



# RESUMO DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

## Lições aprendidas com as operações de paz em África

POR PAUL D. WILLIAMS

- ◆ Desde o ano 2000 foram mobilizadas 40 operações de paz para 14 estados africanos.
- ◆ Para serem bem-sucedidas, as operações de paz devem fazer parte e não servirem de substituto de uma estratégia política e processo de paz eficazes.
- ◆ Os mentores de políticas devem ultrapassar a preocupação com o número de pessoal destacado para cada missão e concentrarem-se nas capacidades necessárias para criação dos efeitos políticos desejados.
- ◆ A conservação da legitimidade é uma peça fundamental para que as operações sejam bem-sucedidas.

### DESTAQUES

A redução da incidência de conflitos armados continua a ser uma prioridade para África. Os recentes conflitos no Continente africano mataram milhões de pessoas e deslocaram muitas mais, deixando-as ao sabor da violência, doença e desnutrição. Estes conflitos também traumatizaram uma geração de crianças e jovens, quebraram laços de confiança e estruturas de autoridade nas comunidades locais, fracturaram os sistemas de ensino e saúde, interromperam as vias de transporte e infra-estruturas e provocaram danos incalculáveis ao sistema ecológico do continente desde o solo e cursos de água até à flora e fauna. Em termos financeiros, o custo directo e indirecto destes conflitos ultrapassa os 700 mil milhões de dólares.<sup>1</sup>

As operações de paz são, sem dúvida, o principal instrumento internacional para conter o conflito em

África. Desde o ano 2000 que foram gastos só pelas Nações Unidas (UN) mais de 32 mil milhões de dólares em 12 operações de paz no continente, para as quais o governo norte-americano contribuiu com cerca de um quarto. Para alguns, isto foi um bom investimento. O Human Security Brief 2007, por exemplo, concluiu que o aumento das operações de paz desde meados da década de 90, foi um factor decisivo para o declínio de 60 por cento no número e magnitude de conflitos em África durante o mesmo período.

O actual ressurgimento das operações de paz teve início em 1999 com as missões da ONU na Serra Leoa e na República Democrática do Congo (RDC) após a retirada, liderada pelos EUA, da manutenção da paz em África em consequência do chamado “Black Hawk Down Episode” (Batalha de

## O QUE SÃO AS OPERAÇÕES DE PAZ?

As operações de paz envolvem o destacamento de forças uniformizadas (agentes policiais e/ou militares) com a missão de:

- ◆ Colaborarem na prevenção de conflitos armados através de apoio ao processo de implementação da paz.
- ◆ Servirem como um instrumento de observação ou colaboração na implementação de cessar-fogos ou acordos de paz.
- ◆ Fazer cumprir cessar-fogos, acordos de paz ou a vontade do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o estabelecimento de uma paz estável.

Isto engloba operações da ONU, operações autorizadas pela ONU e operações externas às Nações Unidas que podem variar desde pequenas missões de observação e de reforma do sector da segurança envolvendo menos de 50 membros até operações multidimensionais envolvendo dezenas de milhares de soldados, agentes policiais e civis.

Mogadíscio) em Mogadíscio, em Outubro de 1993. A partir daí, foram destacadas 40 missões (see table) para 14 estados africanos, muitas das quais em ambientes hostis com uma longa lista de missões difíceis a cumprir. Estas missões foram empreendidas por várias organizações internacionais, principalmente a ONU, a União Africana (UA), e a União Europeia (UE). Um pequeno número de acções foi também levado a efeito por estados individuais, principalmente a França, África do Sul e Reino Unido.

Este ressurgimento indica que os governos (tanto internos como externos à África) encararam as operações de paz como um instrumento viável e eficaz para gestão dos conflitos. Em alguns aspectos esta percepção justifica-se. Entre outros, as operações de paz prestaram assistência a vários estados durante a transição da guerra para a paz; ajudaram a mitigar as crises humanitárias e a proteger civis; alteraram os incentivos para a guerra e a paz entre os beligerantes, muitas vezes através da coacção activa dos “espoliadores”; colaboraram na redução das incertezas entre as diferentes partes em conflito; ajudaram a prevenir

acidentes e a controlar escaramuças que poderiam, eventualmente, culminar numa guerra, e moderaram o diálogo político entre os grupos beligerantes.

Mas estas operações também criaram polémica. No terreno, as forças de manutenção da paz nem sempre extinguiram as chamas da guerra ou protegeram as suas vítimas civis. Além disso, muitos elementos (militares e civis) de várias organizações têm sido alvo de acusações de incompetência, corrupção e exploração sexual das pessoas que deveriam proteger. Na ONU, algumas destas missões criaram tensões porque os estados ocidentais em particular têm tentado estabelecer operações cada vez mais ambiciosas com maior número de pessoal ao mesmo tempo que se mostram relutantes no destacamento dos seus próprios soldados ou na disponibilização de materiais suficientes. Este facto tem produzido um significativo desfasamento entre os estados que tomam as principais decisões estratégicas e os que arriscam o seu pessoal no terreno. Em termos financeiros, o custo destas operações tem vindo a aumentar numa altura em que a recente crise económica contraiu os recursos.

Esta breve descrição revê as principais lições estratégicas e operacionais aprendidas por meio de 40 operações de paz destacadas para África desde o ano 2000 com o objectivo de tornar estas e outras operações futuras, instrumentos mais eficazes na resolução dos conflitos.

Paul D. Williams é Professor Adjunto na Elliott School of International Affairs da George Washington University. Entre as publicações da sua autoria destaca-se *Compreender os Esforços de Manutenção da Paz (Understanding Peacekeeping)*, 2d ed. (Polity Press, 2010).

## PRINCIPAIS LIÇÕES

Há várias lições específicas a retirar das missões mas dessas, seis merecem um destaque especial.

**Uma estratégia política eficaz é uma condição prévia para o êxito.** A manutenção da paz é um instrumento, não uma estratégia. Para terem sucesso, as operações de paz devem estar inseridas numa estratégia política e processo de paz eficazes e não ser um substituto destes. Sem uma estratégia política viável, as operações de paz não devem ser uma resposta automática a todas as guerras. Como referiu recentemente Susan Rice, a Embaixadora dos EUA perante a ONU, “as forças de manutenção da paz não podem fazer tudo e estar em todas as partes”. Primeiro que tudo, não devem ser destacadas para zonas de guerra activas a não ser que façam parte de um processo político viável para gestão ou resolução do conflito, nem devem ser destacadas a não ser que contem com a cooperação activa do(s) governo(s) anfitrião(ões) em questão. Em geral devem evitar cruzar o que tem sido chamado a “linha de Darfur”—“destacar para onde não existe um consentimento (real) do estado.”<sup>2</sup> Se os civis estão a ser sistematicamente massacrados pelos seus próprios governos e a sociedade internacional quer pôr cobro a essa situação, então é necessária uma intervenção para o restabelecimento da paz e não uma operação de manutenção da paz.

**A coordenação estratégica é fundamental.** Geralmente, as operações de paz envolvem vários intervenientes (estados, organizações internacionais e organizações não governamentais [ONGs]) a trabalhar no mesmo ambiente; é por isso que a coordenação estratégica entre estes organismos é fundamental e tem mais probabilidades de existir se os mentores de políticas reconhecerem pelo menos três coisas. Primeiro, uma vez que organizações diferentes terão sempre as suas próprias agendas, a coordenação tem de ser tratada como um exercício político, não apenas técnico. Em segundo lugar, desde o início da década de 1990 que a ONU se tem revelado claramente como a mais importante organização para os esforços de manutenção da paz em África. Também houve outras instituições que desempenharam papéis importantes — particularmente a UA que destacou mais de 15.000 agentes de manutenção da paz e a UE que realizou sete operações de paz no continente. É por isso que a coordenação estratégica em África

se deve concentrar no desenvolvimento de uma divisão sensata do trabalho no seio do complicadonexo ONU–UA–UE; vindo a esclarecer como é que os organismos sub-regionais, incluindo as brigadas regionais da Força Africana de Prontidão se devem relacionar com a UA; e assegurar que os mentores de políticas não sobrevalorizam as actuais capacidades da UA.<sup>3</sup> Em terceiro lugar, os mentores de políticas devem trabalhar seriamente para garantirem que os principais intervenientes — especialmente os estados que contribuem com recursos humanos e membros da instituição que emite a autorização — partilham uma visão idêntica dos objectivos, mandato e regras de empenhamento (RdE) da operação.

**Os fins e os meios devem estar sincronizados.** Para serem bem-sucedidos os agentes de manutenção da paz necessitam dos recursos necessários para cumprirem os seus objectivos. Esta questão tem, pelo menos, duas dimensões. Em primeiro lugar, os objectivos de uma operação não devem ser contraditórios nem tecnicamente impraticáveis. Devem ser estabelecidos em mandatos claros e flexíveis com regras de empenhamento adequadas. Por exemplo, os mentores de políticas devem evitar “dores de cabeça estratégicas” como a da Missão da ONU na RDC (MONUC), que recebeu ordens para prestar

**“as forças de manutenção da paz não devem ser destacadas para zonas de guerra activas a não ser que integradas num processo político viável para gestão ou resolução do conflito”**

assistência a sucessivos governos congolezes que faziam tanto parte do problema do país como os próprios rebeldes. Em segundo lugar, assim que mandatados, os mentores de políticas devem evitar o desenvolvimento de grandes discrepâncias entre os níveis de forças autorizados e o número actual de forças no terreno. Estas lacunas no pessoal não só prejudicam a capacidade da missão para tomar partido da chamada oportunidade de ouro imediatamente após a cessação do conflito mas também assinalam às partes envolvidas a falta de vontade política dentro da organização que deu a autorização. O que é positivo é que com excepção do primeiro ano da operação

TABELA. OPERAÇÕES DE PAZ EM ÁFRICA, DE 2000 A 2009

Missão	Local	Datas	Tamanho <sup>1</sup>
MINURSO	Saara Ocidental	1991–	237
ECOMOG 2	Serra Leoa	1997–2000	approx. 14,000
MINURCA	República Centro- Africana (RCA)	1998–2000	1,350
MONUC a	República Democrática do Congo (RDC)	1999–2002	4,278
UNAMSIL	Serra Leoa	1999–2005	17,670
Comissão de Monitorização Conjunta da OUA	RDC	1999–2000	43
UNMEE	Etiópia, Eritreia	2000–2008	4,200
OLMEE/AULMEE	Etiópia, Eritreia	2000–2008	43
<i>Operação Palliser</i>	Serra Leoa	2000	approx. 1,300
SAPSD	Burundi	2001–2003	750
OMIC 2	Comoros	2001–2002	14
Força CEN–SAD	RCA	2001–2002	300
ECOMICI	Costa do Marfim	2002–2004	approx. 1,500
<i>Operação Licorne</i>	Costa do Marfim	2002–	4,000
FOMUC	RCA	2002–2008	380
JMC e IMU	Sudão	2002–2005	24
OMIC 3	Comoros	2002	39
MINUCI	Costa do Marfim	2003–2004	76
MONUC b	RDC	2003–	approx. 18,408
UNMIL	Libéria	2003–	13,600
ECOMIL	Libéria	2003	3,600
<i>Operação Artemis/IEMF</i>	RDC	2003	2,205
AMIB	Burundi	2003–2004	3,250
ONUB	Burundi	2004–	5,770
ONUCI	Costa do Marfim	2004–	9,216
AMIS	Sudão	2004–2007	approx. 7,700
MIOC	Comoros	2004	41
UNMIS	Sudão	2005–	9,952
EUPOL Kinshasa	RDC	2005–2007	approx. 30
EUSEC RD Congo	RDC	2005–	44
EU Apoio da AMIS 2	Sudão	2005–2007	approx. 50
EUFOR–RD Congo	RDC	2006	2,275
AMISEC	Comoros	2006	1,260
MAES	Comoros	2007–2008	350
AMISOM	Somália	2007–	5,000
EUFOR–Chade	Chade	2007–2009	3,700
MINURCAT	Chade/República Centro- Africana	2007–	3,030
UNAMID	Sudão	2008–	19,600
<i>Operação Democracia nas Ilhas Comoros</i>	Comoros	2008	1,800
MICOPAX	RCA	2008–	500
EU SSR–Guiné Bissau	Guiné-Bissau	2008–	33

CÓDIGO DE CORES:

Missões da ONU	Missões autorizadas pela ONU	Missões reconhecidas pela ONU	Missões externas à ONU
----------------	------------------------------	-------------------------------	------------------------

## CÓDIGO DAS SIGLAS:

- *AMIB* = Missão Africana no Burundi
- *AMIS* = Missão da UA no Sudão
- *AMISEC* = Missão da UA para Apoio das Eleições nas Ilhas Comoros
- *AMISOM* = Missão da UA na Somália
- *AULMEE* = Missão de Ligação/Enlace da AU para a Etiópia e a Eritreia
- *CEN-SAD* = Comunidade dos Estados do Sael e do Saara
- *ECOMICI* = Missão na Costa do Marfim da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)
- *ECOMIL* = Missão da ECOWAS na Libéria
- *ECOMOG* = Grupo de Monitorização da ECOWAS
- *EU SSR* = Reforma do Sector da Segurança da União Europeia (UE)
- *EUFOR* = Força da UE
- *EUFOR-RD Congo* = Força da UE para a República Democrática do Congo
- *EUPOL* = Missão de Policiamento da UE
- *EUSEC RD Congo* = Missão Consultiva e de Assistência da União Europeia em matéria de reforma do sector da segurança na República Democrática do Congo (RDC)
- *FOMUC* = Força Multinacional da República Centro-Africana (RCA)
- *IEMF* = Força Provisória de Emergência Multinacional
- *IMU* = Unidade de Monitorização Internacional
- *JMC* = Comissão Militar Conjunta
- *MAES* = Missão da UA para Assistência Eleitoral e de Segurança das Comoros
- *MICOPAX* = Missão para a Consolidação da Paz na RCA
- *MINUCI* = Missão da ONU na Costa do Marfim
- *MINURCA* = Missão da ONU na RCA
- *MINURCAT* = Missão da ONU na RCA e no Chade
- *MINURSO* = Missão de Observação da ONU para o Referendo no Saara Ocidental
- *MIOC* = Missão de Observação da UA nas Ilhas Comoros
- *MONUC* = Missão da ONU na República Democrática do Congo
- *OAU* = Organização da Unidade Africana
- *OLMEE* = Missão de Ligação/Enlace da OUA na Etiópia e Eritreia
- *OMIC* = Missão da OUA para as Ilhas Comoros
- *ONUB* = Operação da ONU no Burundi
- *ONUCI* = Operação da ONU na Costa do Marfim
- *SAPSD* = Destacamento de Apoio à Protecção Sul-africana
- *UNAMID* = Missão Conjunta da UA e da ONU no Darfur
- *UNAMSIL* = Missão da ONU na Serra Leoa
- *UNMEE* = Missão da ONU na Etiópia e Eritreia
- *UNMIL* = Missão da ONU na Libéria
- *UNMIS* = Missão da ONU no Sudão.

## NOTE

<sup>1</sup> Estimativa do número máximo destacado.

conjunta em Darfur, no Sudão, por parte da UA e da ONU (UNAMID), a ONU tem realizado um progresso substancial na redução das suas taxas de vacatura. No entanto, a UA falhou pelo facto de não ter destacado rapidamente o número autorizado de tropas nas suas missões no Burundi, Sudão e Somália. Na Somália, a UA ainda luta por alistar e destacar a força de manutenção da paz de 8.000 pessoas que autorizou para a operação em Janeiro de 2007. A redução das taxas de vacatura na UA exige o reforço de um consórcio mais amplo de países contribuintes com tropas e policiamento e a procura de maiores capacidades estratégicas para transporte de pessoal para o terreno das operações.

**Definir e executar operações “robustas”.** Em 2000, o chamado Relatório Brahimi concluiu que, após destacadas, as operações de paz devem basear-se numa doutrina robusta, na postura das forças e nas RdE que não “cedem a iniciativa aos seus atacantes”<sup>4</sup>. Isto permitir-lhes-ia cumprir as missões para que foram man-

datadas assim como protegerem o seu pessoal e civis locais. Idealmente, as unidades militares inseridas nas operações de paz deveriam ser suficientemente fortes para impedirem que a outra parte as atacassem e aos civis. Isto é importante porque as missões fracas frequentemente caem presa fácil dos espoliadores. No início da década centenas de forças de paz da ONU foram feitas reféns dos rebeldes na Serra Leoa. Até ao fim da década (finais de 2009), dois membros das forças de manutenção da paz da UNAMID, tomados como reféns em Darfur durante mais de 100 dias, foram libertos relativamente ilesos. Apesar de ser difícil argumentar contra a ideia de “robustez” por princípio, o seu significado prático necessita de ser melhor explicado. As operações que pressupõem a ameaça ou o uso da força para protecção da missão, dos civis e do seu próprio pessoal devem ser claramente autorizadas em conformidade com o Capítulo VII da Carta da ONU. Mas isto por si só não explica que tipo de capacidades militares ou RdE são mais adequadas para uma operação em particular.

**Concentração nos efeitos, não apenas nos números.** Os problemas relacionados com a constituição da força — ou seja, colocar rapidamente no terreno suficientes agentes de manutenção da paz — tem constituído sempre um componente crucial das operações de paz. No entanto, para terem sucesso, as operações de paz devem criar certos efeitos políticos no terreno como a coação dos espoliadores, a protecção dos campos de refugiados e das vias de abastecimento ou a promoção do estado de Direito. Em consequência, os mentores de políticas devem ultrapassar a preocupação restrita de destacarem um

**“as forças de manutenção da paz nunca têm um controlo total da sua legitimidade porque esta depende da percepção de outros intervenientes”**

certo número de pessoal para cada missão e concentrarem-se, em vez disso, nas capacidades necessárias para criação dos efeitos políticos desejados. Quanto maior for a complexidade das missões dadas aos agentes de manutenção da paz, maior especialização estes necessitam. Entre as unidades mais importantes para as operações multidimensionais destacam-se as de engenharia e médicas, capacidades de comunicações e logística, conhecimento do terreno, unidades de policiamento,<sup>5</sup> e forças especiais. A esta lista deve ainda ser acrescentada a necessidade geral para uma maior participação de mulheres nas forças de manutenção da paz devido aos importantes papéis que estas podem desempenhar na recolha de informações, policiamento e resposta aos desafios colocados pela violência sexual e baseada no género. Também é crucial a existência de veículos adequados, particularmente veículos blindados, para transporte de pessoal, helicópteros e veículos aéreos não-tripulados. Estes terão de vir de fora do continente uma vez que actualmente os estados africanos disponibilizam muito poucas das 26 unidades de engenharia da ONU ou dos seus 177 helicópteros.

**Questões de legitimidade.** A conservação da legitimidade das operações de paz aos olhos das respectivas audiências — incluindo as partes em conflito, civis locais, ONGs internacionais e governos estrangeiros — é um elemento fundamental para que

a missão seja bem-sucedida. É importante realçar que as forças de manutenção da paz nunca têm um controlo total da sua legitimidade porque esta depende da percepção dos outros intervenientes. Esta situação torna-se mais complexa devido à eventualidade das audiências poderem chegar a diferentes conclusões sobre a legitimidade do mesmo interveniente ou da mesma acção. As operações consideradas legítimas têm mais probabilidades de cumprirem os seus objectivos pela maior facilidade de atrair pessoal, fundos e apoio político e pela colaboração dos locais na forma de disponibilização de informações úteis e outras formas de assistência. As operações consideradas ilegítimas enfrentarão dificuldades em ambas as áreas como aconteceu com a missão da UA na Somália, a um preço considerável. Independentemente dos pormenores da missão, a legitimidade de uma operação de paz pode ser corroída por várias formas de comportamento especialmente quando as forças de manutenção da paz são acusadas de cometer crimes de guerra — por exemplo, a Missão da União Africana na Somália (AMISOM), incapaz de proteger os civis da violência (UNAMSIL, AMIS, MONUC), da corrupção (MONUC, AMISOM), e da exploração e abuso sexual (MONUC, UNMIL). O potencial para o comportamento ilegítimo será reduzido se for garantido que os membros das forças de manutenção da paz serão bem formados para lidarem com os desafios a enfrentar no terreno, para seguirem códigos de ética profissional, que serão pagos adequadamente durante o seu destacamento e que estarão sujeitos a punição se forem culpados de actos ilegais.

## **IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS**

À luz destas lições, podem ser tomadas várias medidas práticas para abordagem dos desafios levantados pelas actuais operações de paz em África.

**Clarificar as acções das missões.** Primeiro que tudo, é necessário um melhor esclarecimento das acções que as forças de manutenção da paz devem levar a cabo (e as que ultrapassam o seu âmbito de acção). Assim que se chegar a acordo, estas devem ser traduzidas numa doutrina, princípios orientadores, missões e RdE claras. O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU em particular, tem feito alguns avanços importantes nestas áreas nos últimos anos, nomeadamente através da publi-

cação de Princípios e Directrizes. Mas alguns tópicos prioritários ainda requerem maior atenção, incluindo os esquemas de desarmamento, desmobilização e re-integração; iniciativas de reforma do sector da segurança; protecção civil; funções do estado de Direito e o papel dos militares na disponibilização de ajuda humanitária. A falha central nos debates internacionais continua a centrar-se na questão se as operações de paz devem preencher outras acções mais amplas de manutenção da paz --para além das necessárias para disponibilizar estabilidade militar no terreno. Sem um maior consenso sobre estas questões fundamentais será impossível conceber missões e currículos eficazes para “formação” de agentes das forças de manutenção ou para saber de que recursos é que as missões necessitam.

**Priorizar as operações de paz para apoio de processos de paz eficazes.** Os mentores de políticas devem colocar mais recursos na concepção de processos de paz eficazes que abordem as causas assim como os sintomas dos conflitos armados. Na realidade, os méritos do destacamento de uma operação de paz em particular devem ser avaliados em referência directa às perspectivas de construção de um processo de paz bem-sucedido. O impasse dos processos de paz no Sudão e na Somália --assim como na RDC e na Costa do Marfim-- enfatizam a importância deste aspecto. A construção de um processo de paz eficaz não diz respeito apenas à disponibilização de mais verbas — apesar dos fundos bem aplicados também ajudarem; pelo contrário, requer a disponibilização de uma mediação melhor executada e sustentada de altas figuras políticas assim como uma maior assistência organizacional. Além disso, os mediadores e as suas equipas que se encontram permanentemente na região em questão têm mais probabilidades de provocarem um impacto positivo do que os enviados especiais que fazem apenas “visitas de médico” à zona do conflito em questão. A mediação eficaz requer a capacidade para o envolvimento num diálogo sustentado com muitos grupos locais, não apenas com líderes das facções armadas. Apesar de Darfur ser provavelmente o melhor exemplo de um conflito que atraiu uma extraordinária atenção internacional --e que falhou em ser traduzido num processo de paz eficaz-- o Painel de Alto Nível da UA sobre Darfur representa um modelo útil para a estimulação de um

processo de reconciliação e é digno de réplica em qualquer outro lugar.

**Conceber melhores estratégias de entrada e de saída.** Saber quando e onde destacar operações de paz --e quando as fazer regressar-- é uma questão fundamental mas não suficientemente debatida. Relativamente à entrada--isto é, à participação em tais missões--a questão do consentimento tem de ser repensada: de quem parte o consentimento essencial? De quem é desejável mas não essencial? E que deve ser feito se estes intervenientes retiram o seu consentimento ou colocam condições adicionais após o destacamento das forças de manutenção da paz? Em particular, os mentores de políticas têm de decidir como devem proteger os civis quando um governo perpetra atrocidades contra o seu próprio povo. Quanto maior for o nível de consenso internacional nestas questões fundamentais, melhor será. A falta de consenso complica a situação quando se trata de decidir sobre uma estratégia de saída. Realmente, as questões sobre as estratégias de saída apropriadas e os referenciais para avaliação de um contínuo desempenho necessitam de uma análise mais sistemática. Isto é particularmente importante quando se trata de operações com componentes de edificação do Estado integradas nas suas missões e para as que con-

**“saber quando e para onde destacar operações de paz e quando é que elas devem regressar é uma questão fundamental por debater”**

tribuem para o reforço da autoridade do Estado em face dos rebeldes armados (por exemplo, AMISOM e MONUC). Combinados com a questão do consentimento, estes referenciais ajudariam a esclarecer como proceder quando surgem debates sobre como e quando se devem terminar as operações (como está a acontecer actualmente com a UNMIL, MINURCAT e MONUC). Pelo menos, os altos oficiais responsáveis pela manutenção da paz (militares e civis) acabados de regressar do terreno deveriam reunir-se regularmente com analistas para reflectirem sobre estes assuntos e registar as suas conclusões.

**Disponibilizar mais e melhores recursos.** A falha das operações de paz prejudica seriamente a

credibilidade da(s) organização(ões) envolvida(s), prejudica os civis locais e, por vezes, coloca ainda em risco a própria noção de manutenção da paz. Em consequência, assim que é tomada a decisão de destacar uma operação, deve ser despendido o máximo esforço internacional para assegurar o seu êxito. Com o passar do tempo, uma “massa crítica” de missões bem-sucedidas intensificará as operações de manutenção da paz e fortalecerá a credibilidade do Conselho de Segurança da ONU e de outros intervenientes no processo como a UA e a UE. É por isso que as forças de manutenção da paz merecem que lhes sejam dados mais e melhores recursos. São necessários recursos nomeadamente para evitar “esticar” excessivamente: (1) o período de serviço do pessoal; (2) o uso excessivo dos activos/capacidades e das finanças; e (3) o comando e controlo da sede. As insuficiências de pessoal e das capacidades do tipo mencionado anteriormente devem ser relativamente fáceis de ultrapassar se as potências militares mais avançadas do mundo estivessem mais comprometidas com as operações de paz da ONU. Na UA, tem sido necessário persuadir um maior número dos 53 membros da organização a formarem e destacarem as suas tropas e autoridades policiais para desempenharem operações de paz. Em termos financeiros, os custos têm vindo a aumentar consistentemente à medida que é solicitado às operações de paz que desempenhem mais e mais acções, muitas vezes em ambientes inóspitos. As boas notícias são que, comparativamente às operações realizadas pelos estados militares mais avançados da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a manutenção da paz por parte da ONU faz sentido do ponto de vista financeiro. Situado em cerca de 8 mil milhões de dólares durante 2008 e 2009, o orçamento da ONU para as operações de paz é inferior a 1 por cento dos gastos militares globais. Em relação às estruturas de comando e controlo, é necessário mais pessoal de gestão especializado no seio dos relevantes secretariados das principais organizações, particularmente da ONU e da UA.

**Recrutamento de mais civis.** Uma parte importante da resolução destes problemas de uso excessivo dos recursos reside no reforço da participação dos elementos civis nas operações de paz, especialmente dos agentes policiais e civis

especializados em assuntos relacionados com o estado de Direito, engenharia, agricultura e outras questões relacionadas com o desenvolvimento. Apesar do destacamento de civis poder ficar mais caro do que o de tropas, quando o objectivo estratégico de uma operação envolve o reforço de uma paz auto-sustentável e não apenas o desempenho de acções militares específicas, eles constituem um componente essencial da missão e devem ser devidamente priorizados. É por isso que os mentores de políticas devem pensar seriamente sobre onde vão encontrar um número significativo de civis bem qualificados e como persuadi-los a dedicarem períodos de tempo consideráveis ao trabalho com as operações de paz. É importante referir que também se deve incluir a contratação de mais civis locais e estrangeiros. A criação simultânea de contingentes mais amplos de altos funcionários bem qualificados para as missões também terá um grande impacto na abordagem do comando e controlo dos desafios identificados anteriormente.

## CONCLUSÃO

As operações de paz em África revelaram simultaneamente algumas das melhores e piores vertentes da manutenção da paz. Apesar de serem alvo de muitas críticas válidas e de apresentarem vários defeitos, as operações de paz continuam a ser o principal instrumento da sociedade internacional para a gestão de conflitos e as provas empíricas sugerem que têm contribuído para o declínio do conflito em muitos territórios devastados pela guerra. Usando um cliché, se as operações de paz não existissem teriam de ser inventadas; no entanto, como qualquer boa criação, é necessária uma reforma para avaliação dos elementos que funcionam bem e alteração dos que falharam. Da mesma forma, os mentores de políticas e os analistas devem trabalhar no sentido de darem directivas operacionais sensatas, missões claras e recursos suficientes às operações de paz para que estas possam cumprir os objectivos propostos. As histórias de êxito que adviriam, contribuiriam para a tendência decrescente do número e magnitude dos conflitos em África e reduziriam os custos humanos e económicos da violência, abrindo, assim, a porta a um desenvolvimento mais dinâmico e sustentado.

## NOTAS

<sup>1</sup> Baseado na estimativa de Paul Collier segundo a qual o custo de cada guerra civil “típica” num país de baixos rendimentos é de cerca de 64 mil milhões de dólares. Consultar <<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm>>. Uma estimativa conservadora permite identificar cerca de 11 guerras deste tipo em África desde o ano 2000 (Angola, Burundi, Chade, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Libéria, Nigéria, Somália, Sudão [duas vezes], e Uganda).

<sup>2</sup> Bruce Jones et al., Construindo a partir do Relatório Brahimi: A Manutenção da Paz numa Era de Incertezas Estratégicas (New York: Centro de Cooperação Internacional, Abril de 2009), 12.

<sup>3</sup> Consultar Paul D. Williams, “As Operações de Paz da União Africana: Uma Análise Comparativa” Segurança Africana 2, nos. 2/3 (2009), 97–118.

<sup>4</sup> Relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU, documento da ONU A/55/305–S/2000/809 (New York: UN, 2000).

<sup>5</sup> Trata-se de unidades de policiamento especializadas, com blindados, compostas por cerca de 125 membros de um único país.

### CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Director: Embaixador (reformado)  
William M. Bellamy  
National Defense University  
300 Fifth Avenue, Building 21  
Fort McNair  
Washington, DC 20319-5066  
Telephone: + 1 202 685-7300  
Website: [www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)

### ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM DAKAR

Gerente Regional:  
Elisabeth Feleke  
Telephone: 221 33 869 61 00  
Email: [FelekeE@ndu.edu](mailto:FelekeE@ndu.edu)

### ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM ADIS ABABA

Vice-Gerente Regional:  
Mahlet Yared  
Telephone: 251 11 517 42 08  
Email: [YaredM@state.gov](mailto:YaredM@state.gov)

### RESUMOS DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

Editor: Dr. Joseph Siegle  
Telephone: + 1 202 685-6808  
Email: [SiegleJ@ndu.edu](mailto:SiegleJ@ndu.edu)

O Centro de Estudos Estratégicos de África apoia o desenvolvimento de políticas estratégicas dos EUA que visam a África, oferecendo programas académicos de alta qualidade e relevantes, fomentando a consciencialização e o diálogo sobre as prioridades estratégicas dos EUA e assuntos relacionados com segurança em África, criando redes de líderes militares e civis africanos, americanos, europeus e internacionais, assistindo as autoridades dos EUA na formulação de políticas eficazes para África e articulando as perspectivas africanas a autoridades dos EUA.



O Resumo de Segurança de África apresenta pesquisa e análise de especialistas do CEEA e eruditos, com o objectivo de avançar a compreensão das questões de segurança Africanas. As opiniões, conclusões e recomendações expressas ou implícitas são dos contribuintes e não refletem necessariamente a opinião do Departamento de Defesa dos Estados Unidos ou qualquer outro órgão do Governo Federal. Para mais informações sobre o CEEA, visite o Web site <http://www.africacenter.org>.

AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



<http://www.africacenter.org>

