



RESUMO DE SEGURANÇA EM ÁFRICA

UMA PUBLICAÇÃO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE ÁFRICA

Criar Meios Sustentáveis de Manutenção de Paz em África

POR DANIEL HAMPTON

- ◆ Mais de 60 000 soldados africanos de 39 países estão ao serviço de operações de paz em todo o mundo.
- ◆ A manutenção da capacidade africana de manutenção de paz requer um processo de formação contínua para assegurar a proficiência dos contingentes militares e permitir o seu rápido destacamento e pronta resposta a crises.
- ◆ O recurso permanente a instrutores internacionais compromete a institucionalização da capacidade africana de manutenção de paz. Um modelo de formação de liderança dirigido por africanos seria não apenas mais sustentável como aproveitaria a experiência relevante e concreta que as forças africanas de manutenção de paz têm vindo a adquirir ao longo dos anos.

DESTAQUES

Os Estados mantêm forças armadas para defender as suas fronteiras, impedir agressões e travar e vencer as guerras nas quais se envolvem. São estas as missões normalmente associadas à capacidade das forças convencionais. Hoje em dia, no entanto, muitos Estados têm mais probabilidades de empregar as suas forças armadas em missões de apoio à paz do que em operações de combate convencionais. Mais de 100 países fornecem pessoal de uniforme a 15 operações de paz das Nações Unidas (ONU) em curso. Do mesmo modo, um número cada vez maior de países treina, abastece e equipa as suas forças armadas no sentido de as dotar de proficiência no conjunto específico de competências militares que é necessário para a tarefa de manutenção da paz. Isto é particularmente verdadeiro em África. Não só 78 por cento de todas as tropas de manutenção de paz da ONU prestam actualmente serviço no continente africano, como é africana quase metade dos elementos que compõem as forças de manutenção de paz uniformizadas. Mais de 60 000 soldados de 39 países africanos servem nas operações de paz a nível mundial. A proeminência das nações africanas entre os países contribuidores de tropas (PCT) para operações de paz

é compreensível. A maioria destas operações decorre no continente africano, sendo portanto do interesse dos Estados africanos, em termos de segurança regional, participar no processo, estabilizar e contribuir para a configuração do ambiente pós-conflito.

A participação em operações de manutenção de paz (OMP) também contribui para o aumento dos orçamentos de defesa, tradicionalmente parcos em recursos. Sempre que um país contribuidor de tropas (PCT) efectua um destacamento, o pagamento correspondente pela ONU do salário de cada soldado, juntamente com o reembolso relativo ao equipamento pertencente ao contingente, representa um acréscimo financeiro significativo para o PCT.¹ Fornecer um batalhão tipo de 800 soldados a uma operação de paz da ONU, por exemplo, pode render ao PCT para cima de de 7 milhões de dólares (US\$) da ONU ao longo de um ciclo de 6 meses.² Além disso, os intervenientes externos (ou seja, os países ocidentais) consideram mais vantajoso oferecer formação e equipamento aos governos africanos do que destacar as suas próprias tropas para uma área de crise. Fornecer treino e equipamento não só é considerado uma medida de custo relativamente baixo

para dar resposta a uma crise de segurança existente ou emergente, como reforça ao mesmo tempo as relações de cooperação com os parceiros africanos no domínio da segurança. Assim, existem interesses comuns entre todas as partes na criação e reforço da capacidade dos governos africanos para realizarem operações de paz.

Esta convergência de interesses mútuos tem dado lugar a um grande número de programas, actividades, exercícios e iniciativas destinados a reforçar os meios de manutenção de paz no continente africano. Dinamarca, França, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos são apenas alguns dos muitos doadores internacionais que prestam assistência à manutenção da paz em África. No entanto, os resultados tangíveis e os benefícios a longo prazo destes esforços continuam sujeitos a debate. Embora seja verdade que são muitas vezes criados meios de enfrentar crises ou reforçadas missões específicas, a capacidade sustentada e a prontidão operacional são de curta duração. Isto é evidenciado pelo ciclo contínuo de programas de formação liderados por doadores e pela frequente incapacidade da União Africana (UA) em responder com prontidão a crises emergentes, apesar da sua frequente ocorrência no continente. Trata-se de uma falha que é reconhecida pela própria UA, que num estudo sobre a crise de 2012-2013 no Mali lamentou “a incapacidade de África, apesar do seu empenhamento político no Mali, em acudir à situação de emergência... e em responder adequadamente ao pedido de assistência do governo do Mali. A única solução para travar a ofensiva dos grupos armados foi a intervenção francesa.”³ Em suma, o modelo e o método de assistência de segurança actualmente utilizados para apoiar operações de paz não parecem servir adequada nem eficazmente os interesses de nenhum dos intervenientes.

O DESAFIO DE MANTER A PRONTIDÃO PARA OPERAÇÕES DE PAZ

O modelo tipo de assistência à manutenção de paz utilizado pelos doadores consiste, frequentemente, em “formar e equipar” (F/E). Segundo esta fórmula de F/E, as forças armadas africanas reúnem um conjunto de formandos (grupo que pode ou não constituir o real contingente de soldados a destacar para uma operação). Os instrutores que ministram formação são normalmente soldados de países ocidentais ou, mais frequentemente,

contratantes militares privados (CMP) que formam os soldados com base num programa de instrução tipo. É doado um pacote de equipamento que pode ou não ser compatível ou interoperável com o inventário, peças sobresselentes e sistemas de manutenção da nação anfitriã. Trata-se de um modelo que resulta, na melhor das hipóteses, numa competência pontual e transitória.

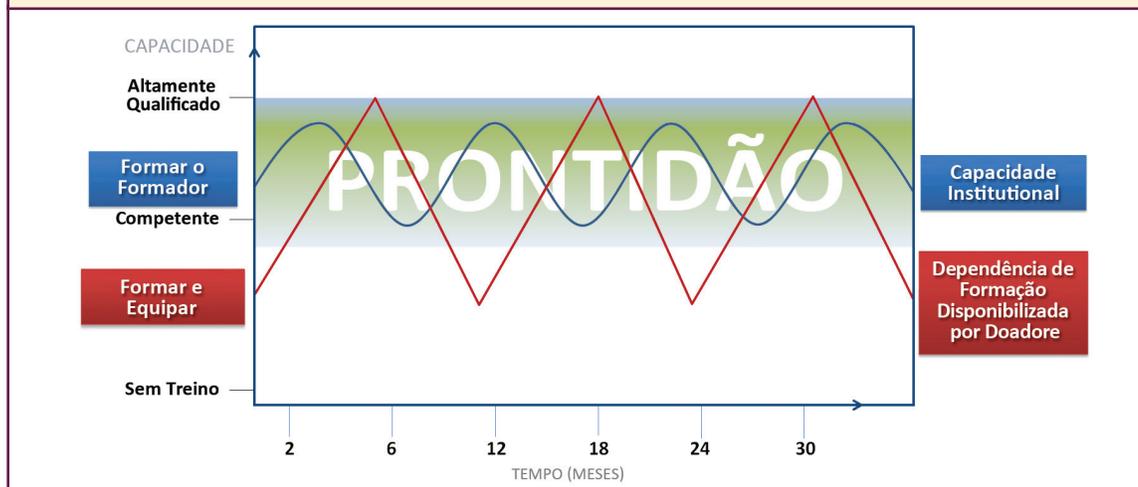
Embora os países africanos recebam assistência de formação de diversos parceiros internacionais, os Estados Unidos são o doador principal.⁴ De 2008 a 2012 os Estados Unidos gastaram mais de mil milhões de dólares em apoio a OMP.⁵ Para o ano fiscal de 2014, o Departamento de Estado dos EUA solicitou 347 milhões de dólares para assistência a OMP, dos quais 228 milhões destinados a África. Através de programas como a Iniciativa Africana de Resposta a Crises (ACRI), o Programa de Formação e Assistência a Operações de Emergência Africanas (ACOTA) e a Iniciativa Global de Operações de Paz (GPOI), o governo dos EUA afirma com razão ter treinado mais de 250.000 soldados africanos em operações de apoio à paz.

Estes números aparentemente impressionantes sugerem que existe um quarto de milhão de soldados africanos de manutenção de paz, bem treinados, disponíveis para serem mobilizados para operações de paz. Não é porém o caso. A realidade é que todos os meios militares são inerentemente perecíveis e não é correcto contabilizar um total cumulativo de forças treinadas em manutenção de paz. Um soldado outrora treinado em manutenção de paz não é necessariamente um soldado preparado para as tarefas de manutenção de paz no presente, nem um soldado formado em manutenção de paz no presente equivale a um soldado treinado em manutenção de paz disponível no futuro (ver Figura 1). São várias as razões por que isto acontece. Soldados treinados para o cabal desempenho de tarefas militares específicas apresentam, transcorridos 60 dias, falhas acentuadas na memorização da matéria em causa. Sem prática ou reciclagem, a proficiência num domínio específico continua a sofrer erosão, a ponto de ao fim de 180 dias a perda de competências poder atingir 60 por cento.⁶ No que se refere à formação colectiva (treino de equipas), a erosão é mais rápida ainda, tanto por causa da maior complexidade inerente a tarefas colectivas como pela dificuldade em manter a coesão da unidade.⁷

A coesão do colectivo é um desafio permanente à capacidade sustentada de manutenção da paz. Nos contingentes africanos de manutenção de paz, a unidade que recebe o treino é geralmente composta de várias formações, oriundas de organizações diversas, e completada por soldados que nunca antes haviam sido treinados em equipa. (Isto deve-se principalmente a uma estrutura militar deficiente e ao número insuficiente, no seio das unidades africanas, de tropas mobilizáveis para cumprir os requisitos de um batalhão de infantaria tipo da ONU, composto de 3 ou 4 companhias de 850

O Coronel Daniel Hampton é Conselheiro Militar Sénior no Centro de Estudos Estratégicos de África. É oficial de infantaria de carreira e Oficial de Assuntos Externos do Exército dos EUA, tendo desempenhado ao longo de 29 anos as funções de Adido de Defesa na África do Sul, Lesoto, Malawi, Suazilândia e Zimbábwe.

FIGURA 1. PRONTIDÃO SUSTENTADA



efectivos). Neste cenário, finda a conclusão do treino, o grupo desmembra-se e os soldados regressam às suas unidades e organizações de origem, perdendo-se em grande medida as competências relativas à tarefa colectiva. Quando a unidade treinada é destacada directamente para uma operação de paz, a proficiência é mantida por mais tempo. No entanto, ao fim de um ciclo normal de 6 meses, a formação não pode continuar a ser considerada um activo de paz treinado se não conservar a sua coesão e receber treino continuado.

« todos os meios militares são inerentemente perecíveis »

Manter a coesão da unidade após o destacamento é difícil em qualquer exército, devido ao ciclo habitual de reafecção, promoção, tempo de serviço e substituição. Daí a necessidade de formação institucional no âmbito de um sistema de ensino militar profissional (EMP), de suma importância para a capacidade sustentável de manutenção de paz. No contexto africano, muitos Estados carecem de um sistema eficaz de EMP para complementar a formação recebida dos parceiros internacionais. Deste modo, vão se perdendo o conhecimento e a experiência adquiridos e, diminuindo ou desaparecendo as competências. Tanto os Estados africanos como os seus parceiros internacionais devem evitar programas de formação que não criem meios próprios permanentes de alimentar as competências. Em suma, “as forças de segurança bem treinadas têm uma utilidade limitada, e podem mesmo ser contraproducentes se não dispuserem de sistemas e procedimentos institucionais que as sustentem.”⁸

Com efeito, a chave da conservação dos meios de manutenção de paz reside na capacidade de formação institucional indígena. O programa ACOTA dos EUA reconhece esta premissa na sua declaração de missão, mas tem tido até hoje um êxito limitado na criação

de instituições de formação duradouras consagradas à manutenção da paz em África.⁹ O modelo de “Formação de Formadores” presidiu à criação do programa ACRI em 1997, mas esta metodologia nunca foi totalmente posta em prática. Quando o programa ACRI transitou para o ACOTA em 2002, manteve-se a intenção de criar meios institucionais mas, na prática, o programa continuou sobretudo a treinar soldados africanos em vez de criar quadros de instrutores profissionais no seio dos exércitos africanos. A maioria dos formadores que treinam os soldados africanos continua a ser norte-americana e oriunda quase exclusivamente de contratantes militares privados (CMP).

A incapacidade de transferir para quadros africanos as tarefas de formação no domínio da manutenção de paz não se deve apenas à falta de empenhamento do ACOTA. Em muitos casos em que foi aplicado o princípio de “formar o formador”, o país africano não utilizou os instrutores formados para os fins a que se destinavam. Muitos desses instrutores foram reafectados ou destacados imediatamente após receberem a formação prestada pelos doadores.¹⁰ É interessante notar que, à medida que mais Estados africanos dedicam parte das suas forças armadas a operações de paz, de forma continuada e sistemática, alguns têm vindo a reconhecer a utilidade de criar instalações dedicadas à formação no domínio da manutenção de paz. No entanto, designar um local de treino e atribuir recursos a uma instituição de formação supõem níveis muito distintos de empenhamento. Quando existe um parceiro internacional disposto a fornecer instrutores, auxiliares de treino e recursos para uma iniciativa de formação ou um exercício específico, o país anfitrião não vê verdadeiros motivos para suportar os custos de pessoal e de manutenção de instalações de formação a tempo inteiro. Embora esta abordagem pareça justificar-se por razões práticas no contexto de orçamentos de defesa de recursos limitados, acaba por ser um modelo que oferece pouco em termos de longevidade institucional, motivo pelo qual

FIGURA 2. ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA UMA CAPACIDADE SUSTENTADA

- ♦ **Formar o Formador:** fomentar a competência do oficial subalterno (NCO) africano.
- ♦ **Formar o contingente:** africanos treinam africanos.
- ♦ **Institucionalizar:** centro destinado a formação ou conceito de equipa móvel de formação.
- ♦ **Conservar a competência:** criar um quadro de instrutores profissionais no seio das forças de defesa.
- ♦ **Sustentar:** integrar quadros de instrutores e programas curriculares nos sistemas africanos de Ensino Militar Profissional (EPM).
- ♦ **Adaptar:** absorver e analisar ensinamentos operacionais, actualizar programas curriculares de formação.
- ♦ **Optimizar recursos:** coordenar o apoio dos doadores para garantir a complementaridade.

importa que os centros de formação em manutenção de paz sejam incorporados num sistema de Ensino Militar Profissional (EMP) mais abrangente. Não só este modelo garantiria uma melhor capacidade sustentada como permitiria fazer economias de escala no custo dos quadros de instrutores a tempo inteiro e dos meios operacionais necessários.

O ex-secretário da Defesa dos EUA Robert Gates afirmou em 2010: “Os Estados Unidos têm registado grandes progressos na capacitação operacional dos seus parceiros, treinando e equipando tropas e orientando-as no terreno. Não tem porém sido prestada atenção suficiente à construção da capacidade institucional.”¹¹ O programa americano GPOI, por exemplo, gastou apenas 12 por cento do seu orçamento no desenvolvimento de meios institucionais africanos de manutenção de paz.¹² A maioria do apoio institucional foi destinado à construção de centros e locais de formação. No entanto, não foi ainda plenamente concretizado o passo seguinte, que consiste em dotar as instalações de quadros africanos profissionais e permanentes. A política oficial dos EUA preconiza privilegiar o reforço das competências próprias de manutenção de paz¹³ em detrimento da formação de tropas de paz mas apesar de ser reconhecida a necessidade desta mudança, a afectação dos recursos dos Estados Unidos não registou ainda a alteração correspondente. A formação contínua de tropas africanas destinadas a destacamento para áreas de crise desvia activos e energia daquele que deve ser o esforço prioritário: a criação de instituições.¹⁴

Considerando que os Estados Unidos vêm trabalhando desde 1997 no desenvolvimento de meios africanos sustentáveis de manutenção de paz, custa admitir que não existam mais resultados concretos do esforço e dinheiro investidos na capacidade sustentada. Se o objectivo permanente tivesse consistido em “formar o formador”, os formadores CMP que executam estes programas deveriam ter podido sair de cena graças ao seu próprio trabalho. No entanto, à medida que o programa ACOTA continua a trabalhar diligentemente na preparação de soldados africanos a destacar para a República Centro Africana, leste da República Democrática do

Congo (RDC), Mali, Somália, e outros cenários actuais de crise no continente, os formadores que realizam os treinos não são quadros profissionais africanos mas continuam a ser, na sua maioria, contratantes americanos.

UM NOVO MODELO

Um novo modelo de assistência à manutenção da paz deve centrar-se na construção e apoio a instituições africanas, dotadas de um quadro de instrutores militares profissionais destinado a treinar os soldados que irão integrar os contingentes de manutenção de paz (ver Figura 2). Segundo este novo modelo, as tácticas, técnicas e procedimentos de manutenção de paz fazem parte integrante da doutrina e são reforçados em todas as etapas de um sistema de ensino militar profissional (EPM). Os ensinamentos e a experiência operacional são conservados e incorporados nos programas curriculares e nos exercícios de treino. De acordo com esta abordagem, a verdadeira medida do sucesso não reside no número de elementos que recebe formação, mas antes na capacidade concreta e na prontidão operacional sustentadas de um país para responder a um pedido da UA ou da ONU.

« a verdadeira medida do sucesso não reside no número de elementos que recebe formação, mas antes na capacidade concreta e na prontidão operacional sustentadas de um país para responder a um pedido da UA ou da ONU »

A era dos militares ocidentais como instrutores principais dos soldados africanos já devia ter acabado há muito tempo. Na verdade, diversos exércitos africanos podem ser correctamente descritos como forças profissionais de manutenção de paz com pouca necessidade de treino externo. O Gana, o Ruanda, o Senegal e a África do Sul, por exemplo, forneceram contingentes de tro-

pas às missões das Nações Unidas quase continuamente ao longo de mais de uma década. A sua experiência operacional e conhecimento institucional excedem em muito a média dos contratantes militares privados (CMP) americanos. A incorporação destas competências e experiências nos sistemas africanos de ensino militar profissional (EMP) é a chave da capacidade e da prontidão sustentadas.

« a experiência operacional e o conhecimento institucional [de contingentes experientes de tropas africanas] excedem em muito a média dos contratantes militares privados (CMP) americanos »

Outra vantagem de remover a face ocidental do treino das tropas reside na oportunidade de fortalecer e legitimar os oficiais subalternos (NCO) da nação anfitriã. Quando um instrutor se encontra diante de uma unidade em formatura, estabelece-se uma relação implícita de especialista-principiante. Formar um quadro de instrutores profissionais antes de um exercício de treino de um contingente fará com que o perito reconhecido na matéria deixe de ser um empresário americano mas antes um oficial do exército africano responsável. Quanto menor for o envolvimento activo de pessoal estrangeiro em exercícios de treino, melhor. Após tenha sido formado o quadro de instrutores africanos, o papel dos assessores internacionais deve passar a ser o de fornecer recursos de treino e acompanhamento. Em seguida poderão ensinar, acompanhar e orientar os instrutores do quadro africano em “avaliações pós-exercícios” à margem dos formandos.

As necessidades que surgirem de colocar no terreno forças treinadas de manutenção de paz para missões em áreas como a RDC, o Mali ou a Somália irão ditar naturalmente o método a aplicar. A decisão política tomada em conjunto pelo país africano e as nações parceiras de criar rapidamente meios de lidar com uma necessidade urgente é compreensível e virá a ocorrer. Não devem descurar-se os resultados obtidos a curto prazo pelas missões “formar e equipar” (F/E) destinadas a preparar milhares de soldados de manutenção da paz a destacar para áreas de crise. Continua no entanto a colocar-se a questão das oportunidades perdidas a longo prazo apesar dos milhões de dólares dispendidos. Se as nações africanas e parceiras adoptarem uma política de reforço das capacidades institucionais e a ela aderirem, diminuirá o recurso a formações de carácter reactivo, à medida que um número maior de países contribuidores de tropas (PCT) sustenha e conserve maior prontidão operacional. O objectivo deve consistir em criar condições em que as missões F/E passem a ser a excepção e não a regra.

Diversos países africanos que são contribuidores de tropas (PCT) da ONU — a Nigéria e a África do Sul, para citar apenas dois — encontram-se na posição invejável de possuir ao mesmo tempo um centro dedicado à formação no domínio da manutenção de paz e um sistema plenamente desenvolvido de EMP até ao nível universitário. A ligação entre a experiência operacional e o ensino institucional ainda não foi porém inteiramente otimizada. Falta ainda um processo e uma organização formais que permitam incorporar e analisar as lições aprendidas no terreno para em seguida elaborar e adaptar os programas de formação no sentido de sustentar e melhorar o desempenho e a capacidade.

O Centro Internacional de Treino para Apoio à Paz (IPSTC), no Quênia, e o Centro Internacional Kofi Annan de Formação em Manutenção de Paz (KAI-PTC), no Gana, são exemplos de parcerias de sucesso entre intervenientes internacionais e Estados africanos que criam meios próprios de manutenção de paz. Embora nenhum destes centros seja destinado a ministrar treino a batalhões formados, eles são um excelente recurso para o treino de sustentação. Conforme indicado nas suas declarações de missão, a principal finalidade destas instituições não consiste no treino pré-destacamento de contingentes de manutenção de paz. São instrumentos sub-regionais financiados principalmente por doadores que facultam um ensino multinacional e seminários a nível operacional e estratégico. Estes centros regionais não são um substituto dos meios institucionais de formação em manutenção de paz no âmbito do sistema EMP das forças armadas. Podem, no entanto, ser um complemento eficaz na sustentação e conservação de competências essenciais de manutenção de paz.

SUSTENTAÇÃO DOS MEIOS AFRICANOS DE MANUTENÇÃO DE PAZ

Reforçar os meios e a capacidade é um acto contínuo e não uma iniciativa isolada. É algo que exige mudanças da parte dos governos africanos bem como dos parceiros internacionais. Ambas as partes devem assegurar o fornecimento de recursos e assistência a todo o ciclo de vida do contingente de manutenção de paz, a fim de preservar ao máximo a capacidade e experiência para unidades futuras (ver Figura 3). Isto significa que, para além da interacção antes e depois do destacamento, os mentores devem visitar a unidade no terreno para avaliar a adequação do programa de instrução pré-mobilização (POI) e depois modificar o POI conforme necessário. A absorção e a integração dos ensinamentos recolhidos em POI específicos, programas gerais de EMP e na doutrina da defesa constituem um desafio para a maioria dos exércitos, mas muito especialmente para os exércitos africanos que se debatem com recursos limitados, instituições incipientes e ciclos operacionais exigentes. Esta é uma área de especialização que os parceiros internacionais podem ajudar a construir.

FIGURA 3. REFORÇAR A CAPACIDADE: ACTO CONTÍNUO, NÃO MEDIDA ISOLADA



Os programas dos doadores destinados a reforçar a capacidade das forças africanas de manutenção de paz requerem uma abordagem colectiva.

A assistência deve ser coordenada e complementar outros esforços internacionais e regionais. A assistência internacional deve começar com a lista de referência das normas de manutenção de paz consagradas da ONU e UA (o “Manual do Batalhão de Infantaria das Nações Unidas — United Nations Infantry Battalion Manual” — é um excelente documento de base sobre as competências essenciais dos soldados que são necessárias para assegurar a interoperabilidade nas missões de manutenção de paz da ONU). A partir desta base de referência, o POI pode ser adaptado às táticas, técnicas, procedimentos e experiências da nação anfitriã.

Além de tirar partido da assistência dos doadores para treinar os quadros de instrutores e desenvolver instituições de EMP, os decisores políticos africanos devem identificar selectivamente parcerias bilaterais que possam acrescentar valor em termos de especialização, ou recursos que proporcionem capacidades específicas ou superiores. As competências básicas dos soldados e as tarefas colectivas tradicionalmente associadas a OMP podem ser ensinadas e a proficiência alcançada de uma forma bastante simples e estruturada. Estão disponíveis programas de instrução (POI) aprovados pela ONU que qualquer instrutor pode adoptar e aplicar¹⁵ mas não existe uma receita milagre para resolver as tarefas e os problemas mais complexos associados às operações de paz.

O combate aos engenhos explosivos improvisados (C-IED), a neutralização de materiais explosivos (EOD) e a informação, vigilância e reconhecimento (ISR), por exemplo, são capacidades que os Estados Unidos podem oferecer a fim de melhorar os meios africanos de manutenção de paz para além das competências básicas dos soldados. Estas capacidades foram aperfeiçoadas pelas forças dos EUA em operações de combate à insurreição mas a sua aplicação ao ambiente de OMP é cada vez mais frequente. As ameaças e desafios enfrentados pelas forças de manutenção de paz no leste da RDC, Mali e Somália são de natureza assimétrica, envolvendo cada vez mais intervenientes não-estatais com diferentes graus de capacidade, equipamento e tecnologia.

Infelizmente, a assistência de segurança desta natureza é frequentemente associada aos programas de “combate ao terrorismo”, um rótulo que é demasiado redutor e que corre o risco de suscitar conotações negativas. Deste modo, importa compreender toda a gama dos meios necessários em OMP e evitar uma classificação demasiado restritiva das modalidades de assistência e capacidades militares.

O mesmo se pode dizer do discurso relativo aos veículos aéreos não tripulados (UAV). A cobertura mediática dos “ataques de drones” tem alimentado a ideia de que todos os UAV são plataformas armadas capazes de atingir com precisão alvos individuais designados. Na realidade, poucos são os modelos de UAV que foram concebidos para transportar e disparar munições ou que têm capacidade de o fazer. A sua aplicação mais

comum consiste em facultar ao comandante de uma unidade uma visão mais precisa do cenário de operações. A utilização eficaz de UAV pelos contingentes de manutenção da paz para a visão e compreensão do ambiente operacional é fundamental para uma correcta tomada de decisões, a protecção dos civis e a execução cabal da missão.

« o objectivo deve consistir em criar condições em que as missões de “formar e equipar” passem a ser a excepção e não a regra »

Quando se estabelecem parcerias de assistência militar, também vale a pena examinar o papel dos contratantes militares privados (CMP). Há diversas vantagens para os países africanos e as nações doadoras em utilizar pessoal uniformizado em vez de contratantes civis no treino de OMP. Apesar de os CMP serem muito competentes e qualificados para a maioria dos exercícios e proporcionarem o mesmo nível de treino que os instrutores militares uniformizados, coloca-se mais uma vez a questão dos resultados a curto prazo por oposição aos efeitos a longo prazo. Não podem descurar-se os laços profissionais que se estabelecem no contacto entre membros de exércitos distintos. O relacionamento no quadro da defesa bilateral, entre tropas treinadas junto dos seus homólogos uniformizados de países parceiros, representa uma vantagem complementar da cooperação no domínio da segurança. Para os soldados, a partilha de experiências e conhecimentos durante um exercício é mutuamente vantajosa. Com os CMP a interacção é mais unilateral. Embora nas acções de formação os CMP possam desempenhar um papel importante em termos de reforço da liderança, o valor do relacionamento entre militares perdura para além de qualquer exercício de treino específico.

Em suma, a pedra angular dos meios de manutenção de paz sustentáveis é a capacidade de formação institucional. O estabelecimento de programas de cooperação com parceiros internacionais no domínio da segurança é um método eficaz de construir ou desenvolver rapidamente instituições próprias. Na sua forma mais simples, o modelo geral de treino de forças de manutenção de paz compõe-se de três fases. Na primeira — formação de formadores — são utilizados, em função das necessidades, especialistas internacionais na matéria para treinar um quadro de instrutores da nação anfitriã. Na segunda — treinar as tropas de manutenção de paz — os parceiros internacionais observam e acompanham os instrutores africanos, desempenhando um papel passivo, com pouca ou nenhuma interacção com os formandos. A terceira fase, mais difícil — formação de sustentabilidade — implica a permanência de um quadro profissional no seio das forças africanas de defesa, que seja mantido ao longo do tempo, o que requer a vontade

das cúpulas militares e da defesa e, em muitos casos, exigirá uma reestruturação no seio das forças armadas para criar lugares de instrutores na carreira, ou seja cargos permanentes e considerados como promoções.

Os programas de “formação de formadores” oferecidos pelos doadores não são em si mesmos uma panaceia para construir capacidade institucional. Após a formação e o treino de um quadro, incumbe ao exército africano a responsabilidade de utilizar os instrutores para os fins previstos. No entanto, estes são frequentemente reafectados a outras funções ou tarefas, o que redundará na perda das competências específicas do instrutor indígena. Os exércitos africanos devem assegurar, além disso, a existência de um quadro de instrutores no seio das forças armadas, independentemente do grupo inicial formado pelos doadores, e garantir uma cadeia de substituição, no cargo específico e exclusivo de instrutor especializado.

Idealmente deveria existir, no âmbito de EMP das forças de defesa, um quadro profissional de formadores em manutenção de paz numa escola ou centro institucional de manutenção de paz. Além disso, os programas curriculares de manutenção de paz deveriam fazer parte de todos os cursos profissionais (cursos de comandantes de pelotão e de companhia, academias militares, cursos de subtenentes). Embora esta seja uma opção para as forças de defesa mais desenvolvidas e dotadas de maiores recursos, as forças armadas de menores recursos podem mesmo assim institucionalizar os programas de formação sem instalações físicas ou um sistema de EMP abrangente. Um quadro de formação organizado como equipa móvel (MTT) pode preparar e treinar eficazmente unidades para sustentar a capacidade. No entanto, isto implica coesão e substituição do pessoal de instrução da MTT ao longo do tempo. Mais uma vez, é algo que depende da vontade das cúpulas de defesa africanas, no sentido de dar prioridade e recursos a um quadro de instrutores profissionais, enquanto elemento essencial para a prontidão das forças militares.

Os Estados africanos devem aproveitar melhor a assistência dos doadores para reforçar e manter a prontidão operacional das suas tropas. Os soldados africanos são o melhor recurso para treinar soldados africanos. Os Estados africanos não devem deixar-se ficar na dependência dos doadores para participar nas missões da ONU e da UA. É do seu interesse desenvolver e sustentar meios próprios de constituir forças de manutenção de paz treinadas e prontas para o destacamento. Da mesma forma, os países doadores devem romper o ciclo, aparentemente eterno, que consiste em formar centenas de milhares de soldados de paz africanos, geralmente oriundos do mesmo pequeno grupo de países, com escassos resultados a prazo. O verdadeiro interesse comum de ambas as partes reside na criação de meios de manutenção de paz sustentáveis, ou seja na construção de uma capacidade institucional no seio das forças de defesa africanas. É chegado o momento de ultrapassar

a natureza reactiva das missões “formar e equipar” e de criar uma capacidade duradoura.

NOTAS

¹ Madu Onuorah, “How policy, funding issues clog Nigeria’s UN peace-keeping operations,” *The Guardian*, 10 de Junho de 2013, disponível em <<http://www.safpi.org/news/article/2013/how-policy-funding-issues-clog-nigerias-un-peace-keeping-operations>>.

² *Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions* (COE Manual) (UN doc. A/C.5/66/8, 27 de Outubro de 2011).

³ *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 e 30 de Abril de 2013).

⁴ Em comparação, no ano fiscal de 2013 o Reino Unido (o segundo maior contribuinte de assistência bilateral para as operações de manutenção da paz em África) afectou a África 85 milhões de dólares dos seus Recursos para Conflitos.

⁵ *Congressional Budget Justification, Vol. 2, Foreign Operations, Fiscal Year 2013*, Departamento de Estado dos E.U.A., 144.

⁶ A.M. Rose, M.Y. Czarnolewski, F.E. Gragg, S.H. Austin, *Acquisition and Retention of Soldiering Skills*, Technical Report 671 (Alexandria: U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, Fevereiro, 1985).

⁷ B.D. Adams, R.D.G. Webb, H.A. Angel, e D.J. Bryant, *Development and Theories of Collective and Cognitive Skill Retention* (Toronto: Defence Research and Development Canada, 31 de Março de 2003), disponível em <<http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc18/p521114.pdf>>.

⁸ *Quadrennial Defense Review Report*, Departamento da Defesa dos E.U.A., Fevereiro de 2010.

⁹ *Peacekeeping: Thousands Trained but United States is Unlikely to Complete All Activities by 2010 and Some Improvements are Needed*, U.S. Government Accountability Office Report to Congressional Committees, Junho de 2008, disponível em <www.gao.gov/new.items/d08754.pdf>.

¹⁰ *Ibid.*, 22.

¹¹ Robert M. Gates, “Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance,” *Foreign Affairs* 89, No. 3 (Maio/Junho de 2010), 74.

¹² *Peacekeeping*, 9.

¹³ *Congressional Budget Justification*, 226.

¹⁴ *Peacekeeping*, 11.

¹⁵ *United Nations Infantry Battalion Manual*, Volumes I e II (New York: UN DPKO/DFS, Agosto de 2012).

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 ABABA

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 2164-4292 (imprimir)
ISSN 2164-4039 (versão eletrônica)