

# Operações de paz da ONU em África

No decurso da presente década, o declínio do número de conflitos violentos em África foi acompanhado de um aumento do número de missões de paz no continente. Apesar de não constituir uma relação de causa-efeito, o aumento das missões internacionais, em número e tamanho, sugere, por um lado, o reconhecimento da legitimidade e relevância das Nações Unidas enquanto actor de segurança global e, por outro lado, a necessidade de respostas internacionais concertadas para fazer face à complexidade dos conflitos actuais.

## A nova natureza dos conflitos

Com efeito, verifica-se que a vasta maioria dos conflitos, em África e no Mundo, são actualmente intraestatais e de grande complexidade, quer em termos de actores implicados – não apenas com dois beligerantes em oposição, mas com a participação de grupos rebeldes, facções radicais e/ou terroristas, senhores da guerra, etc. – dos vários níveis a que se desenrola o conflito – com implicações e interligações regionais importantes – e das causas profundas dos conflitos, que envolvem vários factores interligados como a exclusão estrutural, antagonismo entre determinados grupos sociais, as desigualdades na distribuição da riqueza ou vários elementos de fragilidade do Estado. A Paz, indo muito para além da tradicional ausência de guerra, exige a criação de condições sustentáveis para a sua consolidação, pelo que não surpreende o facto de 44% dos países que saem de uma situação de guerra civil, em África, voltarem a submergir num conflito violento nos cinco anos seguintes.

O contexto internacional pós-Guerra Fria, a reorientação dos esforços militares para outras zonas do globo – como a ex-Jugoslávia ou o Médio Oriente – e as experiências falhadas da Somália em 1992 e do Ruanda em 1994 tiveram dois efeitos aparentemente contraditórios. Em primeiro lugar, determinaram uma maior relutância das grandes potências em intervir nos conflitos africanos, particularmente no que respeita ao envolvimento directo de

## FACTOS E DADOS

- Em 2008, existiam 19 operações de paz em África, com um total de 78.975 efectivos. Este número de efectivos representa um aumento de 14% em relação a 2007 e de 400% desde 1999.
- Aproximadamente um terço das operações de paz no mundo está localizado em África.
- Cerca de metade das operações de paz em África são actualmente conduzidas pela ONU. Esta é também a organização que possui mais efectivos em missões de paz no continente, seguida da União Africana.
- 70% do total de pessoal deslocado pela ONU foi destinado às missões de paz em África, embora os destacamentos em 2008 tenham ficado 21% abaixo dos níveis autorizados para as missões de paz naquele continente.
- África conta igualmente com as maiores missões: cinco das nove operações de paz da ONU com mais de 5.000 efectivos estão localizadas no continente africano.
- África e Ásia são os dois continentes que fornecem mais efectivos para as missões da ONU em África: em 2008, 43% do pessoal destacado nestas missões foi proveniente de países africanos e 42% de países asiáticos.
- Apesar de o custo total das missões de paz das Nações Unidas no Mundo estar estimado em cerca de 7,75 mil milhões de dólares, em 2009, isso representa menos de 1% dos gastos militares globais.

Fontes: SIPRI e ONU, 2009.

tropas. O gráfico “Principais contribuintes para as missões de Paz em África” espelha esta realidade, uma vez que, se em 1991 oito dos dez maiores contribuintes em termos de efectivos para as missões de paz da ONU eram países com elevado índice de desenvolvimento, actualmente a maioria são países em desenvolvimento, incluindo vários países africanos. Isto coloca desafios importantes às Nações Unidas, desde logo porque a existência de mais e maiores missões exige uma grande capacidade de recrutamento e rapidez de destacamento que nem sempre se verifica. Como exemplo, refira-se que apenas em Outubro de 2009 foi concretizado o reforço da Missão das NU na R. D. Congo (MONUC), em cerca de 3000 efectivos, decidido pela Resolução do Conselho de Segurança n.º 1856, aprovada em Dezembro do ano anterior.

Em segundo lugar, registou-se uma evolução do próprio conceito de manutenção da paz, integrando aspectos como a “responsabilidade de proteger” ou a “segurança humana”. Os princípios anteriormente consagrados, que exigiam o consentimento das partes para a existência de uma missão de paz, a imparcialidade total e o uso da força apenas para defesa própria estão actualmente desactualizados face à natureza dos conflitos e às necessidades ligadas à sua resolução. Os mandatos das missões de paz excedem, cada vez mais, as tradicionais tarefas de manutenção da paz ou de mo-

nitorização de um cessar-fogo, assumindo funções complementares de diplomacia preventiva, protecção de civis e apoio à ajuda humanitária, medidas de criação de confiança entre as partes, verificação de acordos de limitação de armamento, ajuda ao combate a tráfico de droga ou ao crime organizado, regresso de refugiados e reassentamento das populações deslocadas, entre outras. A inclusão de componentes de “peace-enforcement” e de tarefas civis tornou as operações de paz progressivamente mais complexas e multidimensionais. No contexto africano, frequentemente em países com grande extensão de território, com infraestruturas limitadas, processos de paz frágeis e não totalmente consolidados, com hostilidades ainda presentes ou governos não-cooperantes, estas tarefas tornam-se particularmente exigentes.

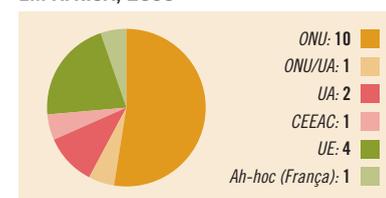
## Constrangimentos ao papel da ONU

Permanecem igualmente constrangimentos importantes, que derivam não apenas de aspectos logísticos – como a exiguidade das forças de paz face ao tamanho dos territórios, os atrasos no destacamento, ou as limitações de mandato de uma missão – mas igualmente de factores políticos, tais como a influência política limitada das Nações Unidas em determinados contextos. Desta forma, reconhece-se também de forma crescente que a existência de uma missão internacional de paz é apenas um

contributo para a resolução de determinado conflito, devendo estar interligada com uma estratégia abrangente de construção da paz (*peacebuilding*) e de reconstrução económica e social. A Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) não constitui a solução para a implementação do Acordo de Paz entre o Norte e do Sul do Sudão, nem a UNAMID pode ser a resposta para os assassinios em massa no Darfur, mas constituem instrumentos válidos que poderão fornecer condições para a implementação de outras medidas, essenciais para a consolidação da paz. O caso da Libéria é paradigmático, uma vez que a missão de paz presente no território foi crucial para ajudar a neutralizar pelo menos três tentativas de confrontos violentos desde que a paz foi assinada em 2003, bem como para lançar as bases de reformas fundamentais, como a desmobilização dos antigos combatentes, ou a reforma das forças de segurança.

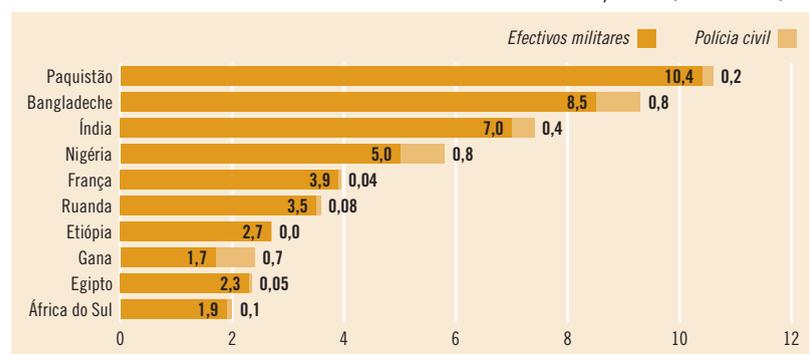
A fase de transição, perante a perspectiva de retirada de uma missão de paz, é crucial em contextos de fragilidade do Estado, em que não estão ainda asseguradas as condições de segurança e onde as capacidades das instituições locais são insuficientes para assegurar o funcionamento eficaz do Estado de Direito. A importância da interligação entre as diferentes fases e aspectos de um processo de paz tem levado a um aumento das missões políticas e de *peacebuilding* das Nações Unidas, das quais mais de metade são em África. Como exemplo, refira-se que o Escritório Integrado de *Peacebuilding* na Serra Leoa (UNIPSIL) foi lançado em Outubro de 2008, para substituir o Escritório Integrado das NU (UNIOSIL), que fechou em Setembro do mesmo ano. Ao nível central, a Comissão de *Peacebuilding* das Nações Unidas, que focaliza a sua actuação no Burundi, Serra Leoa, Guiné-Bissau e República

## NÚMERO DE OPERAÇÕES DE PAZ EM ÁFRICA, 2008



Fonte: SIPRI, 2009.

PRINCIPAIS CONTRIBUINTES PARA AS MISSÕES DE PAZ EM ÁFRICA, 2008 (n.º de efectivos)



Fonte: SIPRI, 2009.

Centro-Africana, não tem conseguido, contudo, estabelecer uma estratégia coerente e integrada de construção da paz que seja partilhada por todos os intervenientes. As exigências perante as missões de paz das NU são cada vez maiores, em parte porque os custos do fracasso são também mais altos. A globalização dos problemas e a interdependência dos desafios origina que a instabilidade num país não tenha apenas impacto na população desse espaço geográfico, mas antes conduza a efeitos regionais, abertura de espaços para actividades ilícitas e fenómenos de terrorismo, potenciais fluxos de refugiados entre países e falhanço do próprio Estado. À medida que o contexto regional assume um papel proeminente, surge igualmente a questão de coordenação e divisão de trabalho entre a ONU e as organizações regionais e continentais respectivas. Esse esforço é particularmente importante no continente africano, onde se verifica um processo de reforço das capacidades continentais de resolução de conflitos e manutenção da paz, que tem registado avanços consideráveis desde a criação da União Africana (UA), em 2002.

**Operacionalização da arquitectura de paz e segurança africana**

Nos últimos anos, a intervenção das Nações Unidas tem-se desenrolado, por várias vezes, numa fase posterior à imposição da paz por forças regionais e/ou continentais. Foi o caso da Libéria em 2004, em que a maior parte dos 3500 efectivos da ECOMIL foi posteriormente integrada na missão de paz UNMIL ou da Costa do Marfim, em que os 1400 efectivos da missão CEDEAO foram absorvidos pela UNOCI. Esta coordenação de esforços

tem permitido colmatar as limitações financeiras das forças regionais, resolvendo simultaneamente o problema da lentidão na implementação das forças das Nações Unidas no terreno. Mais recentemente, o aumento das capacidades regionais, particularmente na África Ocidental, permite igualmente a situação contrária. É o caso da República Centro-Africana, onde a autoridade política e operacional da Força Multinacional na República Centro-Africana (FOMUC) foi transferida para a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), em Julho de 2008, sendo renomeada de Missão Internacional de Consolidação da Paz na República Centro-Africana (MICOPAX). A vontade política de aumentar a capacidade de resposta da UA contrasta ainda com limitações operacionais e financeiras, como demonstrou a missão africana no Darfur (AMIS). Em 2006, o impasse gerado pela recusa do governo sudanês em aceitar uma missão das Nações Unidas originou uma extensão da missão da UA, que conduziu as tropas a um ponto de colapso, com vários efectivos sob ataque e o incumprimento no pagamento dos salários por vários meses. A discrepância entre as expectativas criadas e a realidade no terreno é exemplificada pelo facto de o Ruanda e o Senegal, entre os principais contribuintes em efectivos, terem ameaçado retirar as suas forças, em Maio de 2007, se os membros das Nações Unidas não cumprissem os compromissos assumidos em termos de financiamento, fornecimento de equipamento e apoio logístico. O mesmo se verifica na Somália, onde a AMISOM se debate com falta de equipamento aéreo, de transporte e de comunicações. A experiência do Darfur, onde existe

uma força híbrida conjunta das Nações Unidas e da União Africana desde Janeiro de 2008, pode originar lições importantes para a colaboração entre as duas organizações, cujas bases estão já estabelecidas pelo Relatório do painel NU-UA publicado em Dezembro de 2008. Grandes desafios se colocam à operacionalização da Arquitectura de Paz e Segurança Africana, cujo aspecto central é a criação de uma Força Stand-by Africana, prevista até Maio de 2010. As actividades do Conselho de Paz e Segurança da UA e as missões de paz estão dependentes de um número redu-

zido de doadores, nomeadamente a União Europeia, que financia estas actividades através da Facilidade de Paz para África e assume a paz e segurança como uma parceria fundamental no seio da Estratégia Conjunta UE-África (aprovada em Dezembro de 2007). O sucesso da manutenção da paz em África depende, em parte, dos resultados do reforço da UA em termos institucionais e de recursos humanos, bem como da procura de financiamentos sustentáveis e diversificados que assegurem, simultaneamente, a previsibilidade dos fundos e a liderança africana de todo o processo. ■

**MISSÕES DA ONU EM ÁFRICA**

Missões de manutenção da paz	
<b>MINURCAT – Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade, Setembro de 2007</b>	Enquadramento legal: Resolução 1778; missão em concertação com a União Europeia Efectivos: 2.637 (dos quais 2.368 tropas) Baixas: 2 Orçamento aprovado: US\$690,75 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
<b>UNAMID – Força Híbrida Nações Unidas /União Africana no Darfur, Julho de 2007 (iniciada em 31 Dezembro, 2007)</b>	Enquadramento legal: Resolução 1769, missão conjunta com a União Africana Efectivos: 18.810 (dos quais 14.659 tropas) Baixas: 43 Orçamento aprovado: US\$1.598,94 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
<b>UNMIS – Missão das Nações Unidas no Sudão, Março de 2005</b>	Enquadramento legal: Resolução 1590 Efectivos: 9.723 (dos quais 8.545 tropas) Baixas: 47 Orçamento aprovado: US\$958,35 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
<b>UNOCI – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim, Fevereiro de 2004</b>	Enquadramento legal: Resolução 1528, no seguimento de Missão da CEDEAO Efectivos: 8.385 (dos quais 7.027 tropas) Baixas: 60 Orçamento aprovado: US\$491,77 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
<b>UNMIL – Missão das Nações Unidas na Libéria, Setembro de 2003</b>	Enquadramento legal: Resolução 1509, no seguimento de Missão da CEDEAO Efectivos: 11.516 (dos quais 10.046 tropas) Baixas: 139 Orçamento aprovado: US\$561 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
<b>MONUC – Missão de Organização das Nações Unidas na R. D. Congo, Novembro de 1999</b>	Enquadramento legal: Resolução 1291 Efectivos: 18.638 (dos quais 16.844 tropas) Baixas: 149 Orçamento aprovado: US\$1.350,00 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
<b>MINURSO – Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sara Ocidental, Setembro de 1991</b>	Enquadramento legal: Resolução 690 Efectivos: 242 (dos quais 20 tropas) Baixas: 15 Orçamento aprovado: US\$53,53 milhões (Julho 2009 - Junho 2010)
Missões políticas / peacebuilding	
<b>BONUCA – United Nations Peace-Building Office in the Central African Republic</b>	
<b>UNOGBIS – United Nations Peace-Building Support Office in Guinea-Bissau</b>	
<b>UNOWA – United Nations Office for West Africa</b>	
<b>UNIPSIL – United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone</b>	
<b>UNPOS – United Nations Political Office for Somalia</b>	
<b>BINUB – United Nations Integrated Office in Burundi</b>	

Fontes: SIPRI e ONU, 2009.