



RESUMO DE SEGURANÇA EM ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Operações de Paz em África: Lições Aprendidas Desde o Ano 2000

POR PAUL D. WILLIAMS

- ◆ Mais de 50 operações de paz foram destacadas para 18 países africanos desde o ano 2000.
- ◆ A “Manutenção de Paz em Parceria”, que envolve a colaboração entre diversos intervenientes e instituições multilaterais e bilaterais, tem se tornado cada vez mais comum.
- ◆ A constituição das missões de paz deve centrar-se na procura dos meios necessários para cumprir os objectivos e não apenas na preocupação de garantir o número suficiente de tropas de manutenção de paz.
- ◆ As operações de paz devem ser consideradas como parte, e não substituto, de uma estratégia política eficazmente orientada para a resolução de conflitos.
- ◆ Manter a legitimidade é para os intervenientes internacionais e locais uma condição essencial para atingir objectivos.
- ◆ Continua a haver divergências internacionais quanto ao objectivo fundamental das operações de paz, em particular no que se refere ao emprego da força militar.

DESTAQUES

A conflitualidade violenta e o poder de organizações armadas não estatais continuam a ser características marcantes da África do século XXI. A violência organizada já matou milhões de pessoas e deslocou muitas mais, a quem deixou à mercê da violência, da doença e da desnutrição. A violência traumatizou, além disso, sucessivas gerações de crianças e jovens adultos, quebrou laços de confiança e estruturas de autoridade entre comunidades locais, e no seu próprio seio, fracturou sistemas de ensino e saúde, destruiu vias de comunicação e infraestruturas de transporte e provocou danos incalculáveis no sistema ecológico do continente, atingindo desde o solo e os cursos de água, até à flora e à fauna. Os custos, directo e indirecto, dos conflitos em África desde o ano 2000 foram calculados, em termos financeiros, em cerca de 900 mil milhões de dólares.¹ Fomentar processos de resolução de conflitos e identificar intervenientes capazes de fazer frente às organizações armadas não governamentais, quando as forças de segurança do país afectado não dispõem desta capacidade, é um duplo desafio que se coloca em termos de resposta política.

No confronto com estes grupos “sabotadores”² tem sido conferido às operações de paz um papel de liderança.

Assim aconteceu perante o al Shabaab na Somália, as Forças Democráticas de Libertação do Ruanda, os rebeldes M23 no leste da República Democrática do Congo (RDC), o Janjaweed, no Darfur, no Sudão, a al Qaeda no Magrebe Islâmico ou o Ansar al-Dine no norte do Mali.

Após a retirada geral de forças internacionais de manutenção de paz em África, liderada pelos EUA em Outubro de 1993, na sequência do episódio “Black Hawk down” em Mogadíscio, em finais da década de 1990 teve lugar no continente africano uma nova série de operações de paz, que incluiu missões na RDC, Serra Leoa e República Centro-Africana. No século XXI foram destacadas 52 operações de paz para 18 países africanos (ver Quadro). Desde 2011 foram destacadas 10 novas operações de paz para 8 países africanos, que foram geridas por um leque de organizações internacionais, principalmente Nações Unidas, União Africana (UA), União Europeia (UE) e Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Um pequeno número de operações foi conduzido pelas outras Comunidades Económicas Regionais (CER) africanas e por países individuais, principalmente França, África do Sul e Reino Unido.

O QUE SÃO OPERAÇÕES DE PAZ?

As operações de paz envolvem o destacamento de pessoal em uniforme (forças de polícia e/ou militares), com a missão de:

- ♦ Colaborar na prevenção de conflitos armados através do fornecimento de apoio ao processo de paz
- ♦ Servir de instrumento de observação ou prestar assistência na implementação de um cessar-fogo ou acordo de paz
- ♦ Fazer cumprir um cessar-fogo, acordo de paz ou a vontade do Conselho de Segurança da ONU, com a finalidade de instaurar uma paz duradoura

Isto aplica-se às operações da ONU, operações autorizadas pela ONU e operações externas à ONU, que podem ir desde pequenas missões de observação e de reforma do sector da segurança, envolvendo menos de 50 membros, até operações pluridimensionais, envolvendo dezenas de milhares de militares, agentes da polícia e civis.

Ao longo do período referido, as Nações Unidas têm sido o principal responsável pela manutenção da paz no continente. A organização gastou desde meados de 2006 mais de 36 mil milhões de dólares em operações de paz, e mantém presentemente cerca de 70 mil agentes de manutenção de paz em 11 operações em África (além do seu Gabinete de Apoio à Missão da UA na Somália, (United Nations Support Office for AMISOM - UNSOA).³ No entanto, desde 2003 a União Africana (UA) tem vindo a aumentar significativamente o número das suas missões, num esforço para aplicar no terreno o novo princípio de “não-indiferença”. Assim, a UA autorizou o destacamento de mais de 40 mil agentes de manutenção de paz para o Burundi, ilhas Comores, Darfur, Somália, África Central e Mali.⁴ Outra novidade importante é o aumento do número de operações que envolvem a colaboração de duas ou mais instituições internacionais, em particular a ONU, a UA e a UE, bem como parceiros bilaterais. Esta “manutenção de paz em parceria” passou a ser a nova norma em África, no termos da qual os Estados africanos fornecem a maior parte do pessoal, enquanto os outros intervenientes contribuem com meios significativos de assistência nas áreas do financiamento, treino, logística e planeamento.⁵

Apesar dos cenários difíceis para os quais são destacadas estas operações, e da longa lista de tarefas complexas que têm a cargo, muitas delas têm demonstrado ser um instrumento eficaz de gestão de conflitos.⁶ Entre as tarefas desempenhadas salientam-se as de assistência ao Estado no conturbado período de transição da guerra para a paz, os trabalhos de socorro em crises humanitárias e a protecção dos civis. As missões também têm contribuído para mudar a posição e atitudes das partes em conflito,

nalguns casos pela coacção exercida sobre os grupos de sabotadores, e têm contribuído igualmente para clarificar a situação aos olhos das várias partes em conflito; têm ajudado a prevenir acidentes e a controlar escaramuças que poderiam, de outro modo, ter culminado em guerra, e moderado o diálogo político entre os grupos beligerantes.

No entanto, estas operações também têm gerado controvérsias. No terreno, as forças de manutenção de paz nem sempre têm conseguido extinguir a violência, confrontar eficazmente grupos armados ilegais e proteger as vítimas civis. Mais grave ainda, um número muito elevado de agentes de manutenção de paz tem sido acusado de incompetência, corrupção ou exploração sexual das próprias pessoas que tinham a obrigação de proteger. Em Agosto de 2011, o Secretário-Geral da ONU avisou o Conselho de Segurança de que haveria novas tensões e discussões porque “os responsáveis pela constituição das missões, aqueles que fornecem os agentes de uniforme e os grandes financiadores são três grupos distintos” de países.⁷ Esta situação cria um desfazamento significativo entre os Estados que tomam as principais decisões estratégicas relativas a operações de paz da ONU e os Estados que ariscam o seu pessoal no terreno. Os Estados do Ocidente, ao mesmo tempo que exercem pressões para a realização de operações cada vez mais ambiciosas em África, têm-se mostrado relutantes em mobilizar os seus próprios soldados, preferindo oferecer assistência financeira, logística e treino. Em termos financeiros, o custo destas operações subiu, numa conjuntura de crise económica mundial e de contracção de recursos (desde meados do ano 2008, o custo das operações de paz da ONU em África ultrapassou os 5 mil milhões de dólares por ano fiscal).

Este resumo informativo recapitula as principais lições estratégicas e operacionais retiradas das mais de 50 operações de paz destinadas a África desde o ano 2000, no intuito de contribuir para que estas e outras futuras missões se tornem instrumentos mais eficazes de resolução de 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).

LIÇÕES ESSENCIAIS

Há muitas lições a retirar de cada missão específica mas sete lições de natureza geral merecem especial destaque:

Uma estratégia política bem definida é condição essencial para o sucesso. As operações de paz são um instrumento e não uma estratégia. Para ter êxito, uma operação de paz deve fazer parte de uma estratégia política e de um processo de paz bem definidos e não deve ser pensada como um substituto daqueles. Sem uma estratégia política viável, uma operação de paz não pode nem deve constituir uma resposta automática perante um conflito. Como sublinhou Susan Rice, antiga Embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, “as forças de manutenção de paz não podem fazer tudo e estar presentes em todo o lado”.⁸ Acima de tudo, não é sensato mobilizar uma missão de paz para uma zona de guerra activa, a não ser que tal missão faça parte de um processo político viável de gestão ou resolução do conflito em causa, e só devem ser destacadas forças de paz se tiverem garantida a cooperação activa do(s) governo(s) anfitrião(ões) em questão. As missões de paz devem evitar, de modo geral, atravessar a chamada “linha de Darfur”, ou seja “destacar forças para locais onde não existe uma autorização (real) do Estado”.⁹ Nos casos em que civis estejam a ser sistematicamente massacrados pelo seu próprio governo, e em que a comunidade internacional queira pôr cobro à situação, será necessária uma intervenção militar e não uma operação de manutenção de paz.

« não é sensato mobilizar uma missão de paz para uma zona de guerra activa, a não ser que tal missão faça parte de um processo político viável de gestão ou resolução do conflito »

A coordenação estratégica é fundamental. As operações de paz em África envolvem hoje uma série de intervenientes (Estados, organizações internacionais e organizações não governamentais) que actuam no mesmo cenário. A coordenação estratégica entre estes intervenientes torna-se assim essencial, e será muito facilitada se os decisores políticos reconhecerem a importância de pelo menos três condições. Em primeiro lugar, devido ao simples facto de diferentes organizações terem necessariamente objectivos próprios, a coordenação será sempre um exercício político e não apenas técnico. Em segundo lugar, os decisores políticos devem assegurar que todos intervenientes relevantes partilham a mesma visão relativamente ao objectivo, mandato e regras de empenhamento (ROE) da operação, especialmente os Estados que contribuem com pessoal e os funcionários da instituição que emite a autorização. Em terceiro lugar, em África, em termos práticos, a coordenação estratégica deve assentar numa divisão de tarefas sensata no seio da complexa cadeia ONU-UA-UE-EUA. Apesar de as Nações Unidas continuarem a

ser a organização de maior relevo na gestão das operações de paz em África, a União Africana, a União Europeia e os Estados Unidos desempenham hoje um papel cada vez mais significativo. As parcerias precisam de saber respeitar a autoridade política da UA e ao mesmo tempo evitar a armadilha de sobrestimar as capacidades actuais desta organização no que respeita ao destacamento e à manutenção de operações de paz no terreno. É prioridade essencial tornar mais clara a relação entre as Comunidades Económicas Regionais (CER) de África, as forças regionais de reserva, o novo “Contingente Africano de Resposta Imediata a Crises” (African Capacity for Immediate Response to Crises—AICRC)¹⁰ e o Conselho de Paz e Segurança da UA.

Os fins e os meios devem estar sincronizados. As operações de paz têm poucas probabilidades de ser bem sucedidas se não lhes forem facultados os recursos necessários para atingir os objectivos. Esta questão tem duas vertentes importantes pelo menos: em primeiro lugar, os objectivos de uma operação devem encontrar-se definidos por mandatos claros, credíveis e flexíveis, com regras de empenhamento (ROE) adequadas. Os decisores políticos devem evitar a todo o custo uma repetição do imbróglie estratégico da MONUC/MONUSCO, na RDC, que recebeu ordens para prestar assistência a sucessivos governos congolezes e às suas respectivas forças de segurança e ao mesmo tempo proteger os civis, num cenário em que os primeiros representavam muitas vezes a principal ameaça para os segundos. Sobre a AMISOM recaiu a tarefa hercúlea de proteger um governo de transição em Mogadíscio, que era reconhecido internacionalmente e ao mesmo tempo extremamente impopular em muitas regiões da Somália. Ambas as situações apresentavam condições muito deficientes para a construção de uma solução política sustentável.

Em segundo lugar, e uma vez na posse de mandato, os decisores políticos devem evitar o problema dos lugares vagos, ou seja, grandes discrepâncias entre o número de forças autorizadas e o número real de forças no terreno). Este desfasamento no número de efectivos não só reduz a capacidade de uma missão tirar partido da chamada “hora dourada”, o período imediatamente a seguir à cessação das hostilidades, como envia às partes em conflito um sinal de falta de vontade política das organizações responsáveis pelas autorizações. As elevadas taxas de lugares vagos têm prejudicado o desempenho de diversas operações de paz, e de uma forma mais visível sobretudo durante o primeiro ano da UNAMID no Sudão e ao longo dos primeiros três anos da AMISOM em Mogadíscio. Para reduzir as taxas de vacatura seria importante a ONU e a UA conseguirem constituir um grupo mais alargado de países contribuidores de forças militares e policiais fiáveis, e desenvolver maiores capacidades estratégicas de transporte para levar as tropas aos teatros de operações.¹¹

Definir e executar operações “robustas”. Em 2000, o “Relatório Brahimi” concluiu que, após o destacamento, as operações de paz devem basear-se numa doutrina robusta, na postura das forças e em ROE que não “cedam a

QUADRO. OPERAÇÕES DE PAZ EM ÁFRICA DESDE O ANO 2000

Missão	Local	Datas	Pessoal de Uniforme (Destacamento Máximo)
MINURSO	Saara Ocidental	1991-presente	237
ECOMOG	Serra Leoa	1997-2000	7.000
MINURCA	RCA	1998-2000	1.350
MONUC	RDC	1999-2010	c.21.000
UNAMSIL	Serra Leoa	1999-2005	17.670
CMC da OUA	RDC	1999-2000	43
UNMEE	Etiópia, Eritreia	2000-08	4.200
OLMEE/AULMEE	Etiópia, Eritreia	2000-08	43
Operação Palliser	Serra Leoa	2000	1.300
SAPSD	Burundi	2001-09	754
OMIC 2	Comores	2001-02	14
Força CEN-SAD	RCA	2001-02	300
CMC e IMU	Sudão	2002-05	24
ECOMICI	Costa do Marfim	2002-04	1.500
Operação Licome	Costa do Marfim	2002-presente	4.000
FOMUC	RCA	2002-08	380
Operação Boali	RCA	2002-presente	450
OMIC 3	Comores	2002	39
MINUCI	Costa do Marfim	2003-04	76
ECOMIL	Libéria	2003	3.600
UNMIL	Libéria	2003-presente	16.115
Operação Artemis/EMF	RDC	2003	2.205
AMIB	Burundi	2003-04	3.250
ONUB	Burundi	2004-06	5.770
UNOCI	Costa do Marfim	2004-presente	10.954
AMIS	Sudão	2004-07	7.700
MIOC	Comores	2004	41
UNMIS	Sudão	2005-11	10.519
EUSEC-CONGO	RDC	2005-presente	50
Apoio da UE à AMIS 2	Sudão	2005-07	50
EUFOR-RD Congo	RDC	2006	2.275
AMISEC	Comores	2006	1.260
AMISOM	Somália	2007-presente	17.781
MAES	Comores	2007-08	356
MINURCAT	Chade & RCA	2007-10	5.525
Operação Democracia nas ilhas Comores	Comores	2008	1.800
EUFOR-Chade	Chade	2008-09	3.700
UNAMID	Sudão	2008-presente	21.600
MICOPAX	RCA	2008-presente	2.000
UE SSR	Guiné-Bissau	2008-10	33
MONUSCO	RDC	2010-presente	22.016
EUTM Somália	Somália-Uganda	2010-presente	125
Operação Odyssey Dawn	Líbia	2011	c.8.000
UNMISS	Sudão do Sul	2011-presente	7.900
UNISFA	Sudão	2011-presente	4.250
RCI-LRA	RCA-RDC- Sudão do Sul-Uganda	2011-presente	c.4,500
MISSANG-GB	Guiné-Bissau	2011-12	200
ECOMIB	Guiné-Bissau	2012-presente	629
AFISMA	Mali	2012-presente	9.620
Operação Serval	Mali	2013-presente	4.000
EUTM Mali	Mali	2013-presente	450
MINUSMA	Mali	2013-presente	12.600 (autorizado)

CÓDIGO DE CORES

Missões lideradas pela ONU	Missões Autorizadas pela ONU	Missões Reconhecidas pela ONU	Missões não-ONU
----------------------------	------------------------------	-------------------------------	-----------------

CÓDIGO DAS SIGLAS :

- *AFISMA* = Missão de Suporte Internacional liderada pela África no Mali
- *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 (CEDEAO)
- *ECOMIB* = Força CEDEAO na Guiné-Bissau
- *ECOMIL* = Missão da ECOWAS na Libéria
- *ECOMOG* = Grupo de Monitorização da CEDEAO
- *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 (RDC)
- *EUSEC-RD Congo* = Missão Consultiva e de Assistência da União Europeia em matéria de reforma do sector da segurança na RDC
- *EUTM Somália* = Missão de Formação da UE para a Somália
- *EUTM Mali* = Missão de Formação da UE para a Mali
- *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
- *MINUSMA* = Missão de Estabilização da ONU no Mali
- *MIOC* = Missão de Observação da UA nas Ilhas Comoros
- *MISSANG-GB* = Missão de Assistência Técnica e Militar de Angola na Guiné-Bissau
- *MONUC* = Missão da ONU na RDC
- *MONUSCO* = Missão de Estabilização das Nações Unidas na RDC
- *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
- *RCI-LRA* = Iniciativa de Cooperação Regional para a eliminação do Exército de Resistência do Senhor
- *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
- *UNISFA* = Força Interina de Segurança da ONU para Abyei
- *UNMEE* = Missão da ONU na Etiópia e Eritreia
- *UNMIL* = Missão da ONU na Libéria
- *UNMIS* = Missão da ONU no Sudão
- *UNMISS* = Missão da ONU no Sudão do Sul
- *ONUCI* = Operação da ONU na Costa do Marfim

iniciativa ao adversário¹². Isso permite à missão cumprir as tarefas para que foi mandatada e dissuadir as partes em conflito de utilizar a força contra tropas de manutenção de paz e civis. Na prática, contudo, inúmeras operações de paz têm sido incapazes de conter os grupos sabotadores, de proteger os civis e de impedir que membros da missão tivessem sido mortos ou sequestrados. No que respeita à compreensão das medidas políticas e militares necessárias para proteger as populações civis, tanto a ONU como a UA têm feito um progresso considerável e ambas as organizações aplicaram já estratégias de protecção civil em muitas operações. No entanto, é necessária maior clareza sobre a obrigação que incumbe às forças de manutenção de paz de defender de forma preventiva os civis em zonas de conflito, bem como no que respeita ao momento e ao modo de empregar a força militar contra grupos armados não estatais. As operações que implicam a ameaça ou uso de força para defender o mandato, os civis e as forças no terreno precisam, obviamente, de dispor de autorização ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (incluindo a UA e todas as disposições relativas às forças regionais de reserva.) No entanto, isto não é suficiente para definir o tipo de meios militares ou ROE mais adequados a cada operação específica.

Dotar a missão de meios específicos e não cuidar apenas do número de efectivos. A constituição das forças é sempre um aspecto crucial das operações de paz. Mas, para terem êxito, as operações de paz não devem reduzir-se ao destacamento de uma determinada quantidade de tropas e outro pessoal para o teatro de operações. As missões devem além disso atingir certos objectivos políticos no terreno, como coagir os sabotadores, proteger os campos de desalojados e as rotas de abastecimento das tropas, desmobilizar os grupos armados e defender o estado de direito. Por isso, os decisores políticos, além de concentrar-se ap-

enas na quantidade de pessoal para cada missão, precisam de identificar o tipo de meios necessários para alcançar os efeitos políticos desejados. Quanto mais complexas forem as tarefas atribuídas às forças de manutenção de paz, mais específicos serão os meios de que estas irão precisar. Em operações pluridimensionais, os meios mais importantes são as unidades médicas e de engenharia, as capacidades e meios técnicos de comunicações e logística, a recolha de informações no terreno e as unidades de polícia especializadas¹³ assim como as forças especiais. A esta lista deve ser acrescentada a necessidade geral de um maior número de mulheres agentes de manutenção de paz (ver abaixo) e veículos adequados, em particular blindados para transporte de pessoal, helicópteros e aeronaves não tripuladas.

Questões de legitimidade. Nas operações de paz, conservar a legitimidade aos olhos de todos os envolvidos, incluindo as partes em conflito, civis locais, ONG internacionais e governos estrangeiros, é uma chave fundamental para o êxito. É importante recordar que as forças de manutenção de paz nunca detêm o controlo total da sua própria legitimidade na medida em que esta depende da visão dos outros intervenientes. A situação complica-se quando os envolvidos têm opiniões divergentes quanto à legitimidade de um mesmo interveniente ou acção. As operações consideradas legítimas pelos principais sectores têm mais probabilidades de atingir os objectivos, sobretudo porque esse reconhecimento facilita a constituição das forças e o apoio das populações locais à missão, designadamente a recolha de informações fidedignas pelos agentes de manutenção de paz. As operações consideradas ilegítimas terão dificuldades em ambas as frentes, como as que enfrentaram em várias ocasiões a AMISOM, a MINURCAT e a MONUSCO. Independentemente dos detalhes específicos de cada mandato, a legitimidade de uma operação de paz pode ser posta em causa por di-

versos tipos de razões, nomeadamente quando as forças de manutenção de paz são acusadas de crimes de guerra (a AMISOM, por exemplo), de não proteger os civis da violência (AMIS, MONUC/MONUSCO por exemplo), de actos de corrupção (MONUC, AMISOM) e de crimes de exploração e abuso sexual (MONUC, UNMIL, por exemplo). A ocorrência de crimes deste tipo tenderá a diminuir sempre que os membros das forças de manutenção da paz se encontrem adequadamente treinados para lidar com os desafios que vão enfrentar no terreno, obedeçam a códigos de ética profissional idênticos, sejam pagos adequadamente durante o seu destacamento e devidamente punidos quando culpados de actos ilegais. Para este fim, a AMISOM, a MONUC/MONUSCO e a UNAMID desenvolveram esforços no sentido de incorporar a protecção de civis nas suas missões, o que reforçou ao longo do tempo a sua legitimidade a nível local, o respeito pelo direito humanitário internacional e, conseqüentemente, a eficácia no terreno.

Os membros femininos das forças de manutenção da paz contribuem para melhores resultados operacionais. Embora as mulheres continuem a ser raras nas forças de manutenção de paz, a sua presença está a aumentar. Os exemplos mais visíveis são duas unidades destacadas para África compostas exclusivamente de mulheres: da Índia para a Libéria e do Bangladesh para a RDC. A presença de mulheres nas forças de manutenção de paz reforçou de várias maneiras a eficácia operacional das missões, tanto da ONU como da UA e UE¹⁴. A presença de mulheres nas forças de manutenção de paz não só serve os objectivos de igualdade de género destas instituições como contribui de forma significativa para a compreensão da situação e a aceitação das forças por parte das comunidades locais. Reforça também a probabilidade de mulheres que vivem nas localidades denunciarem os incidentes de violência sexual às mulheres das forças de manutenção de paz, pelo que a presença de agentes do sexo feminino nas missões é susceptível de reduzir o número de actos de exploração e abuso sexual perpetrados por membros das forças de manutenção de paz. As mulheres das forças de manutenção de paz são mais indicadas do que os seus colegas homens para o desempenho de certas tarefas de segurança como buscas corporais sensíveis, o trabalho em prisões de mulheres e o rastreio de mulheres combatentes em locais de desarmamento, desmobilização e reintegração.

IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

À luz destas conclusões gerais, é possível adoptar uma série de medidas concretas para responder aos desafios colocados na actualidade pelas operações de paz em África:

Esclarecer as finalidades das operações de paz. É necessário estabelecer um melhor entendimento e um maior consenso quanto às tarefas a levar a cabo pelas operações de paz (e às que ultrapassam o seu âmbito de acção). Actualmente, a ONU e a UA têm filosofias diferentes quanto às finalidades das operações de paz. Com base em mais

de 60 anos de experiência e um historial de aproximadamente 70 missões, a ONU considera que as “operações de manutenção de paz” não têm muitas probabilidades de ser bem sucedidas na ausência de uma ou mais das condições seguintes: (1) manter a paz numa situação em que a assinatura de um cessar-fogo ou acordo de paz é um indicador importante (mas não o único) da vontade genuína de paz de todas as partes; (2) envolvimento regional positivo; (3) total apoio de um Conselho de Segurança unido; e (4) um mandato claro, executável e acompanhado de recursos adequados. Deste modo, a ONU desenvolveu três princípios fundamentais que regem as suas operações: (1) consentimento das partes, em particular do governo do país anfitrião da missão; (2) imparcialidade; e (3) emprego da força apenas em caso de autodefesa ou em defesa do mandato¹⁵. A UA, por seu lado, considera que as suas “operações de apoio à paz” devem lidar com a totalidade dos desafios que a gestão de conflitos envolve e tem criticado a doutrina de manutenção de paz da ONU por ter impedido esta organização de impor a paz em zonas de guerra continuada, como a Somália, a RDC e o Mali. Ao contrário da ONU, a UA desenvolveu “uma doutrina distinta de manutenção de paz; em vez de ficar à espera de defender a paz, a UA encara a manutenção de paz como uma oportunidade de pacificar a situação antes de ter que manter a paz”¹⁶. É óbvia a necessidade urgente de chegar a um compromisso viável sobre os propósitos fundamentais das operações de paz. Por um lado, a UA deve encontrar meios de reunir e destacar tropas e pessoal e de manter as suas operações em cenários que a ONU considera não serem adequados às suas operações de manutenção de paz. A ONU, por outro lado, deve encontrar meios de resposta eficazes para crises que não se enquadram nas condições definidas para as suas operações de paz.

« é necessária maior clareza sobre a obrigação que incumbe às forças de manutenção de paz de defender de forma preventiva os civis em zonas de conflito, bem como no que respeita ao momento e ao modo de empregar a força militar contra grupos armados não estatais »

Dar prioridade a operações de paz no quadro de processos de paz bem planeados. Os decisores políticos devem afectar mais recursos à elaboração de processos de paz eficazes, que incidam tanto nas causas como nos sintomas dos conflitos armados. Os motivos de cada operação de paz específica devem ser ponderados em função das possibilidades concretas de construir um processo de paz viável. Com efeito, as dificuldades encontradas na gestão de missões de paz que decorreram no âmbito de processos de paz que foram interrompidos e se revelaram insustentáveis, como aconteceu no Sudão, Somália, RDC e Costa do Marfim, ilustram bem a importância desta

questão. A construção de um processo de paz nunca pode depender apenas da afectação de mais verbas, embora o dinheiro gasto de forma sensata normalmente contribua para a eficácia da missão. Com efeito, são condições essenciais uma mediação bem conduzida e sustentada por parte dos dirigentes políticos relevantes, assim como o apoio permanente em termos de organização. Contudo, a ONU dispõe apenas de um pequeno grupo de reserva de especialistas de mediação e a UA não tem ninguém neste domínio. Os mediadores e as suas equipas, que residem em permanência na região em causa, exercem por esse motivo uma influência mais positiva do que os enviados especiais que apenas efectuem visitas curtas às zonas de conflito.

Conceber melhores estratégias de entrada e saída. Saber quando e para onde destacar operações de paz e identificar o momento em que devem abandonar o país são questões fundamentais mas muito pouco debatidas. No que respeita à chegada ao país, a questão do consentimento deve ser aprofundada: quem deve dar o consentimento essencial? Que outros consentimentos seria desejável obter embora não sejam essenciais? E o que fazer caso as partes envolvidas que aprovaram a missão retirem o consentimento dado a seguir ao destacamento das forças de paz, ou exijam novas condições de anuência? Os decisores políticos, em particular, devem definir as medidas a tomar pelas operações de paz para impedir que um governo em funções continue a cometer atrocidades contra o seu próprio povo. É, pois, lamentável que a decisão de autorizar o emprego de uma força militar para proteger os civis na Líbia, em 2011, tomada pelo Conselho de Segurança da ONU, tenha motivado divergências tão profundas com a UA (e discussões no interior da própria UA). Quanto mais vasto for o consenso internacional sobre estas questões fundamentais, melhor. A falta de consenso complica a elaboração de estratégias de saída para as operações de paz, questão que exige uma análise mais sistematizada, sobretudo no que toca a melhores parâmetros de referência para avaliar o desempenho de cada missão. Isto reveste-se de particular importância no caso de operações cujos mandatos abrangem vertentes de construção do Estado e das missões destinadas a reforçar a autoridade do Estado face a opositores armados (AMISOM, MONUSCO, UNMISS, AFISMA/MINUSMA, por exemplo). Em conjugação com o consentimento, tais parâmetros de referência serviriam para definir procedimentos quando surgem controvérsias quanto ao modo e ao momento de pôr termo às operações (como ocorreu com a UNMIL, ONUB, MINURCAT, UNMIS e a MONUC).

Investir mais e melhores recursos. As operações de paz que terminam em fracasso prejudicam gravemente a credibilidade da(s) organização(ões) envolvida(s), prestam um mau serviço às populações civis e chegam por vezes a pôr em causa o próprio conceito de manutenção de paz. Por conseguinte, uma vez tomada a decisão de destacar uma operação, deve fazer-se o máximo esforço a nível internacional para assegurar o seu sucesso. À medida que os anos passam, um número cada vez maior de missões

bem sucedidas irá fortalecendo o conceito de manutenção de paz e reforçando a credibilidade do Conselho de Segurança da ONU e doutros intervenientes neste domínio, como a UA e a UE. Com efeito, os membros das forças de manutenção de paz merecem mais e melhores recursos para realizarem as inúmeras tarefas que lhes são atribuídas. São necessários recursos para evitar, em particular, que as missões sobrecarreguem ou esgotem o pessoal mobilizado, os activos e capacidades, meios financeiros e estrutura central de comando e controlo. As mencionadas insuficiências de pessoal e de recursos seriam relativamente fáceis de colmatar se as potências militares mais desenvolvidas do mundo subscrevessem um compromisso mais profundo, baseado nas capacidades especializadas de que dispõem, de assistência às operações de paz da ONU. A UA também está a rever as suas estratégias de constituição de forças e a pensar nos meios de persuadir um maior número dos seus Estados membros a treinar militares e polícias a destacar em seguida para as operações da UA. Quanto às estruturas de comando e controlo, são necessários gestores com mais experiência nos secretariados relevantes das organizações principais, particularmente especialistas de planeamento militar no seio da UA. Em termos financeiros, as despesas têm vindo a aumentar, à medida que as operações de paz são chamadas a desempenhar cada vez mais tarefas, muitas vezes em áreas remotas e ambientes inhóspitos. A boa notícia é o facto de a manutenção de paz da ONU e da UA ser rentável em comparação com as operações realizadas pelos países mais avançados do mundo que pertencem à NATO. No século XXI, a ONU mobilizou cerca de 100 mil agentes de uniforme em operações de manutenção de paz, por um custo aproximado de 7 mil milhões de dólares por ano, e continua actualmente a reduzir custos ao abrigo da sua Estratégia Global de Apoio (Global Field Support Strategy – GFSS). Este montante representa menos de 0.5% da despesa militar mundial, ao passo que o custo anual aproximado de mobilização de apenas cinco mil soldados nos primeiros anos da Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF) no Afeganistão se situou entre 600 milhões a 2 mil milhões de dólares.

Recrutamento de mais civis. A construção de uma paz sustentável exige mais que a realização de acções militares específicas, designadamente um grande número de competências civis.¹⁷ Deste modo, as operações de paz actuais devem reforçar as suas vertentes civis, recrutando especialmente agentes da polícia e civis com conhecimentos nas áreas do Estado de direito, engenharia, relacionamento entre civis e militares e assuntos relativos ao desenvolvimento. Quer a ONU quer a UA estão a envidar esforços para reforçar as suas listas de civis e agentes de polícia com disponibilidade imediata, bem como os seus meios de destacamento rápido. Mas há muito mais a fazer e é bastante difícil encontrar o número suficiente de civis qualificados, aptos e disponíveis para trabalhar em operações de paz. Pode retirar-se pelo três conclusões destes esforços continuados. Em primeiro lugar, faria sentido contratar mais residentes das localidades para colmatar cer-

tas lacunas, designadamente em termos de conhecimento da cultura local e das competências linguísticas, que tantas vezes prejudicam as operações de paz. Em segundo lugar, é desejável a participação de um número maior de mulheres: mulheres residentes da área, capazes de ajudar outras mulheres nestas zonas de conflito, e também mulheres estrangeiras, em parte pelas razões acima mencionadas. Em terceiro lugar, é importante criar um grupo mais alargado de funcionários superiores de missão, muito qualificados, que ajudaria em muito a resolver os problemas de recursos.

NOTES

¹ Com base na estimativa de Paul Collier de que o custo de cada guerra civil “típica” num país de baixo rendimento é de aproximadamente 64 mil milhões de dólares. Ver, do mesmo autor, “The benefits of reducing the incidence of civil war,” acessível em < <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm>>. Um cálculo conservador pôde identificar 14 guerras desse tipo em África desde o ano 2000 (em Angola, Burundi, República Centro-Africana, Chade, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Libéria, Líbia, Mali, Nigéria, Somália, Sudão [duas vezes] e Uganda).

² “Sabotadores” são “líderes e quadras que consideram a paz resultante de negociações como uma ameaça ao seu poder, visão do mundo e interesses próprios, e que utilizam a violência para fragilizar os esforços de pacificação”. Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” *International Security* 22, nr. 2 (1997), 5.

³ O governo dos EUA contribuiu com aproximadamente um quarto desta quantia.

⁴ Paul D. Williams, *The African Union's Conflict Management Capabilities*, Documento de Trabalho (Washington, DC: Conselho de Relações Internacionais, Outubro de 2011).

⁵ Arthur Boutellis e Paul D. Williams, *Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships* (New York: Instituto Internacional da Paz, Abril de 2013).

⁶ Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War* (Princeton: Princeton University Press, 2008). Scott Straus, “Wars do end! Changing patterns of political violence in sub-Saharan Africa,” *African Affairs* 111, nr.443 (2011), 179-201.

⁷ “Secretary-General's Remarks at Security Council Debate on Peacekeeping,” Nações Unidas, 26 de Agosto de 2011, acessível em <<https://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=5473>>.

⁸ Susan E. Rice, observações apresentadas durante o debate no Conselho de Segurança da ONU sobre manutenção da paz, New York,

New York, 29 de Junho de 2009, acessível em <<http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/125798.htm>>.

⁹ Bruce Jones et al, *Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of strategic uncertainty* (New York: Centro Para a Cooperação Internacional, Abril de 2009), 12.

¹⁰ À luz da incapacidade da UA para operacionalizar o conceito de destacamento rápido da Força Africana de Prontidão, no início de 2013, a UA apresentou a AICRC como solução provisória. Utilizando uma reserva de 5.000 soldados, a AICRC englobaria unidades de guerra tática de 1.500 militares cada, mobilizados por uma Nação Líder ou por um grupo de Estados-membro da UA. O seu objectivo é realizar missões de estabilização e imposição, neutralizar grupos terroristas e dar assistência de emergência a Estados-membro da UA. *Report of the Chairperson of the Commission on the Operationalisation of the Rapid Deployment Capability of the African Standby Force and the Establishment of an "African Capacity for Immediate Response to Crises"* (AU doc. RPT/Exp/VI/STCDSS/(i-a)2013, 29-30 de Abril de 2013).

¹¹ Alex J. Bellamy e Paul D. Williams, *Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries, Providing for Peacekeeping No. 1* (New York: Instituto Internacional da Paz, August 2012). Birame Diop, David M. Peyton, e Gene McConville, *Building Africa's Airlift Capacity: A Strategy for Enhancing Military Effectiveness*, Resumo de Segurança de África Nr. 22 (Washington, DC: Centro de Estudos Estratégicos de África, Agosto de 2012).

¹² *Report of the Panel on UN Peace Operations* (doc. da ONU A/55/305-S/2000/809, 2000).

¹³ Unidades policiais especializadas e blindadas, treinadas para a gestão da ordem pública, constituídas por aproximadamente 125 oficiais de um país.

¹⁴ Sahana Dharmapuri, *Just A Numbers Game? Increasing Women's Participation in UN Peacekeeping Operations*, Providing for Peacekeeping No.4 (New York: Instituto Internacional da Paz, Julho de 2013).

¹⁵ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (New York: Nações Unidas, 2008).

¹⁶ *Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence* (doc. da UA PSC/PR/2. (CCCVII), 9 de Janeiro de 2012), 19.

¹⁷ UN Civilian Capacities initiative, acessível em <<http://www.civcapreview.org/>>. Cedric de Coning e Yvonne Kasumba, eds., *The Civilian Dimension of the African Standby Force* (Durban: ACCORD, 2010).

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Diretor Interino:
Michael E. Garrison
National Defense University
300 Fifth Avenue, Building 21
Fort McNair
Washington, DC 20319-5066
Téléphone: + 1 202 685-7300
Site Internet: www.africacenter.org

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM DAKAR

Gerente Regional:
Gerald Lefler
Téléphone: 221 33 869 61 58
Courriel: Gerald.Lefler@ndu.edu

ESCRITÓRIO REGIONAL DO CENTRO DE ÁFRICA EM ADIS ABEBE

Gerente Regional:
Brad Anderson
Téléphone: 251 11 130 6683
Courriel: AndersonBG@state.gov

RESUMOS DE SEGURANÇA DE ÁFRICA

Diretor de Pesquisa:
Joseph Siegle, Ph.D.
Téléphone: + 1 202 685-6808
Courriel: 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>.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

<http://www.africacenter.org>
ISSN 2164-4039