

# AS NAÇÕES UNIDAS, A INDONÉSIA E TIMOR-LESTE

## As Nações Unidas e a Segurança Colectiva

Maria do Céu Pinto

Professora na Universidade do Minho

### **A ONU no pós-Guerra Fria: da esperança à desilusão**

No seu livro de memórias, publicado no ano passado, que retrata o período em que esteve à frente das nu (Nações Unidas), o ex-Secretário-Geral – o egípcio Boutros Boutros-Ghali – descreve o ambiente de esperança e até de alguma euforia que predominava na Organização quando assumiu funções em Dezembro de 1991. Quatro semanas após ter tomado posse, Boutros-Ghali teve o privilégio de assistir a um acontecimento único na história das nu: o primeiro encontro do Conselho de Segurança (cs) a nível dos chefes de Estado e de Governo. Sentados à volta da mesa estavam John Major, Boris Yeltsin e George Bush, entre outros líderes mundiais. Boutros-Ghali descreve no seu livro o ambiente de cumplicidade e de convívio amistoso que pautou este encontro e o jantar formal que o precedeu. John Major abriu a sessão declarando: «A nossa presença aqui hoje marca um ponto de viragem na história do mundo e das Nações Unidas»<sup>1</sup>. E acrescentou: «O nosso novo Secretário-Geral é um homem com sorte. É o primeiro Secretário-Geral em muitos anos a herdar umas Nações Unidas confiantes na sua capacidade de resolver os problemas estando, contudo, conscientes da magnitude desta tarefa»<sup>2</sup>.

Efectivamente, Boutros-Ghali veio a presidir à Organização num momento singular da sua história, cheio de oportunidades mas igualmente de grandes desafios. O fim da Guerra Fria, em finais dos anos 80, veio proporcionar um segundo fôlego às nu. Juntos, os antigos adversários – eua e urss – puseram fim ao braço de ferro que durante quarenta anos tinha paralisado o CS. Este órgão passou, enfim, a cumprir o papel que para ele haviam projectado os fundadores da Organização na Conferência de São Francisco no ano de 1945: uma grande aliança estabelecida numa base colectiva e multilateral<sup>3</sup>. O cs funcionava agora efectivamente como guardião mundial da paz e segurança mundiais. Começando com a Resolução 598 (20 de Julho de 1987), que pôs fim à guerra de oito anos entre o Irão e o Iraque, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança começaram a cooperar activamente de forma a restaurar e manter a paz internacional, actuando não só de acordo com o espírito, se não sempre com a letra, da Carta. Soluções para conflitos insolúveis até então – o Afeganistão, Angola, Cambodja, El Salvador, Eritreia, Namíbia e Nicarágua – começaram a vislumbrar-se à medida que as superpotências abandonavam a confrontação e exerciam pressão sobre os seus aliados regionais, obrigando-os a negociar compromissos.

A crise do Koweit de 1990 abriu uma nova fase na vida da Organização. Pela segunda vez na sua história, o cs, ao abrigo do Capítulo vii da Carta, utilizou a força armada para lidar com um caso clássico de agressão entre Estados. O Presidente George Bush

declarou que um dos objectivos desta operação de peace-enforcement era a criação «de uma nova ordem mundial... Um mundo onde o primado da lei suplanta a lei da selva. Um mundo onde as nações reconhecem a responsabilidade partilhada pela liberdade e justiça. Um mundo onde o forte respeita os direitos do fraco»<sup>4</sup>.

Entre 1987 e 1994, o CS quadruplicou o número de resoluções aprovadas, triplicou o número de operações de paz e aumentou de uma para sete as sanções económicas impostas. As forças militares empregues em operações de peace-keeping aumentaram de menos de dez mil para mais de setenta mil em meados da década de noventa<sup>5</sup>. O orçamento anual relacionado com as actividades dos «capacetes azuis» disparou a igual ritmo, passando de usd\$230 milhões, para \$3.6 biliões no mesmo período. Estas despesas fizeram triplicar o orçamento regular das nu que ronda os \$1.2 biliões. Entre 1990 e 1999, a Organização conduziu trinta e uma operações de peacekeeping, uma média de três por ano<sup>6</sup>.

Do lançamento desta série de iniciativas na área da paz e do peace enforcement, em particular, ressalta a profunda alteração que se verificou no ambiente político e legal internacional. Os Estados-membros da organização subtilmente alargaram o âmbito de intervenção das nu alterando a definição do que era até então tido como assuntos reservados à soberania nacional. Assuntos fora da jurisdição legal das nu, como os conflitos civis e as emergências humanitárias em Estados soberanos, tornaram-se áreas de intervenção legítima das nu. As violações flagrantes dos direitos humanos passaram a figurar como assunto que, ultrapassando a competência dos Estados, requer a atenção da comunidade internacional. A intervenção armada contra o Iraque e a intervenção humanitária na Somália pareciam demonstrar as vantagens da acção multilateral. Esta reconciliava certos princípios de ordem legal – a segurança colectiva, a universalidade dos direitos humanos e o humanitarismo solidário – com necessidades práticas e os meios existentes. Durante um curto período, alimentou-se a esperança de se ter encontrado a fórmula ideal: o CS decretava uma acção, os EUA lideravam a operação e os outros Estados-membros pagavam a factura<sup>7</sup>.

Revelador deste novo contexto foi a intervenção humanitária lançada no Norte do Iraque logo a seguir à Guerra do Golfo para proteger as populações curdas. Estas populações, que o Presidente Bush tinha incitado à rebelião, estavam a ser alvo da repressão por parte do regime de Saddam Hussein. Centenas de milhar de iraquianos curdos foram obrigados a fugir e a procurar refúgio no vizinho Irão e Turquia. Na Resolução 688 de 5 de Abril de 1991, o CS descreveu o êxodo curdo como «uma ameaça à paz e segurança internacionais», implicitamente enquadrando esta crise interna no âmbito do Capítulo vii da Carta. A Grã-Bretanha, França e EUA enviaram tropas para o Norte do Iraque para proteger as populações do seu próprio regime, criando «áreas protegidas» e estancando o fluxo de refugiados<sup>8</sup>.

A actuação das nu enquadrava-se na política americana conhecida como «multilateralismo afirmativo» («assertive multilateralism»), a qual, basicamente, afirmava a ideia de que saía mais barato aos EUA utilizarem as nu como meio e instrumento para lidar com questões prementes de segurança internacional. Pouco depois do Presidente Clinton assumir funções, a sua representante nas nu, Madeleine Albright, afirmou que, no entender da nova administração, «as nu estão no centro dos esforços para guiar e salvaguardar um mundo repentinamente caótico»<sup>9</sup>. Renunciando ao seu papel de «polícia do mundo» de forma a concentrar-se numa agenda política interna exigente, a

administração Clinton encorajou o Secretário-Geral a adotar um papel mais interventivo nas crises internacionais.

Durante os primeiros seis meses da sua presidência, a administração Clinton debruçou-se sobre a possibilidade de reforçar o papel das forças americanas no peace-keeping. Em Junho de 1993, a administração iniciou a preparação de um conjunto de critérios que presidiriam ao maior envolvimento dos militares americanos em operações de manutenção de paz. As propostas em discussão iam, aliás, de encontro a algumas das ambiciosas propostas sugeridas por Boutros-Ghali na sua «Agenda para a Paz». Uma delas, que constava do programa eleitoral de Clinton, era a criação de uma força de intervenção rápida colocada ao dispor das nu para actuar em situações de emergência. Esta fase positiva de liderança americana nas nu, que se iniciou na Guerra do Golfo, em Janeiro de 1991, durou até ao desastre de 3 de Outubro de 1993, em Mogadíscio, na capital da Somália. A euforia inicial deu lugar à desilusão à medida que as operações na Somália, e depois, na Bósnia e no Ruanda, davam lugar a falhanços rotundos.

Para entender esta reviravolta da política americana, é preciso ter em conta o ambiente de segurança internacional do pós-Guerra Fria, marcado pelas consequências dramáticas de conflitos de cariz interno. O fim da Guerra Fria desencadeou uma onda de conflitos tribais e étnicos que tinham estado reprimidos e que levaram à desagregação de alguns Estados (caso da urss, Jugoslávia e Etiópia), e noutros ao dilaceramento do seu tecido social. Esta onda de «tribalismo pós-moderno»<sup>10</sup> remonta ao fim do colonialismo nos anos sessenta. Contudo, após 1986, as superpotências – por falta de meios ou de vontade de continuar a apoiar os regimes seus clientes – retiraram o seu apoio a regimes autoritários na Europa de Leste, Ásia, África e América Latina. Tal demarcação por parte das superpotências criou um ambiente propício para que forças tribais e étnicas, contidas durante décadas, viessem à tona lutando por poder e influência. Estas lutas tiveram um impacto devastador nos chamados failed states – os Estados fracassados ou que não funcionam – que exibem certas características típicas: são Estados que têm governos fracos, as suas sociedades são pouco coesas, não conseguem competir na economia mundial e apresentam grande vulnerabilidade a desordens internas.

As nu tornaram-se o fórum aceite para lidar com estas crises dada a sua natureza universal. As superpotências e outros Estados com interesses globais, que tinham manchado a sua reputação ao apoiarem regimes ditatoriais, mostravam-se relutantes em intervir, após a queda dos seus clientes, para impedir a descida ao inferno destes países. Coube às nu preencher este vazio e agarrar a oportunidade. Mas, sendo difícil declinar o papel de «bombeiro do mundo», a Organização não possui, contudo, os meios para acudir a todos os conflitos. Está sobrecarregada com tarefas que ultrapassam os seus meios humanos e financeiros. Em 1995, nas vésperas da comemoração dos seus cinquenta anos, a Organização via-se à beira da falência e num estado psicológico de profunda depressão, em que o seu próprio futuro estava em causa.

Neste momento, os Estados-membros têm uma dívida acumulada às nu de \$2.6 biliões: \$1.6 biliões para despesas de «peace-keeping», quase \$974 biliões relativamente ao orçamento regular e \$68 relativamente a despesas dos tribunais internacionais. O maior devedor são os eua, a quem cabem dois terços do total da dívida à Organização, isto é, \$1.6 biliões. Esta dívida inclui \$620 milhões do orçamento regular e \$1.2 biliões relativos a despesas de peace-keeping e dos tribunais internacionais. As nu têm dificuldades financeiras tão prementes que se vêem obrigadas a retirar dinheiro dos fundos do peace-

keeping para cobrir despesas do orçamento corrente. Como resultado, a Organização não tem capacidade para reembolsar atempadamente os países que contribuem com tropas e equipamento para as operações de manutenção de paz. Em finais de 1998, as nu deviam a setenta e três países um total de \$872 milhões<sup>11</sup>.

### **O folhetim eua-onu**

A questão da dívida americana às nu ficou enredada em questões de política interna e no braço de ferro entre a administração Clinton e o Congresso. Neste Congresso dominado pelos republicanos, as nu são tidas em muito baixa estima e a sua actuação no campo da paz internacional tem sido asperamente criticada. Os republicanos são herdeiros de uma desconfiança histórica relativamente a envolvimento militar no exterior que não aqueles baseados numa operação maciça que conduza a uma vitória rápida. Um ambiente de neo-isolacionismo, adverso ao envolvimento americano na política internacional, tomou conta do Congresso e de largos sectores da opinião pública. A hostilidade para com as nu foi demonstrada logo no início da legislatura com a apresentação, na Câmara dos Representantes, de uma iniciativa legislativa propondo a retirada dos eua da Organização<sup>12</sup>.

Na realidade, o desencanto americano com a Organização remonta à década de setenta. Os órgãos onde imperava a regra da votação por maioria, nomeadamente a ag, passaram a ser dominados pela chamada «maioria automática» dos países do Terceiro Mundo, aos quais se veio a colar a urss. Aliando-se às iniciativas do Terceiro Mundo – particularmente as que eram dirigidas contra os países ocidentais – a urss conseguiu deter considerável influência na ag. Este ambiente de hostilidade levou o Senador Daniel P. Moynihan, representante permanente nas nu durante os anos setenta, a caracterizar a Organização como um «local perigoso»<sup>13</sup>. No Congresso americano cresceu a impaciência para com o clima ideológico antiamericano prevalecente nas nu. Em 1979 foi aprovada uma série de medidas legislativas, como a Emenda Kemp-Moynihan que proibia a utilização da quota americana para efeitos de pagamento de certos movimentos de libertação, como a olp (Organização de Libertação da Palestina). Em 1985, a Emenda Kassebaum previa um corte de 20 por cento na contribuição americana para as oi (Organizações Internacionais) se os procedimentos orçamentais destas não fossem reformados. O afastamento dos eua relativamente à Organização durante a administração Reagan acentuou-se com o estilo acrimonioso da representante dos eua em Nova Iorque, a Jeane Kirkpatrick. Começando com esta administração, o Congresso passou a fazer cortes regulares na contribuição americana para o sistema das NU, dando início ao processo de atraso crónico no pagamento das contribuições.

Esta situação veio a conhecer desenvolvimentos radicais com as mudanças no Congresso como resultado das eleições de 1994 que, ao fim de quarenta anos de domínio democrata, deram o controlo aos republicanos. Já antes da eleição desta nova maioria, era visível a redução de despesas em áreas relacionadas com a política externa, como por exemplo o corte unilateral das despesas do peace-keeping de 31 para 25 por cento. A tendência acentuou-se com a chegada dos republicanos: em Dezembro de 1995, as duas Câmaras aprovaram uma lei (H.R. 2076) que contempla reduções em 50 por cento das verbas para acções de peace-keeping e 25 por cento para o orçamento corrente relativamente àquilo que tinha sido solicitado pela administração Clinton.

Newt Gingrich, o conhecido porta-voz da Câmara dos Representantes, exprimiu a opinião do seu partido acerca das nu ao descrevê-la como uma instituição fracassada com «pretensões grotescas, um instrumento totalmente incompetente em todas as áreas»<sup>14</sup>. Esta linha dura no Congresso é protagonizada pelo Senador Jesse Helms, chairman do Comité de Relações Externas do Senado e um crítico acérrimo e de longa data da Organização. Numa visita que fez em Janeiro deste ano ao cs – a primeira visita de um membro do Congresso –, Helms atacou as nu com virulência acusando-as de aspirarem ao «governo do mundo» e de «falta de gratidão» para com os eua. Disse que «muitos Americanos vêem as nu como aspirando a impor-se como autoridade central de uma nova ordem internacional...». E, acrescentou: «Esta é uma ordem internacional que o povo americano nunca irá aceitar»<sup>15</sup>. O Senador Robert Dole, ex-candidato republicano à Casa Branca, fez da afirmação, «a política americana será determinada por nós, não pelas nu», um dos slogans mais populares da sua campanha<sup>16</sup>. E quando Jeane Kirkpatrick – representante americana nas nu durante a administração Reagan – acusou Boutros-Ghali de querer dirigir a política mundial (quando este aconselhou o uso de ataques aéreos contra os sérvios na Bósnia), Dole inventou o slogan: «o comandante-chefe das forças armadas americanas é Boutros-Ghali, não Clinton»<sup>17</sup>.

As posições hostis às nu devem entender-se também como resultado de um contexto particular da política americana no início desta década. Ele traduz uma preocupação crescente com questões internas, como o aumento da dívida interna, os impostos, as despesas governamentais e o orçamento, em detrimento da política externa. Na opinião pública americana, a questão não se põe em termos de acabar com a onu ou com a participação americana nesta, mas porque razão os eua são obrigados a pagar a maior parte da factura. Neste contexto de bancarrota iminente, a questão da reforma das nu reemerge com outra urgência. Ora a questão da reforma da Organização é quase tão antiga quanto ela própria. Desde há muito que as nu são acusadas de serem uma estrutura administrativa gigantesca, mal gerida, onde há fraude, corrupção e desperdício. Há duplicação de esforços e recursos entre as nu e algumas agências especializadas e entre comités da ag e os seus órgão subsidiários<sup>18</sup>.

Boutros-Ghali fez da questão da reforma a sua primeira prioridade ao chegar às nu<sup>19</sup>. Quase mil postos foram eliminados e efectuaram-se cortes drásticos no pessoal que passou de doze mil, em meados dos anos oitenta, para oito mil e setecentos funcionários<sup>20</sup>.

O pagamento da dívida foi incluído num pacote legislativo negociado entre o Congresso e a Casa Branca que oferecia uma solução de compromisso: o pagamento de \$926 milhões em troca da proibição da concessão de subsídios, por parte do Governo americano, a organizações que fazem campanhas a favor do aborto como método de planeamento familiar<sup>21</sup> (o que se aplica, por exemplo ao Fundo das nu para a População, que considera a China um caso modelo de controlo populacional, ou a Organização Mundial de Saúde)<sup>22</sup>.

O Congresso norte-americano concordou em finais de 1999 em pagar \$926 milhões, em três tranches, com a condição de que as nu aceitem este pagamento como uma liquidação de toda a dívida e que reduza de forma permanente a contribuição dos eua para a Organização<sup>23</sup>. O Congresso propôs reduzir a contribuição americana para o orçamento administrativo das nu, que é actualmente de 25 por cento para 20 por cento em 2000<sup>24</sup>. Em Dezembro de 1999, os eua fizeram o pagamento da sua quota anual correspondente a

\$51 milhões e efectuaram o pagamento da primeira tranche da dívida correspondente a \$100 milhões<sup>25</sup>.

### **Problemas do peace-keeping**

A falta de recursos levou as NU a abster-se de lançar novas operações de manutenção de paz. De mais de setenta mil capacetes azuis envolvidos, em meados dos anos noventa, em vários teatros de operações, o número caiu abruptamente para doze mil em 1999<sup>26</sup>. Depois de atingir o seu pico em 1995 com despesas a rondar os \$3 biliões, o orçamento do peace-keeping caiu para \$907 milhões em 1998, menos de um terço do nível de 1995. As projecções para 1999 mantinham esta tendência de queda<sup>27</sup>.

No entanto, as circunstâncias da sociedade internacional vieram reverter esta tendência. Quatro novas missões foram lançadas no período 1999-2000: a Missão das Nações Unidas na Serra Leoa (unamsil); a Administração Transitória das nu em Timor-Leste (untaet); a Missão de Observadores das nu na República Democrática do Congo (monuc); e a Missão de Administração Transitória do Kosovo (unmik). O cs autorizou o despacho de treze mil capacetes azuis para a Serra Leoa (Kofi Annan pediu o reforço para vinte mil e quinhentos em Agosto), dez mil setecentos e noventa para Timor-Leste, cinco mil quinhentos e trinta e sete para o Congo e quatro mil setecentos e cinquenta e seis para o Kosovo. As verbas cometidas para o período Julho 2000-Junho 2001 rondam os 2.2 biliões de dólares. O número de tropas, observadores, e polícia civil está novamente em alta tendo atingido os trinta e sete mil capacetes azuis (aos quais se somam onze mil e setecentos civis).

À parte os gravíssimos problemas financeiros, o facto é que as nu foram concebidas para conter ameaças à segurança internacional do tipo tradicional como conflitos entre Estados ou Estados agressivos, do tipo Alemanha nazi ou Iraque de Saddam Hussein. Os conflitos internos põem uma série de problemas. Um deles é que nestes conflitos é difícil estabelecer uma distinção entre vítima e agressor. As partes envolvidas, desde facções do exército a milícias e grupos de bandidos, são por vezes difíceis de identificar. Não são interlocutores credíveis em possíveis negociações e não respeitam regras na conduta da guerra nem acordos para lhe pôr fim.

A braços com a multiplicação da conflitualidade nos anos noventa, a onu confrontou-se com o seguinte dilema: se não actua, é acusada de ineficácia ou de parcialidade por decidir intervir nuns conflitos e não dar prioridade a outros. Em Janeiro deste ano, ao mesmo tempo que a questão africana dominava as discussões do cs, os líderes africanos acusavam as nu de atraso na constituição de uma operação de peace-keeping. Sete chefes de Estado africanos presentes numa cimeira especial sobre África, promovida pelo cs, exigiram a criação de uma missão de peace-keeping para o Congo, país onde se localiza o conflito mais complexo de África que envolve pelo menos sete nações e alguns grupos armados. Estes líderes apontaram a dualidade de critérios que pauta as respostas das nu aos conflitos internacionais. Criticaram a atenção selectiva concedida a certas zonas do mundo, por exemplo, os Balcãs onde a otan desencadeou uma operação que custou perto de 20 biliões de dólares. A missão para o Congo estava prevista no acordo de Lusaka assinado em Julho de 1999 pelos principais beligerantes<sup>28</sup>.

Se a Organização opta por se envolver em acções militares, corre o risco dos seus soldados serem feitos reféns, de ser acusada de opressora colonial – como aconteceu na Somália – e de impor custos financeiros aos Estados-membros com os quais estes não

podem arcar. O carácter colectivo do processo de tomada decisão das nu também não é apropriado para a gestão de situações complexas e de evolução rápida. Os Estados têm interesses e pontos de vista diferentes, o que dificulta a obtenção de consensos quanto ao timing e modo de intervenção. É mais fácil tomar decisões que digam respeito a acções imediatas, especialmente se tiverem um carácter imparcial ou se forem de carácter humanitário, do que obter consensos quanto a objectivos de longo prazo e de natureza estratégica.

Em vários conflitos, e em especial na ex-Jugoslávia, os «capacetes azuis» das nu foram postos perante uma situação nova: manter uma presença no terreno – em parte para apoiar a ajuda humanitária, em parte para apoiar o processo de negociação – no meio de uma guerra em pleno desenvolvimento. Esta situação difere radicalmente do peace-keeping tradicional e é causada pela dificuldade em obter cessar-fogos duráveis em guerras civis<sup>29</sup>. Esta conclusão é reforçada por acontecimentos recentes que envolveram a unamsil na Serra Leoa. Esta força foi criada para supervisionar a implementação de um acordo de paz entre o Governo e a Frente Unida Revolucionária (fur), um grupo guerrilheiro celebrizado pela brutalidade das suas acções sobre os civis. O ténue acordo desmoronou-se quando a fur, relutante em desarmar e abrir mão das lucrativas operações de contrabando de diamantes, reiniciou as hostilidades e, em Maio deste ano, capturou e manteve como reféns várias centenas de capacetes azuis. Este episódio permite elucidar a dificuldade dos capacetes azuis em agir num cenário de guerra e caos interno. Além disso, a preferência do cs pelo chamado peace-keeping on the cheap – com uma força diminuta, mal equipada e mal treinada – mais uma vez resultou num falhanço embaraçoso.

As exigências dos novos conflitos obrigaram as nu a desenvolver e alargar o seu leque de actividades na área da manutenção da paz. O peace-keeping de primeira geração inclui actividades tradicionais, como a interposição de forças para observação de tréguas e para fazer respeitar os cessar-fogos. As operações de segunda geração são as inovações que as nu foram obrigadas a introduzir no peace-keeping tradicional a partir de meados dos anos oitenta como resultado da explosão da conflitualidade. Incluem tarefas que vão da ajuda humanitária às populações, à reconstrução dos países devastados pela guerra. As operações de terceira geração, que se baseiam no Capítulo vii da Carta e que permitem a utilização da força para o cumprimento do mandato das forças das nu, excluem a necessidade de solicitar às partes envolvidas na disputa o consentimento para intervir.

As várias guerras que estalaram na Jugoslávia a partir de 1991, constituem precisamente o tipo de conflito com que as organizações internacionais estão mal equipadas para lidar. Uma avaliação justa da actuação da onu na ex-Jugoslávia deve ter em conta a natureza complexa do conflito e as circunstâncias históricas de não haver precedentes de uma intervenção envolvendo uma vasta presença militar no meio de uma guerra em desenvolvimento. A função inicial da unprofor (un Protection Force) criada em Fevereiro de 1992 era «a criação das condições de paz e segurança necessárias à resolução global da crise jugoslava»<sup>30</sup>. Ora sendo esta por definição uma operação de manutenção de paz, foi por ironia do destino enviada para zonas onde não havia já paz alguma para manter. Na Croácia, as forças das nu conseguiram fazer respeitar um cessar-fogo entre as tropas governamentais e os sérvios locais até Maio-Agosto de 1995. Nessa altura, Franjo Tudjman, Presidente da Croácia, desafiando os capacetes azuis, recapturou a Eslavónia Ocidental e a Krajina numa operação de «limpeza étnica» das minorias sérvias. Na

Bósnia, a unprofor conseguiu manter vários cessar-fogos locais, nomeadamente entre muçulmanos e croatas, mas não conseguiu impedir a guerra entre sérvios e muçulmanos. Os sérvios da Bósnia encetaram, a partir de Abril de 1995, uma campanha ofensiva destinada a capturar as «áreas protegidas» da Bósnia (Sarajevo, Goradze, Srebrenica, Zepa, Tuzla, Bihac). O próprio esforço humanitário das nu, a faceta mais conseguida desta operação, colocava um problema: exigia que as forças estivessem dispersas pelo território, o que, para permitir a sua deslocação, requeria a permissão das forças dominantes na área, muitas das vezes os sérvios bósnios. Assim, tornou-se muito difícil para a onu usar a força contra as partes em conflito, ou encorajar a otan a fazê-lo, dada a vulnerabilidade dos «capacetes azuis» no terreno. Foi só a partir do Verão de 1995, depois da ofensiva sérvia ter posto termo ao esforço humanitário e obrigado os «capacetes azuis» a retirarem-se, que teve início a Operação «Força Deliberada»<sup>31</sup>.

A estas limitações da actuação da onu na ex-Jugoslávia devem juntar-se outros factores, como as diferentes percepções da comunidade internacional (incluindo a União Europeia) em relação ao conflito, dada a divergência de interesses, respostas políticas instintivas e estilos militares. O arrastamento deste conflito explica-se igualmente em parte pela relutância dos EUA, até ao Verão de 1995, em liderarem uma intervenção colectiva<sup>32</sup>. A atitude americana no desenrolar desta guerra é ilustrativa das hesitações de Washington. A administração Clinton insistiu na manutenção da unprofor no terreno apesar da inferioridade numérica dos «capacetes azuis» e dos perigos reais que corriam. Ao mesmo tempo, mostrou desde o início relutância em envolver tropas suas neste conflito tendo em vista a possibilidade de baixas entre as forças americanas, uma reedição do pesadelo da Somália. A partir de meados de 1993, a administração torna-se adepta da utilização de ataques aéreos levados a cabo pela otan, para enfraquecer posições sérvias, uma posição que os outros parceiros da otan não podiam aceitar uma vez que tinham soldados no terreno. Tal conduziu à situação que se previa: a captura em Maio de 1995 de trezentos e setenta «capacetes azuis» nos arredores de Sarajevo, dezassete dos quais foram utilizados como escudos humanos e colocados em potenciais alvos de ataques aéreos<sup>33</sup>.

Mas pode-se encontrar na intervenção da onu as razões do seu próprio fracasso: a falta de uma visão ampla ou estratégica. Na Organização é mais fácil aprovar medidas relativamente pouco controversas e de curto prazo, como cessar-fogos, esforços de mediação e assistência humanitária, do que desenvolver uma visão estratégica do tipo de solução para o conflito que se quer e dos meios para a obter.

### **Questões de planeamento e comando**

As nu têm-se ressentido igualmente da falta de comando estratégico unificado. Um sistema em que as tarefas das forças militares presentes no terreno são definidas em Nova Iorque por um conjunto de países com assento no cs, tem limitações óbvias para quem tem de tomar decisões imediatas em situações de rápida evolução. E a verdade é que as nu não dispõem de um sistema de comando e controlo eficaz. Este sistema, que a nível estratégico envolve o cs e o Secretariado, exige que os objectivos da operação estejam bem claros, que se conheça a todo o momento o contexto de actuação – de forma a antecipar alterações – e que as respostas sejam rápidas. É também a nível estratégico que as ambiguidades e nuances políticas têm de ser trabalhadas e absorvidas de forma a serem transformadas em directivas claras e flexíveis a serem transmitidas para o nível operacional: o dos comandantes das nu no terreno<sup>34</sup>. Ora, o que tem acontecido é que as



directivas do cs são ambíguas – por falta de vontade ou desacordo entre os seus membros – ou espelham falta de conhecimento das realidades no terreno. Tais situações geram desorientação a nível dos comandos operacionais a quem cabe fazer sentido das orientações do cs e tornam mais difícil a coordenação de operações que se defrontam com todo o tipo de carências e que têm pela frente tarefas gigantescas<sup>35</sup>.

A maquinaria das nu tem evidentes dificuldades em gerir missões complexas em locais distantes e em contextos onde, além de tudo, se dá a erosão da distinção entre peace-keeping e peace-enforcement. Nas operações na Somália e na Bósnia houve problemas entre os líderes dos capacetes azuis e a sede das nu em Nova Iorque. O representante especial das nu para a Somália, o argelino Mohammed Sahnoun, demitiu-se em Outubro de 1992. O comandante das forças da onu em Sarajevo, o major-general Lewis MacKenzie, fez o seguinte comentário: «Se for o comandante das forças, não se meta em situações complicadas depois das 5 horas da madrugada, hora de Nova Iorque, ou ao Sábado ou Domingo. É que não há ninguém na sede das nu para atender o telefone»<sup>36</sup>.

Os problemas relativos ao comando e controlo foram reconhecidos pelo Subsecretário-Geral para os Assuntos Políticos, Marrack Goulding: «...as operações de manutenção de paz estão sob o comando e controlo do Secretário-Geral que é responsável perante o cs. As estruturas existentes em Nova Iorque têm tido dificuldades em planear, comandar e controlar as crescentes actividades de peace-keeping dos anos recentes. Quando o cs autorizou o despacho de tropas adicionais para proteger as tarefas humanitárias na Bósnia-Herzegovina, foi decidido “tirar da prateleira” elementos do quartel-geral da otan para criar um novo comando na Bósnia. Essa experiência não foi muito feliz. Teria sido melhor reforçar o staff de Nova Iorque, especialmente o staff militar, de forma a fornecer-lhes os meios, não só para planear novas operações, mas também para dar-lhes os elementos de base para as suas sedes»<sup>37</sup>.

### **O uso da força**

A questão do uso da força nestas operações como forma de assegurar o cumprimento do mandato é complexa, como o demonstram as intervenções na Somália e na Bósnia. A utilização da força implica desde logo a perda da imparcialidade dos capacetes azuis. Essa imparcialidade é o trunfo da Organização e o que geralmente a leva a ser aceite pelas partes em conflito. Em segundo lugar, o envolvimento das tropas das nu em actos de guerra torna os capacetes azuis parte do problema e não parte da solução. O uso da força faz entrar os soldados das nu na dinâmica do conflito, convertendo-os em mais uma parte do mesmo. Neste contexto, perdem o seu estatuto de parte distanciada e imparcial, com credibilidade para se imporem às partes. Podem perverter o conflito, alterando a sua dinâmica, e complicar ainda mais o equilíbrio de forças.

O caso da Somália ilustra estas dificuldades e mostra como o uso da força pode constituir uma autêntica espada de dois gumes. O primeiro contingente das nu, a unosom i (un Operation in Somalia) entrou na Somália em Agosto de 1992 com o mandato de proceder à distribuição da ajuda humanitária. A Somália mergulhou no caos interno ao longo de 1991-1992. A luta entre várias milícias levou ao colapso das instituições e à suspensão da ajuda humanitária, o que causou mortes em massa no seio da população. Em Dezembro de 1992, os eua lideraram uma intervenção humanitária – a unitaf (Unified Task Force on Somalia) – dotada de todos os meios, inclusive o uso da força, para criar um ambiente seguro para a ajuda humanitária. Tendo cumprido as suas funções, os eua retiraram o

grosso das suas tropas ao fim de cinco meses e deixaram as restantes sob o comando directo das nu numa nova missão intitulada unosom ii. A nova missão encontrou a oposição do líder de uma das milícias, o general Mohammed Aidid. Em Junho de 1993, Aidid lançou uma emboscada às tropas das nu causando a morte de vinte e quatro soldados paquistaneses. As nu lançaram então uma operação militar para capturar Aidid. Em Outubro de 1993, uma força especial de Comandos e Rangers americanos, enviados dos eua, lançou, sem conhecimento das nu, uma operação especial no Sul de Mogadíscio onde se suponha funcionar a sede do general Aidid. A operação, envolvendo meios sofisticados, correu mal. Os soldados americanos foram cercados e atacados pela população local. Dezoito membros da força Ranger foram mortos. O corpo de um soldado americano foi arrastado pelas ruas da capital somali em imagens captadas pelas cadeias internacionais que tiveram um impacto devastador sobre o público americano<sup>38</sup>. Tal episódio levou o Presidente Clinton a anunciar a retirada das tropas para Março do ano seguinte.

Uma reflexão sobre o caso da Somália permite concluir que o falhanço parcial desta operação radica no facto da unitaf, após a restauração bem sucedida da ordem no país, não ter seguido uma política determinada de desarmamento das facções envolvidas na guerra civil somali. Era esta a posição defendida por Boutros-Ghali e algo que os americanos se recusaram a fazer. O balanço que se pode fazer é paradoxal mas não deixa de ser lógico: no momento crucial, a decisão de não recorrer às medidas do Capítulo vii foi errada; posteriormente, a opção pelo uso da força contra uma das facções indígenas ditou o falhanço da operação. Mas o fracasso foi devido primeiramente à actuação das tropas americanas que agiram à margem e independentemente da operação das nu. Outra lição importante desta operação: se as nu têm um mandato lato para cumprir, só devem dar início às suas actividades depois das milícias terem sido desarmadas e acantonadas em lugar seguro, um esforço que requer efectivos militares consideráveis com autoridade para usar a força, pelo menos em defesa do cumprimento desse mandato. Na Somália deveria ter sido empregue o princípio do acantonamento com a confiscação das armas pesadas e a instalação provisória das milícias, ao mesmo tempo que se procedia à recolha de armas de pequeno porte e os membros das milícias eram registados para serem treinados e reintegrados nas futuras forças armadas nacionais. Em missões bem sucedidas, como El Salvador, Cambodja, Namíbia e Moçambique, tais provisões foram acordadas ab initio e, regra geral, funcionaram bem. Recorde-se o caso da unomoz em Moçambique onde se procedeu à recolha rápida de cento e cinquenta mil armas das forças rivais e ao acantonamento e treino de uma força de defesa de trinta mil homens do Governo e da renamo.

### **As tarefas de reconstrução (peace-building)**

Outra da vertente de actuação das nu, que acontecimentos recentes obrigaram a Organização a desenvolver, prende-se com as tarefas de peace-building. As nu não só têm de resolver conflitos como têm de criar no terreno as infra-estruturas políticas, sociais e económicas para a reconstrução dos países no final do conflito. São operações multidimensionais assentes numa abordagem integrada. São experiências novas que respondem a necessidades que já se faziam sentir antes do fim da Guerra Fria, mas que só com o seu fim se tornaram possíveis. E tal requer aquilo que alguns autores chamam de «abordagem holística»<sup>39</sup>, destinada a reconstruir as sociedades dilaceradas por guerras

civis. Essa abordagem holística mais não é do que uma variedade gigantesca de tarefas que vão da protecção dos direitos humanos à realização de eleições democráticas, passando pela reabilitação da economia. Estas operações holísticas correspondem àquilo que Boutros-Ghali, no seu relatório à ag, em Setembro de 1994, referiu como «uma abordagem global para uma ordem internacional pacífica», uma ordem que ofereça «uma ampla gama de meios para este fim»<sup>40</sup>.

Formam uma lista impressionante que inclui o desarmamento das facções envolvidas na guerra; a integração das milícias nas forças militares nacionais; a reorganização e treino da polícia; a supervisão do respeito pelos direitos humanos; a reconstituição ou reforma do sistema judicial; a elaboração ou reelaboração da Constituição política do país; a investigação de violações dos direitos humanos; a orientação da reforma agrária; o abastecimento de comida, água, serviços sanitários, serviços médicos, habitação e reparação das estradas; a abolição de leis opressivas; a supervisão de ministérios nacionais transitórios; a elaboração das listas eleitorais e a definição das regras para a condução de eleições; a realização e acompanhamento do processo eleitoral; o processo de transição para o governo eleito; coordenar e facilitar o trabalho das organizações não governamentais (ongs)<sup>41</sup>.

As missões do Kosovo e de Timor-Leste enquadram-se, aliás, nesta categoria: às nu caberá administrar estes territórios e lançar as bases para a criação de uma ordem democrática. No Camboja, as nu ficaram literalmente a administrar o país durante um período de dezoito meses, entre Março de 1992 e Dezembro de 1993. Em 1991, os quatro grupos envolvidos na guerra civil assinaram em Paris um acordo de paz que previa a realização de eleições livres após um período transitório. Nesse período, o país foi governado pelas nu que montaram a untac (un Transition Authority in Cambodia), uma operação contando com mais de vinte e dois mil efectivos. À untac coube exercer controlo sobre os assuntos de defesa, política externa, finanças, segurança pública e estruturas administrativas de forma a assegurar um ambiente político neutro para a realização de eleições gerais. A untac também supervisionou a polícia, promoveu os direitos humanos e organizou as eleições que permitiram ao povo cambodjano retomar o controlo da sua vida democrática. A componente militar da untac ficou encarregue de uma variedade de tarefas: supervisionar o cessar-fogo, desarmar e desmobilizar as forças, a repatriação e realojamento dos refugiados em cooperação com o Alto Comissariado das nu para os Refugiados, e a reabilitação das infra-estruturas económicas do país. Nunca antes tinha sido exigido a uma operação de peace-keeping a realização de tarefas tão diversas e tão complexas. A este propósito, observaria Boutros-Ghali: «Nada do que a Organização fez antes se pode comparar a esta operação»<sup>42</sup>.

Das várias operações, a unosom foi a que encontrou mais dificuldades para cumprir a sua missão holística. Daí se pode concluir que uma operação que tenha de pôr de pé um projecto englobante de reconstrução civil sem previamente ter concluído negociações com as partes relativamente aos passos a dar no sentido de alcançar esses objectivos ambiciosos, encontrará mais problemas do que operações como a Namíbia, El Salvador, Camboja e Moçambique, onde um plano detalhado foi previamente gizado.

O caso da Somália demonstra que as nu nunca deveriam usar a força para impor as condições para o cumprimento destas missões holísticas. Ao fazê-lo as nu arriscam verem-se envolvidas numa guerra tribal, tornando o resto da operação impraticável, dependente como geralmente estão da cooperação civil.

As tarefas da unosom ii atribuídas pelo cs incluíam o desarmamento e reconciliação entre os beligerantes; a restauração da paz, estabilidade, lei e ordem; a assistência na reconstrução da vida económica, social e política do país; o restabelecimento da estrutura institucional do país; a promoção da democracia e a reabilitação das infra-estruturas do país. Em Março de 1995, a unosom ii pôs termo ao seu mandato sem ter conseguido cumprir estas tarefas. O falhanço mais evidente foi o esforço no Verão e Outono de 1993 em capturar o general Aidid e desarmar as facções de Mogadiscio. Apesar dos erros cometidos, a operação obteve resultados importantes: a supressão da fome; a implementação de um programa de erradicação das doenças; a reabertura das escolas fechadas há três anos; o restabelecimento das estruturas locais de governo; o recrutamento e treino de cinco mil polícias; e a condução de numerosos programas de reabilitação promovidos pelas agências das nu ou outras ongs<sup>43</sup>.

Uma lição a tirar desta operação é que deve haver uma concordância entre as tarefas cometidas às operações da onu e os meios colocados à sua disposição. Devem evitar-se as situações em que as resoluções do cs não constituem veículos para a acção, mas simples tomadas de posição destituídas de valor.

### **A relutância dos Estados em contribuir com tropas**

Os Estados com os meios para estas operações complexas mostram-se extremamente relutantes em envolver-se nestas operações caso elas possam implicar baixas nos seus contingentes. Tem-se vindo a reforçar a diminuição de interesse por parte dos Estados, nomeadamente os eua, em contribuir para estas operações. Dois episódios bem conhecidos ilustram estas dificuldades. Em 1994, Boutros-Ghali solicitou ao cs o envio de trinta e cinco mil tropas para ajudar a defender as «zonas protegidas» criadas pelo cs na Bósnia-Herzegovina. Demorou um ano até que fosse possível arranjar e colocar no terreno os sete mil e seiscientos homens da unprofor que os Estados-membros voluntariaram. No Ruanda, face ao genocídio que estava a ter lugar, foram necessários quase seis meses para fazer deslocar cinco mil e quinhentas tropas, não obstante dezanove Estados-membros terem inicialmente prometido um contingente de trinta e um mil soldados<sup>44</sup>.

Boutros-Ghali observou no seu relatório de 1994 dirigido à ag que nas circunstâncias em que os capacetes azuis sofrem baixas «o apoio público pode esgotar-se rapidamente. Tais circunstâncias podem tentar os países que contribuiram com tropas a retirar os seus contingentes ou instruí-los no sentido de serem cautelosos e evitar riscos, pese embora o facto de tais instruções poderem pôr em causa o sucesso da missão»<sup>45</sup>. Um exemplo foi a recusa do contingente italiano da unosom ii, na Somália, em levar a cabo uma missão de captura de membros da milícia de Aidid ordenada pelo comandante das nu<sup>46</sup>.

Prova desta relutância é também a adopção por parte da Câmara dos Representantes do «National Security Revitalization Act». O objectivo desta lei é reduzir a participação americana nas operações militares da onu bloqueando a colocação de forças sob comando estrangeiro sem a autorização do Congresso. É exigida a notificação prévia do Congresso com quinze dias relativamente a resoluções do cs que visem o lançamento de novas operações. A lei contempla ainda a redução do apoio financeiro a futuras operações de paz. Depois da débacle na Somália, o Presidente Clinton adoptou a directiva presidencial 25 (Presidential Decision Document 25 – pdd 15)<sup>47</sup>. Ao fazê-lo, estava a responder às pressões do público e de um Congresso dominado, nas duas Câmaras, por republicanos

hostis às nu. Aquela directiva estabelece restrições drásticas para a participação de contingentes americanos sob bandeira da onu e reduz a contribuição americana para financiar estas operações. Indicativo deste volta-face da política americana foi a justificação fornecida pela então embaixadora americana nas nu, Madeleine Albright que criticou asperamente a organização das operações de peace-keeping dizendo que «muitas das treze operações montadas nos primeiros cinco anos tinham sido caracterizadas por uma «quase total ausência de planos de contingência», recrutamento apressado e «processo orçamental bizantino e excessivamente demorado»<sup>48</sup>.

Recentemente, os eua mostraram-se relutantes em aprovar a missão de peace-keeping para a Serra Leoa devido a constantes violações do cessar-fogo<sup>49</sup>. A força enviada não só era manifestamente insuficiente para impor a paz e restabelecer a ordem interna, mas também para se defender dos ataques dos rebeldes, tendo sido capturados quinhentos soldados poucos dias após a sua chegada àquele país. O es agindo, como vem sendo habitual, em função de factos consumados, decidiu reforçar o contingente de capacetes azuis. Os Estados Unidos ofereceram-se para treinar vários milhares de soldados africanos para aumentar a missão. Entretanto, em Setembro, o Governo indiano decidiu retirar as suas tropas, que constituem cerca de um quarto da força das nu na Serra Leoa. Tal obrigou o Secretário-Geral a lançar-se numa ronda de contactos internacionais com o fim de solicitar a vários países as tropas necessárias para cobrir a retirada indiana<sup>50</sup>.

As nu estão efectivamente em crise. A onu é contestada principalmente porque os Estados não pagam as suas contribuições, atribuem às nu responsabilidades demasiado vastas e culpam a Organização de todos os fracassos. As nu são, por natureza, uma organização intergovernamental com poucos ou nenhuns poderes autónomos, estando a sua eficácia dependente do sentido de unidade entre as várias potências representadas no cs<sup>51</sup>. Fazer das nu uma organização mais robusta requer, é certo, reformar a instituição e torná-la mais ágil e eficaz. Mas requer, também, os poderes e os meios para lidar com uma conflitualidade que parece não cessar e que desafia os mecanismos tradicionais de resolução dos conflitos. Requer, sobretudo, que as principais potências, e especialmente os eua, se entendam quanto àquilo que pretendem da Organização.

## Notas

<sup>1</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished: A U.S. – U. N. Saga*, Londres, I. B. Tauris, 1999, p. 24.

<sup>2</sup> *Id.*, p. 25.

<sup>3</sup> Michael W. Doyle, «Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping», in Olara A. Otannu e Michael W. Doyle, eds., *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Rowman & Littlefield Publ., Lanham, MD, 1998, p. 4.

<sup>4</sup> Cit. in Edward Mortimer, «Under What Circumstances Should the UN Intervene Militarily in a “Domestic” Crisis?», in Otannu e Doyle, eds., *op. cit.*, p. 114.

<sup>5</sup> Michael Renner, «In Focus: UN Peacekeeping: An Uncertain Future», *Foreign Policy in Focus*, vol. 5, n.o 28, Setembro de 2000 ([www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol5/v5n28peace.html](http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol5/v5n28peace.html)).

<sup>6</sup> Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment: Priorities for a Turbulent World*, National Defense University, Institute for National Strategic Studies, cap. 2, p. 232 ([www.ndu.edu/inss/sa99/sa99cont.html](http://www.ndu.edu/inss/sa99/sa99cont.html)).

<sup>7</sup> Doyle, *op. cit.*, p. 5.

<sup>8</sup> Tonny Brems Knudsen, «Humanitarian Intervention Revisited: Post-Cold War Responses to Classical Problems», in Michael Pugh, ed., *The UN, Peace and Force*, Londres, Frank Cass, 1997, pp. 153-154.

<sup>9</sup> Cit. in Benjamin Rivlin, «un Reform from the standpoint of the United States», Paper, 25 de Setembro de 1995, p. 9.

<sup>10</sup> Thomas M. Franck, «A Holistic Approach to Building Peace», in Otannu e Doyle, eds., *op. cit.*, p. 277.

<sup>11</sup> «The UN Financial Crisis», ([www.un.org/News/facts/finance.htm](http://www.un.org/News/facts/finance.htm)). O lançamento da operação no Kosovo deve alterar, contudo, estes números.

<sup>12</sup> «U. N. Withdrawal Act», H. R. 2535, 104th Congress, 1st Session, 25 de Outubro de 1995.

<sup>13</sup> V. Daniel P. Moynihan, *A Dangerous Place*, Boston, Little Brown & Co., 1978. Apesar de ter servido sob duas administrações republicanas, o Senador Daniel P. Moynihan era democrata.

<sup>14</sup> Cit. in Rivlin, *op. cit.*, p. 1.

<sup>15</sup> Colum Lynch, «Sen. Helms Offers Cooperation, then Castigates United Nations», *The Washington Post* (electr. ed.), 21 de Janeiro de 2000.

<sup>16</sup> Rivlin, *op. cit.*, p. 2.

<sup>17</sup> Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 143.

<sup>18</sup> Stefan Halper, «A Miasma of Corruption: The United Nations at 50», *CATO Policy Analysis*, n.o 253, 30 de Abril de 1996 ([www.cato.org/pubs/pas/pa-253.html](http://www.cato.org/pubs/pas/pa-253.html)).

<sup>19</sup> V. Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 15.

<sup>20</sup> «The UN Financial Crisis».

<sup>21</sup> Cliff Kincaid, «The United Nations Debt: Who Owes Whom?», *CATO Policy Analysis*, n.o 304, 23 de Abril de 1998.

<sup>22</sup> Beverly LaHaye, «The So-called United Nation's "Debt"», Fevereiro de 1998 ([http://www.cwfa.org/library/nation/1998-02\\_un-debt.shtml](http://www.cwfa.org/library/nation/1998-02_un-debt.shtml)).

<sup>23</sup> Lynch, *op. cit.*

<sup>24</sup> United Nations Update, Spring 1999, «United Nations Treaties in Trouble: US-UN Relations for the 106th Congress», Zarrin Caldwell, 17 de Março de 1999 ([www.dcwatch.com/lwvdc/lwv9904d.htm](http://www.dcwatch.com/lwvdc/lwv9904d.htm)).

<sup>25</sup> U. S. Department of State, Office of the Spokesman, «U. S. Payments to the United Nations», Press statement by James B. Foley, 21 de Dezembro de 1999. «U.S. Plan for Paying UN Arrears», Fact Sheet, Bureau of International Organization Affairs, State Dept., 3 de Dezembro de 1999.

<sup>26</sup> Renner, *op. cit.*

<sup>27</sup> «The UN Financial Crisis».

<sup>28</sup> Colum Lynch, «Helm's View Is Not U.S.'s, Albright Tells U. N.», The Washington Post (electr. ed.), 25 de Janeiro de 2000.

<sup>29</sup> Vide o recente Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305 – S/2000/809 que sublinha algumas das conclusões deste trabalho. O painel foi criado em Março de 2000 para encetar uma reflexão profunda sobre a capacidade das nu em conduzir com eficácia operações de paz e para apresentar recomendações tendentes a melhorar a performance das mesmas ([www.un.org/peace/reports/ /peace\\_operations](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations)).

<sup>30</sup> Adam Roberts, «Communal Conflict as Challenge», in Otannu e Doyle, eds., *op. cit.*, p. 44.

<sup>31</sup> Esta operação de bombardeamento de alvos sérvios na Bósnia foi lançada na sequência do atentado ao mercado de Sarajevo que causou trinta e sete vítimas. A investigação, levada a cabo por pessoal da onu e da otan concluiu que a responsabilidade do atentado era dos sérvios bósnios.

<sup>32</sup> Adam Roberts, «From S. Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force», *Survival*, vol. 37, n.o 4, Inverno de 1995-1996, p. 17.

<sup>33</sup> Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 234-235.

<sup>34</sup> J. M. Sanderson, «Dabbling in War: The Dilemma of the Use of Force in United Nations Intervention», in Otannu e Doyle (eds.), *op. cit.*, pp. 158-159.

<sup>35</sup> *Id.*, p. 160.

<sup>36</sup> Cit. in Adam Roberts, «The United Nations and International Security», *Survival*, vol. 35, n.o 2, Verão de 1993, p. 18.

<sup>37</sup> *Id.*, p. 18.

<sup>38</sup> Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 103-106.

<sup>39</sup> Franck, *op. cit.*, p. 275.

<sup>40</sup> *Id.*, p. 277.

<sup>41</sup> *Id.*, p. 276.

<sup>42</sup> Karen Mingst e Margaret P. Karns, *The United Nations in the Post-Cold War Era*, Boulder, Colo., Westview Press, 1995, pp. 91-92.

<sup>43</sup> Franck, *op. cit.*, p. 283.

<sup>44</sup> Vide «Setting the Record Straight: UN Peacekeeping» ([www.un.org/News/facts/peacefct.htm](http://www.un.org/News/facts/peacefct.htm)).

<sup>45</sup> Franck, *op. cit.*, p. 290.

<sup>46</sup> Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 96-97.

<sup>47</sup> Roberts, «Communal Conflict», p. 49.

<sup>48</sup> Citado em Rivlin, *op. cit.*, p. 10.

<sup>49</sup> Colum Lynch, «Helm's View Is Not U.S.'s, Albright Tells U. N.», *The Washington Post* (electr. ed.), 25 de Janeiro de 2000.

<sup>50</sup> Colum Lynch, «India to Withdraw U.N. Force from Sierra Leoa», *The Washington Post*, 21 de Setembro de 2000.

<sup>51</sup> Council on Foreign Relations, *American National Interest and the United Nations*, Report of the Independent Task Force, 1996, p. 6.