NU), não conseguiram conduzir a uma paz sustentável e duradoura e foram repletos de complexidade e controvérsia. O envio de missões de paz das NU para Angola procurou responder a um contexto de guerra civil, que vigorava desde que o país alcançou a independência de Portugal, em 1975, e que foi travada principalmente entre o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). O conflito estava adicionalmente inscrito no palco do confronto bipolar, com apoio e interferência dos Estados Unidos da América (EUA) e da África do Sul à UNITA, enquanto o MPLA era beneficiário de apoio soviético e cubano.

O envolvimento político das Nações Unidas em Angola começou nos últimos anos da década de 80, quando o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) supervisionou a independência da Namíbia – ocupada ilegalmente pela África do Sul desde 1915. Em 1988,

foi enviada a primeira missão das NU para Angola – a UNAVEM I (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I) – com o objectivo de acompanhar a retirada das forças cubanas do território angolano, sem um mandato claro de implementação da paz. Nos inícios da década de 90, a intensa actividade diplomática por parte da Troika (Portugal, Rússia e EUA) conduziu a um cessar-fogo, no quadro dos Acordos de Bicesse de 1991, e à realização das primeiras eleições da história de Angola em 1992, sob supervisão das NU (com o envio da segunda missão da ONU para o país, a UNAVEM II, centrada no processo de cessar-fogo entre as partes beligerantes). Pouco depois do MPLA declarar a vitória, Jonas Savimbi, líder da UNITA, recusou os resultados e reconduziu o país a uma guerra sangrenta. Os esforços em recuperar os acordos de paz tiveram êxito em 1994, através do processo de Lusaka mediado pelas Nações Unidas (com o envio da UNAVEM III, de 1995 a 1997, que procurou retomar os objectivos de Bicesse), mas que esteve também repleto de inconsistências e fragilidades, tendo o conflito sido retomado em 1998, após 4 anos que a maioria dos angolanos denominam de “nem guerra nem paz” (a MONUA – Missão de Observação das Nações Unidas em Angola, em funcionamento entre 1997 e 1999, num contexto de violações constantes do cessar-fogo e de ataques a funcionários da ONU, também não conseguiu evitar o conflito aberto nem promover a confiança entre as partes em confronto). As NU eram, na altura, o único actor com um mandato oficial para conduzir as iniciativas de construção da paz em Angola, tendo por isso um papel fundamental a desempenhar. Contudo, o fim do conflito angolano apenas ocorreu em Abril de 2002, após a morte do líder da UNITA, Jonas Savimbi, e da vitória militar do MPLA, com a assinatura do Memorando de Luena, sem que as Nações Unidas tenham desempenhado um papel preponderante (papel limitado da UNMA).

Os fracassos registados na actuação das NU em Angola prendem-se com vários factores complexos, que serão analisados detalhadamente através de um olhar sobre cada uma das várias missões enviadas para o país, o contexto político em que estavam inseridas e os vários actores envolvidos. Contudo, podemos desde já avançar algumas pistas que explicam a incapacidade em promover a paz em Angola. Este processo, em boa medida inserido numa abordagem essencialmente de conversações ao mais alto nível das lideranças, esteve repleto de constrangimentos, tanto internos como externos. Em primeiro lugar, as manobras e recuos políticos, a implementação lenta ou parcial dos acordos de paz e as violações do direito humanitário e dos direitos humanos foram uma constante tanto por parte da UNITA como por parte do governo (ainda que este em menor escala). Em segundo lugar, verificou-se uma monitorização ineficaz dos acordos por parte das Nações Unidas e dos países que compunham

a Troika, que tinham interesses específicos no controle do processo de paz, bem como uma agenda que procurava a paz militar sem procurar envolver o povo angolano. De facto, se os vários acordos de paz assinados foram desenhados para colocar um fim a uma guerra sangrenta e prolongada, a verdade é que não representaram uma análise ou tentativa de resolução dos principais problemas internos. A guerra civil neste país envolveu não só questões políticas de grande importância, mas também e principalmente profundos interesses económicos, dados os seus imensos recursos naturais, em particular o petróleo e os diamantes. A falta de consenso sobre o modo como a riqueza de Angola deveria ser dividida num momento pós-conflito armadilhou, em última análise, as bases do processo das operações de paz. Finalmente, em terceiro lugar, a ineficácia das operações das NU em Angola prendeu-se também com o baixo nível de compromisso internacional e de recursos mobilizados, o que se traduziu em mandatos que não permitiam que a ONU se tornasse um actor central no processo de implementação dos acordos de paz.

Vejamos, em seguida, a projecção desses pontos críticos em cada uma das missões de paz em Angola.

1. UNAVEM I (1988-1991)

A primeira missão das Nações Unidas em Angola – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (*United Nations Angola Verification Mission – UNAVEM I*) – foi estabelecida pela Resolução 626 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), de 20 de Dezembro de 1988. O seu mandato, que não tinha como objectivo forçar a implementação da paz, era relativamente claro e incidia sobre a monitorização da retirada das forças cubanas do país, englobando para tal 70 observadores militares e 20 funcionários civis de dez países.³ O estabelecimento da UNAVEM I surge no seguimento da assinatura um acordo tripartido entre Angola, Cuba e África do Sul, a 22 de Dezembro de 1988 em Nova Iorque, sob os auspícios da ONU. Este acordo permitiu a retirada de cerca de 50.000 soldados cubanos de Angola, bem como a independência da Namíbia, sob supervisão das NU. Contudo, como critica Christine Messiant, este foi um acordo internacional que não procurou resolver a dimensão interna do conflito e nem sequer recomendou o fim das intervenções estrangeiras:

³ Contribuíram para esta missão a Argélia, Argentina, Brasil, Congo, Checoslováquia, Índia, Jordânia, Noruega, Espanha e Jugoslávia.

Na verdade, e surpreendentemente para um acordo que pretendia a resolução de um ‘conflito regional’, não incluía uma única cláusula acerca do fim do apoio da URSS e dos EUA a cada um dos lados. O acordo realizou-se durante o declínio final da União Soviética e enquanto os EUA (os mediadores do acordo, apesar de serem nele parte interessada e determinante) estavam na mó de cima em termos internacionais. O MPLA, sob uma pressão militar crescente da UNITA e com os ventos internacionais contra si, entrou nas negociações a contra-gosto. (2004: 17)

A 6 de Junho de 1991, o Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) relatou ao CSNU que a UNAVEM cumpriu o seu mandato de modo completo e eficaz, com a retirada total dos soldados em Maio de 1991, observando que “o sucesso da UNAVEM demonstra uma vez mais o que pode ser alcançado por uma missão de manutenção da paz das Nações Unidas, quando esta recebe total cooperação das partes envolvidas”⁴ (neste caso, os governos de Angola e Cuba). Contudo, a UNAVEM I seria a única operação das NU em Angola a cumprir plenamente os seus objectivos.

2. UNAVEM II (1991-1995)⁵

A UNAVEM II foi estabelecida através da Resolução 696, de 30 de Maio de 1991, no seguimento dos Acordos de Bicesse, com o mandato de monitorizar o cessar-fogo entre o governo de Angola e a UNITA. Os Acordos de Bicesse foram realizados entre o governo de Angola e a UNITA e negociados por uma Troika de observadores composta pelos EUA, Rússia e Portugal – de onde a ONU esteve excluída até ao final – e abriram caminho para a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1992 (as únicas eleições realizadas em Angola até aos dias de hoje), sob supervisão das Nações Unidas. Não deve passar despercebido o facto de estes acordos terem sido assinados numa altura em que se discutia uma nova ordem internacional e o papel proeminente que a ONU, no pós Guerra Fria, poderia reconquistar. Contudo, as NU permaneceram à margem das negociações e do processo estabelecido pelo acordo de paz, prevalecendo os interesses dos países da Troika (nomeadamente os dos EUA) (Messiant, 2004: 20).

Os principais objectivos da UNAVEM II eram observar e verificar o processo de cessar-fogo, desmobilização e desarmamento, bem como apoiar a criação de um exército nacional único. Tinha, além disso, o dever de supervisionar o processo de desminagem, fornecer ajuda humanitária e facilitar a extensão da autoridade do Estado angolano por todo o

⁴ <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unavem1/unavemi.htm>

⁵ <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Unavem2/Unavem2.htm>

território. Esta missão foi dotada de cerca de 350 observadores militares não armados, 120 observadores policiais não armados e 100 observadores eleitorais (que passaram a 400 durante as eleições) (Paulo, 2004: 29). O orçamento inicial da missão foi de 132,3 milhões de dólares americanos, tendo sofrido um aumento de 18,8 milhões de dólares associado às tarefas relacionadas com o processo eleitoral.⁶

Esta missão pretendia continuar o sucesso recente do envolvimento das NU em missões de paz, como no caso da Namíbia e do Camboja. Contudo, quer o mandato da missão quer o contexto nacional em que esta se desenvolveu eram muito distintos daqueles outros casos, realidade que não foi adequadamente tida em conta. De facto, enquanto a ONU na Namíbia estava responsável pela organização das eleições, o papel da UNAVEM II em Angola estava limitado à sua observação e verificação. Por outro lado, enquanto a Namíbia, país mais pequeno e menos afectado pelo conflito, foi palco de uma grande operação das NU, que envolveu mais de 6.000 pessoas e cujo orçamento rondava os 430 milhões de dólares norte-americanos, em Angola, a missão da ONU, com meios humanos e financeiros muito mais reduzidos, teve de lidar com um país afectado por uma guerra civil de cerca de 16 anos, com boa parte das suas infraestruturas destruídas, e com dois exércitos poderosos, pouco dispostos a ceder. A missão em Angola foi vagamente definida como missão de verificação e monitorização, deliberadamente composta por meios humanos e financeiros limitados, com os objectivos declarados de ser uma operação pequena e facilmente administrável. Na melhor das hipóteses, a UNAVEM II foi uma tentativa de pequena reprodução de outras operações anteriores, mas assumiu claramente em Angola um papel auxiliar e não central, reforçando a ideia de que as eleições angolanas eram essencialmente uma questão nacional e soberana (Malaquias, 1998).

A ONU encarou Angola como um laboratório, adoptando uma postura minimalista em relação ao país e querendo apresentar mais um exemplo de administração pós-conflito de baixo custo, à semelhança do que tinha acontecido na Namíbia. No entanto, a realidade foi totalmente oposta. A UNAVEM II tornou-se um exemplo clássico de como não deveria ocorrer uma operação de manutenção da paz, revelando-se impotente para intervir quando se tornou claro que ambos os lados incumpriam o plano de desmobilização dos acordos de Bicesse (HRW, 1999). De facto, as duas partes em confronto estavam totalmente não cooperantes com o processo de desmobilização, mantendo exércitos secretos, em clara

⁶ Este aumento foi definido pela Resolução 747 do CSNU, que prolongou o mandato da UNAVEM II. Nesse momento, Margaret Anstee, Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) em Angola e chefe da missão da ONU, descreveu o seu mandato em Angola com a famosa frase: é como “pilotar um 747 com combustível suficiente apenas para um DC-3” (HRW, 1999).

violação dos Acordos de Bicesse.⁷ Por outro lado, os soldados de ambos os grupos que foram desmobilizados mantiveram a maior parte das suas armas devido à forma caótica e desorganizada como o processo de desmobilização foi conduzido,⁸ o que reflecte uma vez mais a falta de um envolvimento adequado da UNAVEM II.

Com um mandato limitado à observação do processo de paz, com pouca capacidade de actuação e com recursos humanos e financeiros limitados, a UNAVEM II fracassou completamente quando, em Outubro de 1992, a UNITA se recusou a aceitar os resultados das eleições presidenciais e retomou os combates. A missão da ONU declarou as eleições realizadas em Setembro de 1992 de uma maneira geral ‘livres e justas’, o que foi corroborado pelos outros observadores internacionais, mas a verdade é que muitas das pré-condições fundamentais para a sua realização estipuladas pelos Acordos de Bicesse, nomeadamente o processo de desmobilização e desarmamento, permaneciam por cumprir. As tentativas de negociação da Representante Especial da ONU, Margaret Anstee, com vista a um cessar-fogo, fracassaram e o CSNU respondeu com a redução e, posteriormente, com a retirada completa de todo o pessoal militar da UNAVEM.

Muitos angolanos sentiram-se desencantados e culparam a ONU pelo fracasso deste período de transição, acreditando que uma intervenção decisiva teria sido possível no quadro dos poderes da UNAVEM. Contudo, importa nesta análise identificar outros actores também responsáveis pelos erros e falhas cometidos. De facto, este processo foi conduzido com base na ideia do *winner takes all*, sem que tenha havido uma procura de equilíbrio entre outras possíveis soluções por parte dos negociadores. Este fracasso esteve intimamente ligado, para além da conjuntura interna já referida de luta total pelo poder do Estado, a uma limitação de meios humanos, financeiros e de mandatos, que ilustra a incoerência do posicionamento (ou falta deste) da comunidade internacional, interessada em soluções rápidas e pouco dispendiosas:

A Representante Especial da ONU Margaret Anstee argumentava que ‘os países mais intimamente ligados a Angola queriam verdadeiramente que a paz fosse restaurada, mas queriam uma ‘solução rápida’, particularmente as duas super-potências, as principais protagonistas da Guerra Fria.’ [...] O resultado foi um acordo defeituoso desde o início, e um papel marginal para a ONU, fadado a ser ineficaz. (Paulo, 2004: 29)

⁷ O governo criou adicionalmente a sua nova força policial paramilitar, conhecida por ‘Ninjas’.

⁸ À medida em que se aproximavam as eleições, o processo de desmobilização estava profundamente atrasado: a 1 de Agosto de 1992, apenas 37% das tropas governamentais e 85% dos combatentes da UNITA tinham sido nominalmente aquartelados em 48 áreas de acantonamento. Na medida em que a constituição das Forças Armadas de Angola (FAA), o novo exército misto, era uma pré-condição para a realização de eleições, estas foram criadas simbolicamente a 27 de Setembro, dois dias antes das eleições.

Mas o fracasso da missão da ONU em garantir a paz em Angola transcendeu tanto as falhas de Bicesse, como as fraquezas da primeira vaga de processos de paz das Nações Unidas. Os países da Troika, que tinham sido os actores principais dos Acordos de Bicesse, foram poupados às acusações, mas, como afirma Messiant,

[P]ara os EUA (com o consentimento dos outros dois países), a paz não era o primeiro e único objectivo. O processo de paz era encarado mais como uma via para a UNITA chegar ao poder. Esse desfecho, tido quase como garantido, podia ser atingido com custos políticos e financeiros mínimos, graças ao papel central atribuído à Troika. É principalmente por isso que a missão da ONU era tão secundária, e os meios ao seu dispor tão irrisórios [...]. Era também por essa razão que se estabeleceu uma data próxima para as eleições, apesar de ser totalmente irrealista um prazo tão apertado para a conclusão de todos os requisitos necessários. (2004: 17)

Adicionalmente, tanto o governo como a UNITA responsabilizaram a ONU por ambos não terem cumprido os Acordos de Bicesse, mas como observou Alex Vines, “em Setembro de 1992, o governo transferiu forças especiais para Malanje com ordens para lançar palavras de ordem contra a ONU durante o dia e disparar armas a noite. [...] Se o MPLA não ganhasse as eleições, era sua intenção culpar a ONU por ajudar a UNITA” (Paulo, 2004: 29). A maior parte das análises sustenta que nem o governo nem a UNITA estavam totalmente comprometidos com o processo de paz e que ambos estavam preparados para retomar o conflito caso o resultado eleitoral não servisse as suas ambições. Messiant (2004: 17) é muito clara ao demonstrar que a interferência e os interesses externos envolvidos no conflito angolano explicam, em alguma medida, a situação e a postura das duas partes em confronto face à possibilidade de negociações:

Ambos tinham conseguido manter uma ‘guerra de ricos’, graças aos recursos que tinham à sua disposição: o governo tinha o petróleo, e ambos podiam contar com o apoio militar, político e financeiro dos seus aliados. [...] A UNITA, em especial, formada pela guerra e por uma cultura totalitária, julgava-se vitoriosa, por ter forçado o seu inimigo a negociar e o ‘seu lado’ ter vencido a Guerra Fria. [...] Quanto ao MPLA, sob o manto de um estado-partido militarizado, mergulhara há já uns anos numa espécie de ‘socialismo selvagem’ assente na arbitrariedade, no privilégio e na corrupção em massa por parte da clique dominante, abandonando a população a uma miséria crescente.

A verdade é que muitos dos problemas que se viveram neste momento da história angolana estavam enraizados tanto nos interesses inconciliáveis dos actores internos como na natureza dos Acordos de Bicesse. Apesar de a ONU não ter desempenhado nenhum papel na negociação destes acordos, há ainda assim uma dupla lição para a Organização retirar deste

fracasso: por um lado, a ONU nunca deveria ter aceite implementar de um acordo de paz não tendo participado activamente na negociação dos seus termos e mandato; por outro, não devem ser levadas a cabo missões pelas NU cujo orçamento não incluísse os recursos necessários para que elas fossem desempenhadas correctamente (Anstee, 1997: 671).

Ao fracasso eleitoral, seguiram-se dois anos de guerra antes que um novo acordo de paz fosse alcançado, marcados por um nível de devastação sem precedentes, quer em termos de destruição das infraestruturas do país quer em perda de vidas humanas. Fracassaram todas as rondas negociais: na província angolana de Namibe, em Novembro de 1992, em Addis Abeba, em Janeiro de 1993, e em Abidjan, em Abril e Maio de 1993.⁹ O CSNU foi nesta altura alvo de críticas pela sua falta de interesse, na medida em que, com a sua atenção voltada para a Bósnia-Herzegovina, se recusou a enviar os 1.000 capacetes azuis requeridos pela UNITA como condição prévia para assinar o Protocolo de Abidjan. Com o fracasso das últimas conversações, Margaret Anstee foi substituída na missão de Chefe da Missão da ONU em Angola, a 29 de Junho de 1993, pelo ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros do Mali, Alioune Blondin Beye, que conseguiu reiniciar as conversações de paz. Nesta fase, tanto as NU como a comunidade internacional estavam determinadas a que qualquer operação futura das NU reflectisse a aprendizagem dos erros cometidos com a UNAVEM II, nomeadamente garantir que as NU tivessem recursos suficientes para a sua acção e que o exército da UNITA fosse desmobilizado adequadamente antes da realização de qualquer acto eleitoral.

3. UNAVEM III (1995-1997)

Ao contrário dos Acordos de Bicesse, o Protocolo de Lusaka, assinado a 20 de Novembro de 1994, foi negociado pela ONU com o apoio da Troika, beneficiando de um mandato mais amplo e de recursos mais abundantes que os de Bicesse.¹⁰

De acordo com o Protocolo de Lusaka, o processo eleitoral de 1992 devia ser concluído, sob supervisão da ONU, juntamente com um cessar-fogo, desmobilização, aquartelamento dos soldados da UNITA e desarmamento. A cláusula de partilha de poder era suposto dar garantias à ONU de que ambas as partes teriam a vontade política para restabelecer a paz. A

⁹ Quando, em meados de 1993, a UNITA voltou a rejeitar um acordo (o Protocolo de Abidjan), os EUA reconheceram finalmente o governo de Angola, abrindo caminho para as sanções à UNITA por parte da ONU. Este realinhamento geral em favor do 'governo legítimo' implicou uma gradual inversão das forças políticas, diplomáticas e militares em seu favor.

¹⁰ Curiosamente, na altura em que se assinava o Protocolo de Lusaka, a comunidade internacional celebrava o que considerava ser mais uma história de sucesso nas operações de construção e manutenção da paz das Nações Unidas, em Moçambique.

Resolução 976 do CSNU, de 8 de Fevereiro de 1995, veio então permitir a mobilização de uma força de grande envergadura, a UNAVEM III,¹¹ com muito maior capacidade de actuação que a anterior. Foi, em grande medida, para compensar o fracasso da segunda missão em Angola que a ONU decidiu montar uma das maiores operações de apoio à paz em África, composta por cerca de 3.600 militares, 280 observadores militares, 280 observadores policiais, mais de 700 elementos civis entre internacionais e locais e 75 voluntários das Nações Unidas (Moita, 2005: 188)

Lusaka foi em parte resultado da pressão externa, com o objectivo principal de desmilitarização da UNITA. E, num contexto internacional de frustração relativamente às questões de manutenção da paz, houve uma pressão particularmente forte por parte dos EUA, para não permitir que a missão se arrastasse indefinidamente. Foi, em grande medida, por esta razão que o mandato da UNAVEM III foi renovado por curtos períodos em 1996 e 1997, tornando muito difícil a planificação a longo prazo (HRW, 1999).

Contudo, e apesar de ter um mandato e recursos melhorados em relação a Bicesse, a UNAVEM III e o Protocolo de Lusaka ainda continham deficiências importantes. Uma delas foi o facto de apenas a UNITA ter sido pressionada a desmilitarizar-se, de forma a poder participar no governo, o que provocou não só uma assimetria estrutural, mas também um verdadeiro desequilíbrio de direitos e obrigações relativamente à questão fundamental do desarmamento (Messiant, 2004: 17). Por outro lado, embora tivesse sido atribuído um papel mais importante à ONU, a Troika continuava no centro da operação. Além disso, o acordo de paz foi assinado num contexto de total desconfiança entre as partes, que estavam determinadas a não cumprir as regras do jogo. Esta realidade traduziu, uma vez mais, o fracasso da ONU em compreender que a falta de compromisso entre as partes comprometia decisivamente a viabilidade da paz no país. Neste quadro, a partilha de poder tornou-se tão fictícia como o desarmamento da UNITA, falsamente declarado várias vezes.

Em 1998, reconhecendo o fracasso das suas políticas, a comunidade internacional admitiu que ambos os lados violavam os termos do acordo, e reiterou que a responsabilidade principal do fracasso residia no não desarmamento da UNITA, num cenário de espiral de militarização e de violações de parte a parte. O retomar do conflito nesse mesmo ano conduziu a novas limitações na abertura política até então verificada e condicionou decisivamente a perda de confiança dos angolanos nas NU e na comunidade internacional.

¹¹ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unavem3.htm

Neste contexto, o Estado angolano deixou de cumprir a maior parte das suas funções políticas, sociais e de segurança, no que foi substituído por vários actores da comunidade internacional, sobretudo agências das Nações Unidas e agências humanitárias. Em simultâneo, e algo paradoxalmente, o MPLA conseguiu apropriar-se dos recursos públicos em total impunidade, principalmente a partir da assinatura do Protocolo de Lusaka, em parceria com interesses estrangeiros e com a aquiescência de uma importante parte da comunidade internacional ‘real’ (Messiant, 2004: 22).¹² Por outro lado, a comunidade internacional ‘oficial’ – a ONU – estava decidida a não deixar que Angola fosse mais um fracasso, procurando desempenhar um papel no processo que conduzisse ao final do conflito, impondo sanções à UNITA e procurando não pôr demasiadamente em causa o governo angolano. O término da entrega de ajuda humanitária a áreas dominadas pela UNITA teve como resultado uma tragédia humanitária, com o recurso constante à política de terra queimada por ambas as partes.

De 1993 a 1997, a ONU adoptou uma série de sanções contra a UNITA, como a proibição de aquisição de equipamento militar e produtos petrolíferos (Resolução 864), a proibição de viagens ao exterior dos seus funcionários e o encerramento dos seus escritórios no exterior (Resolução 1127), restrições às viagens aéreas e marítimas a zonas controladas pela UNITA, o congelamento de contas bancárias da UNITA e a proibição da exportação directa ou indirecta de diamantes ilegalmente extraídos (Resolução 1173). Foi instituído um Comité de Sanções que se mostrou em grande parte ineficaz face às violações constantes da UNITA e à cumplicidade de muitos países e empresas. De facto, foi na vigência deste regime de sanções que o resultado líquido de vendas de diamantes da UNITA terá atingido o valor de 1,72 biliões de dólares. A partir de 2000, após as primeiras vitórias militares do governo e da análise da situação das sanções por um painel de peritos e a apresentação do relatório Fowler,¹³ houve um aperfeiçoamento do mecanismo de monitorização das sanções, que passaram a ser impostas com um rigor muito maior.

¹² Christine Messiant apresenta uma distinção entre a comunidade internacional ‘oficial’, identificada como a Organização das Nações Unidas, e a comunidade internacional ‘real’, composta pelas grandes potências mundiais e pelas empresas multinacionais, com vastos interesses económicos e que sempre teve uma forte influência sobre as decisões da ONU no que diz respeito a Angola.

¹³ O relatório Fowler, publicado a 15 de Março de 2000, após seis meses de investigação por um painel de peritos, denunciou vários países africanos e europeus pelo seu apoio à UNITA no acesso a combustível e armas e na venda de diamantes: África do Sul, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gabão, Namíbia, RDC, República do Congo, Ruanda, Zâmbia e Togo, bem como Bélgica e Bulgária (*Report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA*, UN Sanctions Committee, March 2000).

4. MONUA, UNOA E UNMA (1998-2003)

As permanentes violações do cessar-fogo pelas duas partes e os ataques a postos e pessoal das NU levaram a Organização a alterar o carácter da missão, recuando no que diz respeito a meios e funções. A Resolução 1118 do CSNU, de 30 de Junho de 1997, decidiu estabelecer uma nova missão de paz, a MONUA – Missão de Observação das Nações Unidas em Angola –, que pressupunha mecanismos de reconciliação nacional que assegurassem, antes de mais, um ambiente estável e de confiança entre o MPLA e a UNITA, sem o qual seria inviável a implementação dos Acordos (Moita, 2005: 189). Porém, com uma força militar muito reduzida, de somente 3.000 homens, 289 polícias civis e 253 observadores militares (e que sofreu cortes constantemente, apresentando apenas 366 militares, 54 polícias civis e 41 observadores militares em Fevereiro de 1999),¹⁴ esta missão não tinha meios para enfrentar a deteriorada situação militar e humanitária em Angola, sendo completamente incapaz de evitar o conflito aberto.

Apesar da manutenção da missão juntamente com a imposição de sanções à UNITA, parecia claro que nenhuma das partes era já susceptível a pressões externas. Em 1998, este era um indicador forte de que ambos os lados tinham decidido que o conflito era a sua opção. A desmobilização parcial da força da ONU prevista na criação da MONUA foi suspensa, devido à intensificação dos combates, numa tentativa de a comunidade internacional conter ainda o recrudescer da violência. As NU não podiam pagar o preço político da retirada num contexto de tal modo deteriorado, embora ameaçassem fazê-lo numa tentativa de convencer ambos os lados a cumprir o protocolo, apesar de, com o passar do tempo, estes se terem tornado virtualmente imunes à pressão das NU (HRW, 1999). A queda de dois aviões da ONU abatidos pela UNITA, em Dezembro de 1998 e Janeiro de 1999, apressou a noção por parte do SGNU de que já não havia nada que a missão pudesse fazer, após tanto o governo como a UNITA terem exigido a retirada da ONU:

Obviously, the Organization cannot impose its presence on the Angolan parties, nor can it play an effective role without their cooperation. The United Nations came to Angola at their explicit request and can be proud of what is accomplished. It has brought four years of relative peace, the longest period Angola has enjoyed since its independence. However precarious and imperfect that peace may have been, the UNAVEM III and MONUA provided to the Angolan parties ample political space to reach a peaceful solution and achieve national reconciliation. [...] In these circumstances, I believe that MONUA has no other option but to continue to reduce its presence within Angola, and proceed with the orderly repatriation of United Nations personnel and property as requested by the Angolan Government. (UNSG, 1999)

¹⁴ <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Monua/monua.htm>

Em Fevereiro de 1999, o mandato da MONUA expirou e, conseqüentemente, o escritório do Representante Especial foi transferido de Luanda para Nova Iorque. Permaneceu em Angola o Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA) com 30 pessoas, encarregado de fazer a ligação com as autoridades políticas e civis a fim de explorar medidas para o restabelecimento da paz. Contudo, não houve progressos em persuadir o governo a negociar já que, por um lado, o governo de Angola não queria que as NU assumissem nenhum papel político no processo e, por outro, estava determinado a prosseguir com a sua política bélica para alcançar a paz. O trabalho da UNOA viu-se assim limitado a questões humanitárias e ao reforço da capacidade institucional, bem como a um pequeno departamento de direitos humanos.¹⁵

Na sequência do Memorando de Luena de Abril de 2002, a Resolução 1433 do Conselho de Segurança de Agosto de 2002 estabeleceu a Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA) em substituição da UNOA, que tinha a responsabilidade de presidir à Comissão Militar Conjunta reinstalada, fornecer 30 observadores militares para monitorizar as áreas de aquartelamento como garantes do acordo e coordenar os esforços humanitários de todas as outras agências das Nações Unidas. Porém, os sucessivos fracassos no passado, e o facto o acordo ter sido assinado entre um vencedor (o governo) e um derrotado (a UNITA), deterioraram a possibilidade de as Nações Unidas desempenharem um papel importante, tendo-lhe mesmo sido limitado o papel de observador.

Parece claro que as missões das NU em Angola estavam comprometidas desde o início. De facto, a nível interno, dois factores afirmaram-se continuamente contra o processo de paz: em primeiro lugar, o enorme nível de desconfiança entre o MPLA e a UNITA contribuiu para a preferência constante por opções e soluções militares e não políticas, tendo os Acordos de Bicesse e Lusaka sido o resultado de pressões e assinados muito relutantemente, sem vontade política para os cumprir; em segundo lugar, ambos os acordos de paz ignoraram a questão da divisão da riqueza nacional, em especial dos rendimentos do petróleo e dos diamantes (Malaquias, 1998). Ao nível internacional, a existência de enormes interesses económicos por parte das grandes potências e empresas multinacionais também contextualizaram e influenciaram fortemente a atitude das NU, nomeadamente no abandono gradual das tentativas de negociação, que deram lugar à opção militar como única solução (Messiant, 2004: 16).

¹⁵ Críticas ao trabalho da Divisão de Direitos Humanos das NU até finais de 1998 acusam-na de não ter conseguido ganhar a confiança de grupos e organizações locais, em grande medida por não denunciar abusos no domínio público e estar mais vocacionada para a organização de seminários sobre direitos humanos. A HRW (1999) denuncia que só em 1999, e após a retirada da MONUA, é que esta Divisão começou a trabalhar de forma mais activa na investigação e documentação de casos de abusos de direitos humanos no país. Ainda assim, o seu trabalho na ajuda à capacitação de ONG e instituições angolanas para a defesa dos direitos humanos ou no apoio aos esforços locais que procuravam promover a tolerância política foi muito limitado.

Se, por um lado, é verdade que os constrangimentos sérios que as missões das NU, nomeadamente a UNAVEM III e a MONUA, enfrentaram foram resultado de pressões do governo angolano e do contexto em que estavam inseridas (o que condicionou de forma determinante a sua capacidade de cumprir o seu mandato), por outro lado, a Troika¹⁶ e os Estados-membros das NU carregam também uma enorme responsabilidade por não terem fornecido os recursos adequados e pelos interesses económicos que condicionaram a sua actuação. Contudo, em última análise, a responsabilidade pelo fracasso do processo de paz reside também e principalmente nos beligerantes, pelo seu incumprimento de grande parte das suas obrigações definidas no Protocolo.

Cabe, ainda assim, recordar as palavras de Peter Takirambudde, Director-Executivo para África da Human Rights Watch (HRW), quando afirmou, em Setembro de 1999, que “o envolvimento das Nações Unidas em Angola foi basicamente um desastre” e que “a menos que as NU retirem lições deste erro fatal, a sua nova missão em Angola estará também em risco – assim como estarão missões semelhantes em países como a República Democrática do Congo e Serra Leoa”.¹⁷

Esta análise deixou claro que não houve condições por parte das NU para estancar o conflito, e muito menos ainda para criar as condições efectivas para uma paz sustentada. As missões das NU não significaram um redesenho económico, político, institucional, social, jurídico do país, na medida em que nem sequer tentaram lidar com as causas estruturais da violência e do conflito armado e falharam quase sempre em compreender a complexidade e a actuação dos actores nacionais e internacionais mais influentes. Quanto ao tecido social angolano, este foi completamente afastado de qualquer tipo de negociação de acordos de paz e de participação na sua implementação.

¹⁶ Importa aqui fazer uma breve nota relativamente à participação de Portugal na Troika e ao seu envolvimento com as missões de paz das NU em Angola. O governo português serviu de mediador das negociações entre o Governo angolano e a UNITA que decorreram, em Abril de 1990, em Portugal. No seguimento dos Acordos de Bicesse de 1991, e com vista a apoiar a sua implementação, Portugal criou a “Missão Temporária de Portugal junto das Estruturas do Processo de Paz em Angola” e, neste âmbito, enviou para Angola representantes diplomáticos para as estruturas políticas de implementação do Acordo e participou também, com alguns observadores militares e pessoal técnico, na formação das Forças Armadas Angolanas (Moita, 2005: 188). Portugal participou ainda na UNAVEM III através do envio unidades militares e de observadores em 1995, mas esta participação deve ser lida num contexto mais amplo de actividades com vista ao reforço do protagonismo do país na cena internacional, após a sua participação nas operações na ex-Jugoslávia e em Moçambique. Como explica Madalena Moita (2005: 189), “a contribuição para a UNAVEM III coincidiu com o último ano da campanha da candidatura portuguesa a membro não-permanente do Conselho de Segurança (CS), bem como com a eleição de um português, Diogo Freitas do Amaral, para Presidente da 50ª sessão da Assembleia Geral da ONU. É, aliás, na condição de membro não-permanente do CS, para o qual é eleito em 1996, que Portugal desempenha um papel crucial no estabelecimento da MONUA, quando o arrastar do conflito no terreno obrigou a nova remodelação da presença das Nações Unidas em Angola.”

¹⁷ <http://hrw.org/english/docs/1999/09/13/angola1647.htm>.

O sucesso ou fracasso das futuras missões das Nações Unidas dependerá em grande medida de factores como um mandato claro, um compromisso sério na atribuição dos recursos necessários e uma vontade real dos principais actores internos de implementar os acordos de paz que assinam. A experiência de Angola demonstra como é fundamental fazer uma reavaliação radical do modo como as NU observam a implementação de acordos de paz, o que deve incluir também mandatos que monitorizem e denunciem activamente os abusos de direitos humanos e responsabilizem os violadores dos acordos de paz. Por um lado, é obrigatório que as Nações Unidas assumam uma abordagem de construção da paz abrangente e de longo prazo. Por outro lado, se o objectivo é alcançar uma paz duradoura e sustentável, então a população local tem que obrigatoriamente estar envolvida no processo e apropriar-se das iniciativas em busca da paz. Isto significa envolver os vários grupos da sociedade civil no processo de mediação e discussão dos acordos de paz, sem descuidar a presença e participação das mulheres, bem como compreender o modo como as comunidades locais em cada situação particular encaram o conflito, os seus impactos diários e de longo prazo e quais são as suas propostas e contributos para o processo de paz. Apesar de indubitavelmente mais morosa e certamente mais dispendiosa, uma participação significativa das populações locais – ao contrário do que aconteceu em Angola –, bem como a capacidade para fazer uma leitura adequada e séria das complexidades inerentes a cada situação são áreas fundamentais a que as Nações Unidas devem conferir a maior das atenções.

As missões de paz em Timor Leste

As missões de paz levadas a cabo em Timor Leste, quando referenciadas ao objectivo estratégico de criar condições para uma paz duradoura e auto-sustentável, ilustram bem um paradoxo: *state building* e *state failure* não são processos necessariamente opostos ou sequer divorciados. As políticas concretas de consolidação da paz em sociedades dilaceradas por conflitos internos e por uma dramática fragilidade institucional podem revelar-se como parte do problema muito mais do que como parte da solução. A trajectória de Timor Leste pode bem ser considerada um caso de escola deste cenário paradoxal.

Timor-Leste corresponde à parte oriental de uma ilha incrustada no Sudeste Asiático, com uma superfície de 15.000 km² e uma população de cerca de 940.000 habitantes, sendo que, desses, 45% corresponde a pessoas com idade inferior a 15 anos.¹⁸

¹⁸ <http://pascal.iseg.utl.pt/%7Ecesa/timor%20leste%20estatisticas%202006.pdf>

Timor-Leste, enquanto ex-colónia portuguesa, acedeu a um lugar na agenda internacional, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Como é sabido, esta organização classificou as então colónias portuguesas como territórios Não-Autónomos. Contudo, Timor-Leste acabaria invadido pela Indonésia em 7 de Dezembro de 1975 e ocupado por esta durante os 24 anos seguintes.¹⁹ Após duríssimos anos de resistência, de lutas de guerrilha, de frutíferas movimentações diplomáticas e, por fim, da intervenção internacional, Timor-Leste torna-se um Estado, de pleno direito, a 20 de Maio de 2002.²⁰

Identificamos em seguida alguns momentos fulcrais no caminho percorrido até aos dias de hoje.

1. UNAMET

A Resolução da Assembleia Geral da ONU 37/30, de 23 de Novembro de 1982, que “requer ao Secretário Geral das Nações Unidas que inicie consultas com todas as partes directamente envolvidas, com vista a explorar avenidas para conseguir uma solução abrangente para o problema”, teve como consequência directa a assinatura de acordos entre a Indonésia e Portugal, no dia 5 de Maio de 1999, em Nova Iorque, que conferiram à ONU o poder de organizar e legitimar a consulta directa por voto secreto, que se realizaria dentro e fora de Timor-Leste. Assim surgiu a Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET – *United Nations Mission in East Timor*).

A UNAMET foi estabelecida pela Resolução 1246 do CSNU, em 11 de Junho de 1999, por um período até 31 de Agosto de 1999, mais tarde estendido até 30 de Setembro de 1999, por força da Resolução do CS 1257, de 3 de Agosto. O seu mandato consistia em: “[T]o organize and conduct a popular consultation on the basis of a direct, secret and universal ballot, in order to ascertain whether the East Timorese people accept the proposed constitutional framework providing for a special autonomy for East Timor within the unitary Republic of Indonesia or reject the proposed special autonomy for East Timor, leading to East Timor’s

¹⁹ A justificação da Indonésia para a invasão, segundo a qual se trataria de uma luta contra o comunismo, ganhou alguns adeptos, entre os quais a Austrália e os EUA. Contudo, a ONU, desde logo, condenou a invasão Indonésia. *Vide* Resolução 3845 (XXX) da Assembleia-Geral, aprovada a 12 de Dezembro de 1975, apenas 5 dias depois da invasão indonésia: “tendo ouvido as afirmações dos representantes de Portugal, como Potência Administrante, relativas aos desenvolvimentos em Timor-Leste [...] [a Assembleia Geral] deplora firmemente a intervenção militar das forças de Indonésia no Timor Português [...] apela ao Governo da Indonésia para [...] retirar sem demora as suas forças armadas do território, de forma a permitir ao povo do Território exercer livremente o seu direito à auto-determinação e independência” e exorta o Conselho de Segurança a tomar “acções urgentes no sentido de proteger a integridade territorial de Timor Português e o direito inalienável do seu povo à auto-determinação”.

²⁰ Para uma contextualização sintética da questão timorense, a nível internacional, v. Gaspar (2001).

separation from Indonesia, in accordance with the General Agreement and to enable the Secretary-General to discharge his responsibility under paragraph 3 of the Security Agreement.”

A UNAMET²¹ tinha o seu quartel-general em Díli e 8 delegações regionais dispersas pelo território, contando com a presença de um Representante Pessoal do Secretário-Geral (SG) da ONU e um Representante Especial do SG, simultaneamente Chefe da Missão. A UNAMET incorporava uma força composta por 242 funcionários civis internacionais, 271 Polícias internacionais, 50 Oficiais Militares de Ligação, (oriundos, designadamente, do Brasil e Austrália), 425 voluntários da ONU oriundos de 67 países, e 668 funcionários locais (mais 3.600 a contratar por 5 dias, antes e depois do referendo). Austrália, Portugal, Noruega, Nova Zelândia, Finlândia e Japão contribuíram financeiramente para a operação. Houve uma participação eleitoral na ordem dos 98% que optou pela separação da Indonésia (78.5%) e consequente início de um processo de transição rumo à independência.²² A divulgação destes resultados originou conflitos e massacres perpetrados por forças indonésias, dos quais resultaram milhares de mortos, feridos e deslocados, e que apenas abrandariam com a chegada da INTERFET (*International Force in East Timor*), a 19 de Setembro de 1999.

A Missão foi concebida e montada em tempo recorde, o que apresentou a vantagem de tentativa de resolução rápida de uma questão que teimava em prolongar-se no tempo. A desvantagem trágica revelou-se no facto de a Missão não ter tido o tempo necessário para avaliar os reais riscos do referendo. A presença ostensiva da comunidade internacional parecia garantir uma ideia de segurança, induzindo o povo a “baixar as suas defesas”. Contudo, essa presença não evitou o “Setembro Negro” provocado pelas forças indonésias, em resultado da opção do povo Maubere pela independência, plasmada no referendo. O mandato (responsabilidade pela ordem e segurança, a cargo da Indonésia) e a composição da Missão (as forças militares não tinham a legitimidade, nem os meios para um eventual combate) funcionaram como obstáculos à defesa do povo timorense e da própria UNAMET. A duração da Missão revelou-se manifestamente curta, tendo em conta o que estava em causa, a potencial independência de um país. Por outro lado, poder-se-á defender que esse era o tempo que os países estariam dispostos a financiar e que havia uma “janela de oportunidade” geopolítica a não perder. Poder-se-á qualificar esta Missão como fruto de um grande empolgação da comunidade internacional e, infelizmente, ingénua.

²¹ http://www.un.org/peace/etimor99/Fact_frame.htm (consultado em Junho de 2007).

²² http://www.un.org/peace/etimor99/Qna_frame.html (consultado em Junho de 2007).

2. UNTAET

Por força da Resolução 1272 do CSNU, de 25 de Outubro de 1999, foi criada a UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*), cujo mandato terminou a 20 de Maio de 2002. O mandato da UNTAET consistia na administração plena do território, incluindo o exercício dos poderes legislativo, executivo e judicial e assentava nos seguintes pilares: promoção da segurança, do Direito e da ordem, estabelecimento de uma administração efectiva, desenvolvimento dos serviços e estruturas civis e sociais, garantia da assistência humanitária, da reabilitação e da ajuda ao desenvolvimento; apoio à formação e à criação de condições, em vista de um auto-governo e desenvolvimento sustentados. Manteve-se a figura do Representante Especial do SG da ONU, neste caso, ocupado por Sérgio Vieira de Mello. Segundo dados oficiais da ONU,²³ a Missão contava com uma força de 6.281 militares, 1.288 polícias civis, 118 observadores militares, 737 funcionários civis internacionais e 1.745 funcionários civis locais. Muitos foram os países que contribuíram com forças armadas, militares²⁴ e policiais,²⁵ acabando por sofrer um total de 17 mortes (15 militares, 1 polícia e um observador militar). A UNTAET preocupou-se, portanto, em construir um país *ab initio*, tendo, para esse efeito, um conjunto de poderes e meios que lhe permitiram intervir em áreas tão distintas como a educação, a justiça, a reconstrução física e institucional, a saúde ou a economia. Este foi um período de profundas e complexas decisões, designadamente, as relativas à escolha da língua e moedas oficiais e dos modelos político e jurídico. Travaram-se duras lutas, protagonizadas por internacionais e locais, que opunham duas facções principais, os defensores da língua portuguesa e de um modelo civilista, por um lado, e os defensores da língua indonésia, e até da língua inglesa, e de um modelo de *common law*, pelo outro.²⁶ A UNTAET considera que obteve vários sucessos significativos,²⁷ nomeadamente, os seguintes: assistência humanitária (refugiados e deslocados internos), realização de eleições livres, justas e pacíficas a 30 de Agosto de 2001 (Assembleia Constituinte) e a 14 de Abril de 2002 (Presidenciais), criação do Segundo Governo

²³ <http://www.un.org/peace/etimor/UntaetF.htm> (consultado em Junho de 2007).

²⁴ Austrália, Bangladesh, Bolívia, Brasil, Chile, Dinamarca, Egipto, Fiji, Irlanda, Japão, Jordânia, Quênia, Malásia, Nepal, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Filipinas, Portugal, República da Coreia, Federação Russa, Singapura, Eslováquia, Suécia, Tailândia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos da América, Uruguai.

²⁵ Argentina, Austrália, Áustria, Bangladesh, Benin, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Canada, China, Egipto, Gambia, Gana, Jordânia, Quênia, Malásia, Moçambique, Namíbia, Nepal, Níger, Nigéria, Noruega, Paquistão, Filipinas, Portugal, Federação Russa, Samoa, Senegal, Singapura, Eslovénia, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos da América, Vanuatu e Zimbabué.

²⁶ A língua Tétum era consensualmente aceite como uma das línguas oficiais, mas, devido ao facto de ser uma língua pouco desenvolvida e com poucos vocábulos, designadamente técnicos, entendeu-se que deveria haver uma segunda língua oficial.

²⁷ Em “UNTAET’s 25 Major Achievements”.

Transitório, o registo civil de 742.461 timorenses, a constituição das forças armadas timorenses (militares e policiais), formação a funcionários e educação cívica à população, normalização das relações com a Indonésia e abertura de várias representações diplomáticas, recrutamento de timorenses para os quadros do Estado, estabelecimento do sistema jurídico e judicial, criação da Comissão de Recepção, Reconciliação e Verdade, reabilitação de escolas e do sistema educativo, reconstrução de edifícios públicos, criação de um Gabinete para a Igualdade de Género, promoção dos meios de comunicação social (Rádio Untaet, TVTL), restabelecimento de serviços públicos básicos (por exemplo, hospitais, estradas e aeroporto), formação de uma Autoridade Fiscal Central e de uma Autoridade Bancária e de Pagamentos. Esta enumeração é claramente demonstrativa da metodologia seguida: aplicação do modelo onusiano de reconstrução pós-bélica *tout court*.

3. UNMISSET

Tendo Timor-Leste conquistado o estatuto de país independente a 20 de Maio de 2002, revelava-se incoerente a manutenção de uma administração transitória sob a égide da ONU, pelo que uma nova Missão foi criada, a UNMISSET (*United Nations Mission of Support in East Timor*), por força da Resolução 1410 do CSNU, de 17 de Maio de 2002. Note-se, contudo, que se manteve a figura do Representante Especial do SG, o que é indiciador de uma ainda muito presente influência da comunidade internacional nos destinos do emergente país. Porém, foi uma Missão marcada pela insistência das autoridades locais, no sentido de assumirem o controlo efectivo das decisões, o que causou algum mal-estar, apesar de o mandato da Missão prever a entrega progressiva dos poderes às autoridades locais.

A UNMISSET teve início a 20 de Maio de 2002, com uma duração de 12 meses, que acabaria por ser prolongada até 20 de Maio de 2005. Consoante a duração ia sendo estendida, também o mandato ia sendo relativamente alterado, sendo que o núcleo se manteve, a saber, estabilidade/democracia/justiça, segurança pública/aplicação da lei e, por fim, segurança externa/controlo de fronteiras. Esta Missão comportou uma acentuada tónica na construção institucional, sobretudo a nível de redacção legislativa de base, e securitária. No seu apogeu,²⁸ a Missão era composta por 4.776 militares, 771 polícias, 465 civis internacionais e 856 civis locais, tendo sofrido 21 baixas (11 militares, 2 observadores militares, 2 civis internacionais,

²⁸ Dados de 31 de Agosto de 2002.

2 civis locais e outros 2 não caracterizados). Por altura da retirada,²⁹ permaneceram 469 militares, 41 oficiais militares de ligação, 135 polícias, 264 funcionários internacionais, 100 voluntários da ONU e 523 civis locais. Também para esta Missão contribuíram vários países com ajuda militar e policial.³⁰ A 20 de Maio de 2005 foi constituída a UNOTIL (*United Nations Office in Timor-Leste*), que se previa durar até Maio de 2006, com uma componente eminentemente política e de retaguarda, o que se revelou insuficiente face ao re-eclodir de confrontações, desta feita entre grupos rivais.

4. UNMIT

Aquelas confrontações redundaram numa crise grave, a nível político, humanitário e de segurança. Daí que o CS tenha, em 25 de Agosto de 2006, estabelecido uma nova Missão, a UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*), através da Resolução 1704, por um período inicial de 6 meses, renovável. Actualmente, está previsto que dure até 26 de Fevereiro de 2008 e comporta 1.626 polícias, 33 observadores militares,³¹ 256 civis internacionais, 907 civis locais e 327 voluntários da ONU,³² tendo-se já verificado 2 baixas (1 polícia e um civil local). Repare-se no facto de esta Missão assentar, sobretudo, em forças armadas policiais e não militares, o que denota ter havido uma alteração na caracterização do conflito, que assume, agora, contornos marcadamente de insegurança pública.

Esta Missão apresenta, portanto, características diferentes das anteriores Missões, assentando na seguinte tríade: estabilidade, reconciliação nacional e governação democrática. Desempenhará ainda um papel particular, nomeadamente técnico e logístico, na preparação e realização das eleições presidenciais e legislativas, previstas para 2007. Uma outra particularidade consiste na palavra “integrada” inserida na designação da UNMIT e que pretende justamente sublinhar a necessidade de “integrar” as funções e actividades de todas as agências da ONU em Timor-Leste, provavelmente como resposta à crítica de falta de coordenação entre os vários operadores no terreno. Esta Missão faz referência expressa à política de “tolerância zero” face a situações de exploração sexual ou abuso. À semelhança

²⁹ 30 de Abril de 2005.

³⁰ Argentina, Austrália, Áustria, Bangladesh, Benin, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, China, Croácia, Dinamarca, Egipto, Espanha, Federação Russa, Fiji, Gambia, Gana, Irlanda, Japão, Jordânia, Quênia, Malásia, Moçambique, Namíbia, Nepal, Níger, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Filipinas, Portugal, República da Coreia, Samoa, Senegal, Sérvia e Montenegro, Singapura, Eslovénia, Espanha, Sri Lanka, Suécia, Tailândia, Turquia, Ucrânia, Uruguai Reino Unido, Estados Unidos da América, Vanuatu, Zâmbia e Zimbabué.

³¹ Os países contribuidores são sensivelmente os mesmos das Missões anteriores.

³² Dados de 31 de Maio de 2007, em <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmit/facts.html>.

das Missões anteriores, também esta é liderada pelo Representante Especial do SG, o que, segundo alguns observadores, continua a ser um sinal de alguma ingerência num país que, embora ainda necessitado da ajuda internacional, aspira a caminhar sozinho.

Se analisarmos a intervenção da ONU em Timor-Leste, à luz do seu próprio modelo de reconstrução pós-bélica,³³ poderemos compreender como é que de um caso de sucesso, Timor-Leste se aproxima vertiginosamente para um cenário de Estado mergulhado em violência e incerteza e de um projecto onusiano em declínio. Esta trajectória evidencia-se nas diferentes dimensões de intervenção analisadas:

- *militar/segurança*: a criação célere das forças armadas timorenses apresentou a vantagem de integrar alguns ex-veteranos de guerra e de começar a construção de um pilar importante de qualquer Estado. Mas o facto de se ter integrado ex-grupos opostos nos diferentes ramos (polícia e militar) veio contribuir para um ambiente de permanente tensão entre os dois corpos; investir de autoridade e re-fornecer armas a ex-combatentes representa um passo de máxima seriedade que deveria ter sido mais acautelado.
- *político-constitucional*: o sector da Justiça tem sido objecto da máxima atenção e investimento. Contudo, a muito diversa formação dos consultores jurídicos internacionais em nada ajudou Timor-Leste nesta fase do processo. Como já foi referido antes, o *lobby* movido pela comunidade internacional por este ou aquele sistema inundou o país de uma evitável tensão, mais geopolítica do que científica. A cartilha onusiana de Democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito foi a bússola obrigatória em todo o processo. Porém, em bom rigor, deverá também afirmar-se que as autoridades timorenses tiveram participação activa directa nas opções legislativas fundamentais, nomeadamente, a nível penal. Foi cometido um erro crasso, a nível da formação sobre o novo corpo legislativo, das autoridades policiais e judiciais. Aquelas receberam formação promovida pela Austrália, com base nos Regulamentos da UNTAET, ao passo que estes receberam formação maioritariamente por Portugal, tendo como base os projectos legislativos que já existiam e que acabariam por ser adoptados, ainda que com alterações. Temos, assim, dois vértices da justiça, com formações de base diferentes.
- *económico-social*: os sectores económico e social foram muito pouco desenvolvidos e poderá residir neste facto parte da explicação para os recentes confrontos. O

³³ Para uma análise integrada do modelo onusiano, em Timor-Leste, ver Simões, 2002.

descontentamento generalizado da população torna-a facilmente manipulável, porque em sofrimento. É certo que se proporcionou o regresso de muitos timorenses no exílio e que se procedeu à reconstrução de casas e infraestruturas, mas a não integração de muitos ex-combatentes que deambulam pelo “Matadouro” e afins continua a constituir um factor fortemente destabilizador na sociedade. Houve um grande investimento no sector das comunicações, o que é um significativo avanço, mas o mau estado das estradas e a sua vulnerabilidade à época das chuvas constituem um forte entrave a trocas comerciais regulares e a uma estabilização da economia. Há alguns projectos provenientes de micro-crédito que poderiam contribuir para uma recuperação da economia, mas, tratando-se de casos isolados, não têm peso significativo.

- *psico-social*: à semelhança de outras operações da ONU, esta é a menos trabalhada das dimensões, com consequências graves para todo o processo, pois, sem ela, constrói-se o país de fora para dentro, exige-se de um povo que se erga ferido. A Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação³⁴ aproximou-se um pouco desta dimensão, mas, os seus poucos meios, quer em termos de legitimidade, quer em termos financeiros, limitaram fatalmente a sua contribuição. A Unidade de Crimes Graves, responsável por julgar os crimes contra a Humanidade cometidos em 1999, era frequentemente acusada de não ter uma perspectiva vitimológica, o que acabava por tornar a sua actuação contraproducente, pois ao prestarem depoimento, as vítimas eram conduzidas de novo à dor, sem que depois vissem ser feita justiça (por exemplo, impossibilidade de trazer o acusado a juízo), o que, obviamente, vem acicatar feridas e ódios ainda muito inflamados.

As missões de paz em Moçambique

Que critérios usamos para aferir o sucesso de uma operação de paz? A resposta imediata e formal é a que situa no mandato da missão a medida dessa avaliação. No entanto, muito para lá desse entendimento formal, há expectativas sociais lançadas sobre as operações de paz que não podem ser descuradas como farsa social. A esta outra luz, a avaliação das operações torna-se muito mais complexa e exigente, quer no que respeita à agenda objecto de referência, quer à dimensão temporal das políticas apreciadas e dos seus resultados. Ora,

³⁴ Criada por força do Regulamento n° 2001/10, da UNTAET.

Moçambique é referido pela comunidade internacional como um caso de sucesso relativamente à transição para uma paz duradoura e um exemplo a ser seguido por outros processos de paz. Mas esta visão construída do exterior contrasta com a avaliação social disseminada hoje prevalecente naquele país.

A guerra marcou decisivamente o trajecto pós-colonial de Moçambique até 1992, altura em que foram assinados os Acordos de Paz entre o governo da Frelimo e a Renamo.³⁵ Poucos meses depois da independência, em Agosto de 1975, o exército rodesiano iniciou ataques militares contra Moçambique, em resposta ao apoio militar e diplomático do governo moçambicano aos movimentos de libertação da Rodésia. Depois da independência de Zimbabwe (em 1980), Moçambique continuou a enfrentar outro problema mais destrutivo e dramático que os ataques do regime de Ian Smith: a acção militar da Renamo e da África do Sul.³⁶

A Renamo, embora progressivamente ganhasse legitimidade e apoio no interior do país, passaria a ser um instrumento imprescindível de implementação da “estratégia total” sul-africana contra os países de orientação socialista na África Austral. Assim, a Renamo recebeu da África do Sul (e de outros países) o apoio político, militar e logístico de que necessitava para se afirmar em Moçambique. Em poucos anos, a acção da Renamo estendeu-se para todo o país, protagonizando uma história dramática de violência. A estratégia de acção consistia tanto em destruir as instituições do Estado e os projectos de desenvolvimento (redes de transporte e comunicações, linhas de transmissão de energia eléctrica, escolas, hospitais, casas, lojas), como em praticar actos de violência indiscriminada (mortes, mutilações, raptos, violações, roubos, etc.) contra as populações. Por exemplo, entre 1983 e 1987, a rede escolar e a rede de saúde foram destruídas em cerca de 45 e 86%, respectivamente; no fim dos anos 80, o corredor da Beira, uma das mais importantes fontes de receita do país, operava em apenas 40% da sua capacidade; nos anos de maior seca (entre 1981 e 1983) morreram cerca de 100 mil pessoas por não terem podido receber a ajuda alimentar; o número de deslocados de

³⁵ A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) foi criada na Tanzânia, em 1962, fruto da união de três movimentos nacionalistas: MANU (*Mozambique African National Union*), UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique) e UNAMI (União Nacional Africana para Moçambique Independente). Eduardo Mondlane foi o primeiro presidente da FRELIMO. Depois do assassinato de Eduardo Mondlane no dia 3 de Fevereiro de 1969, foi substituído por Samora Machel que veio a ser o primeiro presidente de Moçambique. O movimento FRELIMO transformou-se em Partido Frelimo por decisão do III Congresso, em 1977. Neste mesmo Congresso, a Frelimo assumiu-se formalmente como partido marxista-leninista.

³⁶ Embora se reconheça que a Renamo, Resistência Nacional de Moçambique, não poderia sustentar a guerra se não gozasse de suficiente legitimidade social, a literatura tem realçado as suas origens externas, isto é, a Renamo enquanto criação dos serviços secretos rodesianos e de alguns portugueses que saíram de Moçambique depois da independência (Hanlon, 1984; Honwana, 1996; Minter, 1989; O’Laughlin, 1992). Há, contudo, quem entenda que guerra em Moçambique foi uma reacção local contra a política socialista da Frelimo, particularmente no que se refere ao desrespeito das historicidades e cosmovisões tradicionais (Geffray, 1991).

guerra chegou a representar 40% da população do país (Minter, 1989: 52, 252-253; Hanlon, 1984: 216-217; Mosca, 2005: 215-218).

A guerra conviveu, no entanto, com importantes contributos para a construção da paz, muitas vezes descurados nas análises dos processos de paz. No plano internacional, a Frelimo desencadeou uma acção diplomática, aproximando-se da África do Sul e dos EUA, o aliado mais forte do regime do *apartheid*. Com o primeiro, assinou o Acordo de Não-agressão e Boa Vizinhança (Acordo de N'komati), em 1984, através do qual Moçambique se obrigou a cessar o apoio militar ao Congresso Nacional Africano (ANC) e a África do Sul se comprometeu a pôr fim aos ataques militares contra Moçambique, bem como a retirar o apoio à Renamo. Mas mais do que limitar a acção do ANC, para a África do Sul o Acordo de N'komati compreendia-se numa estratégia de recuperação do mercado interno, retraído com a guerra, e de uma posição de ofensiva económica tendente a levar a economia do país para uma posição de hegemonia regional (Cardoso, 1984).

Em relação aos americanos, Moçambique tentou desbloquear o gelo causado pela guerra-fria. Esta operação de charme em relação ao ocidente foi também consequência do estado de saturação causado pela guerra e pelas pressões políticas e económicas internacionais. Em 1983 o governo de Moçambique solicitara ajuda alimentar à comunidade internacional, para minimizar os efeitos da seca. Contra as expectativas de Moçambique, a ajuda foi reduzida, obrigando o governo a assinar o primeiro acordo com o Banco Mundial que disponibilizou imediatamente 45 milhões de dólares americanos.³⁷ Por seu turno, os apoios que chegavam do Leste Europeu eram bastante limitados, tendo, inclusivamente, sido rejeitada a entrada de Moçambique no COMECON. Segundo Joseph Hanlon (1984: 214-235), esta situação pode ser consequência do facto de Moçambique defender o princípio da conservação do oceano Índico como zona de paz e sem armas nucleares, opondo-se, assim, à construção de uma base militar soviética.

No plano interno, o governo de Moçambique privilegiou duas estratégias para a paz, viradas para os diferentes sectores. A primeira estratégia do governo consistiu em criar condições para a satisfação dos interesses empresariais da elite, constituída na sua maioria por membros das chefias político-burocráticas do Estado, à sombra das políticas de liberalização dos preços e das vantagens proporcionadas pelos programas de ajustamento estrutural (como

³⁷ O Decreto n.º 6/84, de 19 de Setembro autoriza a celebração do acordo entre Moçambique e o BM e FMI. Depois da adesão aos programas de reajustamento estrutural, Moçambique transformou-se no maior beneficiário da “ajuda” internacional em África.

a aquisição da titularidade de uma parte considerável das empresas estatais ou da gestão das empresas públicas).³⁸

Apesar da palavra de ordem oficial, que afirmava “não negociamos com bandidos”, a segunda estratégia “interna” de construção da paz consistiu na abertura de espaços de diálogo com a Renamo, tanto por via da sedução através da lei da amnistia (1988), como pelo recurso a fortes intermediários. Por seu turno, a Renamo realizou o seu I Congresso (1989), com vista a preparar-se politicamente para as negociações.

Os primeiros encontros foram marcados pelo fracasso, em virtude das condições para a paz propostas, que, no fundo, reflectiam a percepção e os juízos de valor que cada parte do conflito fazia da guerra. Para a Frelimo era uma “guerra de desestabilização” ou “banditismo armado”, exigindo que a Renamo a reconhecesse como tal; para a Renamo era a “guerra pela democracia”, impondo o seu reconhecimento como partido político, em igualdade em relação a Frelimo, isto é, com efectivo direito de participação política. Contudo, a mediação do Zimbabué e do Quênia abriu portas para a elaboração de uma declaração conjunta de princípios nos quais se afirmava a disponibilidade para o diálogo e para a paz.

Os pontos de discórdia acima mencionados foram os principais termos de negociação em Roma, condicionando todas as outras questões importantes, a saber, o problema das eleições, o futuro dos exércitos e o regime dos direitos e liberdades fundamentais. Neste campo, a mediação paralela da Igreja, particularmente do Arcebispo da Beira e Presidente da Conferência Episcopal Moçambicana (D. Jaime Gonçalves) e da Comunidade do Santo Egídio, foi determinante para se alcançar o acordo, cabendo aos EUA, a França, a Portugal, ao Reino Unido e às Nações Unidas o papel de observadores.³⁹

Depois de várias rondas de negociação, a Frelimo e a Renamo assinaram o Acordo de Paz,⁴⁰ no qual se reconheciam nomeadamente os seguintes princípios: cessar-fogo imediato; não aprovação de legislação que contrariasse os princípios do Acordo; a constituição de uma comissão de supervisão e de acompanhamento do processo de paz, composta por representantes do governo, da Renamo, das Nações Unidas e de outras instituições, mediante o acordo das partes. O Acordo reafirmou algumas das garantias entretanto consagradas na

³⁸ O IV Congresso da Frelimo (realizado em 1983) foi o marco da viragem para a reformulação das políticas do partido e do governo.

³⁹ A intervenção da Comunidade do Santo Egídio em Moçambique data dos primeiros anos da independência, através de programas de desenvolvimento comunitário. Graças ao seu trabalho diplomático, foram libertados alguns reféns da Renamo. Andrea Ricarddi, um dos fundadores do Santo Egídio, chegou a discursar no V Congresso da Frelimo (1989), contribuindo para a reconciliação do partido com a Igreja (que tinha sido marginalizada nos anos de fervor socialista).

⁴⁰ O Acordo de Paz foi assinado no dia 4 de Outubro de 1992. As primeiras eleições gerais foram realizadas em 1994.

Constituição de Moçambique de 1990, nomeadamente as que se relacionam com o reconhecimento e o exercício de direitos de participação política e com outros direitos e liberdades fundamentais. Mais pormenorizadas foram as regras relativas às forças armadas e policiais, procurando assegurar-se a sua despartidarização, a participação em igualdade das forças do governo e da Renamo sob um comando imparcial, a limitação do efectivo e a desmobilização, e a retirada de forças estrangeiras.

Convidado a assumir um papel principal na implementação do Acordo de Paz, o Conselho de Segurança das Nações Unidas estabeleceu, pela Resolução 797, de 16 de Dezembro de 1992, uma missão para supervisionar o processo de paz – a ONUMOZ – acompanhada de uma Comissão de Supervisão e Fiscalização, presidida pelo Representante Especial do Secretário-Geral, Aldo Ajello, e composta por representantes das partes e dos principais países doadores. Foram também criadas três comissões subsidiárias: a Comissão de Cessar-Fogo, a Comissão para a Reintegração do Pessoal Militar Desmobilizado e a Comissão Conjunta para a Formação das Forças de Defesa de Moçambique. Para o efeito, foi deslocada para o território uma força de 7300 homens.

Normalmente, o sucesso da ONUMOZ é medido sobretudo pelo resultado mais evidente, isto é, pelo facto de não ter voltado a guerra em Moçambique. Honwana (1996: 39-41) identifica os seguintes *pontos fortes* da operação de paz:

- O facto de já não haver condições materiais e psicológicas para a guerra constitui um passo importante para o sucesso do processo de paz. O fim da Guerra Fria, a transição política em curso na África do Sul, a implementação dos programas de ajustamento estrutural em Moçambique, a pressão social, etc., tornaram impossível o prolongamento da guerra por muito mais tempo.
- O conteúdo do Acordo foi claro e suficientemente flexível para permitir uma certa negociação no processo de implementação. O caso paradigmático foi o recurso à cláusula que obrigava o governo e a comunidade internacional a assegurar o alojamento, o transporte e os meios de comunicação necessários para a Renamo levar a cabo as actividades políticas.⁴¹ Por força desta cláusula, as Nações Unidas disponibilizaram um *trust fund* que constituiu um importante instrumento de sedução e de pressão para desbloquear uma das componentes mais delicadas do processo de paz: a desmobilização e o desarmamento da Renamo.

⁴¹ Acordo Geral de Paz, Protocolo III, Parágrafo V, n.º 7.

- A criação de uma fortíssima estrutura de implementação e supervisão do Acordo, contando com a intervenção dos mais altos representantes das Nações Unidas conferiu maior eficácia e confiança em relação ao processo. Finalmente, a permanente articulação entre as Nações Unidas, os grupos de representações diplomáticas (embaixadores africanos em Moçambique, membros da União Europeia, etc.), o governo e a Renamo, permitiu criar uma visão comum sobre o processo e encontrar consensos sobre a necessidade de uma actuação diferenciada em função dos contextos.

No entanto, apontam-se alguns *aspectos negativos* na operação de paz:

- O processo de tomada de decisões e a sua implementação foi moroso, contribuindo para o aumento das desconfianças das partes em conflito;⁴²
- A definição de prazos irrealistas para o cumprimento das etapas do processo, por um lado acentuando o clima de tensão e, por outro lado, dificultando a conclusão dos programas (como aconteceu com o desarmamento);
- A exibição de força porte da ONU, entendida pelo governo como excessiva e conflitual do ponto de vista dos espaços de actuação.

Um dos aspectos nem sempre visíveis nas avaliações dos processos de paz é o das iniciativas locais, endógenas, complementares à intervenção das forças multilaterais. No caso de Moçambique, realçamos dois exemplos, um que incide na vertente do desarmamento e outro mais relacionado com a (re)integração pós-guerra. Em relação ao primeiro caso, começamos por uma iniciativa dos governos de Moçambique e da África do Sul, as Operações Rachel, que visavam recuperar e destruir as armas de fogo ainda na posse ou sob o controlo de civis. Apesar das limitações que se lhe apontam tanto do ponto de vista da sua concepção e estratégia (extensão geográfica limitada), como de natureza técnica e organizacional (armazenamento precário das armas recuperadas), e, ainda, em relação a articulação com outros problemas estruturais (como é o caso da corrupção e do crime organizado), também se reconhece que as Operações Rachel (que ainda não terminaram) representam um contributo importante para a sustentabilidade da paz de Moçambique. No

⁴² Por um lado, entre o Acordo e a aprovação das Resoluções das Nações Unidas passaram dois meses, tendo sido necessários mais três para a aprovação do orçamento, do qual foi inicialmente disponibilizado apenas 10% do total. Por outro lado, as regras administrativas rígidas atrasaram a aquisição dos equipamentos e materiais necessários para o processo.

âmbito dessas Operações, foram descobertos seiscentos esconderijos de armas, entre os anos 1995 e 2003 (Leão, 2004).

O outro contributo para o desarmamento parte da sociedade civil, concretamente do Conselho Cristão de Moçambique (CCM). Trata-se um projecto de “transformação de armas em enxadas” que consiste basicamente na recolha de armas de fogo em troca de utensílios de trabalho. Ainda que encerrando uma dinâmica própria, esta iniciativa articula-se com o projecto do governo, nomeadamente ao nível das Operações Rachel, até por óbvias razões técnicas. Não será um mero acaso que ambas as acções tenham tido início no mesmo ano (1995). O projecto “transformação de armas em enxadas” implica, no entanto, uma actuação mais ampla de divulgação e sensibilização comunitária, envolvendo as mais diversas estratégias (palestras, seminários, teatro, pintura, escultura, etc.).

No que respeita aos programas de (re)integração social dos antigos soldados, dos refugiados e dos deslocados de guerra, o exemplo mais paradigmático do processo de paz moçambicano é o que nos é fornecido pelas experiências locais de purificação dos traumas de guerra. Apesar dos esforços de reintegração social levados a cabo no âmbito das operações de paz, os resultados estiveram muito aquém do que se desejava. Para muitas das pessoas, entre milhares de órfãos, homens, mulheres, jovens e velhos, o “programa de desmobilização e reintegração de ex-soldados” (PRD) trouxe experiências dramáticas. Por exemplo, os soldados desmobilizados receberam uma compensação correspondente a 18 meses de salário, depois de um longo período de acantonamento em péssimas condições de vida. Ao contrário do que supunham o governo e as Nações Unidas, desatentos da heterogeneidade dos grupos e da multiplicidade de expectativas, muitos dos desmobilizados não regressaram para as zonas rurais, fazendo com que se agravassem as dificuldades de reintegração, dados os elevados custos de vida nas cidades. Por seu turno, os refugiados receberam um *kit* com alimentos básicos e foram entregues à sua sorte (Coelho, 2003: 196-197; Honwana, 2002: 244). As frustrações e os traumas foram de natureza variada, algumas das vezes manifestados de forma violenta. Coube às instituições religiosas tradicionais (os *tinyanga*, ou seja, curandeiros ou médicos tradicionais) a mitigação de alguns desses traumas através de cerimónias de purificação ou limpeza espiritual. Este acto de purificação pressupõe a limpeza simbólica dos espíritos dos mortos que não foram devidamente sepultados (que não tiveram a bênção dos antepassados), prevenindo-se, assim, doenças e outros sofrimentos aos familiares dos que participaram na guerra (Honwana, 2002: 245-247). Mais importante do que discutir a validade “científica” destas experiências, é reconhecer-lhes os sentidos que são dados por quem os

prática e os respectivos resultados. Aos *tinyanga* coube, pois, um papel importantíssimo de cura e de reconstrução da paz social.

O processo de paz moçambicano, ainda que tivesse permitido uma transição pacífica para a democracia multipartidária, liberal, não representou uma melhoria de vida para uma boa parte da população, ainda sujeita a violência directa (policial e privada) e a uma violência estrutural aguda. Aliás, os espinhos da paz encontram-se precisamente neste ponto: no facto de se bastar com uma democracia meramente formal, na qual não estão sequer efectivamente assegurados os direitos mais elementares como o voto, a liberdade de expressão, o acesso à justiça, entre tantos outros. Trata-se de uma “democracia de baixa intensidade” (Santos e Avritzer, 2003: 37), com um défice de participação política, funcionando nos limites estritamente necessários para legitimar o poder político, principal interlocutor do capitalismo central. Os indícios de fraude eleitoral,⁴³ os boicotes eleitorais,⁴⁴ a amplitude do que Carlos Serra (1999) designou “o eleitorado incapturável”, as recorrentes ameaças de uma nova guerra, as declarações de intenções de anular a oposição política, a ausência de mecanismos institucionais de participação popular e de prestação de contas são alguns dos sintomas das fragilidades do sistema democrático moçambicano.

Por fim, o optimismo dos resultados macroeconómicos não oculta os níveis de desigualdade e de exclusão social provocados pelos programas de reajustamento estrutural. A privatização e a liberalização da economia aumentaram os níveis de desemprego e de precarização do trabalho, agravando as condições de vida da maioria dos moçambicanos. O acesso aos serviços públicos básicos é cada vez mais selectivo. Em pouco mais de 30 anos de independência, o país transitou de uma política de transformação radical da sociedade com vista à construção do socialismo, para uma política de cegueira em relação aos direitos, onde só o mercado conta. Para isso contribuiu certamente a guerra, mas também as condições da paz. Tão importante quanto saber como acabar a guerra, será eventualmente questionar que tipo de paz queremos.

⁴³ Ver Acórdão do Plenário Tribunal Supremo de Moçambique, publicado no BR n.º 32, I Série, de 17 de Agosto de 1998.

⁴⁴ Por exemplo, a Renamo não concorreu às primeiras eleições autárquicas realizadas em 1998, tendo levantado suspeitas de irregularidades no processo eleitoral.

Referências bibliográficas

1. Geral

- Clapham, Christopher (1998), “Rwanda: The perils of peacemaking”, *Journal of Peace Research*, 25(2), 103-210.
- Duffield, Mark (2001), *Global Governance and New Wars*. Londres: Zed Books.
- FRIDE (2007), “Presente y futuro de las operaciones de paz. Seminario en Madrid”, Conference Report, 02, Madrid, Junho.
- Kaldor, Mary (1999), *New and Old Wars*. Londres: Polity Press.
- Pureza, José Manuel *et al.* (2006), “Failed states and peacebuilding. Some theoretical notes”, *Oficina do CES*, 256 (Julho).
- Pureza, José Manuel (2007), “Paz e cidadania cosmopolita: emancipação ou nova fórmula de poder?”, *Actas da Conferência Internacional “Cidadania(s): Discursos e práticas”*, Universidade Fernando Pessoa (no prelo).
- Ramsbotham, Oliver (2000), “Reflections on UN post-settlement peacebuilding”, in Tom Woodhouse; Olivier Ramsbotham (orgs.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*. Londres: Frank Cass.
- Zartman, William (1995), *Collapsed States. The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder: Lynne Rienner.

2. As missões de paz em Angola

- Anstee, Margaret (1997), *Órfão da Guerra Fria. Radiografia do Processo de Paz Angolano 1992/1993*. Porto: Campo das Letras Editores.
- HRW (1999), *Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process*, Human Rights Watch Report 2335, 1 September 1999.
- Human Rights Watch, “U. N. failed to avert Angolan disaster”, HRW Press Release, 13 September 1999, Disponível em: <<http://hrw.org/english/docs/1999/09/13/angola1647.htm>>.
- Malaquias, A. (1998), “UN Peace Operations in Lusophone Africa: Contrasting Strategies and Outcomes”, *The Journal of Conflict Studies*, XVIII(2), Fall.
- Messiant, C. (2004), “As causas do fracasso de Bicesse e Lusaka: uma análise crítica”, *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*, ACCORD, Nº 15, Londres, 16-23.

Moita, M. (2005), “Portugal nas operações de apoio à paz em Angola”, *Janus 2005*. Lisboa: UAL/Público, 188-189.

MONUA, Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Monua/monua.htm>>.

Paulo, M. (2004), “O papel das Nações Unidas no processo de paz angolano”, *Da paz militar à justiça social? O processo de paz angolano*, ACCORD, Nº 15, Londres, 28-31.

Report of the Panel of Experts on Violations of Security Council Sanctions against UNITA, UN Sanctions Committee, March 2000. Disponível em: <http://www.un.org/News/dh/latest/angolareport_eng.htm>.

UNAVEM I, Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unavem1/unavemi.htm>>.

UNAVEM II, Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Unavem2/Unavem2.htm>>.

UNAVEM III, Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unavem3.htm>.

UNSG (1999), Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in Angola (MONUA), S/1999/49, 17 Janeiro 1999. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/008/54/IMG/N9900854.pdf>>.

3. As missões de paz em Timor Leste

Barbedo de Magalhães, António (1997), *Timor-Leste: Jornadas da Universidade do Porto*. Porto: Universidade do Porto.

Clark, Roger (1998), *East Timor and an International Criminal Court*, International Platform of Jurists for East Timor.

Cortes Palma, Elisabete (2005), “Portugal em Timor-Leste: da UNTAET à UNMISSET”, *Janus 2005*. Lisboa: UAL/Público, 198-199.

Cortes Palma, Elisabete (2005), “Portugal em Timor-Leste: INTERFET e UNTAET”, *Janus 2005*. Lisboa: UAL/Público, 196-197.

Gaspar, Carlos (2001), “*O contexto internacional da crise timorense*”, *Janus 2001*. Lisboa: UAL/Público, 30-31.

Gunn, Geoffrey (1997), *East Timor and the United Nation: The Case for Intervention*. The Red Sea Press.

Mota de Campos, João; Albuquerque, Catarina (2004), “A cooperação com Timor-Leste na área da justiça”, *Janus 2004*. Lisboa: UAL/Público.

Orford, Anne (2003), *Reading Humanitarian Intervention. Human Rights and the Use of Force in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sampaio, António (2005), “Bilateralismo ‘versus’ multilateralismo: as lições de Timor-Leste”, *Janus 2005*. Lisboa: UAL/Público, 210-211.

Simões, Mónica Rafael (2002), *A Agenda Perdida da Reconstrução Pós-bélica*. Coimbra: Quarteto.

4. As missões de paz em Moçambique

Cardoso, Carlos (1984), “O penoso regresso a Voster”, *Tempo*, 700 (11 de Março), 8-10.

Coelho, João Paulo Borges (2003), “Antigos soldados, novos cidadãos: uma avaliação da reintegração dos ex-combatentes de Maputo”, in Boaventura de Sousa Santos; João Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento. Vol. I, 195-228.

Geffray, Christian (1991), *A Causa das Armas em Moçambique. Antropologia da Guerra Contemporânea de Moçambique*. Porto: Edições Afrontamento.

Hanlon, Joseph (1984), *Mozambique: The Revolution Under Fire*. London: Zed Books.

Honwana, João Bernardo (1996), *The United Nations and Mozambique. A Sustainable Peace?*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

Honwana, Alcinda Manuel (2002), *Espíritos Vivos, Tradições Modernas. Possessão de Espíritos e Reintegração Social Pós-guerra no Sul de Moçambique*. Maputo: Promédia.

Leão, Ana (2004), *Weapons in Mozambique: Reducing Availability and Demand*. Monograph No. 94; Durban: Institute for Security Studies.

Minter, William (1998), *Os contras do Apartheid. As raízes da guerra em Angola e Moçambique*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, Universidade Eduardo Mondlane.

Mosca, João (2005), *Economia de Moçambique*. Lisboa: Instituto Piaget.

O’Laughlin, Bridget (1992), “A base social da guerra em Moçambique”, *Estudos Moçambicanos*, 10. Maputo: Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane, 107-142.

Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2003), “Introdução: para ampliar o cânone democrático”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Serra, Carlos (Org.) (1999), *O eleitorado incapturável*. Maputo: Livraria Universitária da Universidade Eduardo Mondlane.