

A AVALIAÇÃO DAS MISSÕES DE PAZ NA COSTA DO MARFIM*

MATEUS KOWALSKI

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Resumo: O conflito na Costa do Marfim constitui um estudo de caso intenso e revelador no que respeita à teoria da avaliação da implementação de missões de paz. Até ao início do século, a Costa do Marfim era considerada um dos países com maior estabilidade política e prosperidade socioeconómica do oeste de África. Contudo, com a morte do Presidente Félix Houphouët-Boigny em 1993, a Costa do Marfim emergiu num intenso conflito interno motivado pela luta pelo poder naquele Estado. Perante a consideração de que tal constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais na região, intervieram na Costa do Marfim duas missões das Nações Unidas, a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI) e a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI). Neste contexto o presente estudo começa por abordar a controversa questão da avaliação de missões de paz propondo uma grelha de critérios de avaliação, para, depois, avaliar a implementação das missões de paz das Nações Unidas na Costa do Marfim. Finalmente, procura retirar algumas conclusões do estudo de caso que possam contribuir para o debate teórico sobre a avaliação de missões de paz.

Palavras-chave: missões de paz, avaliação, Costa do Marfim, MINUCI, UNOCI.

1. INTRODUÇÃO

O conflito na Costa do Marfim constitui um estudo de caso intenso e revelador no que respeita à teoria da avaliação da implementação de missões de paz. Até ao início do século, a Costa do Marfim, constituída por cerca de sessenta etnias diferentes, era considerada um dos países com maior estabilidade política e prosperidade socioeconómica do Oeste de África, merecendo mesmo o epíteto de “Milagre Africano” (Langer, 2005).

Após a independência da Costa do Marfim em 1960, o país gozou de relativa estabilidade política e prosperidade socioeconómica, sendo um exemplo no Oeste de

* O autor agradece o apoio que lhe é conferido pela Fundação Calouste Gulbenkian para a realização do programa de Doutoramento.

África. A sua situação atractiva induziu fluxos de imigrantes de países da região, incluindo do Burkina Faso e do Mali. Com a morte em 1993 do Presidente Félix Houphouët-Boigny, herói da independência, a Costa do Marfim imergiu numa intensa luta pelo poder, para a qual não deixaram de contribuir alguns factores de tensão étnica entre os chamados *étrangères* e os auto-aclamados costa-marfinenses de “sangue-puro” (Kirwin, 2006). A apelidada estratégia de “Ivoirité” implementada pelo então Presidente Henri Konan Bédié contribui grandemente para essa conflitualidade (Touré, 2000; Konate, 2004). Esta luta pelo poder culminou com um golpe de Estado liderado pelo General Robert Gueï, que derrubou o Presidente Bédié. A luta pelo poder alargou-se a outros movimentos e personalidades políticas, incluindo Gbagbo, Bédié, o General Gueï e Ouattara.

A Comunidade Económica do Oeste Africano (ECOWAS) tentou solucionar a crise, promovendo o diálogo entre os rebeldes e o Governo e destacando forças para aquele Estado. Por outro lado, forças francesas já estacionadas na Costa do Marfim foram igualmente encarregues de monitorizar o cessar-fogo, não sem algumas críticas (Tete, 2006). Entretanto intervieram na Costa do Marfim duas missões das Nações Unidas: a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI)¹ e a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI),² que, segundo o conceito proposto pela “Doutrina Capstone” (DPKO, 2008a), podem ser classificadas como missões de *peacekeeping* (doravante “missões de paz”).

O estudo não pretende desprezar o papel da missão da ECOWAS na Costa do Marfim (ECOMICI).³ Contudo, no âmbito do tema central da avaliação de missões de paz no terreno, optou-se por analisar e colocar em contraste as duas missões de constituição mais recente e sob os auspícios de uma mesma organização, as Nações Unidas.

O presente estudo advoga que a avaliação de missões de paz é um tópico fundamental na temática das missões de paz. A grelha de avaliação das missões de paz no terreno, de que se procurará fazer proposta, poderá constituir uma boa base para a avaliação da acção das missões de paz das Nações Unidas no terreno. É, pois, de crer que a aplicação da grelha de avaliação ao caso da Costa do Marfim revelará resultados diferentes no que respeita ao impacto daquelas duas missões na gestão e transformação do conflito na Costa do Marfim desde 2003.

Neste contexto, o presente estudo pretende, primeiro, abordar a controversa questão da avaliação de missões de paz, para, depois, avaliar a implementação das missões de paz das Nações Unidas na Costa do Marfim. Finalmente, procurará retirar algumas

¹ Resolução do Conselho de Segurança 1479 (2003), de 13 de Maio de 2003.

² Resolução do Conselho de Segurança 1528 (2004), de 27 de Fevereiro de 2004.

³ Para mais sobre a ECOMICI *vide* Gberie e Addo (2004).

conclusões do estudo de caso que possam contribuir para o debate teórico sobre a avaliação de missões de paz.

2. A AVALIAÇÃO DE MISSÕES DE PAZ

Surge como pertinente que uma missão seja avaliada (Ortiz, Inomata, 2006). O conceito “avaliação” pode ser definido como a

[...] apreciação sistemática e objectiva de um projecto, programa ou política, em curso ou terminado, no que respeita à sua concepção, implementação e resultados. O propósito será determinar a relevância e o cumprimento dos objectivos, a eficiência em matéria de desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações credíveis e úteis permitindo integrar as lições da experiência nos processos de decisão (...) (OECD, 2002: 21-22).

No que respeita à teorização da avaliação, no caso concreto das missões de paz, o seu resultado é frequentemente rotulado como “sucesso” ou “insucesso”. Contudo, do ponto de vista do discurso teórico, não poderá deixar de ser referido que esta classificação incorre num maniqueísmo facilmente manipulável.

O grande desafio que rodeia a problemática da avaliação está em encontrar uma grelha que permita retirar conclusões o mais sistemáticas e objectivas possível sobre a implementação de uma missão de paz, sem que se limite, pois, apenas a aprová-la ou a reprová-la. Não havendo espaço neste estudo para um debate de tal densidade e abrangência, valerá, contudo, a pena referir que a discussão assenta em diversas dicotomias que são fundamentadas em convicções ontológicas próprias do avaliador. Conceptualmente, os critérios são muito díspares variando entre a mobilização de elementos gerais ou então de factores de enorme especificidade. Igualmente, do ponto de vista metodológico, existem divergências entre a utilização de métodos qualitativos e quantitativos.

A título de exemplo, pode-se confrontar a posição de dois autores de referência, Paul Diehl e Betts Fetherson, com perspectivas diametralmente opostas conforme expostas num interessante fórum escrito promovido por Daniel Druckman e Paul Stern (Druckman e Stern, 1997). Paul Diehl defende uma abordagem positivista da avaliação das missões de paz. O sucesso seria medido pela extensão do cumprimento da missão tal como consta do mandato e pela concretização de objectivos específicos, tais como o número de pessoas alimentadas e os cessar-fogos alcançados. O autor defende a utilização de critérios com base não na questão de saber se os objectivos foram atingidos mas no

modo como foram atingidos, por exemplo na eficiência logística da operação, na imparcialidade da missão ou na capacidade de não recurso à violência. Os objectivos relacionados com a organização teriam maior relevo do que os relacionados com o conflito em si ou com a população local. O autor utiliza uma abordagem metodológica com base em critérios quantitativos para avaliar a capacidade de prevenir um conflito violento e a capacidade de resolver um conflito existente. Para tal, advoga que a missão de paz deve ser avaliada através de uma série de indicadores que permitam medir o sucesso num *continuum* e que permitam comparar diferentes operações. Promove, pois, o desenvolvimento de modelos baseados em dados empíricos rigorosos e focados em questões práticas que permitam construir bases de dados com critérios explícitos e sistemáticos para o sucesso de missões de paz.

Pelo contrário, Betts Fetherson prefere uma abordagem construtivista da questão. A avaliação não deve ser feita com base numa qualquer *wish-list* diplomática ou militar, que estará pouco relacionada com as necessidades das pessoas que vivem nas zonas de conflito. Antes dever-se-ia analisar as missões de paz no contexto mais vasto do *peacebuilding* e da transformação de conflitos, mais ligados aos interesses e necessidades das pessoas que vivem nas zonas de conflito, bem como à necessidade de afastar culturas de violência e estruturas repressivas. A autora recorre a uma abordagem metodológica fundada em critérios qualitativos que devem ser contextualizados e legitimados através de métodos empíricos quantificáveis, designadamente através de entrevistas. De facto, Fetherson, mais preocupada com as questões conceptuais amplas e com a consequência das missões de paz, insiste na necessidade de abrir espaços de reflexão e acção alternativos para fomentar melhores construções relativamente a questões como poder, *empowerment*, culturas de violência e construção da paz a longo prazo, que não estejam exclusivamente focadas nas elites e no dito “voto democrático”.

Posto isto, a grelha de avaliação que será proposta para a avaliação do caso em estudo terá em conta diversas variáveis relevantes, contextualizadas nas missões que o estudo ambiciona analisar e indexadas aos elementos existentes que sejam objectivamente mensuráveis e de acesso credível. A grelha proposta será, assim, constituída por dois níveis de critérios: primários e secundários.

Os critérios primários dizem respeito à concretização dos objectivos da missão de paz, tendo por elemento central de análise o mandato. São eles, em primeiro lugar, a implementação do mandato da missão de paz. Em segundo lugar, como critério de controlo, a enunciação no mandato dos objectivos abstractos de qualquer missão de paz e a sua concretização no terreno. Estes objectivos-matriz podem incluir, conforme o caso: limitar o conflito violento no Estado de intervenção; reduzir o sofrimento humano; prevenir o alastrar do conflito para além das fronteiras do Estado; promover a resolução dos

conflitos enquanto objectivo das Nações Unidas (Pushkina, 2006). Finalmente, em terceiro lugar, a determinação sobre se ocorreu uma transformação positiva do conflito, considerando as expectativas aquando da criação da missão de paz pelo Conselho de Segurança. Todos estes critérios encontram-se interligados de forma permanente e entrecruzada.

Os critérios secundários serão os factores condicionantes do resultado da avaliação da missão de paz. Incluem-se neste nível a adequação do mandato, a disponibilização dos meios necessários, bem como outros factores endógenos ou exógenos relevantes.

3. AVALIAÇÃO DAS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NA COSTA DO MARFIM

A MINUCI foi estabelecida com o propósito essencial de facilitar a implementação do Acordo Linas-Marcoussis, que previa a criação de um governo de reconciliação nacional. Relativamente à implementação do mandato, a missão mostrou-se incapaz de cumprir funções essenciais que lhe foram atribuídas, designadamente as suas funções de monitorização e colaboração na desmobilização, desarmamento e reintegração dos grupos armados (UNSG, 2004).

A principal razão apontada para a incapacidade de levar a cabo a sua missão foi a escassez de pessoal e a falta de ambição do mandato. O mandato previa um contributo residual da missão para a gigantesca tarefa com que a Costa do Marfim se deparava. Assim, se analisado à luz dos objectivos-matriz das missões de paz, o mandato foi pouco arrojado, não prevendo funções e mecanismos de acção suficientes que garantissem uma paz sustentável. Como consequência, no final do seu mandato, a MINUCI não conseguiu concretizar os objectivos-matriz inerentes às missões de paz. Por tudo isto se pode afirmar que, apesar de alguns progressos observados, não existiu contribuição significativa para a transformação positiva do conflito, considerando as expectativas aquando do estabelecimento da missão de paz pelo Conselho de Segurança.

Na sequência, foi decidida, em 2004, a constituição da UNOCI. De facto, tendo determinado que a situação na Costa do Marfim continuava a constituir uma ameaça à paz e à segurança na região, o Conselho de Segurança estabeleceu a UNOCI por um período inicial de 12 meses, com início a 4 de Abril desse ano. A UNOCI passou a assumir a responsabilidade pela missão política da MINUCI conforme estabelecida em 2003 e pelas forças da ECOWAS.

O Conselho de Segurança autorizou a UNOCI a usar todos os meios necessários para levar a cabo a seu mandato, no âmbito das suas capacidades e área de implementação.⁴ O mandato confere amplas competências à UNOCI em diversos

⁴ O mandato da missão foi originalmente estabelecido pela Resolução 1528 (2004), de 27 de Fevereiro de 2004, tendo sido subsequentemente desenvolvido pela Resolução 1609 (2005), de 24 de Junho de 2005 e

domínios, tais como: a monitorização da cessação das hostilidades e movimentos de grupos armados; o desarmamento, a desmobilização, a reintegração, a repatriação e o realojamento; o desarmamento e desmantelamento de milícias; operações de identificação da população e recenseamento; a reforma no sector da segurança; a protecção do pessoal das Nações Unidas, de instituições e de civis; a monitorização do embargo de armas; o apoio à assistência humanitária; o apoio ao restabelecimento da administração estadual; a assistência na organização de eleições abertas, livres, justas e transparentes; a assistência no âmbito dos direitos humanos; a informação pública; e a ordem e justiça. A Resolução do Conselho de Segurança 1865 (2009), de 27 de Janeiro de 2009, renovou o mandato da missão conforme estabelecido pela Resolução 1739 (2007), incumbindo especialmente a UNOCI de contribuir para a implementação do Acordo de Ouagadougou, de 2007, designadamente no que respeita à realização do processo eleitoral.

Relativamente à implementação do mandato, a UNOCI tem desenvolvido um papel importante apoiando o comando central integrado, prestando assistência às forças da Costa do Marfim, monitorizando o embargo de armas, proporcionando auxílio às vítimas de violações de direitos humanos, com especial atenção à promoção e protecção dos direitos das mulheres e das crianças, ou utilizando a sua estação de rádio, a ONUCI-FM, e rádios locais para dar a conhecer o papel da missão no processo de paz, aproveitando ao mesmo tempo para promover as acções de identificação e recenseamento da população. Especificamente no que concerne ao processo eleitoral, até 31 de Março de 2009 cerca de 5,9 milhões de costa-marfinenses haviam sido identificados e recenseados. As forças da UNOCI têm garantido a segurança e a implementação do processo eleitoral, prestando assistência técnica e logística na organização das eleições (UNSG, 2009).

Porém, persistem problemas relacionados com a reunificação, a desmobilização, o desarmamento e a recolocação de combatentes, o restabelecimento da administração estadual em todo o território, os litígios sobre propriedade e o enfraquecimento do tecido social, que permanecem num impasse e que constituem ainda obstáculos à paz sustentada (UNSG, 2008; UNSG, 2009). A não verificação plena dos progressos desejáveis em determinados objectivos decorreu essencialmente de factores exógenos à missão, tais como divergências políticas entre as partes em contenda, dificuldades das instituições locais em implementar o Acordo de Ouagadougou, ou ainda diversos obstáculos de natureza logística, financeira e procedimental.

Contudo, o mandato da UNOCI é amplo no seu âmbito e detalhado nos domínios em que deve intervir, conferindo à missão meios adequados. De facto, a missão parece estar

pela Resolução 1739 (2007), de 10 de Janeiro de 2007.

a conseguir, gradualmente, atingir os objectivos-matriz das missões de paz. A UNOCI tem contribuído para a limitação do conflito e para a estabilização da segurança no terreno, promovendo e supervisionando acordos de cessar-fogo, bem como a desmobilização e o desarmamento. Por outro lado, tem tido um papel relevante na assistência humanitária e na promoção e protecção dos direitos humanos, em especial das mulheres e crianças. Para além disso, em colaboração com outros actores regionais, tem contribuído para a prevenção do alastramento do conflito para além das fronteiras da Costa do Marfim.

Assim, apesar do progresso lento na realização de eleições e de divergências políticas entre as partes, a Costa do Marfim tem mantido um rumo estável em direcção à implementação do processo de paz e à transformação do conflito, principalmente desde a assinatura do Acordo de Ouagadougou. O vagaroso progresso positivo que se tem observado no país indicia a construção de uma paz sustentável, que, diga-se, beneficia claramente da intervenção das Nações Unidas na resolução do conflito.

4. CONCLUSÃO

A avaliação de missões de paz é um tópico que deve ocupar um lugar de relevo na temática das missões de paz, sendo uma área de investigação científica fulcral neste âmbito, que deve ser desenvolvida e aprofundada. Assim, do ponto de vista conceptual, constata-se a existência de perspectivas diferentes quanto aos critérios a mobilizar, nomeadamente no que respeita aos objectivos que a missão poderia expectavelmente atingir: se o impacto da missão deve ser medido a curto ou a longo prazo, se os efeitos devem ser medidos na população local ou nos responsáveis governamentais, se devem ser impostos critérios externos de avaliação, ou se devem ser elaborados critérios específicos para uma dada missão em concreto. No plano metodológico, também existem divergências sobre se se deve privilegiar a dimensão qualitativa ou a quantitativa para perceber o impacto das missões de paz ou até para se estabelecerem condições de comparação. Diversos autores advogam a necessidade de incluir de forma aprofundada critérios qualitativos e quantitativos mais refinados e a análise da contribuição da missão para a concretização de valores mais amplos tais como a paz mundial, a justiça e a redução do sofrimento humano (Druckman e Stern, 1997; Pushkina, 2006). O trabalho conjunto entre académicos e operacionais no terreno pode contribuir para esta área de investigação, permitindo uma melhor compreensão e produção de conhecimento sobre boas práticas nas missões de paz e sobre a resolução de conflitos em geral (Estrée *et al.*, 2001).

No presente estudo foi proposta uma grelha de avaliação das missões de paz no terreno, depois aplicada ao caso da Costa do Marfim, constituída por critérios primários e

secundários. Importa aqui referir que, apesar da utilidade de existirem *a priori* grelhas semi-padronizadas para avaliar as missões de paz, não pode deixar de ser conferido espaço ao avaliador para recorrer a outros critérios de avaliação que, do ponto de vista quer conceptual quer metodológico, lhe pareçam mais adequados em função do caso concreto em análise. Por outro lado, convém ter bem presente que as missões de paz não pretendem ser os únicos intervenientes na gestão e transformação de um conflito. A avaliação de uma missão de paz não pode, pois, ser ditatorial, sendo implacável quando o conflito não evolui, ou sendo exaltada quando se verifica uma transformação positiva do conflito.

Da aplicação da grelha foi possível empreender um exercício que permitiu avaliar a relevância e o cumprimento dos objectivos, a eficiência da missão de paz, a sua eficácia, impacto e sustentabilidade, fornecendo informações credíveis e úteis que permitiram integrar as lições da experiência nos processos de decisão das missões em análise, de que a mudança da MINUCI para a UNOCI é um bom exemplo, e, possivelmente, de outras no futuro. A acção das missões de paz das Nações Unidas no terreno teve impactos diferentes na gestão e transformação do conflito na Costa do Marfim desde 2003. A MINUCI não esteve à altura das expectativas, não conseguindo sequer cumprir um mandato que à partida era, já de si, desadequado para a situação. Na sequência, o estabelecimento da UNOCI, em 2004, dotada de um mandato mais desenvolvido e robusto, contando actualmente com o oitavo maior contingente de todas as missões de paz em curso, veio alterar positivamente a capacidade de uma missão de paz de contribuir para a gestão e transformação do conflito na Costa do Marfim (CICNYU, 2009).

Principalmente desde a celebração do Acordo de Ouagadougou, a UNOCI tem desempenhado um papel relevante para a manutenção de um ambiente seguro necessário à plena implementação do Acordo, designadamente no que respeita à realização do processo eleitoral (DPKO, 2008b). Será pois possível afirmar que a progressiva gestão e transformação do conflito na Costa do Marfim em direcção a uma, ainda incerta mas expectável, paz sustentável deve-se em grande medida à intervenção das Nações Unidas, e em particular ao estabelecimento e à acção no terreno da UNOCI, que tem contribuído para a reconciliação de um país anteriormente dividido.

MATEUS KOWALSKI

Consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, no domínio do Direito Internacional Público. Licenciado em Direito, Mestre em Ciências Jurídico-Internacionais e doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra.

Contacto: mateuskowalski@ces.uc.pt

Referências bibliográficas

- CICNYU: Centre on International Cooperation at New York University (2009), *Annual Review of Global Peace Operations 2009*. New York: Lynne Rienner Publishers.
- DPKO: United Nations Department of Peacekeeping Operations (2008a), *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*. New York: United Nations. Acedido a 4 de Abril de 2009, http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf
- DPKO: United Nations Department of Peacekeeping Operations (2008b), “United Nations Peace Operations Years in Review 2008”. Acedido a 28 de Março de 2009, www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/yir2008.pdf
- Druckman, Daniel; Stern, Paul (1997), “Evaluating Peacekeeping Missions”, *Mershon International Studies Review*, 41, 151-165.
- Estrée, Tamra *et al.* (2001), “Changing the Debate about ‘Success’ in Conflict Resolution Efforts”, *Negotiation Journal*, April 2001, 101-113.
- Gberie, Lansana; Addo, Prosper (2004), “ECOWAS Efforts to Resolve the Crisis - Challenges of Peace Implementation in Côte d’Ivoire”, Report on an Expert Workshop by KAIPTC and ZIF, Monograph n.º 105 of August 2004. Acedido a 28 de Março de 2009, www.iss.co.za/pubs/Monographs/No105/3ECOWAS.htm.
- Kirwin, Matthew (2006), “The Security Dilemma and Conflict in Côte d’Ivoire”, *Nordic Journal of African Studies*, 15(1), 42-52.
- Konate, Siendou (2004), “The Politics of Identity and Violence in Côte d’Ivoire”, *West Africa Review*, 5. Acedido a 26 de Dezembro de 2009, www.westafricareview.com/issue5/konate.htm.
- Langer, Arnim (2005), “Horizontal Inequalities and Violent Conflict: Côte d’Ivoire Paper”, United Nations Development Program. Acedido a 22 de Abril de 2009, http://undp.org/en/reports/global/hdr2005/papers/HDR2005_Langer_Arnim_32.pdf.
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (2002), “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management”. Acedido a 22 de Abril de 2009, www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf.
- Ortiz, Even; Inomata, Tadanori (2006), “Evaluation of Results-Based Budgeting in Peacekeeping Operations”, Joint Inspection Unit of the United Nations System. Acedido a 4 de Abril de 2009, www.unjiu.org/data/reports/2006/en2006_1.pdf.
- Pushkina, Darya (2006), “A Recipe for Success? Ingredients of a Successful Peacekeeping Mission”, *International Peacekeeping*, 13(2), 133-149.
- Tete, Ruth (2006), “Interview with Mamadou Koulibaly”, *New African*, 453, 40-42.
- Touré, Saliou (org.) (2000), “L’Ivoirité, ou l’esprit du nouveau contrat social du Président H. K. Bédié – Extraits”, *Politique Africaine*, 78, 65-69.
- UNSG: United Nations Secretary General (2004), “Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Côte d’Ivoire submitted pursuant to Security Council resolution 1514 (2003) of 13 November 2003”. United Nations Security Council Document S/2004/3 of 6 January 2004.

UNSG: United Nations Secretary General (2008), "Eighteenth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire". United Nations Security Council Document S/2008/645 of 13 October 2008.

UNSG: United Nations Secretary General (2009), "Twentieth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Côte d'Ivoire". United Nations Security Council Document S/2009/196 of 13 April 2009.