Moldando a Força Africana de Pronto-Emprego: Desenvolvimentos, Desafios e Prospectivas

Dr. Theo Neethling

A ÁFRICA está imersa em conflito armado e instabilidade. Os conflitos mais devastadores e violentos do continente têm sido de natureza intra-estatal e esses têm causado consideráveis problemas para uma variedade de organizações regionais e internacionais responsáveis pela manutenção da paz.

Em janeiro de 2004, os ministros de defesa e segurança africanos, reunidos no quartel general da União Africana em Adis-Abeba, Etiópia, aprovaram o "Anteprojeto da Estrutura de uma Política Comum para a Defesa e Segurança Africana".[1] Os ministros revisaram o progresso realizado na formação de uma Força Africana de Pronto-Emprego para a manutenção da paz e um sistema de alarme para detectar e evitar conflitos em potencial, bem como assegurar um socorro humanitário rápido em caso de desastres. Em julho de 2004, a Assembléia da União Africana (dos chefes de Estado ou Governo) reunida em Adis-Abeba, formalmente aprovou a política de defesa e segurança como o anteprojeto africano na busca da paz, segurança e estabilidade no continente.

Reconhecendo que a África deve desenvolver os mecanismos militares para lidar com "ameaças comuns de segurança que enfraquecem a manutenção e o fomento da paz, a segurança e a estabilidade no continente" a União Africana adotou o "Protocolo Relacionado ao Estabelecimento do Conselho da Paz e Segurança" em julho de 2002 para estabelecer um comitê militar de estado-maior para orientar e apoiar o Conselho de Paz e Segurança em todas as questões relacionadas aos requisitos militares e de segurança.[2] O Protocolo permite que uma Força Africana de Pronto-Emprego (*African Standby Force — ASF*) se desloque para missões de manutenção da paz e interfira conforme o estabelecido pelo Ato Constitutivo da União Africana.[3] A Força Africana de Pronto-Emprego é o mecanismo de implementação para as decisões do Conselho de Paz e Segurança. Em maio de 2003, a União Africana também aprovou a "Estrutura Política para o Estabelecimento da Força Africana de Pronto-Emprego e do Comitê de Estado-Maior Militar".[4]

O Planejamento e a Estrutura da Força

Durante o período em que foi presidente da União Africana, o Presidente Sul-Africano, Thabo Mbeki, insistia para os países membros dedicarem especial prioridade ao estabelecimento de uma Força Africana de Pronto-Emprego, de modo a permitir que o Continente resolvesse seus conflitos. Mbeki diz que os "Eventos internacionais recentes confirmaram a necessidade de nós, os africanos, fazermos tudo ao nosso alcance para podermos confiar em nossa própria capacidade e assegurarmos o renascimento do nosso continente".[5]

A Força Africana de Pronto-Emprego, uma força multinacional autorizada para intervir em conflitos sérios no continente será desdobrada sob os auspícios da União Africana para intervir nas guerras fronteiriças e nos conflitos internos e consistirá de 5 brigadas (de 3.000 a 4.000 homens) baseadas regionalmente, mais uma sexta formação no QG da União Africana em Adis-Abeba para um total combinado entre 15.000 a 20.000 homens destinados à manutenção da paz.[6]

A Força Africana de Pronto-Emprego será composta de contingentes da reserva multidisciplinares com componentes civis e militares localizados nos seus países de

origem e preparados para serem rapidamente deslocados mediante aviso apropriado. O Protocolo do Conselho de Paz e Segurança garante que a Força Africana de Pronto-Emprego:

• observará e monitorará as missões;

• realizará outros tipos de missões de manutenção da paz;

• intervirá nos assuntos de um estado membro durante circunstâncias graves ou baseada na solicitação do mesmo para restaurar a paz e a segurança;

• conduzirá desdobramentos preventivos;

• realizará operações de consolidação da paz, inclusive desarmamento e desmobilização pós-conflito;

• proporcionará apoio humanitário para atenuar o sofrimento da população nas áreas em conflito e de desastre; e

• realizará outras funções segundo as ordens do Conselho de Paz e Segurança ou da União Africana.

Reconhecendo que a África deve desenvolver os mecanismos militares para lidar com "ameaças comuns de segurança que enfraquecem a manutenção e o fomento da paz, a segurança e a estabilidade no continente" a União Africana adotou o "Protocolo Relacionado ao Estabelecimento do Conselho da Paz e Segurança" em julho de 2002 para estabelecer um comitê militar de estado-maior para orientar e apoiar o Conselho de Paz e Segurança em todas as questões relacionadas aos requisitos militares e de segurança.

Durante um encontro em Adis-Abeba em maio de 2003, o Estado-Maior de Defesa dos Chefes Africanos rapidamente aprovou a "Estrutura de Política para o Estabelecimento da Força Africana de Pronto-Emprego e do Comitê do Estado-Maior Militar".[7] A estrutura política foi planejada por peritos militares africanos, os quais esquematizaram os seguintes "prováveis cenários de missões e conflitos" que a União Africana e a Força Africana de Pronto-Emprego poderiam defrontar:[8]

• prover orientação militar regional ou da União Africana para uma missão política;

• realizar missões de observadores regionais ou da União Africana desdobradas em conjunto com missões da ONU;

• conduzir missões independentes de observadores regionais ou da União Africana;

• atuar como uma força de manutenção da paz regional ou da União Africana para missões sob a égide do capítulo VI e desdobramentos preventivos;

• atuar como uma força de manutenção de paz da União Africana para as complexas missões multinacionais contra saqueadores (uma característica comum em muitos conflitos atuais); e

• intervir em situações genocidas quando a comunidade internacional não agir rapidamente.

A rapidez com que as forças devem desdobrar-se apresenta complicações para as suas estruturas. O desdobramento deverá ser concluído em 30 dias, exceto nas situações de genocídios, quando uma força militar potente deverá ser empregada em 14 dias.[9] A Força Africana de Pronto-Emprego será implementada operacionalmente em duas fases, desenvolvendo a capacidade de gerenciar os cenários 1, 2 e 3 até o final de 2005 e os demais cenários até o final de 2010.[10]

A primeira fase termina em 30 de junho de 2005. Ao final dessa fase, a União Africana deve ser capaz de desdobrar e administrar as missões de monitoração e, as regiões devem ter organizado uma brigada de pronto-emprego com um grupo de planejamento composto por 15 membros de estado-maior, trabalhando em tempo integral. Os chefes de defesa africanos perceberam que algumas regiões talvez precisassem de mais tempo para formar suas forças de pronto-emprego, portanto recomendaram, como uma solução temporária, que as nações vanguardistas devessem formar coalizões até que se estabeleça esse tipo de capacidade em todas as nações participantes. Além disso, até 30 de junho de 2005, a União Africana deveria ter uma lista de 300 a 500 observadores militares e 240 policiais prontos para serem deslocados com uma ordem de alerta de 14 dias.[11]

A segunda fase está prevista para ser concluída em 30 de junho de 2010. Nessa data a União Africana deve estar capacitada para administrar as operações de manutenção de paz mais complexas. As regiões continuarão a desenvolver sua capacidade de empreender as operações de manutenção de paz regionais. Aquelas regiões que tiverem formado brigadas de pronto-emprego serão incentivadas a melhorar suas capacidades de desdobramento rápido. Também terão de incorporar uma pequena unidade de planejamento no QG da União Africana bem como nas cinco regiões. Cada QG planejará e administrará o tamanho, o mandato e a estrutura de uma força de pronto-emprego para a manutenção da paz.[12]

A Força Africana de Pronto-Emprego será implementada nos moldes da Brigada Multinacional de Pronto-Emprego das Nações Unidas, sediada nas proximidades de Copenhague, Dinamarca. A Brigada — fruto dos "vexames" da ONU em Ruanda e Srebrenica (Bósnia) possuirá de 4.000 a 5.000 homens quando for desdobrada. Atualmente, a Brigada consiste em um estado-maior

Departamento de Defesa

Integrantes do Exército Senegalês e das Forças de Operações Especiais Americanas participando do Exercício Multinacional Flintock 05 *ao norte da África.*

multinacional de quartel general baseado em uma permanente seção de planejamento de 13 oficiais apoiada por 10 membros das Forças Armadas Dinamarquesas.[13] Na realidade, a Brigada Multinacional de Pronto-Emprego, já se ofereceu para ajudar a União Africana a estabelecer a Força Africana de Pronto-Emprego. Mesmo que exista alguma resistência para que a Força Africana de Pronto-Emprego seja baseada em um modelo ocidental, a experiência da Brigada Multinacional de Pronto-Emprego poderia ser de grande valor para os planejadores da Força Africana de Pronto-Emprego.[14]

Os Desafios e as Restrições

As inúmeras recomendações discutidas no "Relatório do Conselho para as Operações de Paz da ONU" de 2000, presidido por Lakhadar Brahimi, trazem implicações abrangentes para a União Africana e para os esforços regionais de apoio à paz, especialmente no que diz respeito à organização, equipamento, adestramento, doutrina e capacidades.[15] O Conselho argumenta que "existem muitas tarefas que não devem ser realizadas pelas forças de manutenção da paz da ONU, bem como muitos lugares para onde não devem ser deslocadas". Os assuntos relacionados ao emprego de forças capazes de realizar missões no continente africano requerem uma séria consideração.[16]

O relatório tornou ainda mais fundamental a colaboração com o sistema da ONU.[17] Os eventos na África indicam que as organizações regionais e sub-regionais têm a propensão a ser as primeiras a responder em crises emergentes. Elas também conduzem intensas operações de estabilização e de imposição da paz em curto prazo e, a seguir, participam das missões multidimensionais de manutenção da paz da ONU.[18] Essa divisão de esforços entre a ONU e as organizações regionais harmoniza os pontos fortes e fracos de ambas as organizações. Nem a ONU nem as organizações regionais respondem rapidamente às crises no continente africano, embora as organizações regionais se desdobrem antes que a ONU. Além disso, as organizações regionais não estão sujeitas aos critérios, padrões mínimos ou níveis de aprestamento da ONU.[19]

O período de 6 a 12 semanas depois de um cessar-fogo ou acordo de paz é freqüentemente crucial para o estabelecimento de uma paz estável e a credibilidade dos mantenedores da paz. A credibilidade e o ímpeto político perdidos nesse período são de difícil recuperação. A União Africana terá a capacidade de responder rapidamente com o pessoal, a preparação material e os recursos financeiros.[20]

A manutenção da paz na África também tem restrições de ordem econômica, pois tais esforços são custosos. A manutenção da paz nesse continente é limitada, não pela vontade política nem pela disponibilidade de tropas, mas sim pela insuficiência de verbas. Mesmo as relativamente pequenas missões de observadores militares desarmados

com menos problemas logísticos têm um custo elevado. A União Africana e sua predecessora, a Organização da Unidade Africana não podiam financiar essas despesas com seus próprios orçamentos.

O orçamento anual da Missão de Ligação da Organização da União Africana na Etiópia e Eritréia foi 1,8 milhão de dólares em 2000, para um efetivo originalmente planejado de 43 civis e militares, mas reduzido para 27, devido às restrições econômicas. A Missão Africana em Burundi, consideravelmente maior que qualquer outra missão da União Africana ou da Organização da Unidade Africana, consistia de 3.335 pessoas e um orçamento operacional de aproximadamente 110 milhões de dólares por ano. O orçamento da União Africana para 2003 era de 32 milhões de dólares.[21]

A segurança multidimensional exige que as forças de manutenção da paz sejam adestradas sobre assuntos relacionados ao vírus da AIDS/vírus da imunodeficiência humana — VIH, o sexo (masculino/feminino), os direitos da infância e da adolescência, a discriminação sexual, os direitos humanos, a legislação humanitária internacional, a imposição da paz e a intervenção.

Com uma dívida de 40 milhões de dólares, a União Africana depende da boa-vontade de suas "nações líderes" e da comunidade internacional para receber apoio financeiro.[22] Ela deve encarar o alto custo dessas missões se espera que a sua Força de Pronto-Emprego desempenhe um papel significante na manutenção da paz na África.

Os funcionários da União Africana e da Força Africana de Pronto-Emprego deverão relacionar os líderes e peritos militares, policiais e civis para a missão; ser capazes de planejar e desdobrar missões rapidamente e estabelecer unidade de comando e as capacidades de estado-maior para as novas missões. O rápido desembolso financeiro e a compra de bens essenciais serão componentes importantes para qualquer capacidade eficaz de deslocamento rápido.[23]

A segurança multidimensional exige que as forças de manutenção da paz sejam adestradas sobre assuntos relacionados ao vírus da AIDS/vírus da imunodeficiência humana — VIH, o sexo (masculino/feminino), os direitos da infância e da adolescência, a discriminação sexual, os direitos humanos, a legislação humanitária internacional, a imposição da paz e a intervenção. A União Africana pode intervir nos assuntos de um estado membro conforme uma decisão da Assembléia dos Chefes de Estado ou Governo, durante circunstâncias graves, tais como crimes de guerra, genocídio ou se ocorrem crimes contra a humanidade.[24]

Os Componentes Básicos

A "Estrutura da Política para o Estabelecimento da Força Africana de Pronto-Emprego e o Comitê do Estado-Maior Militar" solicita que as regiões desenvolvam suas brigadas da reserva como reforços para as missões clássicas de manutenção da paz (cenário 4) e para as complexas e multidimensionais missões de manutenção da paz (cenário 5).[25]

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (*Economic Commuity of West African States — ECOWAS*) e seu segmento militar, o Grupo de Monitoração do Cessar-Fogo, bem como a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (*Southern African Development Community — SADC*) talvez sejam as melhores e mais conhecidas organizações sub-regionais envolvidas no intenso trabalho de manutenção da paz. Os países e organizações sub-regionais africanos contribuintes demonstram uma vontade de se preparar e realizar a ação diplomática e militar, como pode ser observado nas intervenções "nativas na Libéria em 1990, na Serra Leoa em 1997, na Guiné-Bissau em 1998, na República Democrática do Congo em 1998 e no Lesoto em 1999.

A Comissão de Defesa e Segurança da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental assumiu uma posição de vanguarda no estabelecimento de uma Força de Pronto-Emprego da África Ocidental composta de 6.500 soldados que poderiam desdobrar-se rapidamente em resposta a crises e ameaças à paz e a segurança na sub-região da África Ocidental. Em junho de 2004, a 9ª sessão daquela Comissão, realizada em Abuja, Nigéria, substituiu eficazmente o Grupo de Monitoração do Cessar-Fogo da *ECOWAS*, por aquela que será conhecida como a Força-Tarefa da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, uma força de 1.500 soldados apoiada por uma brigada de 3.500 homens com mais 1.500 em reserva.[26] A Força-Tarefa da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental tem condições de deslocar-se em 30 dias. A brigada precisará de 90 dias, podendo operar com seus próprios meios logísticos durante outros 90 dias.[27]

A força de pronto-emprego será formada por soldados cedidos por unidades pré-selecionadas, tendo por base as experiências adquiridas em desdobramentos prévios na Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim. O secretariado da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental é quem define as exigências operacionais da força; avalia a capacidade militar de estados-membros em termos de equipamento e logística e determina a infra-estrutura necessária para os depósitos logísticos regionais.

Departamento de Defesa

General Thomas Turner, comandante da FT do Exército dos EUA no Sul da Europa, dirige-se aos soldados ganeses, que servem como mantenedores da paz na Libéria.

Os chefes de defesa de 11 nações concordaram em formar uma brigada de 3.000 soldados na África Oriental para a execução de operações de manutenção da paz sob os auspícios da União Africana. As tropas permanecem em seus respectivos países, porém a força tem seu QG em Adis-Abeba com a secretaria em Nairóbi, Quênia. Anualmente, o comando da brigada faz um rodízio em ordem alfabética entre os estados-membros de Burundi, Djibuti, Eritréia, Etiópia, Quênia, Madagascar, Ruanda, Sudão, Tanzânia e Uganda.[28]

Representando mais de 50% do Produto Nacional Bruto da África Subsaariana e quase 40% da área da Região, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral procura assimilar os desafios de estabelecer uma capacidade de pronto-emprego sub-regional.[29] As nações que participaram da reunião da cúpula da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, na Tanzânia em 2003, assinaram um acordo clássico de defesa mútua.[30] Esse acordo não estipula especificamente a formação de uma força de pronto-emprego, mas compromete os estados a:

• adestrar os militares em qualquer especialização militar e realizar exercícios combinados nos territórios dos estados-membros;

• trocar informações e inteligência militares, com exceção da restrita por razões de segurança nacional;

• conduzir pesquisas combinadas, desenvolvimento e produção de equipamento militar, inclusive armas e munições; e

• adquirir ou facilitar a aquisição de materiais e serviços de defesa entre as indústrias e os estabelecimentos de pesquisas de defesa e suas respectivas forças armadas.

Em dezembro de 2004, durante uma reunião de presidentes passados, presentes e futuros do Órgão de Cooperação de Política, Defesa e Segurança da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, em Pretória, a organização comprometeu-se a formar uma brigada de pronto-emprego da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e consentiu que seus chefes militares nomeassem um grupo de planejamento para a sua execução. O componente total da brigada não ficaria sediado num mesmo QG, mas seria convocado quando necessário.[31] Não foi estabelecido se a brigada teria condições de se desdobrar juntamente com tropas das Nações Unidas, no prazo de 30 dias após receber ordens, nem cumprir outras metas do cronograma da União Africana.

A Força Africana de Pronto-Emprego é um grande passo à frente para a formação de uma força militar multinacional para intervir nos sérios conflitos no conturbado Continente Africano. Os líderes africanos parecem estar

decididos a evitar uma repetição do genocídio que ocorreu em Ruanda em 1994, quando extremistas da maioria Hutu massacraram em cem dias aproximadamente 800.000 membros da minoria Tutsi e moderados Hutu. Se esses planos forem concretizados, antes do fim desta década a África poderá ter uma força com 6 brigadas do estilo da ONU preparada para controlar os conflitos. A grande importância da formação da Força Africana de Pronto-Emprego expressa o grande sonho desse continente de vigiar suas próprias regiões conturbadas.

A Força Africana de Pronto-Emprego recebe o suficiente apoio político, contudo ainda persistem certas preocupações sobre as implicâncias financeiras para a sua organização. Os custos significantes relacionados à sua formação incentivaram os líderes africanos a procurarem o apoio da comunidade internacional. Ao perceber que o apoio econômico e técnico será crucial para o desenvolvimento bem-sucedido da Força Africana de Pronto-Emprego, os líderes africanos estabeleceram um Plano de Ação Combinado África/G8 (grupo que reúne os sete países mais ricos do mundo e a Rússia) a fim de aumentar as capacidades dessas forças para realizarem operações de manutenção da paz, de forma que em 2010, os parceiros africanos sejam capazes de prevenir e resolver o conflito violento no continente. O G8 tem contribuído com um apoio substancial — em assistência econômica e técnica — para o desenvolvimento de uma capacidade para as operações de manutenção da paz e uma rede eficiente de centros de adestramento para militares e civis envolvidos nessas operações.[32]

Em última análise, a responsabilidade pela a segurança da África está sendo assumida pelos países africanos e pelas organizações regionais. Se a União Africana chegar a ser uma organização de vanguarda para a resolução dos conflitos na África, deverá, nas palavras dos analistas sul-africanos, "aproveitar a oportunidade para implementar os termos do Ato Constitutivo da União Africana. O seu sucesso será apropriadamente julgado pela capacidade e vontade de responder às situações de conflito armado e também pelo grau de presença da União Africana ou das forças regionais de manutenção da paz diante dos desafios estratégicos e operacionais necessários para resolver as complexas e multidimensionais operações de apoio de paz ou de imposição da paz."[33] ***MR***

Referências

1. O "Anteprojeto da Estrutura de uma Política Comum para a Defesa e Segurança Africana" da União Africana, aprovado pelos Ministros de Defesa e Segurança em Ababa, Etiópia, 20 e 21 de janeiro de 2004.
2. O "Protocolo Relacionado ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança" da União Africana, Durban, África do Sul, 9 de julho de 2002.
3. "Anteprojeto da Estrutura", pp. 4, 13 e 20.
4. O "Anteprojeto de Política para o Estabelecimento da Força Africana de Pronto-Emprego e do Comitê de Estado-Maior Militar," aprovado pelos Chefes de Estado-Maior de Defesa Africanos em Adis-Abeba, Etiópia, 15 e 16 de maio de 2003, p.13.
5. *Agence France-Presse* (*AFP*), "Mbeki Wants Standby Force Prioritised," *Business Day*, 23 de maio de 2003.
6. THORNE, E.A., "The African Standby Force Takes Shape: An Observation of Needs Necessary Actions," *African Armed Forces Journal* (jul 2003): p. 26.
7. KENT, Vanessa; MALAN Mark, "The African Standby Force: Progress and Prospects," *African Security Review* 12, 3 (2003): p. 73.
8. "Anteprojeto de Política", p. 3.
9. *Ibíd.*, p. 7
10. DE CONING, Cedric: "Peacekeeping Trends," *Conflict Trends* 4 (2003): pp. 30-31.
11. KENT e MALAN, p. 73.
12. *Ibíd.*, p. 74.
13. THORNE, p. 26.
14. KENT e MALAN, p. 76.
15. Nações Unidas "Relatório do Conselho para as Operações da Paz da ONU", Lakhadar Brahimi, Presidente, Organização das Nações Unidas, agosto de 2003. Disponível em www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/a_55_305.pdf/, Acesso em 8 de abril de 2005.
16. "Anteprojeto de Política", p. 9.
17. *Ibíd.*
18. DE CONING, "Refining the African Standby Force Concept," *Conflict Trends* 2 (2004): p. 22.
19. *Ibíd.*, p. 23.
20. KENT e MALAN, p. 76.
21. DE CONING, "Peacekeeping Trends," p. 34.
22. KENT e MALAN, p. 73.
23. *Ibíd.*, p. 76.
24. *Ibíd.*, p. 77.
25. "Anteprojeto de Política".
26. *Panafrican News Agency* (*PANA*), "West African Commission Endorses Standing Force," *Panapress* (19 jun 2004). Disponível em www.panapress.com/freenews.asp?code=eng046289&dte=19/06/2004, Acesso em: 1º abr 2005.
27. *AFP*, "West African Defence Chiefs Establish 'Rapid Reaction Force'," *Space-War* (18 jun 2004).
28. *Integrated Regional Information Networks* (*IRIN*), "East Africa: Eleven Nations to Provide Troops to AU Standby Force," irinnews.org, 10 set 2004. Disponível em www.irinnews.org/print.asp?ReportID=43125, Acesso em: 1º abr 2005.
29. MCGOWAN, Patrick J.: "The Regional Sub-System of Southern Africa," em *Power, Wealth and Global Equity: An International Relations Textbook for Africa*, editores: MCGOWAN, Patrick e NEL, Phillip (Cape Town: UCT Press, 2002), p. 243.
30. SOLOMON, Hussein: "State vs. Human Security: Reflections on the SADC Organ on Politics, Defense and Security Cooperation," em *Towards a Common Defense and Security Policy in the Southern African Development Community*, editor, SOLOMON, H. (Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2004), p.190.
31. "Botswana to Host Southern Africa Force," Africast.com (28 dez de 2004). Disponível em: www.africast.com/article.php?newsid=53405, Acesso em 1º abr 2005.
32. A Cúpula do G8, "Implementation Report by Africa Personal Representatives to Leaders on the G8 Africa Action Plan," Evian, França, 1-3 jun 2003. Disponível em: www.au2002.gov.za/docs/ releases/g8030604b.htm.
33. KENT e MALAN, p. 79.

O Doutor Theo Neethling é Professor Associado de Ciências Políticas na Stellenbosch University*, África do Sul. Possui o título de Bacharel e Mestre pela* Northwest University*, África do Sul e o de Ph.D em Literatura e Filosofia pela* University of South Africa.