

Capacidade Civil e as Operações Africanas de Apoio à Paz

Cedric de Coning

Como citar: CONING, C. Capacidade Civil e as Operações Africanas de Apoio à Paz. *In:* AGUILAR, S. L. C.; ALBRES, H. M. (org.). **Relações Internacionais:** pesquisa, práticas e perspectivas. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 125-145. DOI: <https://doi.org/10.36311/2012.978-85-7983-240-6.p125-145>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição- NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

CAPACIDADE CIVIL E AS OPERAÇÕES AFRICANAS DE APOIO À PAZ¹

Cedric de Coning

Este artigo pretende abordar o papel dos civis na manutenção da paz em geral, e introduzir o papel dos civis no contexto da Força Africana de Pronto Emprego - *African Standby Force* (ASF). Em particular, o texto aborda as funções civis que foram identificadas nas operações de paz, o recrutamento e a mobilização de pessoal para preencher esses cargos civis, bem como a formação desse pessoal para a ASF.

CAPACIDADE CIVIL E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS DE PAZ

Quando a maior parte das pessoas se refere às operações de paz, elas pensam em soldados. Embora seja verdade que os soldados desempenham um papel importante na maioria das operações de paz, essa visão estereotipada muitas vezes resulta em um mal-entendido sobre a intenção central dessas operações.

¹A versão original em inglês deste texto foi traduzido para o português pelo organizador Sérgio Luiz Cruz Aguiar, com revisão de Hevellyn Menezes Albres.

Operação de paz é uma ferramenta de gestão de conflitos, e, portanto, envolve principalmente a diplomacia dentro de um processo político.

A segurança é uma parte necessária das operações de paz, mas não é suficiente para gerenciar um processo de paz, sendo importante apenas na medida em que há o impedimento do fazer e do construir a paz. A parte mais importante de qualquer operação de paz é a forma como ela gerencia os aspectos políticos do processo de paz. Não devemos, então, nos surpreender com o fato de que a maioria das operações de paz tenha uma vasta equipe dedicada aos aspectos políticos da missão.

Um dos desenvolvimentos mais significativos, mas muitas vezes esquecido, na manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi sua transformação de missões lideradas por militares para missões multidimensionais lideradas por civis. O papel qualitativo de civis em operações de paz mudou de forma exponencial e, como resultado, o número de funções civis também aumentou consideravelmente. Atualmente, os civis representam aproximadamente 20% de todos os mantenedores da paz da ONU. Em 28 de fevereiro de 2010, a ONU tinha desdobrado em suas operações quase 22.000 civis, dentre os quais cerca de 8.000 eram funcionários internacionais da Organização.²

O Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a construção da paz, de junho de 2009, fornece um resumo útil das tarefas fundamentais que a ONU realiza nos processos de paz pós-conflito, a saber:

- Apoio à segurança básica - incluindo ações contra as minas; proteção de civis; desarmamento, desmobilização e reintegração; reforço do Estado de Direito; e início da reforma do setor de segurança;
- Apoio aos processos políticos - incluindo os processos eleitorais; promoção do diálogo inclusivo e a reconciliação; e desenvolvimento da capacidade de gestão de conflitos em níveis nacionais e subnacionais;
- Apoio à prestação de serviços básicos - como água e saneamento; saúde e educação primária; e apoio para o retorno e reintegração seguros e sustentáveis dos deslocados internos e refugiados;
- Apoio para restaurar as funções centrais do governo - em particular, administração pública básica e as finanças públicas, em níveis nacionais e subnacionais;
- Apoio à revitalização econômica - incluindo a geração de empregos e meios de subsistência (na agricultura, obras públicas, etc.),

² Ficha de dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsheet.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

particularmente para os jovens e ex-combatentes desmobilizados, bem como a reabilitação de infraestrutura básica. (UNITED NATIONS, A/63/881-S/2009/304, p. 3).

Embora seja claro que algumas das tarefas identificadas no relatório do Secretário-Geral precisam do apoio dos componentes militares e policiais, o que é surpreendente para muitos observadores casuais, é que a maioria exige a capacidade civil. As operações de manutenção da paz da ONU costumavam ser operações militares apoiadas por um pequeno grupo de civis nas áreas política, administrativa e de logística. No contexto da ONU, no entanto, isso mudou por volta do fim da Guerra Fria, quando a organização deixou de atuar apenas no monitoramento do cessar-fogo interestatal para apoiar a implementação dos acordos de paz, após guerras civis ou conflitos intra-estatais.

Esta mudança fundamental na manutenção da paz da ONU levou as novas missões a irem muito além da utilização de conhecimentos militares dirigidos ao monitoramento de soldados e armas, oferecendo uma gama de serviços destinados a apoiar a implementação de um processo de paz global. As novas funções incluíam apoio contínuo às negociações políticas, aos processos de formulação constitucional, e às iniciativas de reconciliação nacional, como os diálogos nacionais e as comissões de verdade e reconciliação.

Significou também monitoramento de direitos humanos; apoio à criação de comissões de direitos humanos, à garantia de que novas constituições e leis estejam de conformidade com os padrões internacionais, aos processos eleitorais (educação dos eleitores, o recenseamento e formação eleitoral, orientação e apoio para às comissões eleitorais locais independentes); apoio para a restauração da autoridade do Estado ou o estabelecimento de serviços do Estado onde estes não existiam antes, especialmente no contexto do Estado de Direito; e apoio à vários aspectos da reforma do setor de segurança (*Security Sector Reform - SSR*) incluindo, especialmente, o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR). Além disso, as operações de paz da ONU tipicamente incluem uma unidade de informação pública com recursos de imprensa, rádio e, por vezes, televisão, bem como unidades especializadas em lidar com proteção de crianças, gênero, HIV/AIDS, proteção de civis e exploração e abuso sexual.

Além destas numerosas categorias de pessoal, todas as operações de paz da ONU são apoiadas por um elemento de apoio à missão, que inclui

civis responsáveis pelas finanças, pessoal, logística, administração, engenharia, informática, e uma gama de outras funções de apoio.

O sistema de recrutamento para a manutenção da paz da ONU tem um banco de dados composto por 24 grupos ocupacionais, com mais de 400 cargos que abrangem tanto as categorias substantivas quanto as de apoio de pessoal civil (GOURLAY, 2006, p. 18):

As mudanças nas operações de paz resultaram em um aumento considerável das funções civis sendo que a ONU emprega agora mais mantenedores da paz civis do que todas as outras instituições multilaterais juntas. No início de 2010, a União Europeia (UE) empregava cerca de 2.000 funcionários civis, e a Organização para a Segurança Cooperação na Europa (OSCE) cerca de 3.000.³

Em comparação com as operações de paz da ONU, o número de civis em operações de paz africanas tem sido bastante limitado. Havia cerca de 50 funcionários civis na missão africana no Sudão (AMIS) e aproximadamente o mesmo número de civis na missão africana na Somália (AMISOM), em maio de 2010. Em comparação, a AMIS tinha uma força militar de cerca de 7.000 e AMISOM tem cerca de 5.500. Os civis, assim, constituíam aproximadamente um por cento das operações da União Africana (UA) em Darfur e na Somália.

As posições civis nestas operações da UA são muito semelhantes àquelas que encontradas em uma missão da ONU. Além do chefe de missão e seus funcionários, há um foco em assuntos políticos, direitos humanos, informação pública e apoio à missão.

Por outro lado, há uma percentagem relativamente elevada de africanos em operações de paz da ONU. De acordo com o documento *2010 Annual Review of Global Peace Operations*, havia nove países africanos entre os vinte maiores contribuintes para missões da ONU em 2009, a saber: Quênia (2º - 4,8%), Gana (7º - 2,9%), Serra Leoa (8º - 2,7%), Etiópia (10º - 2,3%), Nigéria (11º - 2,2%), Uganda (14º - 1,7%), Camarões (15º - 1,6%), Tanzânia (17º - 1,5%) e Costa do Marfim (18º - 1,3%).⁴ Além do pessoal internacional,

³ Correspondência por e-mail com professor Andrea de Guttry da Scuola Superiore Sant'Anna, 19 nov. 2009.

⁴ De acordo com a 2009 Annual Review of Peace Operations, os dez maiores contribuintes civis em 2008 eram: EUA (5.6%), Quênia (4.8%), Filipinas (3.6%), Canadá (3.5%), Índia (3.4%), Reino Unido (3%), Gana (2.6%), França (2.5%), Serra Leoa (2.4%) e Etiópia (2.3%). Os dez seguintes eram Nigéria, Sérvia, Austrália, Paquistão, Tanzânia, Uganda, Camarões, Alemanha, Croácia e Fiji (NEW YORK CENTRE FOR INTERNATIONAL

a ONU empregou 15.442 funcionários locais do serviço profissional e geral em missões da ONU e, destes, 10.109 eram africanos.⁵

Talvez seja útil olhar mais detalhadamente uma categoria profissional de funcionários. A função de assuntos civis é representada na maioria das missões da ONU, e visa à consolidação da paz em parceria com a administração civil e a sociedade civil do país anfitrião. No início de 2010, havia aproximadamente 500 agentes de assuntos civis implantados em todo o mundo em treze operações de manutenção da paz da ONU. Desse total, 40% eram da África, 25% das Américas, 10% da Ásia, 22% da Europa e 3% da Oceania (UNITED NATIONS, DPKO, 2010).

RECRUTAMENTO E IMPLANTAÇÃO

Em contraste com a UE e OSCE que fazem uso de funcionários cedidos, a ONU e a UA anunciam suas vagas, e qualquer indivíduo de um dos Estados-Membros pode se inscrever. Os países que dependem de funcionários cedidos experimentam a típica falta de especialistas civis, principalmente em certas categorias especializadas. Um sistema que depende da cessão de funcionários sofre com estes problemas porque a capacidade de pessoal e as políticas nacionais são refletidas e ampliadas na capacidade potencialmente disponível para missões multinacionais. Se há uma escassez de juízes do sexo feminino em nível nacional em um determinado país, isso será refletido nesse tipo de pessoal que o país pode oferecer para desdobramento internacional.

A ONU, geralmente, não vivencia escassez de candidatos, mas tem problemas com o processamento do grande número de inscrições que recebe (DE CONING, 2009a). A Organização recebe mais de 150.000 inscrições por ano para as funções civis de manutenção da paz (DURCH, 2004, p. 9). Como resultado desse elevado número de candidatos e o tempo que necessário para preencher uma vaga, por vezes, sofre com taxas relativamente altas de funções não ocupadas em suas missões. Em média, a taxa de funções para pessoal civil internacional que ficaram vagas nas operações da ONU entre 2005 e 2008

COOPERATION, 2009).

⁵ De acordo com o *2010 Annual Review of Peace Operations* as missões africanas eram: MONUC (2613); UNMIS (2555); UNAMID (2481); UNMIL (984); UNOCI (82); MINURCAT (398); BINUB (239) e MINURSO (157) (NEW YORK CENTRE FOR INTERNATIONAL COOPERATION, 2010).

foi de cerca de 22% (SOLLI, 2009, p. 11). Em algumas missões, os números são muito maiores, especialmente durante as fases iniciais. A Missão da ONU em Darfur (UNAMID) tinha, em 2008, uma taxa de funções sem serem ocupadas de 56%, a Missão da ONU no Sudão (UMMIS) tinha uma taxa de 40% em 2005 (SOLLI, 2009, p. 11), e a Missão da ONU no Afeganistão tinha uma taxa de 42% no início de 2010 (UNAMA, 2010).

A taxa de funções vagas nas operações de paz da ONU não é, com algumas exceções, causada por uma escassez de candidatos adequados. A problemática está relacionada com o tempo necessário para identificar, recrutar e desdobrar o pessoal adequado no campo. O número médio de dias para o processo de recrutamento em 2000-2001 foi de 275, e a estimativa para 2002-2003 foi de 200. Em 2004, este valor foi relatado como sendo de 174 dias, mas “[...] desde o dia em que um anúncio de vaga começou a ser preparado até o dia em que uma decisão de seleção foi feita pelo chefe de departamento”, ao invés de quando o candidato entrou no sistema ONU (UNITED NATIONS, 2004, p. 5). Os cerca de 200 dias que o sistema de recrutamento leva para preencher uma vaga indica que o mesmo é inaceitavelmente lento e burocrático e que, evidentemente, não foi projetado para as necessidades específicas do contexto de operações de paz.

O Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU - *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) também sofre com a escassez de candidatos a cargos de gerência em nível sênior (P5 e acima), especialmente candidatos do sexo feminino. Isso porque as outras agências da ONU oferecem melhores condições que o DPKO, incluindo mais lugares onde o funcionário pode levar sua família (GOURLAY, 2006, p. 11). Atualmente, cerca de 30% dos civis em operações de paz da ONU são mulheres, mas infelizmente ainda há poucas ocupando cargos de liderança e posições de nível sênior (UNITED NATIONS, DPKO, 2009).

TREINAMENTO

O treinamento de civis para operações de paz tem sido, tradicionalmente, negligenciado. A maioria dos centros de treinamento de manutenção de paz concentrara-se em funções militares, e a maioria das missões concentrara-se internamente em treinamento de pessoal para apoio às missões.

No entanto, esta situação mudou consideravelmente na última década e meia, e há agora um número de centros na África, Ásia, Europa e América do Norte que se especializam em, ou fornecem treinamento para, civis.

Os centros de treinamento que se especializam em treinamento para a manutenção da paz têm uma associação internacional - Associação Internacional de Centros de Treinamento de Manutenção da Paz - *International Association of Peacekeeping Training Centres* (IAPTC). Nas reuniões anuais da IAPTC, acontecem também reuniões entre todos que se especializaram em treinamento de manutenção da paz para militares, policiais e civis. Os centros de treinamento civis se reúnem então, pelo menos uma vez por ano para trocar informações, compartilhar e coordenar novas iniciativas.

Há, ainda, grupos de treinamento africanos e europeus que se reúnem em suas próprias regiões. O Grupo Europeu de Treinamento (*European Training Group*) desenvolveu cooperativamente uma série de cursos padrão para pré-implantação de pessoal civil da UE e seus membros concordaram em compartilhar esses cursos entre si de modo que cada centro não ofereça os mesmos cursos. A Associação Africana de Treinamento de Apoio à Paz *African Peace Support Trainer's Association* (APSTA) firmou um acordo com a Comissão da UA, para apoiar as necessidades de treinamento da ASF. Já há, portanto, um bom grau de cooperação e coordenação em andamento entre a comunidade de treinamento civil.

O treinamento deve ocorrer antes do recrutamento, em preparação para o desdobramento, ou como introdução a uma missão. Um treinamento adicional durante a missão pode ser oferecido para melhorar habilidades ou para atender às novas necessidades anteriormente não abrangidas. A maioria dos centros civis acima referidos realiza cursos para civis antes do recrutamento. Alguns, como o Centro Alemão de Operações de Paz - *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze* (ZIF), também são responsáveis pela gestão de uma lista de cidadãos que podem ser destacados para a UE e outras missões. Nestes casos, treinamento e listagem estão intimamente ligados.

Vários centros de treinamento na África oferecem um curso preparatório para mantenedores da paz civis, ou um curso básico mais geral aberto a todos os mantenedores da paz. A ONU e a UA também realizam um Curso de Liderança Sênior, que inclui civis.

A organização responsável pelo desdobramento (por exemplo, a ONU) também é, normalmente, responsável pelo treinamento inicial. Atualmente, todo o pessoal da ONU frequenta um curso antes do desdobramento no centro de treinamento em Brindisi – Itália. Em alguns casos, como a OSCE e outros, o treinamento é terceirizado e realizado por um dos centros de treinamento civil.

A maioria das missões de paz também oferece um curso introdutório para todos os novos funcionários. Este curso é, normalmente, conduzido pelo núcleo de treinamento da própria missão, mas já houve casos em que esses cursos foram realizados por centros de formação civil. A AMISOM, por exemplo, usou o Centro Africano de Resolução Construtiva de Disputas - *African Centre for the Constructive Resolution of Disputes* (ACCORD) para realizar um curso de iniciação para todos os funcionários de seu Quartel-General, em fevereiro de 2009. Em alguns casos, centros de treinamento civil também conduzem cursos durante a missão – ou seja, de treinamento de pessoal durante a operação para aprimorar certas habilidades, ou para desenvolver novas habilidades.

A AMBIGUIDADE DO CONCEITO CIVIL

O termo “civis” é definido pelos militares para se referir àqueles que não são “militares” e para distinguir os civis dos militares em tempos de guerra. A última distinção pode, às vezes, ser amplamente associada com o que consta do Direito Internacional Humanitário (DIH) entre combatentes e não combatentes, mas, na verdade, o DIH é muito mais sutil do que simplesmente distinguir civis de militares. Ele oferece ao pessoal militar, amparo legal ao se tornarem não-combatentes quando abandonam as armas, por exemplo, quando são feridos ou feitos prisioneiros de guerra. Prevê, também, que os civis sejam considerados combatentes quando são fundamentais para o esforço de guerra.

Se usarmos o conceito “civis não são militares”, então os civis num contexto de operações de paz podem incluir os trabalhadores de ajuda humanitária, a população local, o governo anfitrião, diplomatas estrangeiros, contratados internacionais, etc. No entanto, os mantenedores da paz civis a quem nos referimos neste estudo são uma categoria muito mais específica. São eles, nomeadamente, os civis que trabalham para uma operação de apoio

à paz da UA ou, por comparação, aqueles que trabalham para uma operação de manutenção da paz da ONU.

Outra forma de entender o termo “civil” pode ser aquele que se relaciona à, ou que são responsáveis pela, dimensão “civil” do processo de paz, diferente dos militares ou aqueles ligados com a dimensão da segurança. Civil, neste contexto, refere-se à forma como usamos e entendemos o significado do termo em conceitos como a administração civil, sociedade civil e assuntos civis.

A POLÍCIA CIVIL

Com o tempo, a identidade dos policiais em operações de manutenção da paz da ONU deixou de ser percebida como sendo mais próxima dos militares (fardados), para estar mais perto dos civis, por exemplo, quando se referiam a eles como Polícia Civil – *Civilian Police* (CIVPOL). Atualmente, os policiais têm se firmado com *status* próprio, sendo reconhecidos como um terceiro componente distinto. A ONU e a UA, por vezes, ainda fazem uma distinção entre o pessoal uniformizado e não uniformizado, mas normalmente reconhecem três componentes distintos, os militares, os policiais e os civis.

Para confundir ainda mais as coisas, alguns funcionários uniformizados, por exemplo, de defesa civil, pessoal de resgate, de combate a incêndio e assessores correcionais, são considerados civis. No contexto da UE, no entanto, a polícia é considerada como civil, e está incluída na abordagem de Gestão Civil de Crises da UE. No caso da União Africana, apesar da Política Quadro para a Dimensão Civil da ASF ter incluído uma seção sobre o componente policial da ASF, a Organização esclareceu não ver a polícia como parte do componente civil.

Neste artigo, seguiremos a distinção da ONU e da UA entre os componentes militares, policiais e civis. Assim, a polícia não é entendida como parte da dimensão civil. Isso porque a polícia é destacada para as operações de paz da ONU ou da UA em unidades formadas, ou como policiais individuais, mas todos eles permanecem ligados aos Estados de origem e vestem seus uniformes nacionais. Além disso, são destacados temporariamente - geralmente um ano - para as operações de paz da ONU ou da UA.

EFEITOS COLATERAIS E CONSEQUÊNCIAS NÃO-INTENCIONAIS

Há muitas questões inquietantes relacionadas com o papel de civis em operações de paz que fogem do âmbito direto deste estudo, mas pelo menos duas devem ser mencionadas antes de voltarmos nossa atenção para a dimensão civil da ASF.

A primeira diz respeito ao tipo de papéis civis que são apropriados nas operações de paz, e aqui as principais críticas dizem respeito às operações de paz que duplicam ou deslocam papéis que deveriam ser executados pelas autoridades locais e/ou outras agências civis, com mandatos adequados, tanto locais como internacionais (GHANI; LOCKHARDT, 2008).

Intimamente relacionada, para alguns países, está a questão do pessoal nacional. Nesse escopo, a crítica é que as operações de paz, e outros agentes externos, absorvem a maior parte da capacidade nacional existente, enfraquecendo e deixando pouco capacitadas as autoridades locais e a sociedade civil, contribuindo assim para a própria fragilidade do Estado, problema esse que as próprias operações de paz internacionais estão tentando resolver (PARIS; SISK, 2009). A UA teria que considerar estes dois aspectos com grande sensibilidade para evitar cometer alguns dos mesmos erros que a ONU e outros cometeram a este respeito.

O QUADRO POLÍTICO DA DIMENSÃO CIVIL DA ASF

Desde sua primeira conceituação, a ASF era para ser uma capacidade multidimensional com componentes civis, policiais e militares. Por exemplo, o artigo 13 do Protocolo do Conselho de Paz e Segurança -*Peace and Security Council* (PSC) determinou que a Força Africana de Pronto Emprego (ASF) deveria ser composta por componentes multidisciplinares civis e militares.⁶ O Protocolo vai além ao afirmar que a UA deve estabelecer e gerenciar centralizadamente uma lista de “administradores de missão” e “peritos civis” para lidar com direitos humanos,

⁶ O artigo 13(1) do Protocolo do CSP diz: “A fim de permitir que o Conselho de Segurança e Paz execute suas responsabilidades com relação ao desdobramento de missões de apoio à paz e intervenção nos termos do artigo 4 (h) e (j) do Ato Constitutivo, deverá ser estabelecida uma Força Africana em Alerta. Tal Força deverá ser composta de contingentes multidisciplinares em *standby*, com componentes civis e militares em seus países de origem e prontos para um rápido desdobramento assim que receberem o aviso apropriado”.

ajuda humanitária, governança, reconstrução e funções de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) em missões futuras.

O documento *Policy Framework for the Establishment of the ASF*, que serviu de base para a criação da ASF⁷, elaborou ainda mais as disposições do Protocolo do PSC, e serve como a posição comum africana sobre a criação da força de pronto emprego. O documento afirma, no parágrafo 2.1, que os componentes gerais para validar a capacidade de uma operação multidimensional de apoio à paz compreendem o seguinte: a capacidade política legítima para um mandato de missão no âmbito da Carta da ONU; uma capacidade de gestão multidimensional em nível estratégico; uma capacidade de gestão multidimensional em nível de Quartel-General de missão; e componentes para operações de paz multidimensionais. O documento também prevê uma “lista de peritos civis” para desempenhar tarefas de direitos humanos, humanitárias, governança, desmobilização, desarmamento, repatriação e reconstrução.

De acordo com o planejamento inicial, a ASF seria estabelecida em duas fases. A primeira fase (até 30 de junho de 2005) teve como objetivo estabelecer um Elemento de Planejamento - *Planning Element* (PLANELM) para a gestão de missões militares de assessoria e observação, enquanto as cinco regiões africanas estabeleceriam forças regionais de alerta até o nível de Brigada para adquirir capacidades para missões mais complexas. Para uma segunda fase (1º de julho de 2005 a 30 de junho de 2010), foi inicialmente previsto que, até 2010, a UA deveria desenvolver a capacidade de gerenciar operações complexas de manutenção da paz, enquanto as cinco regiões continuariam a desenvolver a capacidade de desdobrar um Estado-Maior para tais missões, envolvendo forças de manutenção de paz da UA/regionais. Isto foi posteriormente alterado para ser cumprido até 2015.

No entanto, foi decidido que a dimensão civil e a lista de peritos não eram uma prioridade da primeira fase “[...] porque os elementos humanitários, de desenvolvimento e de direitos humanos da ONU, que não necessitam de um mandato do Conselho de Segurança, poderiam ser desdobrados em conjunto com uma missão da ASF”. Na verdade, o projeto do documento

⁷ AFRICAN UNION. *Policy Framework for the Establishment of the ASF*. Exp/ASF-MSC/2 (1). Foi adotada na Terceira Sessão do Estado-Maior de Ministros de Defesa Africanos em 15–16 de maio de 2003 e referendada pelos Chefes de Estado e Governo na Conferência de Maputo em julho de 2003.

UA Vision 2010 afirma que “[...] embora a polícia e outras capacidades civis formarão componentes importantes da ASF, devido à ausência de uma política detalhada relacionadas à polícia/civis, o foco neste momento deveria se dar, principalmente, nos aspectos militares [...]” (AFRICAN UNION, 2005).

O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA QUADRO PARA A DIMENSÃO CIVIL

Em 2006, o Departamento de Operações de Apoio à Paz – *Peace Support Operations Department* (PSOD) da UA decidiu que o desenvolvimento da dimensão civil da ASF estava muito atrasado, e iniciou um processo que implicava primeiramente no desenvolvimento de um quadro político para a dimensão civil da ASF. O Departamento convocou o Workshop de Técnicos Especialistas no Centro Internacional de Treinamento de Manutenção da Paz Kofi Annan, em Acra - Gana, entre 29 de agosto e 1º de setembro de 2006. O Workshop avaliou e complementou o primeiro rascunho do documento *Policy Framework for the Establishment of the ASF*, que foi posteriormente analisado na Reunião dos Ministros de Segurança e Defesa em março de 2008.

As linhas da Política Quadro baseavam-se em um pressuposto importante, a probabilidade de que as Operações de Apoio à Paz - *Peace Support Operations* (PSO) da UA operem em estreita cooperação com as Nações Unidas e que, em alguns casos, a ONU pode assumir a responsabilidade pelas PSO da UA (DE CONING, 2010a). O documento também reconheceu que a maioria dos mantenedores da paz africanos - civis, policiais, e militares - são treinados para serem destacados em missões tanto da UA quanto da ONU. A Política Quadro, portanto, teve como objetivo alcançar a coerência aproximada entre a UA e as estruturas de gestão integrada da ONU, bem como seus componentes policiais e civis, de modo a reforçar a capacidade das missões e de seus funcionários realizarem a transição entre a UA e a ONU, quando necessária.

A palavra-chave aqui pode ser “coerência aproximada”, pois a estrutura de gestão da UA e os componentes civis parecem ser mais semelhantes às estruturas de uma missão das Nações Unidas do que, por exemplo, às da UE ou da OSCE, sem ser uma cópia exata da estrutura da ONU. Isto porque há uma série de fatores que fazem com que missões da UA tenham que funcionar em circunstâncias diferentes das missões da ONU.

A diferença mais importante é a financeira. Enquanto operações de manutenção da paz da ONU são financiadas por meio do sistema de contribuição avaliada, as operações de paz da UA contam com contribuições voluntárias (DE CONING, 2010b). Um pressuposto fundamental presente na Política Quadro era, portanto, a probabilidade de que a UA tivesse de contar com componentes civis em números muito menores e, portanto, menos especializados do que geralmente são disponíveis para a ONU. Por exemplo, enquanto a UNMIS pode ter à sua disposição componentes separados de direitos humanos, proteção das crianças, proteção de civis e unidades de gênero, a AMIS tinha que concentrar todas estas funções em uma única unidade de direitos humanos.

A Política Quadro estabeleceu a base para uma estrutura de gestão multidimensional para as operações de paz da União Africana. Esta abordagem multidimensional tem sido comunicada pela experiência da ONU com operações de paz multidimensionais desde meados da década de 1990, bem como o desenvolvimento mais recente da abordagem integrada da Organização.

Assim, a fim de compreender a abordagem integrada da UA, é necessário primeiro um olhar mais profundo na abordagem integrada das Nações Unidas.

A ABORDAGEM INTEGRADA DA ONU

A natureza mutável das operações de manutenção da paz da ONU fez com que os responsáveis pela manutenção da paz, agora, tenham que trabalhar mais conectados do que antes com os responsáveis pelas áreas de assistência humanitária e o desenvolvimento, incluindo as agências relevantes da ONU. Isso porque todos os envolvidos se deram conta de que paz, segurança e desenvolvimento estão intimamente interligados. Combinar uma gama tão diversa de funções sob um quadro institucional provou ser uma tarefa difícil para a Organização (UVIN, 2002, p. 5). A fim de gerenciar essa interdependência no campo, a ONU desenvolveu o modelo de Abordagem Integrada que visa essencialmente reforçar a coerência entre a equipe que atua com o foco nas questões humanitárias e de desenvolvimento - *UN Country Team*, e os elementos da operação de paz, responsáveis pela paz e segurança (DE CONING, 2008).

O ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, divulgou uma nota sobre missões integradas que descreve o conceito da seguinte forma:

Uma missão integrada é baseada em um plano estratégico comum e um entendimento compartilhado das prioridades e tipos de intervenções de programa que precisam ser realizadas em vários estágios do processo de recuperação. Através deste processo integrado, o sistema da ONU procura maximizar sua contribuição para os países emergentes de conflito, envolvendo suas diferentes capacidades de forma coerente e solidária. (UNITED NATIONS, 2005, § 4º).

As missões da ONU na Costa do Marfim (ONUCI), na República Democrática do Congo (MONUC), no Haiti (MINUSTAH), na Libéria (UNMIL) e no Sudão (UNMIS), todas têm estruturas de gestão integrada.

O Secretário-Geral da ONU Ban Ki Moon, reafirmou que a Abordagem Integrada é o princípio orientador para todas as situações de conflito e pós-conflito onde a ONU tem um *Country Team* e uma operação multidimensional de manutenção da paz, ou um escritório político ou de construção da paz – independentemente dessas missões serem estruturalmente integradas ou não (UNITED NATIONS, Decision 2008/24).

A decisão de 2008 do Secretário-Geral sobre a Abordagem Integrada afirma que ela exige

[...] uma visão compartilhada dos objetivos estratégicos da ONU, planejamento intimamente alinhado ou integrado, um conjunto de resultados acordados, prazos e responsabilidades na entrega de tarefas críticas para a consolidação da paz, e mecanismos aprovados de monitoramento e avaliação. (UNITED NATIONS, Decision 2008/24).

A abordagem integrada foi oficialmente aceita como a estrutura de missão escolhida pela ONU, e será a estrutura de gestão dominante para suas operações de paz complexas⁸ em curto e médio prazo, sendo provável que a União Europeia, a União Africana e outras organizações tentem aplicar algumas das suas principais características em suas próprias missões no futuro.

⁸ As operações de paz complexas da ONU são por natureza, multidimensionais, e suplementam as missões tradicionais de manutenção da paz com amplos componentes civis para monitorar eleições, treinar ou monitorar polícia, monitorar direitos humanos e providenciar apoio à administração de transição dentro de um contexto pós-conflito.

A ABORDAGEM INTEGRADA DA UNIÃO AFRICANA (UA)

A UA começou a adotar algumas das terminologias das missões integradas, tanto em suas missões quanto na Política Quadro da ASF. É importante, no entanto, distinguir entre as possibilidades de integração que existem dentro dos sistemas da ONU e da UA. Embora seja possível, em certas circunstâncias, integrar a função de Coordenador Residente/Coordenador Humanitário (CR/CH) em operações de paz da ONU para estabelecer uma “Missão Integrada”, é inconcebível que a função de CR/CH possa ser integrada com a UA, UE, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou qualquer outra operação de paz que não seja da própria ONU. Isso porque o mandato de coordenação humanitária e desenvolvimento foi confiado ao sistema onusiano (UNITED NATIONS, Resolution 46/182, 1992).

O oposto, no entanto, é possível e já foi feito nos casos do Kosovo e de Darfur. Em Kosovo, a UE ficou responsável por um pilar específico, sob a direção geral da Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK). Em Darfur, a ONU juntamente com a UA operam uma missão híbrida, com a UA nomeada responsável pelo componente militar da força de manutenção da paz.

Isto não implica na impossibilidade de que o sistema de coordenação humanitária e de desenvolvimento da ONU trabalhe com as operações da UA, UE ou da OTAN. Tal cooperação vem ocorrendo em missões da UA (Darfur), UE (Chade e República Centro-Africana) e da OTAN (Afeganistão). No entanto, o ponto é que é inconcebível que elas possam ser “integradas” com o mesmo significado técnico que esse conceito implica no contexto do sistema da ONU.

Em vez disso, a integração no contexto da UA é usada em um sentido genérico para se referir à coordenação e cooperação multidimensional. Por exemplo, a Equipe de Planejamento de Missão Integrada - *Integrated Mission Planning Team* (IMPT) da UA refere-se a um mecanismo onde as funções de planejamento de militares, policiais e civis são combinadas em um único processo (AFRICAN UNION, 2008), em oposição à Força de Tarefa da Missão Integrada - *Integrated Mission Task Force* (IMTF), que se refere à união dos planejadores do DPKO da ONU e planejadores do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas - *UN Development Group* (UNDG), do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

- *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) e outras agências da Organização, ou seja, uma iniciativa de todo o sistema.

A “Integração” na UA em outros contextos que não sejam da ONU deve assim ser entendida como uma combinação de certas funções, normalmente a polícia, militares e civis (que inclui funções substantivas e de apoio à missão), em operações multidimensionais ou complexas.

A Política Quadro para a Dimensão Civil da ASF prevê um chefe civil da missão, que é chamado o Representante Especial do Presidente da Comissão da UA - *Special Representative of the Chairperson of the AU Commission* (SRCC). O SRCC pode ser apoiado por um ou mais vices, e/ou um Chefe de Estado-Maior. O SRCC lidera uma equipe sênior de liderança que consiste no SRCC, os vices SRCC, o Comandante da Força Militar, o Comissário de Polícia, os diretores dos departamentos civis e o Chefe da Missão de Apoio (DE CONING, 2010c).

A Política Quadro também prevê um Gabinete do SRCC e processos de apoio que permitem à coordenação da missão os mecanismos necessários de assegurar a coerência em uma missão de paz dessa natureza, incluindo um centro de operações - *Mission Operations Centre* (MOC) e células de análise - *Mission Analysis Cell* (MAC) e de planejamento e avaliação - *Mission Planning and Evaluation Cell* (MPEC). Além disso, a Política permite que a estrutura de gestão multidimensional do quartel general da missão seja espelhada, para fins de coordenação, nos níveis setoriais.

COMPONENTES PRINCIPAIS E DE APOIO

Os principais componentes civis previstos na Política Quadro incluem assuntos políticos, informações públicas, planejamento e coordenação, direitos humanos, de ligação humanitária, aconselhamento jurídico, conduta e disciplina, de proteção de gênero e da criança. Além disso, e dependendo do mandato, podem incluir funções relacionadas com o estado de direito; assuntos eleitorais; desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); assuntos civis; e de reforma do setor de segurança (SSR). O número exato de pessoal, seu tempo de serviço e a estrutura dos principais componentes civis que serão necessários em qualquer Operação de Apoio à Paz serão conhecidos por meio do mandato e escopo da missão.

Além disso, todas as operações de apoio à paz da UA devem ter um componente de apoio responsável pela gestão financeira, de recursos humanos, logística, aquisições, engenharia, serviços de informação geográfica, informação, tecnologia e comunicações, transportes, equipamentos de propriedade dos contingentes⁹, segurança e de serviços de treinamento integrados para os componentes militares, policiais e civis da missão.

Os sistemas que permitem o apoio necessário para a dimensão civil da ASF incluem os documentos com a política e regras e orientações necessárias, juntamente com as políticas adequadas de recursos humanos necessárias para assegurar o recrutamento em tempo hábil de especialistas civis para as operações de paz da AU. Em particular, a Política Quadro destaca a importância de assegurar que os processos de recrutamento e de gestão da ASF se esforcem para atingir a meta relacionada à integração e sensibilidade de gênero, de modo a facilitar a aplicação do princípio de igualdade de gênero da UA e melhorar o impacto operacional das operações de paz africanas.

A Política Quadro também recomenda que a UA desenvolva uma política global de conduta e disciplina, com a definição clara de regras que devem incluir o desenvolvimento e disseminação de um Código de Conduta da UA por meio, dentre outros, de treinamento, bem como desenvolver mecanismos de investigação e procedimentos disciplinares.

O Departamento de Operações de Apoio à Paz (PSOD) da AU agiu conforme as recomendações da Política Quadro e tem se concentrado, especialmente, na necessidade de definir como os agentes civis experientes podem ser identificados, catalogados, treinados e desdobrados. Dois importantes *workshops* de desenvolvimento da Política aconteceram em 2008 e 2009. O *ASF Civilian Dimension Staffing, Training and Rostering Workshop*, que aconteceu em Kampala – Uganda, em 2008, e cujo relatório foi observado e colocado em prática na 6ª Reunião de Chefes de Estado-Maior de Defesa Africanos e dos Chefes de Proteção e Segurança, e o *ASF Civilian Component Technical Rostering Workshop*, realizado em Dar es Salaam – Tanzânia, em 2009.

Estes *workshops* definiram melhor quais as funções civis que são necessárias nas operações de paz da AU, e como elas devem ser identificadas,

⁹ São os equipamentos próprios trazidos pelas tropas e unidades de polícia dos países contribuintes para as operações de manutenção da paz para cumprirem as tarefas impostas pelo mandato.

treinadas e catalogadas na ASF. Com base nos modelos de missão apresentados, o *workshop* de Kampala recomendou que cada arranjo regional de pronto emprego desenvolva a capacidade de desdobrar 60 mantenedores da paz civis no prazo de 90 dias, e talvez posteriormente mais, à medida que a missão avance. Com base nestes 60 cargos que precisam ser preenchidos em nível regional, foram feitas propostas detalhadas para as cerca de 300 a 500 pessoas que precisam estar em cada lista regional de modo a garantir que as regiões tenham condições de desdobrar os, aproximadamente, 60 postos civis, se e quando for necessário.

Os *workshops* também fizeram recomendações quanto à estrutura e o *staff* dos elementos de planejamento civil das regiões, o treinamento e preparação dos especialistas civis, e com respeito à preparação de uma lista integrada ligando a UA aos acordos regionais de pronto emprego (DE CONING, 2009b).

CONCLUSÃO

Como discutido neste artigo, até esta data, um progresso inicial tem sido feito com o desenvolvimento da dimensão civil da Força Africana de Pronto Emprego (ASF). Uma Política Quadro foi desenvolvida e várias recomendações dela emanadas foram posteriormente implementadas. Atualmente sabemos exatamente quem são os civis que devem ser recrutados para os acordos regionais ASF. Sabemos quantos peritos civis precisamos, e que funções eles precisam realizar.

O Departamento de Operações de Apoio à Paz da UA desenvolveu uma visão geral do treinamento a que os mantenedores da paz civis precisam se submeter, antes de fazer parte da ASF e durante as operações de paz da UA. Também forneceu orientação detalhada para o desenvolvimento de um catálogo de pessoal civil de pronto emprego da ASF. Vários centros e institutos de treinamento de manutenção da paz têm treinado peritos civis, e muitos destes já foram destacados para as missões da UA no Darfur e na Somália.

Na preparação para o exercício Amani Africa, em novembro de 2010, a maioria das regiões da ASF realizou uma série de exercícios na carta, de postos de comando e de treinamento no terreno. Uma das observações preliminares desses exercícios é que, em comparação com os componentes policiais e militares, a dimensão civil da ASF está ainda atrás. O desafio mais

sério para a dimensão civil da ASF é o fato de que ela ainda está incluída na maioria das estruturas, planejamento e exercícios regionais como um complemento da ASF e não como uma parte integrada dela.

Parece haver duas razões que explicam o porquê da dimensão civil continuar marginalizada. A primeira é a falta geral de entendimento existente nas lideranças políticas dos Estados Membros da UA, no âmbito dos ministérios civis, dentro das instituições policiais e de defesa, e dentro dos Elementos de Planejamento da ASF sobre o que implica exatamente a dimensão civil. A segunda é que, no momento em que estes exercícios foram planejados e executados, nenhuma das regiões - com exceção da Força de Prontidão da África Oriental – tinha seu pessoal civil ou elementos de planejamento civil dedicados ao planejamento da dimensão civil da ASF.

A combinação de uma falta de compreensão geral e da falta de pessoal civil tem prejudicado a operacionalização da dimensão civil da ASF até agora. Desde então, tanto a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) quanto a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) indicaram pessoal civil em seus respectivos elementos de planejamento.

Dessa forma, os passos mais importantes em que cada região deve se concentrar é o desenvolvimento de suas listas regionais de civis de pronto emprego, bem como o apoio ao treinamento desse pessoal.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION. AU Commission (PSO Division). *Commission (PSO Division), draft discussion document*. Addis Ababa, Oct. 2005.

_____. *Policy framework for the civilian dimension of the African Standby Force*. Addis Ababa: African Union Peace Support Operations Division (PSOD), Mar. 2008.

_____. *Policy Framework for the Establishment of the ASF*. Exp/ASF-MS/2 (1). Maputo, Jul. 2003.

DE CONING, C. The United Nations and the comprehensive approach. *DIIS Report*, Copenhagen, n. 14, 2008.

DE CONING, C. *Civilian expertise: partnership to match supply to demand*. Paper presented in the IPI/GCSP's Cooperating for Peace: The Challenge and Promise of Partnerships in Peace Operations, 10–11 Dec. 2009a, Geneva, Switzerland.

_____. Implications of a comprehensive or integrated approach for training in United Nations and African Union peace operations. *Security in Practice*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), n. 6, 2009b.

_____. The emerging UN/AU peacekeeping partnership. *Conflict Trends*, Durban, African Center for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), v. 1, 2010a.

_____. The evolution of peace operations in Africa: trajectories and trends. *Journal of International Peacekeeping*, London, v. 14, n. 1/2, p. 6-26, Feb. 2010b.

_____. Mediation and peacebuilding: the role of SRSGs in UN integrated missions. Special edition on mediation in post-conflict peace operations. *Global Governance*, Boulder, v. 16, n. 2, p. 266–281, Apr./June 2010c.

DURCH, W. J. *Strengthening UN Secretariat capacity for civilian post-conflict response*. Paper prepared for the Centre on International Cooperation and the Government of Denmark's Meeting on Strengthening the UN's Capacity on Civilian Crisis Management, 8–9 June 2004, Copenhagen.

GHANI, A.; LOCKHARDT, C. *Fixing failed states, a framework for rebuilding a fractured world*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOURLAY, C. *Rosters for the deployment of civilian experts in peace operations: a DPKO Lessons Learned Study*. New York: UN, 2006.

NEW YORK CENTRE FOR INTERNATIONAL COOPERATION. *2009 Annual Review of Peace Operations*. New York: Centre for International Cooperation, 2009.

_____. *2010 Annual Review of Peace Operations*. New York: Centre for International Cooperation, 2010.

PARIS, R.; SISK, T. D. *The dilemmas of statebuilding, confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 2009.

SOLLI, A. et al. Bottlenecks to deployment: the challenges of deploying civilian personnel to peace operations. *Security in Practice*, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), v. 3, 2009.

UNITED NATIONS. A/63/881-S/2009/304. *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*. New York, 11 Jun. 2009.

_____. DPKO. *Civil affairs*. Presentation on 25 May 2010. New York, 2010.

_____. DPKO *Fact sheet*. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/factsheet.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2009.

UNITED NATIONS. *Low-level panel, practical steps to a more effective and efficient United Nations*. New York, 2004. Disponível em: <www.lowlevelpanel.org>. Acesso em: 12 nov. 2009.

_____. General Assembly. *Resolution 46/182*. New York, 14 Apr. 1992.

_____. Secretary General. *Decision number 2008/24 – Integration*. New York, 25 Jun. 2008.

_____. Secretary General. *Note of guidance on integrated missions*. New York, 9 Dec. 2005.

_____. Secretary General. *Revised note of guidance on integrated missions*. New York, 17 Jan. 2006.

UNAMA. *Fact box*. Kabul: UN, 2010.

UVIN, P. The development/peacebuilding nexus: a typology and history of changing paradigms. *Journal of Peacebuilding and Development*, Washington, v. 1, n. 1, p. 5–25, 2002.