

As operações de manutenção de paz

Alexandre Reis Rodrigues

As estatísticas sobre as operações de manutenção de paz no mundo não nos permitem, por si só, tirar conclusões detalhadas sobre a tendência de evolução do ambiente de paz e estabilidade. Até porque nem todos os conflitos estão a ser alvo desse tipo de intervenção. Nomeadamente, o mais grave de todos, presentemente: a guerra civil na Síria. São, no entanto, um indicador que interessa acompanhar porque nos dá alguma medida dos progressos ou retrocessos e da disponibilidade da comunidade internacional para tentar resolver, ou pelo menos conter, os conflitos e crises que vão proliferando pelo mundo.



Das últimas estatísticas disponíveis - referentes a 2016 - o que se retira é um sinal de estabilidade no número e dimensão das intervenções. Foram 62 (22 da ONU – 106.234 efetivos, 31 de Alianças e outras organizações¹ - 43.646 e 9 de coligações – 3.176), menos uma do que em 2015, e com algum decréscimo do número de efetivos empregues (153.056, o que corresponde a menos 7,5%). Obviamente, como é habitual, há várias formas de ler estes números. Em qualquer caso, será consensual reconhecer que a redução de apenas uma operação não é propriamente um bom indicador. Significa, na prática, que a quase totalidade das crises intervencionadas continua sem solução apesar dos enormes recursos que consomem. Não indica progresso claro. É mais a manutenção do *statu quo*.²

A resposta dada pela comunidade operacional para sustentar a continuação das intervenções é um ponto sob controvérsia. Parece positivo porque não tem faltado, mas há sérias interrogações sobre se a qualidade e condições do apoio prestado está à altura dos desafios. O embaixador argelino Lakhdar Brahimi, como primeiro responsável pelo relatório elaborado em 2000, a pedido de Kofi Annan, para uma análise geral das intervenções militares e policiais das Nações Unidas (o Relatório Brahimi) não hesitou, recentemente, em entrevista concedida a dois investigadores do SIPRIS,³ em pôr o dedo num dos aspetos da ferida: «The UN's main problem is that the countries that have well-equipped and well-trained armies refuse to

¹ União Europeia: 16; União Africana: 5; NATO: 2; ECOWAS e OAS: 1 cada.

² Numa visão alargada, parece claro que depois do pico de esforço verificado em 2010/ 2011, seguido de um período de retraimento até 2014/2015 (retirada do Afeganistão), se entrou numa situação de relativa estabilidade, quando muito com um ligeiro decréscimo. Menos 7,5% de pessoal envolvido, entre 2015 e 2016 (153.056 neste ano). Portanto, o oposto do que sucedeu entre 2000 e 2015, período em que o número de efetivos duplicou em cada cinco anos. A seguir a África, o continente que registou maior número de intervenções (26), vem a Europa (18), o Médio Oriente (8), Ásia e Oceânia (7) e, finalmente, as Américas (3).

³ Timo Smit and Jair van der Lijn do Stockholm International Peace research Institute, em "The state of peace operations: an interview with Lakhdar Brahimi".

participate in UN missions». Aparentemente, preferem pagar para que outros contribuam, situação contra a qual Brahimi se indigna.

Compreende-se o que quer dizer se olharmos para o “*Top Ten*”⁴ dos países que mais contribuem, um conjunto dominado por uma maioria de países africanos e liderado pela Etiópia, com o Bangladesh em 2º lugar. Talvez não sejam exatamente países que se qualificam militarmente como tendo umas forças armadas com os melhores atributos para operações de paz, mas são países do continente em que as Nações Unidas mais têm estado presentes (26 do total de 62 operações realizam-se no continente africano).

Porém, ao queixar-se dos estados membros, Brahimi não está a ver o problema na sua totalidade. Se são ou não os países mais indicados é uma questão que cabe às Nações Unidas equacionar, estabelecendo critérios e impondo padrões mínimos previamente verificáveis. Não seria altura de as Nações Unidas passarem a enfrentar as interrogações que se levantam desde há muito sobre se estão devidamente organizadas para o desafio das operações de paz? Parece óbvio que sim e daí as reformas de que Guterres falou na Assembleia Geral, aparentemente muito orientadas para eliminar o défice de coordenação entre os Departamentos de “*Political Affairs*” e de “*Peacekeeping Operations*”. Brahimi também reconhece esta dificuldade e aponta falhas na definição dos mandatos - demasiado alargados e insuficientemente claros.

Tentando perceber o assunto, deparou-se-me o caso do “*Office of Military Affairs*” do Departamento de Operações de Paz que funciona com um “*staff*” de 127 membros (100 militares e 27 civis), incluindo representantes de mais de 50 países. Não conheço o seu funcionamento na prática, mas muito me admiraria, que com esta composição, possa aconselhar, coordenar e monitorizar o emprego de mais de 100.000 efetivos no terreno, a operar nos mais diversos locais, e ainda estabelecer doutrina e política de emprego. Muito menos contribuir, de forma credível, sob um ponto de vista militar, para uma formulação do mandato coerente com os meios atribuídos e tão claro quanto possível. Receia-se que estejam a privilegiar-se critérios políticos de representatividade internacional sobre critérios de eficácia. Se é assim, está aí um bom ponto de partida para reformas.

No entanto, não obstante alguns falhanços terríveis que levaram muitos a questionar a continuação do Departamento de Operações de Paz – Srebrenica e Somália em 1995, Ruanda em 1999 – as intervenções das Nações Unidas têm registado sucessos importantes, nomeadamente na Serra Leoa e no Burundi (2014) e constituem hoje, regra geral, um meio de intervenção externa que merece apoio internacional. Um recente trabalho de investigação da *Rand Corporation* concluiu que são «*an effective means of terminating conflicts, insuring against their recurrence, and promoting democracy*».

O *Government Accountability Office* dos EUA acrescenta um novo dado.⁵ Tomando como referência a missão das Nações Unidas no Haiti, e comparando os seus custos (ao longo de 14 meses) com o custo que teria uma contribuição semelhante dos EUA, diz o seguinte: «*if U.S. forces stayed in Haiti, it would have cost the United States \$876 million. The cost to the United States of the actual U.N. peacekeeping mission in Haiti was \$116 million*».

⁴ O “*Top Ten*” (2016) está assim constituído: Etiópia – 8215 (total de efetivos); Bangladesh - 7636; Índia - 7049; Paquistão - 7009; Ruanda - 6351; Nepal - 5289; Senegal - 3064; Egito - 3027; Gana - 2744; e Indonésia – 2713.

⁵ “*UN Peacekeeping is a good deal for the U.S.*”, by Heather Peterson, Reuters.

Quanto às “excessivas” verbas pagas pelos EUA (28% do orçamento da ONU para operações de manutenção de paz), segundo Heather Peterson⁶, o que os EUA pagam, presentemente, está abaixo, por exemplo, do que paga o Reino Unido, a França ou a Rússia, em termos comparativos e segundo os critérios de cálculo aplicáveis. O Presidente Trump, à luz destes dados, devia substituir as suas razões de queixa sobre o que pagam os EUA por uma proposta para rever o que pode precisar de ser feito para melhor operacionalizar o Departamento de Operações de Paz. Pelo menos poderia ser mais útil e estaria a defender os seus interesses, como atrás ficou demonstrado.

⁶ Analista da Rand e com experiência anterior de trabalho no Departamento de Defesa dos EUA.