

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

GUILHERME MOREIRA DIAS

**AS NAÇÕES UNIDAS COMO ATOR DE SEGURANÇA INTERNACIONAL:
DO PEACEKEEPING TRADICIONAL ÀS INICIATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO NA
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E
NA REPÚBLICA CENTRO AFRICANA**

Porto Alegre

2018

GUILHERME MOREIRA DIAS

**AS NAÇÕES UNIDAS COMO ATOR DE SEGURANÇA INTERNACIONAL:
DO PEACEKEEPING TRADICIONAL ÀS INICIATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO NA
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E
NA REPÚBLICA CENTRO AFRICANA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial e final à obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, área de concentração Política Internacional

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Dias, Guilherme Moreira

As Nações Unidas como ator de segurança internacional: do peacekeeping tradicional às iniciativas de estabilização na República Democrática do Congo e na República Centro Africana / Guilherme Moreira Dias. -- 2018.

192 f.

Orientadora: Analucia Danilevicz Pereira.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Operações de Manutenção da Paz. 2. República Democrática do Congo. 3. República Centro Africana.
I. Pereira, Analucia Danilevicz, orient. II. Título.

GUILHERME MOREIRA DIAS

**AS NAÇÕES UNIDAS COMO ATOR DE SEGURANÇA INTERNACIONAL:
DO PEACEKEEPING TRADICIONAL ÀS INICIATIVAS DE ESTABILIZAÇÃO NA
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E
NA REPÚBLICA CENTRO AFRICANA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial e final à obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, área de concentração Política Internacional

Aprovada em: .

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro
UFRGS

Prof. Dr. Ana Regina Falkembach Simão
ESPM

À minha mãe Beth, minha avó Marly e minha tia Helena. Pessoas a quem devoto um amor que as palavras não são capazes de explicar e que teima em contrariar todas as leis do universo, visto que transcende a minha existência. Sem vocês eu não seria ninguém, sem vocês nada faria sentido. Obrigado por estarem comigo em todos os momentos, meu amor por vocês é infinito.

À minha noiva, Verônica, pela compreensão, incentivo incessante e paciência inesgotável em meio as tantas madrugadas de trabalho. Por estar ao meu lado todos os dias e me fazer feliz em todos os momentos, mesmo nos que teimavam em parecer os mais difíceis. Te amo, coração!

Ao meu irmão Gustavo, meu tio Marcelo, meu padrasto Rafael e minha avó Haidê, por todo apoio e suporte; e aos saudosos Paulo Cezar, Ary Oswaldo e Miguel, por terem feito tanto por mim e por me inspirarem a ser o homem que sou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus por me acompanhar nesta longa jornada de quatro anos e milhares de quilômetros atravessados entre Niterói e Porto Alegre, por facilitar tanto as coisas colocando em meu caminho pessoas tão queridas e tão dispostas, cada uma a sua maneira, a contribuir para que eu aqui chegasse.

Agradeço especialmente a minha orientadora, Prof^a Dr^a Analúcia Danilevicz Pereira, por me aceitar como seu orientando e por estar sempre presente, mesmo com a distância que nos separa. Sua contribuição para este trabalho é inestimável e sua diligência em me apoiar e oferecer respostas às minhas questões são exemplos que carregarei para a vida.

Agradeço aos professores Paulo Visentini, Luiz Dario e Ana Regina Simão por terem aceitado o convite para fazer parte da banca avaliadora e por disporem de seu tempo para oferecer suas contribuições a este trabalho.

Meu agradecimento a todos os profissionais e colegas do PPGEEI, especialmente aos professores Marco Cepik, Jacqueline Haffner, Ana Carletti e Henrique Castro, pelas aulas e todo o ensinamento compartilhado durante o curso. Agradeço ainda ao pessoal da Secretaria, desde a Alanna, chegando ao Rached e a Natália, por todo o suporte dado durante esses quatro anos. Da mesma forma, aos colegas por todo o apoio nas aulas, especialmente Rodrigo Milindre, Larissa Dal Piva e Marília Romão pelos almoços corridos antes de voltar para o Rio.

Agradeço também aos meus muito mais que amigos Barbara Bravo, Luiz Carlos Tavares de Carvalho, Gustavo Menezes, Eli de Castro Miranda Jr., Carlos Frederico Coelho, Mariana Perricelli, Carlos Terra, Mariana Carpes, André Hissa, Patricia Nasser, Erica Castro e Fernanda Nanci por tudo que vocês são não importa onde estejam.

Agradeço ainda aos colegas professores e administrativos do UNILASALLE-RJ, em especial a Selma Antonio, Hugo Amazonas, Tania Saverio, Sonia Perlingeiro, Isabel Almeida e Silvane Jorge, por todo suporte e incentivo em meio a esses anos de correria.

Não posso deixar de agradecer a querida camarada Bia Albernaz, por dividir seus relatos sobre seu trabalho em Nairobi, Juba e Goma e por preencher o vazio da falta de um trabalho de campo nesta pesquisa.

Por fim, meu agradecimento especial para os meus alunos, ex-alunos, orientandos e ex-orientandos, pela compreensão, pelo apoio, pela torcida e pela inspiração.

RESUMO

As Nações Unidas foram criadas com o objetivo de garantir a manutenção da paz e da segurança internacionais, e a partir deste mandato, buscaram atuar por meio das operações de paz de modo a superar os bloqueios da estrutura de poder internacional. Após atravessar o período da Guerra Fria com relativo êxito e respaldo da comunidade internacional, a expectativa era que este instrumento de atuação se fortalecesse cada vez mais, o que não aconteceu. As crises da década de 1990 levaram a uma série de reformulações na atuação da ONU que culminaram em mudanças nas operações de paz e em uma onda de questionamentos sobre sua efetividade. Seu locus de atuação são Estados afetados por conflitos intraestatais nos quais as populações civis são cada vez mais afetadas pela violência, ampliando ainda mais as demandas por uma atuação mais efetiva dos atores internacionais. Em meio ao agravamento dos conflitos de base étnica e religiosa, novos termos de intervenção externa surgem buscando estabilizar áreas conflagradas. República Democrática do Congo e República Centro-Africana são dois dos principais Estados em termos de reincidência de conflitos que afetam civis e demandam crescente atenção da comunidade internacional, com novas operações de paz e iniciativas de estabilização atreladas aos valores ocidentais.

Palavras-Chave: Operações de Manutenção da Paz. República Democrática do Congo. República Centro-Africana.

ABSTRACT

The United Nations was created with the objective of ensuring the maintenance of international peace and security, and from this mandate, sought to act through peace operations in order to overcome the blockages of the international power structure. After going through the Cold War period with relative success and support from the international community, the expectation was that this instrument of action would be strengthened more and more, which did not happen. The crises of the 1990s led to a series of reformulations in UN action that culminated in changes in peace operations and a wave of questions about their effectiveness. Its locus of action are states affected by intra-state conflicts in which civilian populations are increasingly affected by violence, further expanding demands for more effective action by international actors. In the midst of worsening ethnic and religious conflicts, new terms of external intervention are being sought to stabilize areas of conflict. The Democratic Republic of the Congo and the Central African Republic are two of the major states in terms of recidivism of civil strife, which require increasing attention from the international community with new peace operations and stabilization initiatives linked to Western values.

Keywords: Peacekeeping Operations. Democratic Republic of the Congo. Central African Republic.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mecanismos de atuação da ONU a partir da Agenda para a Paz.....	46
Figura 2 - Ampliação do número de operações de paz.....	47
Figura 3 - A transformação na estrutura de atuação da ONU	51
Mapa 1 - O Reino do Kongo	60
Mapa 2 - O Estado Livre do Congo.....	67
Mapa 3 - O Congo independente	73
Mapa 4 - A colônia do Ubangi-Shari	99
Mapa 5 - O Estado Centro-Africano independente	103
Mapa 6 - A MONUC	137
Mapa 7 - A MONUSCO.....	151
Mapa 8 - A MINURCA	161
Mapa 9 - A MINURCAT	164
Mapa 10 - A MINUSCA	167

LISTA DE SIGLAS

A2R	- Aliança pela Refundação
ACNUR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADF	- Forças Democráticas Aliadas
ADP	- Aliança Democrática do Povo
AFDL	- Aliança das Forças Democráticas para Libertação do Congo
AIA	- Associação Internacional Africana
AIC	- Associação Internacional do Congo
APRD	- Exército para a Restauração da República e da Democracia
ARC	- Associação para Reforma do Congo
BINUCA	- Escritório Integrado de Apoio ao Peacebuilding
BONUCA	- Escritório de Apoio ao Peacebuilding na República Centro-Africana
CEAC	- Comitê de Estudos do Alto Congo
CEEAC	- Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CEI	- Comissão Eleitoral Independente
CEMAC	- Comunidade Econômica e Monetária da África Central
CEN-SAD	- Comunidade dos Estados do Sahel-Saara
CICV	- Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CJPJ	- Convenção dos Patriotas pela Justiça e Paz
CMC	- Comissão Militar Conjunta
CMRN	- Comitê Militar para Recuperação Nacional
CNDP	- Congresso Nacional para a Defesa do Povo
CNRD	- Conselho Nacional de Resistência pela Democracia
CNT	- Conselho Nacional de Transição
CODEPO	- Conselho Democrático dos Partidos de Oposição
CPP	- Comitês do Poder Popular
CSNU	- Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	- Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DDRR	- Desarmamento, Desmobilização, Reinserção e Repatriação
DDRRR	-Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação, Reintegração e Reassentamento
DIC	- Diálogo Inter-Congolês
DIH	- Direito Internacional Humanitário

DPKO	– Departamento de Operações de Paz
EUFOR-CAR	– Força da União Europeia na República Centro-Africana
EUFOR-DRC	– Força da União Europeia na República Democrática do Congo
FAC	- Forças Armadas Congolesas
FACA	– Forças Armadas Centro-Africanas
FAR	- Forças Armadas de Ruanda
FARDC	- Forças Armadas da República Democrática do Congo
FDLR	- Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda
FDPC	- Frente Democrática para o Povo Centro-Africano
FOMUC	- Força Multinacional na República Centro-Africana
FPR	– Frente Patriótica Ruandesa
FRELIMO	– Frente de Libertação de Moçambique
FROCCA	- Frente pelo Retorno da Ordem Constitucional na República Centro-Africana
ICTR	- Tribunal Penal Internacional para Ruanda
ISSSS	- Estratégia Internacional de Apoio a Segurança e Estabilização
LRA	- Exército de Resistência do Senhor
M23	- Movimento 23 de março
MESAN	- Movimento para Evolução Social da África Negra
MICOPAX	- Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana
MINURCA	- Missão das Nações Unidas na República Centro Africana
MINURCAT	- Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade
MINUSCA	- Missão Multidimensional de Estabilização Integrada das Nações Unidas na República Centro-Africana
MISAB	- Missão Interafricana para Supervisão dos Acordos de Bangui
MISCA	- Missão Internacional de Apoio Africano na República Centro-Africana
MLC	- Movimento pela Libertação do Congo
MLPC	- Movimento pela Libertação do Povo Centro-Africano
MONUC	- Missão das Nações Unidas para a República Democrática do Congo
MONUSCO	– Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPLA	– Movimento Popular de Libertação de Angola
MPR	– Movimento Popular da Revolução
MRLZ	- Movimento Revolucionário para Liberação do Congo

ONUC	- Missão das Nações Unidas no Congo
OUA	- Organização da Unidade Africana
PBC	- Comissão de Peacebuilding
PNC	- Polícia Nacional Congoleza
PNDDR	- Programa Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRMD	- Programa de Reintegração de Múltiplos Doadores
PRP	- Partido Revolucionário do Povo
RCA	- República Centro-Africana
RCD	- Reunião Congoleza pela Democracia
RDC	- República Democrática do Congo
RSS	- Reforma do Setor de Segurança
RVC	- Redução da Violência Comunitária
SADC	- Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SSU	- Unidade de Apoio a Estabilização
STAREC	- Plano de Reconstrução e Estabilização de Áreas Afetadas pela Guerra
UA	- União Africana
UE	- União Europeia
UFDR	- União das Forças Democráticas para a Unidade
UFR	- União das Forças Republicanas
UNAMIR	- Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITA	- União Nacional para a Independência Total de Angola
UNOCHA	- Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários das Nações Unidas
UNSSSS	- Estratégia das Nações Unidas de Apoio a Segurança e Estabilização
UPDF	- Forças de Defesa do Povo de Uganda
ZANU-PF	- União Nacional Africana do Zimbábue – Frente Patriótica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Justificativa	15
1.2	Delimitação	17
1.3	O problema da pesquisa	18
1.4	Hipóteses	19
1.5	Metodologia	21
1.6	Estrutura dos capítulos.....	22
2	MARCO ANALÍTICO	24
2.1	Ecos do Colonialismo	25
2.2	Neocolonialismo: Algo deve mudar para que tudo continue como está.....	29
2.3	A crítica pós-colonialista.....	30
2.4	A questão do desenvolvimento	34
2.5	A questão de segurança	37
2.6	Nações Unidas como ator de segurança	42
2.7	Operações de Paz no contexto da Guerra Fria.....	43
2.8	Agenda para a Paz e a transição normativa	44
2.9	A crise da década de 1990.....	47
2.10	A Estabilização	52
2.11	Considerações Parciais	57
3	UM HISTÓRICO DO KONGO A RDC	58
3.1	O Reino do Kongo	59
3.2	Leopoldo II, o Estado Livre e a contenção europeia.....	61
3.3	Berlim e o Estado Livre	64
3.4	Leopoldo entre o doméstico e o internacional: o fim do sonho africano.....	68
3.5	Do Rei ao Reino: O Congo efetivamente belga (1908-1960).....	70
3.6	Descolonização e a Crise do Congo (1960-1965)	73
3.7	Os Tempos Obscuros de Mobutu (1965-1997)	77
3.8	A Criação da AFDL e a Primeira Guerra do Congo	81
3.9	A Segunda Guerra do Congo	84
3.10	Joseph Kabila: Transição, Eleição e Postergação	90

3.11	Considerações Parciais	96
4	REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA: UM HISTÓRICO	98
4.1	Ubangi-Shari, a Colônia Fantasma do Centro da África	98
4.2	A República Centro-Africana	103
4.3	Bokassa, da República ao Império	105
4.4	Dacko e a ruptura de Kolingba.....	106
4.5	Patassé e a democracia efêmera.....	107
4.6	Crise, ruptura e a ascensão de Bozizé	111
4.7	A ascensão de Seleka e o caos.....	113
4.8	O Governo de Transição.....	118
4.9	Considerações Parciais	119
5	A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA RDC	121
5.1	A ONU e a crise do Congo.....	121
5.2	A ONU e a Primeira Guerra do Congo.....	123
5.3	A ONU e a Segunda Guerra do Congo	131
5.4	A Missão das Nações Unidas na RDC	135
5.5	MONUC e as ações de DDR	141
5.6	MONUC e as ações de RSS	142
5.7	MONUC, a proteção de civis e o processo eleitoral	144
5.8	MONUC e a exploração ilegal de recursos	147
5.9	Estabilização e a transição para a MONUSCO.....	148
5.10	MONUSCO e a proteção de civis.....	152
5.11	MONUSCO e as iniciativas de estabilização e consolidação da paz.....	154
5.12	Considerações Parciais	156
6	A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA..	158
6.1	Antecedentes	158
6.2	A MINURCA e as eleições.....	159
6.3	A crise nas sombras.....	163
6.4	MINUSCA e a estabilização da RCA	166
6.5	Prioridades do Plano de Estabilização	167

6.6	A MINUSCA e a proteção de civis	172
6.7	Considerações Parciais	176
7	CONCLUSÃO	177
	REFERÊNCIAS	182

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria constitui um marco na redefinição das agendas e prioridades de Estados e instituições internacionais. A vitória do ocidente na disputa com o socialismo soviético faz com que muitos de seus valores passem a fazer parte do modelo de conduta política internacional. Os anos 1990 testemunharam o processo de universalização da democracia liberal ocidental, bem como das premissas do livre mercado, dos direitos humanos, moldando um padrão de desenvolvimento que serviria de norte para os velhos Estados subdesenvolvidos e os novos países que emergem no contexto pós-ordem bipolar.

Se as primeiras perspectivas indicavam a abertura de espaços para os chamados temas sociais, a sustentação da primazia das questões de *low politics* mostrou-se efêmera. A partir da eclosão de conflitos com características pouco comuns nos idos da bipolaridade, rompe-se a lógica de grande consenso que sintetizava Nova Ordem Mundial e passam a aflorar o que KALDOR (1999) define como novas guerras.

Este tipo de conflito baseia-se em valores identitários e na busca ou afirmação do pertencimento. Outra característica peculiar é a participação de atores estatais e não-estatais, ao contrário de guerras tradicionais que envolviam apenas Estados em disputa. Na maioria dos casos esta nova modalidade refere-se a disputa por controle do poder do Estado, que em geral tem sua estrutura fragilizada pelo baixo nível de desenvolvimento, pobreza, desigualdade, entre outros fatores (KALDOR, 1999).

Neste sentido, é possível identificar que a relevância dos temas sociais não se sustenta per se. Gradativamente a agenda de segurança, vista por um pequeno interregno como objeto em processo de perda de relevância, passa a incorporar os elementos de *low politics*, em grande medida condicionando a forma como tais questões são enfrentadas em âmbito internacional.

A luta por força política e econômica em áreas estratégicas reforça o ciclo de enfraquecimento da capacidade do Estado, que nos encaminha para outra dimensão dos conflitos: o processo de falência estatal. A incapacidade do Estado em oferecer aos seus cidadãos o mínimo de bens públicos, ameaçando a sua sobrevivência e a de seus nacionais, gera instabilidade e abre a possibilidade de que tal conflito ganhe dimensões maiores, causando impactos cada vez mais significativos no ordenamento internacional.

Temos diante de nossos olhos a imagem de uma rotina de conflitos, falência, instabilidade. A ruptura de tal ciclo é buscada por Estados individualmente, por blocos estatais políticos/econômicos, por organizações intergovernamentais/não-governamentais, entre outros atores. Destaca-se no cenário corrente a visibilidade da atuação das Nações Unidas e de suas

agências, reconhecidas no plano global como responsáveis finais pela manutenção da paz e da segurança internacionais e que, ao longo da Guerra Fria, viram ser inseridas em suas agendas a dimensão social, por exemplo, na promoção do desenvolvimento e da equidade e no combate à pobreza.

A convergência das agendas de segurança e desenvolvimento é um fenômeno que possui a adoção da Agenda para a Paz (1992) como marco, passando por revisões nas premissas e práticas das operações de paz com o Brahimi Report (2000), a criação da Comissão de Peacebuilding, entre outros desdobramentos da minirreforma de 2006. A construção de tais acordos e organismos reflete o processo de transformação na principal forma de atuação da ONU em questões de segurança.

Até o início dos anos 90, as missões de peacekeeping eram baseadas no monitoramento de acordos de cessar-fogo, na separação das partes em conflito, apoiando as iniciativas diplomáticas. O adensamento do escopo de tais operações, chegando a atribuições de controle total de estruturas estatais, reflete a percepção de que o sucesso das iniciativas de segurança está vinculado ao fortalecimento da estrutura dos Estados e de sua capacidade de prover os bens públicos para suas populações (INGRAM, 2012). O que se percebe, contudo, é a repetição das crises de segurança em Estados que não conseguem romper com a espiral de violência, pobreza e desigualdade, vivendo espasmos de paz em meio a intermitência do conflito. Trata-se de unidades estatais que vivenciam as agruras da política de poder e a dependência em relação a potências ocidentais e organismos internacionais de segurança e desenvolvimento.

Com resultados que não indicam a ruptura da lógica cíclica da instabilidade, pretende-se analisar a atuação das operações de paz na tentativa de estabilizar Estados que se encontram ou estiveram em vias de colapso nas últimas duas décadas.

1.1 Justificativa

Em linhas gerais, a dinâmica do sistema internacional é pautada pela atuação de Estados e instituições na restrição de ameaças e na garantia da estabilidade, especialmente no que concerne às questões de segurança. O processo de estabilização de Estados em transição advinda de conflitos é observado como um pilar de relevância significativa para dar efetividade a tal demanda.

As operações de paz das Nações Unidas foram uma alternativa encontrada em período de limitação significativa da ação multilateral em decorrência dos efeitos da Guerra Fria e de uma interpretação estrita em relação a soberania estatal. Holzgrefe (2004) afirma que a primazia

da soberania estatal é fator crucial para a limitação do escopo das chamadas intervenções humanitárias ao longo das décadas de 1960 a 1980. Neste sentido, as oportunidades para resguardar o que Annan (1999) define como soberania individual somente começarão a vicejar nos anos 1990.

Este processo de transição repercute diretamente na estruturação das operações de paz, mecanismo de maior reconhecimento em termos de ação internacional de estabilização pós-conflito, tendo em vista o seu respaldo na jurisprudência do Direito Internacional. Ao longo das últimas décadas, o processo de intervenção de atores internacionais em situações de conflito experimentou uma série de transformações. As mudanças no perfil de operações de paz estão diretamente ligadas ao nível de autorização do uso da força, atribuições designadas para o aparato civil da missão e o nível de participação das organizações regionais. Tais elementos acompanham a transição pós-Guerra Fria e a expansão dos valores ocidentais, buscando atrelar a ações multilaterais valores como a democracia e o modelo liberal de Estado.

Em certo sentido, a prevalência do conflito pode ser identificada como causa e efeito. A inação conduz a efeitos catastróficos como os testemunhados em Ruanda durante a década de 1990. A ação militar ostensiva em grande medida é muito mais uma resposta a pressões de atores diversos, sem a preocupação com a profundidade necessária a ações que se propõe plenamente efetivas.

Destarte, a compreensão dos fenômenos políticos que sustentam a recorrência dos conflitos como instrumento da política de poder é condição importante para a inflexão acerca das possibilidades de enfrentamento. De acordo com Brucan (1971, p. 288), o elemento crucial da disputa por poder, seja no nível doméstico ou internacional está na desigualdade. Para o autor, a política de poder não existiria se as nações fossem iguais. De fato, qualquer opção arbitrária de indicadores mostraria que, ressalvadas as características essenciais ao reconhecimento de um Estado, cada país possui idiosincrasias que reforçam a percepção de suas disparidades.

Sem incorrer no fatalismo, Brucan (1971) discorre sobre a desigualdade e o conflito como processos controláveis, indicando a possibilidade de limitação. Este fator é relevante para esta pesquisa, que se debruçará sobre um recorte mais específico de conflitos, àqueles que ocorrem com uso da violência. Na medida em que se estrutura um processo político de contenção do conflito e da desigualdade, tende-se a uma consolidação mais efetiva do processo de estabilização.

Afirma-se, pois, a importância do estudo das políticas e práticas concernentes a iniciativas multilaterais de state-building, uma vez que tais ações estão diretamente ligadas aos

objetivos dos Estados e a missão precípua das organizações internacionais, em especialmente o Sistema ONU.

Este tipo de prática, inicialmente concentrado no debate clássico de segurança, focado na sobrevivência do Estado, passa a incorporar elementos de proteção e garantias dos indivíduos. A partir de então temos a crescente relevância do desenvolvimento humano como instrumento de estabilização de sociedades pós-conflito.

Para reforçar o valor do estudo ora proposto, cabe considerar que o padrão de resultados observados não condiz com as expectativas e os aportes realizados em sua viabilização. Os questionamentos a conduta das Nações Unidas neste tipo de ação são recorrentes e mostram a dimensão do desafio de estabilizar Estados.

Decerto a interação segurança-desenvolvimento é um fator relativamente recente, que tem atraído a atenção de pesquisadores no âmbito internacional, mas ainda pouco analisado na academia brasileira, o que o torna uma oportunidade.

1.2 Delimitação

O fim da Guerra Fria é um momento de transformações que ainda repercutem hodiernamente. Ao pensar no objeto de estudo do presente trabalho, identifica-se neste período histórico um ponto de inflexão, qual seja a construção de um instrumento normativo que modificou de modo decisivo a estruturação e o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas, a Agenda para a Paz.

A redefinição de prioridades na agenda de segurança a partir da década de 1990, pensando a instrumentalização das operações de paz como elemento difusor dos valores ocidentais e capaz de conferir legitimidade a este processo político reforçam a importância do período em tela para a análise que se pretende construir.

Se a última década do século XX é o ponto de partida proposto para a tese, pretende-se analisar o comportamento das operações de paz nos casos selecionados até o final de 2015. Tais definições perpassam menos a conclusão das missões integradas de estabilização que ora operam no centro da África, mas compreendem um limite possível para a busca por fontes e a disponibilização dos dados oficiais a serem analisados.

Certamente a observação de todos os casos que contemplam operações de paz com fins de estabilização constitui um fator irrealizável dadas as limitações temporais e de recursos. A opção por um estudo de dois casos tem por objetivo lidar com tais restrições, reconhecendo as restrições metodológicas em termos de generalizações das conclusões que serão obtidas.

Ao mesmo tempo, a escolha dos casos é um desafio dada a gama de opções e a necessidade de que tal escolha responda diretamente ao componente metodológico. No presente trabalho optou-se por analisar dois Estados africanos com proximidade geográfica e histórico político relativamente similar. As dinâmicas coloniais de ambos possuem diferenças na medida em que as metrópoles eram diferentes, mas seus *modus operandi* não se diferenciam de maneira absoluta.

Da mesma forma, a exploração colonial, a instabilidade pós-independência e a intervenção de agentes externos com vistas a restringir os conflitos internos ocorridos é outro fator de aproximação entre a República Democrática do Congo e sua vizinha ao norte, a República Centro Africana. Ambos os Estados sofreram com um processo falho de formação institucional e transições turbulentas que levaram a golpes, regimes violentos e corruptos, relativizados em seus impactos nefastos por servirem a lógica da Guerra Fria.

Apesar da missão da ONU no Congo ainda no imediato pós-descolonização, é no final da década de 1990 que os dois países começam a ser alvo de intervenções multilaterais cuja amplitude de atribuições possui relação direta com a nova ordem mundial e a Agenda para a Paz. Não se trata mais de separar partes beligerantes, mas de atuar de modo mais incisivo no processo de resolução de conflito.

O caminho para que as expectativas em relação às operações de paz sejam ampliadas passa por um aumento significativo nas suas responsabilidades ao longo das últimas três décadas. Em grande medida isso também decorre dos efeitos do processo de securitização, conectando diversas áreas à agenda de segurança e, de alguma forma, ligando tais áreas entre si. Ou seja, se desenvolvimento, meio ambiente e terrorismo são temas securitizados, constrói-se também uma relação entre esses temas para além da agenda de segurança.

Nos casos escolhidos, as crises são vistas como cada vez mais intensas, com efeitos cada vez mais inaceitáveis e com repercussões nefastas para a comunidade internacional e para os seus valores. Apesar disso, as respostas ainda são insuficientes quando se trata de países africanos, mesmo com os resultados desastrosos em casos como Ruanda e Somália.

1.3 O problema da pesquisa

O direcionamento da pesquisa ora proposta dá-se a partir de um questionamento acerca das dificuldades na efetivação das políticas das Nações Unidas em processos de estabilização de Estados pós-conflito. A atuação da ONU nesta área perpassa uma série de mudanças, dentre as quais a busca paulatina por integrar a dinâmica de segurança às medidas de promoção do

desenvolvimento dos Estados. Este processo fica mais visível na medida em que se considera o processo de transformação das operações de paz conduzidas pela organização.

De acordo com Kenkel (2013), há uma transição histórica na estrutura e nos objetivos das operações de paz. Se em sua origem, este aparato restringia-se a separar partes em conflito, é possível identificar o fim da Guerra Fria como marco na incorporação de atribuições cada vez mais vinculadas a autoridade estatal, chegando ao limite de constituir administrações transitórias na virada do milênio.

Confirma-se a percepção de que tais processos são permeados pela complexidade na medida em que a finalização das ações de campo das Nações Unidas não tem repercutido em termos de estabilização plena. Assim, é comum que um mesmo Estado seja alvo de novas operações de paz ou que haja a retomada de recomendações/atribuições de mandatos anteriores, que já deveriam ter sido efetivados.

A questão central que se coloca nesta pesquisa é: Como se dão as ações da ONU no processo de estabilização de Estados pós-conflito e que resultados foram obtidos a partir do fim da Guerra Fria por meio das operações de paz em países como a República Democrática do Congo e a República Centro-Africana?

A partir de tal questão é possível inferir outras que deem sustentação ao processo analítico para o teste das hipóteses. As questões adjacentes que passam pela análise da transformação nas políticas e práticas das Nações Unidas e pela avaliação do nível de fratura existente entre ambos se referem aos limites das operações de paz na estabilização de Estados e na manutenção da estabilidade em sociedades pós-conflito.

Ao questionar que limitações estão postas no modelo de intervenção a partir das operações de paz, é plausível imaginar que o mapeamento de tais restrições abre uma janela de oportunidade para uma nova estruturação deste padrão de atuação da ONU em casos que guardem semelhança com os dois estudos a que se propõe este projeto.

Dado o grau de complexidade e de abertura desta formulação, é preciso identificar se ela agrega elementos que toquem de modo direto nas raízes dos conflitos ou se uma vez mais a comunidade internacional encontra-se diante de um arranjo político que tão somente reifica a dinâmica de poder e alimenta a roda viva da violência em Estados menos desenvolvidos.

1.4 Hipóteses

A perspectiva que se apresenta é a de que as iniciativas da ONU não são capazes de evitar que a ruptura da paz acabe se dando novamente. Na medida em que as expectativas das

populações são frustradas e os arranjos políticos orquestrados pelas organizações internacionais com os grupos locais desconsideram as particularidades de cada Estado, muitas vezes marginalizando entes políticos relevantes ou promovendo ressentimentos ou tratamentos desiguais, tais fatores levam ao recrudescimento do conflito.

A atuação das Nações Unidas na estabilização de Estados pós-conflito é limitada pela baixa capacidade de adaptação dos planos/normas gerais da instituição às realidades locais. As práticas são determinadas sem levar em consideração os aspectos das sociedades que são alvo de tais políticas e ações, o que as restringe significativamente.

Cabe ainda considerar que há uma dificuldade em conciliar as premissas de segurança com as demandas das populações dos Estados alvo. Os grupos políticos que dominam os Estados tendem a atuar de modo a priorizar as questões tradicionais de segurança, vinculadas a sua sobrevivência. Para tanto, replicam um *modus operandi* que advém da formação violenta e exploratória desses Estados pós-coloniais.

Não obstante a série de restrições que afetam diretamente as operações de paz, ao pensar nos limites que as impactam uma hipótese possível é a concentração excessiva em uma visão tradicional de segurança, tendo as Nações Unidas ainda uma série de dificuldades para avançar na adequação de seus aparatos de segurança a uma dimensão mais voltada para o caráter individual da segurança. Ou seja, mesmo com a incorporação de novas atribuições no campo normativo, ainda resiste o traço histórico das abordagens tradicionais de segurança como forma de operar no campo com maior efetividade e resguardando seu pessoal.

Esta dificuldade conecta-se de modo direto com a discussão sobre a adaptabilidade das operações de paz às necessidades específicas de cada Estado a ser estabilizado. Na medida em que um mesmo padrão de atuação é replicado nos dois casos em tela, perceber-se-á que a ausência de construção de soluções de dentro para fora será ainda mais sentida num contexto de maiores demandas em relação às missões da ONU e sua dimensão multidimensional de estabilização.

Em grande medida, uma outra hipótese que se coloca em relação aos limites para o sucesso das missões de paz parte da correlação estabelecida por BRUCAN (1971) entre a política de poder e a desigualdade. Parte do argumento do autor, é complexo imaginar que os Estados contribuintes estejam plenamente dispostos a trabalhar para a mudança no padrão de comportamento do Departamento de Operações de Paz. Se a relação entre países desenvolvidos e os chamados Estados falidos sustenta-se a partir de uma política de poder atrelada a desigualdade, estariam as potências ocidentais dispostas a criar mecanismos de enfrentamento

da desigualdade e desfazer a rede de dependência existente hodiernamente? A hipótese que propõe trabalhar aponta para uma resposta negativa a esta questão.

1.5 Metodologia

A escolha do método de estudo de casos deu-se porque, via de regra, este fornece elementos que evidenciam de modo decisivo o posicionamento em relação a arcabouços teóricos e normativos. A pesquisa qualitativa também é beneficiada com o fluxo de dados e informações que advém desta opção metodológica.

Na pesquisa proposta, os casos a serem estudados (República Democrática do Congo e República Centro-Africana) partilham da presença de organizações internacionais intervindo após tentativas frustradas de resolução de seus conflitos. Ao mesmo tempo, tratam-se de Estados com baixo nível de desenvolvimento humano, infraestrutura e serviços públicos precários, altos índices de pobreza e desigualdade.

A opção por dois casos indica o desejo de conseguir viabilizar um grau relativo de generalização do argumento que norteia a pesquisa, garantindo que esta mantenha sua exequibilidade. Seria inviável observar todas as iniciativas multilaterais de resolução de conflitos implementadas a partir do início das transformações ocorridas nas dimensões de segurança a partir da segunda metade dos anos 1990.

Van Evera (1997) aponta que o estudo de mais de um caso pode ser a melhor opção metodológica se o objetivo da pesquisa é testar uma hipótese geral e se muitos casos estão disponíveis e bem fundamentados para serem trabalhados. Neste sentido, vale ressaltar que a bibliografia disponível acerca dos casos escolhidos é considerável, sem, contudo, haver uma discussão acerca de uma conduta comum das organizações internacionais, dos limites de sua adaptação às idiosincrasias de cada entidade estatal e de seu possível vínculo com o fracasso na estabilização plena dos Estados listados.

Esta proposta se vale da pesquisa bibliográfica, a partir das referências acadêmicas, ferramental teórico e análises específicas já elaboradas e da pesquisa documental, utilizando-se de documentos, relatórios e dados oficiais, discursos e falas de autoridades estatais e institucionais, para sua fundamentação.

1.6 Estrutura dos capítulos

A primeira seção da tese contempla a construção de um referencial teórico com base no debate histórico de formação do Estado a partir do colonialismo europeu para a compreensão do fenômeno da instabilidade advinda do Estado pós-colonial. Seu debate avança para mapear os termos de manutenção de uma ordem internacional hierarquizada a partir da lógica da exploração e da submissão a partir da cooptação das lideranças políticas a partir do neocolonialismo. A contribuição do pós-colonialismo cumpre o papel de apresentar alternativas a uma dinâmica política que alguns atores tentam naturalizá-la. A segunda parte do capítulo se volta para o papel das Nações Unidas como ator de segurança, a partir de conceitos como *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding* e sua transformação decorrente da necessidade de abordagens diferentes para manter sua relevância e oferecer respostas aos conflitos, além de lidar com os limites impostos pelos Estados que controlam as ações da organização no Conselho de Segurança. Por fim, a conceituação do Índice Global da Paz como termo de referência para verificar o nível de consolidação da paz após as ações militares das Nações Unidas.

O segundo capítulo aborda a construção da República Democrática do Congo (RDC), partindo dos antecedentes da chegada dos europeus e chegando a fixação do aparato colonial leopoldiano e posteriormente belga, bem como os instrumentos para tal. A seguir, o caminho para a descolonização e a crise dela decorrente, com o primeiro choque de violência e divisionismo. O período Mobutu e o esfacelamento das, originariamente frágeis, instituições congolenses. A ruptura de Laurent Kabila e a influência ugando-ruandesa, seguida de uma nova guerra, de proporções continentais e catastróficas para a população civil. O capítulo avança para as iniciativas de paz, a morte de Laurent e a ascensão de seu filho, as transformações no processo de paz e a recorrente intermitência da violência instrumentalizada por interesses específicos.

O terceiro capítulo trata do histórico de formação da República Centro-Africana (RCA) e a exploração colonial francesa e o uso da força como base de atuação. O processo de descolonização e suas intercorrências até a chegada de David Dacko ao poder. A sequência de golpes de estado a partir de Bokassa, sua república, seu império e sua queda para o retorno de Dacko. O golpe de Kolingba e a consolidação da política de etnização das forças de segurança. A eleição de Patassé e a efemeridade da democracia em meio a instabilidade que derruba mais um presidente e eleva Bozizé ao poder. A escalada de terror com a campanha Seleka e a chegada de Djotodia ao poder, com a contraofensiva Anti-Balaka e a redução das questões de segurança a diferenças étnico-religiosas até a transição e as expectativas que dele derivam.

O quarto capítulo aborda a atuação das Nações Unidas na RDC fazendo uma breve introdução sobre a operação no pós-descolonização em 1960, os interesses que delimitam o escopo de sua atuação. Posteriormente os ecos do genocídio ruandês e como se constrói o caminho para o surgimento dos rebeldes liderados por Laurent Kabila e a onda de violência derivada da tomada do poder. A nova guerra e a criação da MONUC a partir do cessar-fogo, seu papel em meio a um conflito marcado por idas e vindas e os mecanismos de atuação para a resolução do conflito. A incorporação da agenda de estabilização a partir da MONUSCO e seus instrumentos de atuação.

O quinto capítulo enfoca a atuação das Nações Unidas na RCA fazendo uma breve introdução sobre a escalada de violência a partir dos golpes nos anos 1990, o foco da MINURCA nas eleições e sua retirada desconsiderando a questão de segurança no país. A abordagem de atuação atrelada as ações de peacebuilding e o caos advindo da campanha Seleka. A criação da MINUSCA e sua breve atuação em termos de estabilização.

Por fim, as conclusões com uma breve recuperação das discussões desenvolvidas anteriormente e a verificação das hipóteses

2 MARCO ANALÍTICO

Se há uma motivação para que este trabalho tenha sido pensado, ela está na necessidade de compreender a dinâmica da instabilidade que marca a República Democrática do Congo e a República Centro-Africana, em maior ou menor medida, desde suas caminhadas rumo a independência até os tempos atuais, e a complexidade que explicaria o nível de reincidência dos conflitos e das iniciativas de estabilização, mesmo que antes de começarem a ser nominadas desta forma.

É inegável que as especificidades de cada país têm seu peso no processo de fragilização da autoridade e da capacidade estatal e nos impactos que as sociedades locais enfrentam. Contudo, existe uma gama de similaridades que chamam atenção em termos de ocorrências políticas e isso transcende os casos em tela. É como se um roteiro tivesse sido traçado e, com algumas adaptações de região para região, os diferentes filmes referentes a cada país se desenrolassem de formas espantosamente similares.

As lentes para observar o comportamento intermitente da violência nos objetos de estudo definidos passa pelas experiências parecidas vividas por esses Estados e sociedades. Uma das principais referências neste sentido é o fardo do colonialismo e a crítica incisiva ao passivo que esta relação intensa e marcante legou aos congoleses e aos centro-africanos. Ao debate do colonialismo como marco analítico segue sua contestação a partir da ideia do papel transformador da teoria em Relações Internacionais e do pensamento pós-colonialista como ferramenta de análise a partir de sua crítica a hierarquização e aos subterfúgios que reificam a relação de subordinação dos periféricos em relação aos centros de poder.

A seção seguinte avança na direção das bases analíticas correspondentes às políticas de desenvolvimento e sua crítica como instrumento que sustenta a continuidade de um padrão colonial de relação entre o ocidente e o outro, no caso a RDC e a RCA. Para além, a contribuição do pensamento pós-desenvolvimento é uma reflexão acerca das alternativas, ainda incipientes na direção da desconstrução do desenvolvimento.

O segundo elemento conceitual é a segurança internacional, que é abordada desde sua construção clássica e a partir daí revisada na direção de um tratamento que igualmente explora seu caráter vinculado aos interesses dos centros de poder. Seja na questão da soberania, das intervenções, na redefinição das ameaças no pós-Guerra Fria e no processo de securitização que caminha em paralelo com a crítica pós-colonial, mas que é igualmente instrumentalizado de modo a manter a agenda de segurança direcionada para os interesses centrais.

Por fim, o componente de segurança das Nações Unidas a partir dos instrumentos de peacekeeping, peacemaking e peacebuilding, bem como sua transformação a partir da prática e das moldagens determinadas pelos Estados-membros, especialmente as potências ocidentais com assento permanente no Conselho de Segurança. A questão da estabilização se insere como elemento para compreender uma nova dinâmica de segurança que passa a ser implementada pela ONU apesar da pouca definição acerca deste instrumento. O Índice Global da Paz é escrutinado de modo a definir um parâmetro quantitativo de avaliação dos resultados obtidos até o presente momento em relação a aplicação dos mecanismos de segurança das Nações Unidas.

2.1 Ecos do Colonialismo

Um dos marcos do processo de instabilidade está diretamente atrelado ao colonialismo europeu. Sua expansão tal qual um rastilho de pólvora em chamas aponta na direção de uma diferença razoável em termos de recursos de poder, especialmente no seu componente militar. Além disso, a estrutura econômica do imperialismo europeu atuou no sentido de incorporar a África em sua órbita de influência, fator sem possibilidade de contestação dadas as características das sociedades africanas dos séculos XVIII e XIX.

A grande tragédia histórica da África não foi tanto que já era tarde demais para entrar em contato com o resto do mundo, como a forma como esse contato foi provocado; que a Europa começou a expandir em um momento em que estava nas mãos dos mais inescrupulosos financistas e capitães da indústria. (CÉSAIRE, 1972, p.23 apud MUDIMBE, 1988, p.15).

Nos casos em tela, Gordon e Gordon (2007) identificam a especificidade no padrão colonial, definido pelos autores como colonização por concessão. Esse processo se dá a partir da exploração por corporações privadas, que recebem dos governos europeus, no caso França e Bélgica, a autorização para explorar uma área específica dentro do território da colônia. Assim se deu a retirada de diamantes, marfim, ouro e outros metais preciosos, além da produção agrícola destinada aos mercados europeus. Para os Estados, este era um cenário sobremodo lucrativo pois os custos de operação eram todos das empresas, a infraestrutura era toda voltada para facilitar a produção e seu escoamento. Duas características marcam este processo na África Central, a primeira é a baixa densidade populacional das regiões exploradas e a segunda é o uso recorrente da violência como forma de controle social. Em relação a República Democrática do Congo e a República Centro-Africana, um olhar mais atento permite observar todos esses

fenômenos se estruturando com a fixação das matrizes coloniais belga e francesa, respectivamente, até que os movimentos de descolonização comecem a se estruturar.

É interessante observar que o colonialismo resistiu a movimentos de choque intenso, como a Primeira Guerra Mundial e o debate político que dela deriva. Um dos exemplos mais notórios é a discussão intensa sobre autodeterminação trazida pelo Presidente Woodrow Wilson em 1918, mas que só passa a integrar a agenda política europeia ao final da Segunda Guerra Mundial, muito em virtude das condições em que se encontravam os Estados europeus. Cada povo tinha o direito de definir seus destinos? Isso não valia para a imensa parte dos africanos, que seguiram sendo colônias mesmo após a criação das Nações Unidas em 1945.

Outro fator de convergência temporal com o colonialismo europeu era a criação da disciplina de Relações Internacionais, que surge em 1919, próxima ao avanço de Wilson na defesa do princípio da autodeterminação como fundamento para a construção de uma nova ordem, livre das guerras. Em meio a uma agenda idealista, não havia qualquer tipo de consideração concernente a questão colonial, que era um não-tema nos centros de poder. Só com o deslocamento do eixo do poder global em direção às superpotências os movimentos anticoloniais começam a ser incorporados no debate das Relações Internacionais.

Em meio a esta transição para uma ordem bipolar pós-Segunda Guerra as primeiras iniciativas de promoção de uma democracia formal nas colônias africanas começam a ser empreendidas pelos europeus, uma espécie de resposta as pressões dos movimentos de descolonização. A ideia de democracia, especialmente tendo por origem uma fonte de opressão e autoritarismo, era como um alienígena que emergira para redimir as décadas de exploração. Mas é um equívoco ver este movimento como uma tentativa de reparação. Ele é parte do processo de transição do colonialismo tradicional para um neocolonialismo baseado na dependência e nos efeitos retardados da desestruturação legada pelos europeus em parceria com as chamadas elites modernizadoras (LEGUM, 1998).

A ideia é que a exploração dos muitos recursos disponíveis por parte das ex-metrópoles não cessasse com o fim da presença física dos europeus e que sua influência política fosse mantida ou mesmo ampliada. Para tanto, constrói-se um modelo de centralização burocrática hierarquizada no qual o poder não está na legitimidade popular, mas na autoridade política que emerge a partir dos movimentos coloniais. Quando não houve capacidade de assegurar tais características, a transição foi afetada por fatores como acidentes e movimentos secessionistas.

Isso em um ambiente que viveu uma ampliação significativa da desigualdade com o advento do colonialismo. A questão das elites modernizadoras ajuda a compreender a rápida consolidação da máquina colonial ao mesmo tempo em que indica que a proximidade das

atividades produtivas ou das estruturas de poder implicava em melhores oportunidades ou maiores obstáculos. Outro fator de desequilíbrio eram os componentes identitários (a região de origem, a etnia a que se pertence, a religião que se professa), igualmente utilizados na formação do legado colonial. Visentini et al. (2016) explicitam este tipo de prática na região dos Grandes Lagos com hutus e tutsis, primeiro pelos colonizadores alemães e depois pelos belgas. Sem controle da transição, Ruanda viveu um conflito que repercutiu em toda a região e se repetiu com violência cada vez maior e alcance cada vez mais capaz de transcender fronteiras nacionais.

O que se tem é um Estado pós-colonial marcado pela competição acirrada advinda da pressão demográfica urbana crescente, demandando qualidade de vida que compense todo um passivo histórico. E uma incapacidade de operar um aparato estatal complexo em um ambiente internacional competitivo, seja pela infraestrutura diminuta e desqualificada construída ao longo das décadas, seja pelo baixo nível de qualificação oferecido aos nativos, o que restringia as possibilidades de uma apropriação plena das cadeias decisórias.

O resultado é uma espécie de bomba-relógio, com novos Estados que surgem com baixa capacidade financeira, com grandes expectativas por parte das populações, com divisões políticas que refletiam as clivagens domésticas e a pressão para incorporação na estrutura da Guerra Fria, fazendo com que as disputas de poder fossem em parte ideológicas e em parte identitárias, restringindo as possibilidades de conciliação após a conflagração.

A força do colonialismo pode ser atestada por sua resistência ainda após a Segunda Guerra Mundial. Desde a sua criação em 1945, as Nações Unidas levaram 15 anos para conseguir aprovar uma resolução que reconhecesse que a sujeição dos povos a uma subjugação, dominação e exploração constitui uma negação dos direitos humanos fundamentais, é contrária à Carta das Nações Unidas e compromete a causa da paz e da cooperação mundial (ASSEMBLEIA GERAL, 1960). Em ambos os casos a serem tratados nesta tese, a descolonização se deu antes da anuência da comunidade internacional, reflexo da significativa distância entre as realidades de Nova Iorque e Bangui e Kinshasa.

Para os colonizadores que partiam, a percepção era de que a missão civilizatória, mesmo com seus custos imensos e suas dificuldades, valera a pena. Em seu discurso no dia da independência do Congo, o Rei Balduíno dizia aos congolezes que:

Depende de vocês, senhores, mostrarem que vocês são dignos de nossa confiança. A independência do Congo constitui o ponto culminante do trabalho concebido pela genialidade do rei Leopoldo II, empreendido por ele com tanta coragem e que continuou com a perseverança da Bélgica. Não comprometam o futuro com reformas

precipitadas e não substituam as estruturas que a Bélgica entrega a vocês até terem certeza de que podem fazer melhor.

Pouco menos de dois meses depois, outra cerimônia de independência era celebrada em Bangui. Na capital centro-africana era o Ministro francês André Malraux quem discursava dizendo que

Então, este dia de fraternidade termina e se torna história. Logo virá a salva solene saudando a Independência dos Povos e que ressoará na memória de seus filhos como aqueles que uma vez cumprimentaram o nascimento dos reis. Esta noite é ainda mais emocionante para nós, porque o destino da África Equatorial de ontem e da França livre ocorreu lado a lado. Quaisquer que sejam as condições da história em todo o mundo e por tantos anos, a França pode se orgulhar pelo menos desta noite. Para vocês, para nós, para o mundo, nosso encontro é coroado de esperança e liberdade. Num momento em que o chamado à liberdade com frequência tem a cor do sangue, saudamos a Nova República, cuja alegria é nossa!

Houve quem contestasse a retórica idílica da transferência de poder por parte das potências coloniais, mas o destino dos mais incisivos foi a perseguição, a traição e a morte. A pretensa superação do colonialismo, nas palavras de Patrice Lumumba, fora uma luta que foi conquistada, uma luta cotidiana, uma luta ardente e idealista, uma luta na qual não poupamos nem nossas forças, nem nossas privações, nem nossos sofrimentos, nem nosso sangue. Lumumba não estaria vivo para discursar no primeiro aniversário da independência congolês e o colonialismo não estaria definitivamente extirpado, ao menos não em relação a influência que os europeus ainda exerciam política, econômica e socialmente em suas ex-colônias.

O colonialismo que fora justificado pela fraqueza, incapacidade e incivilidade dos povos nativos africanos caminhava para o seu fim formal. Além das heranças de exploração e opressão, deixava um legado central para compreender as relações entre a África e o sistema internacional calcado no pensamento político ocidental. As imagens, as falas, os discursos sobre a África, que vão sustentar uma visão parcial, distorcida e moldada pela autoafirmação a partir da alteridade em termos negativos.

As independências a partir do final dos anos 1950 na África Subsaariana levam ao surgimento de dezenas de novos Estados, com grande expectativa de transformação das condições de vida por parte de uma população que via sua riqueza ser destinada para os europeus sem receber praticamente nada em troca por isso. O chamado Período Romântico (LEGUM, 1999; COOPER, 2009) é absolutamente efêmero na RDC e na RCA, onde os golpes de estado não tardam a ocorrer e a centralização autoritária associada ao culto à personalidade e a ostentação diante de populações cada vez mais empobrecidas vão inviabilizar a premissa democrática de que o poder emana do povo e por ele deve ser exercido. Tais estruturas, reconhecidamente autoritárias se sustentaram por fazer valer os interesses das potências

ocidentais em meio a um ambiente de conflito ideológico e disputa por áreas de influência. Com o esgotamento das possibilidades de enfrentamento direto, as chamadas *proxy wars* acabaram assumindo este papel, com as questões internas sendo apropriadas pelo apoio que tais causas recebiam de um dos lados da Guerra Fria, colocando mais uma vez o continente africano como uma região a ser instrumentalizada, sem que os interesses de suas populações fossem minimamente considerados.

2.2 Neocolonialismo: Algo deve mudar para que tudo continue como está

Kwame Nkrumah foi uma das principais lideranças da onda de descolonização que varre a África Subsaariana na segunda metade dos anos 1950. Primeiro presidente de Gana, o primeiro país da região a se tornar independente, em 1957, foi um dos principais articuladores do pan-africanismo, linha de pensamento político que defendia a construção de uma unidade política africana que replicasse o modelo federalista norte-americano, criando uma espécie de Estados Unidos da África.

NKRUMAH (1965) avançou na direção do debate acerca do neocolonialismo analisando a série de conflitos nos quais os recém reconhecidos Estados africanos acabaram vivendo. Ele deixa claro que é possível possuir uma independência formal ao mesmo tempo em que forças externas dirigem seu sistema político e econômico e o fazem trabalhar para o interesse neocolonial e não para o Estado alvo e sua população

O neocolonialismo é também a pior forma do imperialismo. Para aqueles que o praticam, isso significa poder sem responsabilidade e para aqueles que sofrem com isso, significa exploração sem reparação. Nos dias do colonialismo antiquado, o poder imperial tinha pelo menos para explicar e justificar domesticamente as ações que estava empreendendo no exterior. Na colônia, aqueles que serviram o poder imperial dominante poderiam, pelo menos, buscar sua proteção contra qualquer movimento violento por seus oponentes. Com o neocolonialismo não é o caso (NKRUMAH, 1965, p. 2).

É um processo, nas palavras do autor, em que cada vez mais as forças externas dificilmente são responsabilizáveis no sentido de que se possa aponta-las com absoluta certeza e verificar seu *modus operandi* na intervenção em questões de natureza doméstica. Esta fonte de instabilidade se soma a, e muitas vezes potencializa, divisões internas. Isso é especialmente visível em relação ao suporte que governos não-democraticamente instalados obtiveram para se manter no poder durante a Guerra Fria. As superpotências foram especialmente adeptas de

práticas neocolonialistas, mas os europeus, mormente a França, também se utilizaram deste padrão de atuação.

A afirmação da soberania dos Estados africanos e das iniciativas africanas de enfrentamento do neocolonialismo estiveram atreladas ao pan-africanismo de Nkrumah, cuja contribuição central acabaria sendo a criação da Organização da Unidade Africana (OUA) em 1963, e ao pensamento de intelectuais como o queniano Ali Mazrui, formulador da ideia de Pax Africana. Uma das bases deste pensamento era o princípio da jurisdição continental, priorizando a busca de soluções africanas para problemas africanos, ou seja, os recursos africanos deveriam ser utilizados para a resolução de suas questões de segurança. Esse movimento é ignorado internacionalmente e marginalizado em virtude do impacto das divisões ideológicas que marcam a OUA desde as discussões para sua formação. Só em 1992 o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali vai retomar essa questão, em um novo momento histórico, sem o peso ideológico da Guerra Fria, em sua Agenda para a Paz, que confere um papel de maior proeminência às organizações regionais no enfrentamento das crises de segurança (AKONOR, 2016).

2.3 A crítica pós-colonialista

O senso comum, entremeado dos estereótipos que acompanham a África e seus nativos desde os primeiros contatos com árabes e europeus, indicaria que esta dimensão de violência e conflagração é natural no contexto africano. Isso reflete o descolamento entre os arcabouços analíticos que dominam as Relações Internacionais e a realidade sociopolítica de regiões periféricas que são dotadas de grande potencial em termos de recursos, mas ao mesmo tempo se veem atadas em uma teia de subdesenvolvimento e dependência em meio ao flagelo dos conflitos armados.

Isso limita a análise na medida em que grande parte da população global e dos atores políticos internacionais estão concentrados no chamado Sul Global. Mais do que isso, a virada do século XXI marcou um ponto de inflexão acerca do papel desses agentes nas Relações Internacionais, com uma crescente participação na economia internacional e uma demanda crescente por se fazer ouvir, se fazer representar. Em grande medida esse é o debate que SPIVAK (1988) vai trazer à tona ao argumentar sobre os limites nos espaços de fala para os chamados povos menos desenvolvidos.

Ao iniciar uma de suas obras e pensar na estruturação de um marco analítico, CHABAL (2009) indica que as dificuldades maiores na construção de uma teoria política sobre a África dizem respeito, primeiramente, ao que pode significar uma teoria que se refira a um lugar

específico. Para contestar a hesitação do autor, volto a definição de VAN EVERA (1997, p. 8) teorias são declarações gerais que descrevem e explicam as causas ou efeitos das classes de fenômenos. Eles são compostos por leis ou hipóteses causais, explicações e condições antecedentes

CHABAL (2009) pode ser questionado a partir da ideia de política africana como um fenômeno a ser descrito ou explicado. Mas sua outra dificuldade é em relação a África ser a África. O argumento do autor é que as muitas questões relevantes a serem enfrentadas na política africana deixariam pouco espaço para um consenso entre os estudiosos e que essa gama de demandas é permeada por emoções, para usar a palavra do africanista.

É quase impossível discutir a política africana sem se aventurar no difícil terreno de considerações normativas e pessoais. Africanos e africanistas são muitas vezes presos em uma luta com sua própria sombra, onde questões de substância estão ligadas a argumentos sobre ponto de vista, origem, autoridade e subjetividades. O resultado é que os debates sobre análise, teoria e interpretação também são debates sobre a validade e até a legitimidade dos enunciados pronunciados por aqueles que estudam o continente (CHABAL, 2009, p. 2).

SPIVAK (1988) acrescenta ao sinalizar na direção de uma certa irrelevância dos limites do pesquisador ao deixar claro que por mais que haja um reconhecimento desta condição, ele nunca será suficiente. Neste sentido, a autora dá início a uma argumentação que coloca no centro de sua análise a influência do locus na construção de um discurso estruturante da alteridade, alimentado pelas relações de poder e pela lógica da exploração. Ainda em SPIVAK (1988) fica patente esta relação ao evocar a existência de uma cumplicidade entre os instrumentos ocidentais de produção de conhecimento e os interesses econômicos de suas potências.

Esse argumento é discutido por BLAAUW (2016) ao discutir a questão da África como agente nas Relações Internacionais e identificar um papel subalterno conferido aos atores continentais pelas teorias clássicas (Realismo e Liberalismo). Reconhecendo a primazia das escolas realistas nas análises formuladas nos estudos de política internacional, o autor aponta que autores como Hans Morgenthau e Kenneth Waltz constroem suas teorias centradas nos núcleos de poder, mormente os Estados Unidos, muito influenciadas pelas fontes de financiamento que, ao longo da Guerra Fria, buscavam estruturar uma referência normativa para as ações dos atores políticos.

A preocupação em entender esse processo do ponto de vista africano é um fenômeno relativamente recente e complexo. DARBY (2008) vai argumentar que apesar da disciplina de Relações Internacionais ter surgido em Gales após a Primeira Guerra Mundial, a produção de

conhecimento na área foi colonizada pelos norte-americanos especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. MUDIMBE (1988) contribui ao definir que colonizar carrega o sentido de organizar a partir de determinados valores e interesses. É exatamente isso que os africanos vivem a partir da fixação dos europeus em seu território. Da mesma forma, o processo de organização do pensamento em Relações Internacionais vai seguir o mesmo caminho, conduzido pelos norte-americanos.

COX (2010) argumenta que as teorias não devem servir para explicar o mundo, como faz a escola realista, mas para muda-lo diante do cenário de crises que se vive. A questão que se coloca para o autor é o que precisa ser feito para garantir a sobrevivência da raça humana e restringir os conflitos entre diferentes grupos sociais. O papel das ciências sociais, neste sentido, é abandonar abordagens históricas que reificam estruturas de subjugação e buscar perspectivas menos deterministas.

BLAAUW (2016) vai abordar a questão da negligência das teorias de Relações Internacionais em relação aos atores africanos e seu papel na prática da disciplina. A ideia de que a África vai ser um outro problemático, ressaltando a dinâmica negativa da alteridade a partir da construção colonial do pensamento e da imagem do continente. Quando falamos na escola realista, voltamo-nos para a centralidade do Estado na operação das relações econômicas, políticas e sociais, desconsiderando a ascensão de novos atores neste processo, especialmente na dinâmica de segurança, tão cara aos pensadores realistas, no contexto dos conflitos reincidentes na África Central.

A narrativa das Relações Internacionais é construída a partir de uma lógica que relativiza o colonialismo europeu, colocando-o como a expansão da sociedade internacional, como Hedley Bull vai estruturar sua ideia de sociedade anárquica, como se a alternativa exploratória e racista fosse a única alternativa disponível para que o sistema internacional passasse a operar no continente africano. Mesmo as diferentes correntes do pensamento econômico vão tratar o colonialismo ou como inevitável ou como uma consequência do desenvolvimento europeu.

MUDIMBE (1988) vai construir sua crítica ao colonialismo a partir da discussão sobre desenvolvimento, uma vez que parte do debate das correntes econômicas centrando atenções nos liberais, nos marxistas (e os neomarxistas da teoria sistema-mundo) e sua convergência acerca da inevitabilidade das estruturas colonizantes que para o autor marginalizam sociedades, culturas e indivíduos.

O pensador congolês traz o debate acerca do peso do colonialismo como fator de desestruturação a partir da ideia de dicotomização levando a um choque entre os valores tradicionais e o projeto de modernização que sustentaria o colonialismo e, a partir do qual, os

atores externos atuam no sentido de trivializar o modo de vida africano, sua cultura e mesmo sua base espiritual.

DARBY (2008) reforça a discussão sobre o papel do pós-colonialismo como marco analítico ao ponderar que as bases coloniais estão diretamente ligadas pela formulação de processos hoje considerados intrínsecos a globalização como fluxo de pessoas, bens e ideias. Da mesma forma o autor avança ao vincular ao colonialismo à violência que instabiliza e que se quer analisar nesta tese, reforçando seu papel como instrumento de conquista e domínio que tende a ser replicado por seu perverso sucesso.

De acordo com MBEMBE (2008) o pós-colonialismo, não pode ser considerado uma teoria em si, mas de uma corrente de pensamento heterogêneo, desatrelado do que se convencionou chamar de terceiro mundismo nos anos 1960. Na verdade, o ideário pós-colonialista perpassa uma maneira de pensar que advém de uma série de fontes e referências e que não constituiria um pensamento sistemático na medida em que é construído à medida que avança.

SPIVAK (1988) avança em um debate mais filosófico na crítica a Foucault e Deleuze para questionar o processo de construção do outro no contexto do conhecimento colonial europeu e a questão da representação como um elemento de conservação de poder e de deslegitimação daqueles que detém menos poder, esteja ele manifestado da forma que seja. Isso se coaduna com os casos em perspectiva histórica na medida em que a RDC e a RCA exemplificam o movimento do pensamento político ocidental na direção da subtração da legitimidade das populações locais em definir seus destinos políticos, econômicos e sociais mesmo após a formalização da sua autodeterminação. Isso se dá pela desqualificação, pela afirmação da diferença como algo necessariamente negativo, na medida que enfatiza o ocidental como o correto, a chave para o desenvolvimento, a estabilidade.

É a lógica que parte da incorporação da África e dos africanos no sistema internacional a partir do encontro com a macroestrutura eurocêntrica. Aliás, a ideia de que o núcleo político do sistema internacional sempre orbitou pela Europa até o final da Segunda Guerra Mundial é outro reflexo da construção do pensamento positivista ocidental e sua indisposição de lidar com outros pensamentos de modo equitativo.

MBEMBE (2008) chama atenção para a crítica dos efeitos da crueldade e da cegueira produzidos por algo que ele define como concepção colonial de razão. A ideia de humanismo e de universalismo ocidentais é forjada a partir desse padrão de racionalidade. Sua crítica expõe a violência inerente a um conceito particular de razão, mas especialmente o abismo que separa a filosofia moral europeia dos seus resultados práticos, políticos e simbólicos. O pensamento

pós-colonial busca dar azo a humanidade que está em um processo de formação, uma humanidade que surgirá uma vez que as imagens da diferença inumana e racial, forjadas pelo colonialismo europeu, sejam superadas.

O marco originário do pensamento pós-colonialista remete a publicação de *Orientalismo* por Edward Said. Ao analisar de que modo a forma como os colonizadores europeus viam o oriente se torna uma espécie de verdade absoluta sobre a região, fenômeno que vai influenciar inclusive os parâmetros segundo os quais grupos da população local vão passar a se perceber, Said vai questionar esse processo e analisar que há uma série de interesses em meio a construção do oriente como o outro em contraste com o eu europeu. Vai ainda expor a dimensão dupla do projeto colonial, com retórica civilizacional e uma prática de violência e exploratória. A valorização do ocidental a partir da retirada do valor do outro oriental e, trazendo para o contexto africano, isso vai se dar pela racialização das relações coloniais. MBEMBE (2008) vai levantar a questão de um humanismo europeu embebido de um auto-ódio que é transferido para o outro.

Uma dimensão que advém deste processo é a aplicabilidade da necropolítica e a forma como se dispunha da vida do outro no contexto colonial já lei e justiça não necessariamente se relacionavam. A lei era o mecanismo de confrontação que levava a violência e a riqueza estava atrelada ao poder sobre a vida e a morte de vários outros. A expressão final da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem deve viver ou morrer (MBEMBE, 2003, p. 11).

A terceira dimensão do pós-colonialismo diz respeito a crítica de identidade e subjetividade, oposta ao caráter auto-referenciado do pensamento ocidental. Para MBEMBE (2008) só há auto-referência na medida em que há co-constituição já que o pensamento pós-colonial emerge da multiplicidade e da dispersão. Assim, o colonialismo não é uma dominação unilateral, mas um processo que só se viabilizou (e ainda se viabiliza em outros termos) com o respaldo dos próprios colonizados e que só será superado com a construção de mecanismos de convivência em parceria a partir do reconhecimento do outro e de suas diferenças.

Em meio a essa construção analítica voltada para contestação do padrão de relação política e social no âmbito internacional derivado do colonialismo, busca-se mapear como os conceitos e referências aplicados pelas Nações Unidas em sua atuação nas crises nos casos em tela, mormente a partir dos instrumentos de segurança e desenvolvimento e sua inter-relação.

2.4 A questão do desenvolvimento

A dimensão política do desenvolvimento advém das ciências naturais, de onde vem a ideia de um processo pelo qual se realizam as potencialidades de um determinado ser ou objeto, de modo a que ele atinja sua forma plena. A partir do século XVIII essa visão começa a ser incorporada às ciências sociais, quando a ideia de autodesenvolvimento começa a desvincular o homem da vontade divina no Ocidente. Em Marx o desenvolvimento é um elemento central de seu pensamento, visto como processo histórico que segue o padrão das leis naturais que se reforça com a ideia de evolução construída por Darwin se correlaciona diretamente com a ideia de história em Hegel. O desenvolvimento como metáfora passa a uma terminologia consolidada e aplicada continuamente por lideranças políticas que passam a tratá-lo como algo inescapável, a força que move os europeus em direção ao imenso potencial de desenvolvimento disponível nas regiões ainda não exploradas, especialmente na África. O vínculo do colonialismo com o desenvolvimento é latente.

A necessidade de marcar o início de uma nova era, na qual o poder ocidental estava em grande medida nas mãos dos Estados Unidos, leva ao emblemático discurso acerca do desenvolvimento como objetivo central da atuação internacional norte-americana, calcado em premissas democráticas e marcando a superação do velho imperialismo europeu. Como disse o presidente Truman em seu discurso de posse em 1949: Devemos embarcar em um arrojado novo programa para que os benefícios de nossos avanços científicos e progressos industriais estejam disponíveis para a melhoria e o crescimento das áreas subdesenvolvidas.

Esse movimento é construído de modo a assegurar o acesso aos recursos naturais africanos de modo a que estes alimentassem o processo de reconstrução pós Segunda Guerra na Europa. Em um período em que os questionamentos acerca da questão racial começam a se consolidar, passa-se a uma nova estrutura discursiva capaz de fazer com que o padrão de exploração fosse apenas adaptado e sua violência, nos diversos sentidos da palavra, se mantivesse

Com isso, a ideia de desenvolvimento passou a estar atrelada a um modo de vida que deveria ser replicado, a práticas políticas que deveriam ser copiadas, a dinâmicas socioeconômicas que deveriam ser incorporadas pelos subdesenvolvidos em seu caminho para espelhar o modelo da superpotência e se livrar da condição indigna em que suas populações viviam. Posições de contestação a ideia de um modelo genérico de desenvolvimento, definido de cima para baixo, ignorando as idiosincrasias das diferentes populações foram questionados na periferia, mas seu eco nos centros de poder e de produção de conhecimento foi restrito. O modelo de produção industrial era guindado a condição de destino final na corrida pelo eldorado do desenvolvimento.

Em meio a esse debate começam a surgir as alternativas para realização do desenvolvimento pelos subdesenvolvidos. Como os principais centros de produção de conhecimento estão no Norte, financiados no sentido de construir argumentos que sustentem sua primazia, é uma ilusão imaginar que de tais fontes viriam respostas efetivas ao subdesenvolvimento. Um dos casos mais visíveis foi o debate acerca das fases do desenvolvimento econômico no âmbito da teoria da modernização e o argumento de que o subdesenvolvimento seria uma destas fases e que sua superação dependeria da capacidade de construção de um novo aparato institucional que alteraria os valores tradicionais da sociedade.

O lugar de fala estava dado no sentido em que a divisão entre desenvolvidos e subdesenvolvidos deixava claro o lugar de uma imensa parcela da população global, o lugar de subordinação em um sistema internacional crescente e, em tese, baseado na igualdade soberana. Como afirmou KRASNER (1999), a soberania nada mais era do que uma hipocrisia organizada a serviço de uma estabilidade que atende aos mais poderosos. Quando há alguma ameaça a seus interesses, os constrangimentos advindos da violação da soberania estatal são superados temporariamente até que se possa voltar ao padrão de vínculo a premissa soberana. A clivagem dos níveis de desenvolvimento reforça as bases de negação da ideia de igualdade entre os Estados.

Outro fator de contestação em relação ao debate sobre desenvolvimento diz respeito a multiplicidade de interpretações que passaram a ser incorporadas ao conceito. Como pondera ESTEVA (2010), os contornos que definem desenvolvimento são deliberadamente imprecisos com o significado dependendo do contexto em que a palavra é empregada. Em verdade, esse movimento faz do desenvolvimento a palavra que resolveria todos os problemas da humanidade ou a encaminharia na direção das soluções.

Esse movimento de crítica é sistematizado pela corrente do pós-desenvolvimento, que advoga sua superação, sem necessariamente a busca por uma versão melhor. Não haveria o que melhorar em um modelo de produção voltado para a dominação dos menos poderosos pelo pensamento ocidental em seu projeto hegemônico (ZIAI, 2007).

Há uma grande influência das correntes ambientalistas neste movimento uma vez que um dos principais argumentos está atrelado a incompatibilidade da expansão contínua da sociedade industrial, base do modelo de desenvolvimento vigente, com a capacidade planetária em termos de recursos. Mas um outro elemento basilar no pós-desenvolvimento é o argumento de que as políticas aplicadas até aqui se voltaram para a universalização de instituições ocidentais, desconstruindo todo um leque de diversidade cultural, além de resultar num alargamento da distância entre pobres e ricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Para AGOSTINO (2007), a normatividade do desenvolvimento estaria voltada para os desenvolvidos e seu direito de intervir nos países em desenvolvimento de modo a realizar o modo de vida ocidental. As ações de ajuda ao desenvolvimento são evadas de condicionantes, instrumentos para interferir em políticas que são adjacentes ao objetivo central. A autora vai buscar no conceito de hospitalidade de DERRIDA (1997) uma alternativa ao apontar na direção da uma via de mão dupla que afeta tanto os desenvolvidos como os ditos subdesenvolvidos num processo que transforma ambos e não apenas condiciona o mais fraco em uma relação de poder.

Os questionamentos em relação ao desenvolvimento como uma política de poder, um instrumento de hierarquização vão ser uma das dimensões do seu processo de securitização, atribuindo um caráter excepcional a necessidade imperiosa de sua realização. Isso vai se somar a outras percepções de ameaça no ocidente para aprofundar esse processo de securitização do desenvolvimento.

2.5 A questão de segurança

De acordo com SPRUYT (1996), um dos fatores que fazem o Estado preponderar diante da concorrência de outros modelos de organização sociopolítica na Europa pré-westfaliana é sua capacidade de oferecer a uma burguesia emergente as condições necessárias para que seus negócios florescessem, sendo a segurança um dos principais elementos. O estado westfaliano foi construído com uma compreensão da segurança orientada para ameaças externas e teve por base uma forte identificação da segurança do Estado com a segurança dos seus cidadãos. Essa compreensão implica que as concepções de segurança centradas no Estado não fornecem uma posição analítica ou normativa para identificar as ameaças que os regimes podem representar para seus próprios cidadãos.

Uma das ferramentas a serem consideradas na análise da questão da reincidência da instabilidade na RCA e na RDC é o debate sobre as transformações nos estudos de segurança a partir do final da Guerra Fria. Até então, a produção de conhecimento relativo ao tema estava presa na clássica preocupação de proteger o Estado por meios militares. Durante o conflito bipolar o foco dos estudos de segurança centrou-se para os conflitos interestatais, com ênfase na preocupação com proliferação e enfrentamentos nucleares.

Com o envolvimento das potências em conflitos assimétricos, e as dificuldades para lidar com tais enfrentamentos, uma nova literatura começa a surgir no final dos anos 1970, analisando os impactos deste tipo de operação e suas potencialidades. Dada a dimensão da ameaça, primeiro ideológica e depois nuclear, o foco esteve sempre voltado quase que

exclusivamente para o Estado como ator primaz na agenda de segurança internacional. Ao desmontar a ameaça, gradualmente se questiona se tudo que foi feito pelos Estados (apoio a regimes despóticos, envolvimento em conflitos violentos, violação de normas do direito internacional, entre outros) era realmente necessário naquele contexto e se essa máquina realmente precisava continuar sendo protegida nos mesmos termos.

Para BALDWIN (1995), o fim da Guerra Fria marca uma mudança nos princípios da segurança pela ampliação do seu escopo ao mesmo tempo em que se verifica o declínio da importância do poder militar e a necessidade de repensar a relação entre segurança nacional e relações internacionais. Novamente estamos diante de uma percepção atrelada a uma ideia de segurança centrada nos Estados Unidos e que dado o nível de colonização do conhecimento, é internalizado por diferentes tomadores de decisão em diversas regiões do planeta.

Dois fatores são importantes para pensar na ruptura com os estudos tradicionais de segurança. O primeiro é o direcionamento da agenda de segurança para os conflitos intraestatais, que já eram quantitativamente maiores que os demais tipos, mas acabavam sendo relegados a segundo plano por não envolverem diretamente a ameaça do enfrentamento das superpotências. O segundo é o deslocamento do foco da construção normativa na área de segurança em direção a proteção dos indivíduos, revertendo um padrão que perdurou até o final da Guerra Fria em que a soberania estatal era o objeto central dos recursos de segurança. Isso fica claro, por exemplo no tratamento dado as intervenções humanitárias durante e após a Guerra Fria.

De acordo com WHEELER (2010), era impensado que os centros de poder tolerassem intervenções com alegações humanitárias como as ocorridas em Bangladesh (1971) e em Uganda e no Camboja (1979), quando as forças interventoras (Índia, Tanzânia e Vietnã, respectivamente) se viram impelidas a mudar sua argumentação perante as Nações Unidas saindo da justificativa humanitária para a autodefesa após um movimento militar anterior dos países alvo. Ao pensar no comportamento da comunidade internacional em crises como as da Somália e dos Balcãs, há um novo posicionamento marcado pela flexibilização de soberania como única forma de assegurar a proteção de nacionais perseguidos por seus próprios governos.

Em paralelo, há um avanço na definição deste novo tipo de conflito que passa a chamar atenção da comunidade internacional nos anos 1990. A principal referência nesta direção é KALDOR (2013), estabelecendo uma correlação entre as transformações advindas do processo de globalização, com as inovações tecnológicas que revolucionaram as comunicações, os deslocamentos, as trocas financeiras, entre outros fatores. De acordo com a autora, as novas guerras ocorrem em áreas nas quais regimes autoritários se enfraqueceram em meio a abertura

propiciada pelo fim da Guerra Fria. MUNKLER (2005) vai estabelecer um vínculo com a herança do colonialismo europeu e seu passivo em termos dos problemas socioeconômicos advindos da experiência colonial, bem como a instrumentalização das disputas étnicas como um dos mecanismos de dominação.

Ao pensar nas características das novas guerras, KALDOR (2013) vai enfatizar a combinação entre atores estatais e não-estatais atuando em rede, com exércitos regulares estatais lutando junto a forças mercenárias, tropas controladas por senhores da guerra, forças militares privadas e, em alguns casos, jihadistas. Os objetivos das novas guerras estão voltados para a identidade, a dimensão étnica ou religiosa, o sentido de pertencimento a um grupo ou a uma origem geográfica. Assegurar que um determinado grupo passe a desfrutar dos benefícios advindos de um acesso privilegiado ao Estado. Para justificar esta mudança nas motivações para as novas guerras, KALDOR (2013) reconhece que o fim da Guerra Fria marca o esvaziamento de ideologias e, ao mesmo tempo, que a política de identidade se faz pelo enfrentamento.

As táticas de enfrentamento nas novas guerras passam pelo deslocamento de populações e o foco nos contingentes civis, que são o alvo preferencial da violência. A conquista dos territórios é mais política e os enfrentamentos diretos entre as forças combatentes são menos comuns. Além disso, o conflito se sustenta por formas de financiamento atreladas a práticas criminosas, como pilhagem, saques, tráfico de drogas, armas e seres humanos e cobrança de pedágio para o deslocamento dos agentes humanitários. O domínio de áreas com grande potencial de exploração é outro instrumento utilizado para assegurar a contínua viabilidade do conflito. Os fluxos financeiros transnacionais também explicam a entrada de recursos para as partes beligerantes, com apoiadores e simpatizantes muitas vezes espalhados por diferentes regiões do planeta.

O debate sobre as novas guerras, especialmente a ênfase nos efeitos para a população civil, converge com a elaboração do conceito de segurança humana no âmbito das Nações Unidas em 1994. O relatório anual do PNUD sobre desenvolvimento humano vai sugerir uma passagem da segurança militar para a segurança humana, reconhecendo que só há paz na medida em que as pessoas tenham garantias de segurança em seu cotidiano.

A partir desta redefinição da lógica de ameaça, o PNUD vai definir que a segurança humana é constituída a partir de duas liberdades: em relação a vontade e em relação ao medo. A primeira se referia a ameaças habituais (fome, repressão política, epidemias) e a segunda a rupturas relacionadas a conflitos e choques identitários. Além disso, o relatório define sete perspectivas da segurança humana: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal,

comunitária e política. Decorrente das sete dimensões o relatório mapeia seis possíveis ameaças à segurança humana: terrorismo, tráfico de drogas e crime transnacional, deslocamentos populacionais, desigualdade econômica, questões demográficas e impactos ambientais. Ainda em sua formulação, o PNUD vai reconhecer que os elementos constituintes da segurança humana possuem uma relação de interdependência demandando uma atenção em relação a todas as questões e em todos os níveis políticos, especialmente com o envolvimento dos diferentes atores, desde o indivíduo, passando pelo Estado e organizações internacionais.

Neste sentido, o conceito de segurança é percebido a partir de quatro características: caráter universal, na medida em que as ameaças podem afetar diferentes Estados, independente de seu nível de desenvolvimento ou sua capacidade em termos de recursos de poder; caráter interdependente, uma vez que as ameaças, mesmo que ainda concentradas em uma área específica, repercutem nas demais áreas; caráter preventivo, na medida em que seus custos são menores e sua efetividade pode ser maior; e caráter humano, com a reiteração do foco nas condições de vida dos indivíduos.

A escala crescente dos impactos decorrentes das novas guerras caminha em paralelo com um deslocamento da centralidade realista dos estudos de segurança na direção de abordagens capazes de lidar com a redefinição das ameaças na direção dos indivíduos. De acordo com BUZAN, os estudos de segurança devem transcender as ameaças militares e enfrentar as questões societais, ambientais, políticas e econômicas. Esse processo antecede o debate sobre securitização, que passa pela construção discursiva de uma ameaça existencial que demanda reações imediatas que podem ser encontradas no transbordar dos padrões normativos, ou seja, quando o quebrar de regras e leis se transforma em algo legítimo.

WÆVER (1995) adaptou a definição de ato de fala, baseado na filosofia linguística, para o conceito de discurso securitizante e o aplicou à ideia de securitização. Neste sentido, pode-se dizer que a securitização se pauta, basicamente, na pronúncia de um discurso de persuasão, com o objetivo de que um determinado assunto seja considerado ameaçador o bastante para que sejam executadas providências extraordinárias:

O que é, então, a segurança? Com a ajuda da teoria da linguagem, podemos considerar a segurança como um ato de fala. Neste uso, a segurança não é de interesse como um sinal de que se refere a algo mais real; o próprio enunciado é o ato. Ao dizer isso, que algo seja feito (como em apostas, dando uma promessa, a nomeação de um navio). Ao proferir segurança, um representante estadual promove um desenvolvimento particular em uma área específica, e, assim, reivindica um direito especial para usar todos os meios necessários para bloqueá-lo (WÆVER, 1995, p. 6).

Há uma relação da construção da segurança com a politização do tema ameaçador, e o percurso para chegar à agenda de segurança é traçado através da relação entre emissor e receptor. Geralmente um representante do Estado, o indivíduo que articula o ato de fala, o faz com o intuito de resguardar a sobrevivência e a soberania de sua nação. A securitização é o movimento que leva a política além das regras delimitadas no jogo, e destaca o tema como uma forma *sui generis* de política ou acima da política. Em certa medida, securitização pode ser encarada como uma versão mais extrema da politização (BUZAN et al, 1998).

Para haver uma implementação de um assunto na agenda de segurança, é necessário que se identifique o seu caráter emergencial e ameaçador. Desta forma, a questão securitizada pode ser explicada por meio de uma ameaça subjetiva que alcança uma periculosidade suficiente para ter efeitos políticos (ibidem). Essa identificação é feita por um agente securitizador, por meio de um discurso com o poder de convencimento ou de persuasão, que leve à legitimação do tema pela parte de uma audiência relevante, que, neste caso, é a sociedade ameaçada, como é elucidado no trecho a seguir:

No discurso de segurança, uma questão é dramatizada e apresentada como uma questão de prioridade suprema; assim, rotulando-a como garantia, um agente reivindica uma necessidade e um direito de tratá-lo por meios extraordinários [...] O que é essencial é a designação de uma ameaça existencial que exija uma ação de emergência ou de medidas especiais e a aceitação dessa designação por uma audiência significativa (BUZAN et al, 1998, p. 26 -27).

O processo que securitiza uma determinada situação deve, em resumo, conter em seu andamento dois procedimentos essenciais: o discurso securitizante, ou o ato de fala; e o reconhecimento de ameaças que demandem medidas excepcionais legítimas (BUZAN, 1997). A não identificação de tais procedimentos se torna, possivelmente, uma dificuldade na aplicação teórica segundo a Escola de Copenhague. Se não houver a combinação dos dois acontecimentos, o objeto estudado, de acordo com analisado, pode não se encaixar nos limites epistemológicos da securitização.

Para WILKINSON (2015) a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, o desenvolvimento começa a ser percebido como uma espécie de imperativo para a segurança doméstica e internacional. As dificuldades na realização das premissas ocidentais do desenvolvimento passariam a ser enfrentadas com medidas excepcionais. Isso pode ser percebido a partir da dimensão de interdependência da segurança humana, da pouca efetividade das ações atreladas a sua formulação e da necessidade de uma nova abordagem para sua realização, incorporando a dimensão militar como fator relevante para a superação das ameaças

advindas dos temas concernentes ao bem-estar dos indivíduos. Em meio a esse discurso nos fóruns multilaterais o que se extrai de motivação real são as percepções de ameaça às sociedades ocidentais, sejam elas o terrorismo, os fluxos migratórios, a proliferação de epidemias ou mesmo o transbordamento de conflitos. Emerge também a justificativa de que as políticas de desenvolvimento não foram bem-sucedidas na medida em que há um déficit de segurança em determinadas áreas que impõe que as iniciativas desenvolvimentistas sejam extraordinárias e envolvam um componente militar de sustentação. A questão que se coloca a partir desta abordagem é que convergem os mecanismos intervencionistas seja no seu componente militar, seja no seu componente civil das demandas do desenvolvimento.

2.6 Nações Unidas como ator de segurança

A criação das Nações Unidas está centrada na atribuição de um papel de garantidora da paz e da segurança internacionais à organização, sendo este o seu objetivo precípua na medida em que se trata de uma instituição forjada com vistas a filtrar possíveis ameaças de ruptura que poderiam replicar a escalada de violência vivida nas duas grandes guerras.

Estruturada de modo a não repetir o fracasso da Liga das Nações, a ONU passa a existir em um ambiente internacional de significativa conflagração ideológica logo em seu segundo ano de existência. Com a escalada do conflito entre Estados Unidos e União Soviética, a ideia de instrumentalização da organização, pendendo para um dos lados, era motivo de temor e vai implicar em um bloqueio da atuação da organização em sua atribuição mais relevante, a segurança internacional.

Neste sentido, a bipolaridade restringia significativamente a participação de outros atores em questões de segurança internacional que não as superpotências. As poucas exceções remetem à instrumentalização de organizações internacionais, como na Guerra da Coreia, ou às operações de paz, criadas no final dos anos 1940 com o objetivo de separar partes em conflito e monitorar acordos de cessar-fogo (KENKEL, 2013).

O surgimento das operações de paz dar-se-á como forma de relativizar a inviabilização da ONU como agente de segurança, buscando frestas em meio a uma muralha de concentração de poder para que a instituição cumprisse com o mandato da Carta de São Francisco. O caminho para efetivar a mobilização das Nações Unidas não era simples por dois motivos: seus princípios reificavam a soberania estatal como limite para qualquer atuação da organização e em seu órgão decisório máximo estavam presentes as superpotências que, por meio do uso de sua condição de voto especial, respondiam pelo congelamento da organização.

Não restaram alternativas que não passassem por um papel coadjuvante e condicionado a este equilíbrio de poder posto no pós-IIGM. Com o peso que significava a atuação direta das superpotências em situações de conflito, gradualmente a burocracia liderada pelo então Secretário-Geral Trygve Lie passou a formatar mecanismos de atuação que complementariam as práticas diplomáticas de mediação e de bons ofícios do Secretário-Geral, de modo a engajar a organização em alguma medida na agenda de segurança internacional.

2.7 Operações de Paz no contexto da Guerra Fria

As primeiras iniciativas na direção de um envolvimento da ONU nas questões de segurança foram dadas a partir da crise advinda do processo de partilha do território palestino que culminou com a aprovação da resolução 181 (II) da Assembleia Geral. Com o conflito que irrompe em meio as discussões dos termos da divisão territorial, o Conselho de Segurança aponta o Conde Bernadotte como mediador do conflito com o objetivo de negociar uma trégua entre as partes. Com o acordo estabelecido entre as partes, o Secretário-Geral envia homens da Guarda Civil das Nações Unidas para apoiar o monitoramento da trégua, o que marca o surgimento das operações de paz.

Este movimento incipiente, no qual o uso de armas pelas forças de paz ainda não era permitido, vai ser replicado no conflito entre Índia e Paquistão no ano seguinte, levando a criação de uma nova operação e servindo de referência para que a organização atue no monitoramento dos acordos entre partes beligerantes e na garantia da manutenção da paz.

Esta base que é criada na década de 1940 vai definir os fundamentos das operações de paz. Com efeito, as Nações Unidas definem que suas ações de *peacekeeping* serão caracterizadas por três condições inescapáveis: o consentimento das partes em conflito, a imparcialidade em relação às partes em conflito e a não-utilização da força, exceto em situações de autodefesa.

Ao observar a estrutura que surge com as primeiras operações de paz, é possível constatar que tais requisitos eram necessários em um ambiente em que a soberania estatal era um limitador da ação internacional. Ao mesmo tempo, não há um processo de institucionalização das operações de paz, o que coloca este instrumento em uma espécie de limbo normativo, deixando que as amarras políticas do interesse das superpotências fosse o verdadeiro mecanismo de controle deste instrumento multilateral que emerge.

Apesar das várias restrições, abriu-se o caminho para que a comunidade internacional assumisse a responsabilidade assumida com a criação da ONU e a assinatura de sua carta em

1945. Ao mesmo tempo, estabelecia-se uma forma de lidar com conflitos sem a presença direta das superpotências e sem a definição clara de termos e conceitos que definissem e restringissem o escopo das operações de paz (FETHERSTON, 1994).

Mesmo com uma base institucional leve, não faltaram questionamentos a missões de paz durante a Guerra Fria. O principal deles se deu com a criação da ONUC (Operação das Nações Unidas no Congo), em 1960. Uma série de controvérsias em relação a crise no país africano fez com que o Conselho de Segurança ficasse bloqueado pelos vetos da União Soviética, levando as lideranças ocidentais a atuar por meio do *Uniting For Peace*, via Assembleia Geral.

Se este modelo foi relativamente bem-sucedido durante a Guerra Fria, a ponto de as Forças de Operações de Paz serem premiadas com o Nobel da Paz em 1988, o fim do conflito bipolar abria espaço para uma nova fase em relação a esse instrumento. Ao aprovar as resoluções que levaram à Guerra do Golfo em 1991, as Nações Unidas tomaram parte em um consenso que marcaria a nova ordem e criaria uma série de expectativas difíceis de serem atingidas (KENKEL, 2013).

2.8 Agenda para a Paz e a transição normativa

A década de 1990 marca um crescimento sem precedentes no número de operações de paz criadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e em suas atribuições. Em grande medida, este movimento reflete uma redefinição da ordem internacional, com os Estados Unidos e seus aliados ocidentais instrumentalizando as operações de *peacekeeping* de modo a projetar os valores do lado vencedor da Guerra Fria para áreas anteriormente restritas. Ao mesmo tempo, refere-se ao reconhecimento da legitimidade que este mecanismo de atuação auferiu durante o conflito bipolar e que agora pode ser utilizado de acordo com os interesses dos principais financiadores das missões de paz, as potências ocidentais.

O caminho para lidar com as novas perspectivas para operações de paz começou a ser pavimentado em termos normativos com a apresentação da Agenda para a Paz pelo então Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali. Pela primeira vez a ONU debatia de modo mais abrangente um documento com diretrizes para as operações de paz. Para o diplomata egípcio, tratava-se de atuar em três dimensões fundamentais: diplomacia preventiva, acordos de paz (*peacemaking*) e manutenção da paz (*peacekeeping*).

Nos termos do documento, o conceito de diplomacia preventiva diz respeito aos esforços para resolução de conflitos antes de sua escalada na direção de um ambiente de violência

descontrolada que ameaça populações inocentes. Para Ghali, o que se coloca como desafio é a forma de avaliar a elevação das tensões entre as partes envolvidas e mobilizar a comunidade internacional para atuar em situações que, embora não pareçam críticas, podem ser a diferença entre estabilidade e conflagração.

Ainda de acordo com a Agenda para a Paz, a dimensão dos acordos de paz (ou peacemaking) está atrelada a necessidade de restabelecer as condições para que as partes divergentes retomem os processos de negociação e tenham o apoio da comunidade internacional para construção e efetivação de acordos de paz.

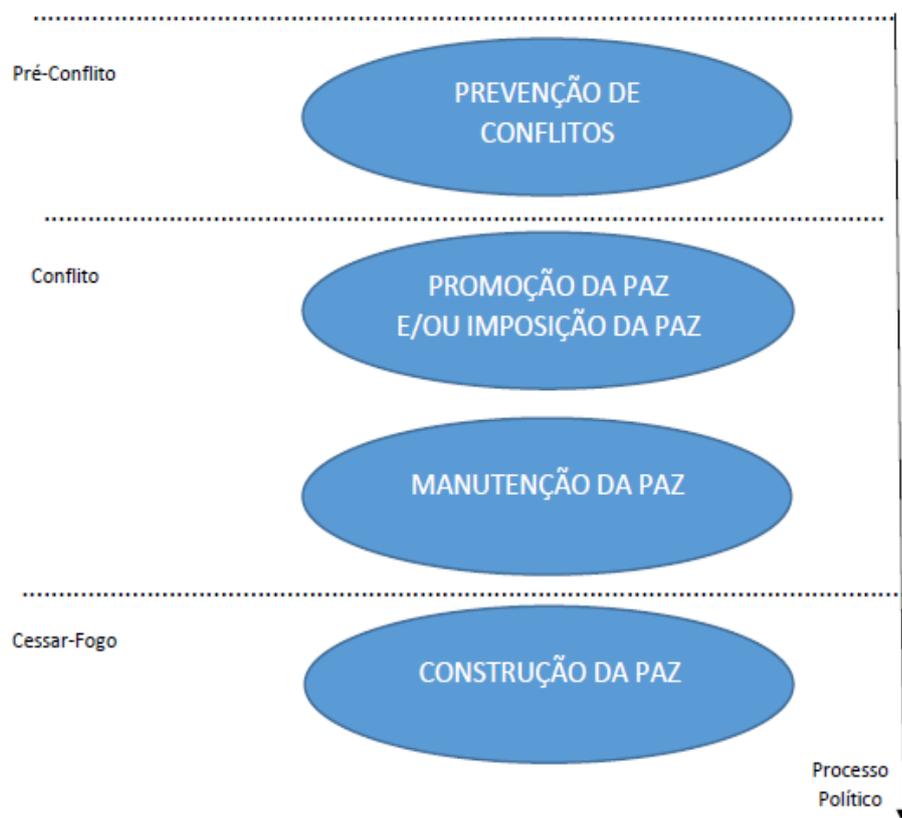
A terceira dimensão das operações das Nações Unidas é a manutenção da paz (ou peacekeeping), fase na qual se dá a implementação dos acordos firmados e a tentativa de garantir que não há um recrudescimento do conflito. Esta é a dimensão com maior grau de transformação se comparada às práticas do período da Guerra Fria, quando basicamente se restringiam ao monitoramento do respeito ao cessar-fogo e a separação física das partes conflagradas. Para compreender a reformulação proposta pela Agenda para a Paz é necessário observar a ampliação do escopo de atuação das Nações Unidas em situação de conflito. A Agenda marca a consolidação de um fenômeno que vinha ocorrendo ao menos desde 1988, a definição de um escopo multidimensional, cuja transição para a ordem pós-Guerra Fria é marcada pela participação da organização na supervisão de processos eleitorais, no provimento de ajuda humanitária, na promoção dos Direitos Humanos, entre outros (UNITED NATIONS, 1992).

Outras duas dimensões das operações de paz vão aparecer neste momento no âmbito da Agenda para a Paz, mas passarão a ser mais aplicadas após os resultados inadequados da crescente demanda por missões da ONU. A primeira delas é a chamada imposição da paz (ou peace-enforcement), que remete ao capítulo VII da Carta das Nações Unidas e suas prerrogativas do uso de medidas coercitivas para restauração da paz. A segunda é a construção da paz (ou peacebuilding), efetivada por meio do apoio a estruturas com capacidade de promover a estabilidade e a paz após a resolução do conflito.

Ao pensar em processo de construção de paz, uma das principais referências é o pensamento de GALTUNG (1969) e a correlação que o autor elabora entre violência e paz. De acordo com o autor, existem dois tipos de paz: negativa e positiva. A primeira é definida como a ausência de violência. A segunda, como um equilíbrio social estável em que o surgimento de novas disputas não tenha condições de escalar para a violência e a guerra. A partir destas definições, avançam as ações de peacekeeping, voltada para a paz negativa, e peacebuilding, pensada para efetivar a paz positiva. Ao mesmo tempo, ao pensar na ideia de violência,

GALTUNG (1969) vai estabelecer uma relação entre o potencial a ser realizado e o efetivamente realizado, seja na vida individual, seja na existência de um grupo social. Ele ainda avança em direção a definição de realização pensando nas possibilidades a partir dos recursos e das percepções disponíveis em um dado momento. A partir do que pensa o autor é possível exemplificar com a comparação entre a morte por desnutrição no século XVIII e nos tempos atuais. Ao voltar três séculos, os recursos e as percepções faziam com que tal tipo de infortúnio não fosse evitável, hodiernamente não. Daí passa-se às causas de uma realização abaixo do potencial, os recursos ou as percepções são concentradas com uns poucos e isso restringe a efetivação do potencial, como visto em várias regiões da África no período colonial e mesmo após as descolonizações com regimes políticos mais voltados para o interesse de uns poucos orbitando em volta da máquina estatal em detrimento de um grande contingente populacional pleno de expectativas e com a dimensão das potencialidades disponíveis mas exploradas inadequadamente, mormente de modo deliberado.

Figura 1 - Mecanismos de atuação da ONU a partir da Agenda para a Paz



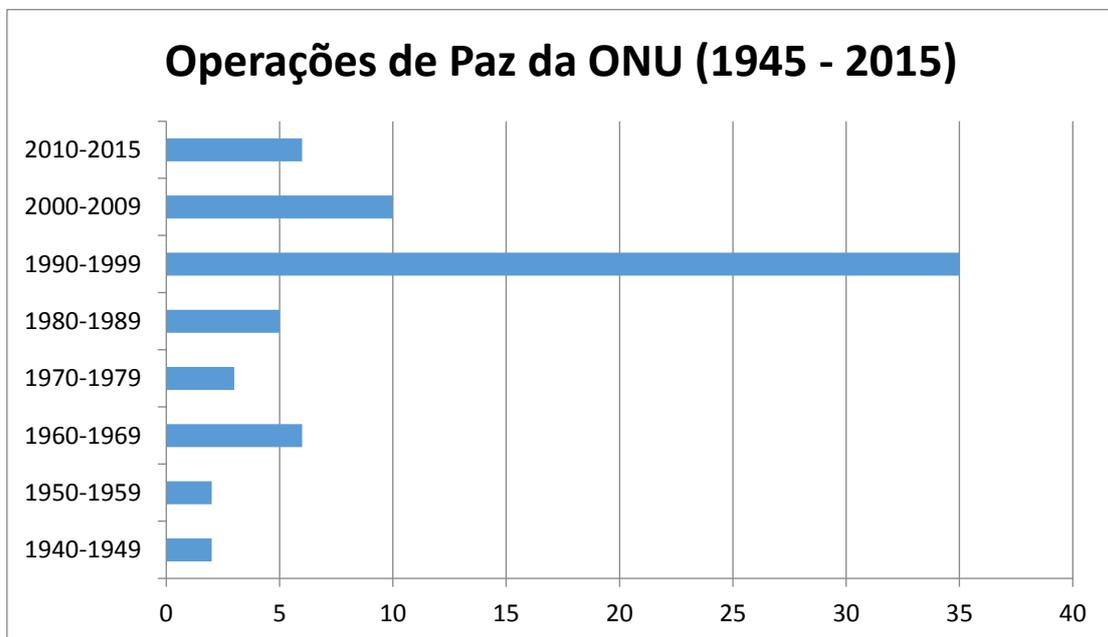
Fonte: KEMER ET AL, 2016

É pertinente observar que neste momento de transição que as operações de paz vão passar há uma definição clara do espaço de cada uma das dimensões na prática e de quais devem ser priorizadas para a maior perspectiva de sucesso das ações da ONU. Mesmo com essa preocupação institucional de criar uma base normativa para o instrumento das operações de paz, o que se viu nos anos 1990 foi um crescimento significativo (e até certo ponto descontrolado) das ações de peacekeeping no âmbito das Nações Unidas, com repercussões negativas para a legitimidade da organização e das próprias missões de paz.

2.9 A crise da década de 1990

Para FETHERSTON (1994), uma série de fatores vai aumentar dramaticamente o nível de complexidade no funcionamento das operações de paz a partir da crise somali de 1991. O autor destaca que o gerenciamento, as questões financeiras, os mandatos, a disponibilidade de tropas e a adaptação a uma nova realidade de demanda multidimensional são fatores centrais na compreensão deste processo.

Figura 2 - Ampliação do número de operações de paz



Fonte: UNITED NATIONS

A questão da gestão nas operações de paz passa pelo aumento em seu escopo e a escassez de recursos humanos qualificados para atender a crescente demanda da comunidade internacional. Não obstante, um dos sinais mais visíveis desta problemática é o choque entre as

bases do processo decisório no campo e as pressões políticas da equipe na sede da organização. O descompasso entre os dois níveis torna morosa as ações práticas das missões, limitando a efetividade de suas ações e maculando a imagem positiva construída em meio a Guerra Fria.

O segundo fator é a questão financeira, muito impactada pelos atrasos nas contribuições dos Estados-membros. A gravidade da situação na primeira metade da década em tela se amplia com os novos compromissos assumidos pela ONU na resolução de conflitos. Apesar de serem orçamentos separados, tanto os custos cotidianos da organização quanto os gastos específicos com operações de paz sofreram restrições severas que asseverou a postura dos Estados em contrariedade com os ditames firmados na Agenda para a Paz.

O terceiro elemento são as dificuldades com a definição dos mandatos. Este processo é iminentemente político e passa pela convergência dos interesses dos membros do Conselho de Segurança com as demandas dos mecanismos de pressão (sociedade civil organizada, partes envolvidas no conflito, etc.). Com as dificuldades na construção de consensos, os mandatos acabam estruturados de modo vago, levando a diferentes interpretações que reforçam os problemas de comunicação expostos na questão do gerenciamento das missões. Uma das formas de lidar com este problema é a formulação das instruções pelo Secretário-Geral de um modo mais específico, mas ainda assim os limites políticos estão postos e o mandatário fica entre a posição dos membros do Conselho, especialmente os permanentes, e os departamentos técnicos relacionados as ações de peacekeeping. O veto a reeleição de Boutros-Boutros Ghali, por exemplo, é creditado nos círculos políticos da ONU a um choque com as posições americanas em relação a operações de paz.

O quarto fator é a questão da contribuição das tropas. Há uma indisposição dos Estados em prover quadros ao mesmo tempo em que vários competem por posições mais proeminentes na hierarquia das operações de paz e condicionam o envio de suas forças a uma posição de comando. Essa disputa acaba pressionando a escolhas políticas que desconsideram a adequação de determinado comandante ao contexto da operação. Outra questão que se coloca é a indisposição de ter seus soldados comandados por oficiais de outros Estados, a hierarquia das missões prevê que as tropas respondem apenas ao Comando Militar, mas os exemplos de insubordinação, com contingentes pedindo autorização de suas lideranças nacionais para atuar, passaram a ser recorrentes.

Esses problemas foram observados em diversos momentos durante a expansão das operações de paz nos anos 1990. A crescente incorporação de novas responsabilidades somada à nova dinâmica dos conflitos internacionais leva a uma série de insucessos que colocam em xeque a reputação da ONU. Como visto anteriormente, KALDOR (2007a) aborda a questão das

novas guerras compreendendo este fenômeno como uma das principais transformações nos estudos de segurança. A transformação das bases do conflito, com a incorporação de motivações identitárias no lugar das questões ideológicas que nortearam as guerras da era bipolar, é um fator que, se não compreendido, pode levar a respostas ineficazes.

Para MIALI et al (2008), grande parte dos mecanismos de resolução de conflitos foi elaborado para disputas simétricas, interestatais ou, nas palavras dos autores, guerras internacionais. Quando se pensa na demanda dos anos 1990, o que se tem diante de si é um enfrentamento entre partes que possuem grande fragmentação em seu processo decisório, notadamente pela forma como surgem facções dissidentes após a celebração de acordos de paz.

A incapacidade de lidar com tais mudanças no âmbito das Nações Unidas é um dos principais elementos que justificam o fracasso na atuação em crises como Somália, Ruanda e Bósnia na primeira metade dos anos 1990. O legado de legitimidade dos anos 1980 se perdeu rapidamente e levou a um questionamento acerca da efetividade das operações de paz como instrumento eficaz em questões de segurança.

As tentativas de superar o passo em falso dado pelas operações de paz por meio de proposições normativas só surgiram em 2000, com o Relatório Brahimi. Cabe ressaltar que no ano anterior as Nações Unidas atuaram de modo intenso nas crises no Kosovo e em Timor-Leste, implementando administrações transitórias e assumindo pleno controle do processo de construção da estrutura estatal (MUGGAH, 2009).

O Relatório Brahimi exclui a explicitação da estratégia de imposição da paz (peace enforcement), mas mantém as operações de paz (peacekeeping) como a estratégia de promoção da paz a partir de uma atuação política, designando essa missão para atuar em conjunto com as assinaturas dos acordos de paz (peacemaking). Em suas recomendações o diplomata argelino vai ampliar o escopo do processo de reconstrução (peacebuilding), com base na reestruturação da sociedade e de suas instituições. O que se vê neste momento é um passo em direção a flexibilização dos três princípios das operações de paz – consentimento, imparcialidade e uso da força apenas em autodefesa – somado a proposições operacionais no sentido de integrar de modo mais eficiente os componentes civil e militar da missão, agilizar o envio das tropas após a aprovação do mandato e desenvolver estratégias mais aprofundadas de reconstrução (UNITED NATIONS, 2000).

Além disso, a sequência das estratégias de intervenção da ONU acaba por criar um modelo padrão de intervenção, excluindo, assim, qualquer tipo de influência que atores internos e externos aos conflitos armados e violentos venham exercer no desenvolvimento das atividades de uma missão de paz. Mesmo assim, a complementaridade entre essas duas estratégias é

evidente. A autorização de uma operação de manutenção da paz, que tem o objetivo de promover o fim das hostilidades e do confronto armado, abre espaço para o cumprimento de um requisito fundamental para que a próxima missão, construção da paz (peacebuilding), seja iniciada (NEWMAN; RICHMOND, 2006).

O aumento da importância de um processo que estava atrelado às operações de paz, o peacebuilding, é atestado pela necessidade de uma reflexão e implementação a partir de condições específicas. O peacebuilding concentra esforços no processo de reconstrução do Estado pós-conflito e traz como fato inovador uma preocupação mais incisiva com as causas que levam determinado Estado a mergulhar em um processo conflituoso, as chamadas raízes do conflito (ESTEVES, 2010).

O passo seguinte foi a apresentação de um conjunto de diretrizes específicas para as operações de paz, a Doutrina Capstone, apresentada em 2008. O documento responde a uma fase de crescente ameaça por parte dos componentes das missões das Nações Unidas. Essa percepção vem acompanhada da relativização do sentido de imparcialidade, um dos princípios das operações de paz. Cada vez mais os capacetes azuis passam a atuar no enfrentamento de forças insurgentes que operam com uso da força para constranger as forças estatais de um determinado membro da organização e a ideia que se destaca nesta abordagem é que imparcialidade é diferente de neutralidade. As operações de paz, a partir da Doutrina Capstone, afirmam não se proporem a serem neutras em situações de ameaça a civis. A partir deste momento, os chamados mandatos robustos, que ampliam as possibilidades de uso da força em missões sob o Capítulo VII da Carta começam a ser implementados (UNITED NATIONS, 2008).

Em linhas gerais a Doutrina Capstone se propõe a criar um ambiente estável e seguro, apoiando o Estado no provimento de segurança, ressaltando o respeito aos Direitos Humanos e ao estado de direito. Além disso, a doutrina aborda a necessidade de atuação da estrutura das operações de paz com vistas a criar condições para o sucesso do processo político pela promoção do diálogo e da reconciliação. Para os formuladores, é fundamental o apoio à estrutura de governo por meio de seu fortalecimento para que a reincidência do conflito seja evitada. O documento ainda reforça a necessidade de fornecimento de uma estrutura que permita às Nações Unidas e aos demais atores internacionais envolvidos na resolução de conflitos exercerem suas atividades de forma coerente e coordenada entre si (MAC GINTY, 2010).

As condições para operar nas questões de peacekeeping são cada vez mais vistas como cruciais para o sucesso das missões de paz. Isso fica claro na formulação do New Horizon em

2009. Apesar de ser um documento interno, pensado para fomentar ainda mais o debate sobre o futuro e as necessidades das operações de paz, sua repercussão é significativa por trazer a ideia das três parcerias como sua base:

- a) parceria quanto ao propósito, em que consiste numa visão partilhada sobre o propósito das missões de paz da ONU como um pré-requisito para a ação eficaz no terreno. Esta parceria seria reforçada através da estratégia política clara e direta, planeamento de missões de coesão e de gestão;
- b) parceria quanto à ação, enfatizando o sucesso das missões de paz a partir de resultados em tempo útil e prático no terreno, a partir do fortalecimento de uma implantação mais rápida e no gerenciamento de crises; e
- c) parceria para o futuro, destacando os futuros desafios das missões de paz da ONU e estes só podem ser conhecidos quando se projetam as necessidades futuras ao ampliar a parceria das missões de paz (UNITED NATIONS, 2009: iii-vi, tradução nossa).

Por fim, o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz submeteu seu relatório em 2015. O documento é muito mais um chamamento ao debate, especialmente no que tange ao processo de alargamento das atribuições das missões de paz no âmbito das Nações Unidas. Apesar disso, destaca-se do relatório uma abordagem sobre as demandas dos novos conflitos:

- (1) soluções políticas para a paz, além da presença militar e assistência técnica aos projetos de recuperação das sociedades pós-conflito; (2) capacitar o escopo da missão com a natureza do conflito, além de distinguir operações de paz de missões políticas para a negociação; (3) fortalecer parcerias com atores regionais e ter a disposição um sistema ONU mais integrado para a prevenção de conflito e manutenção da paz; (4) a Secretaria Geral da ONU precisa estar mais atenta às necessidades do conflito e as operações de paz devem estar mais orientadas a proteção de civis (MATIJASCIC, 2016, p. 2).

Em grande medida, as mudanças no âmbito das operações de paz são marcadas por uma série de esforços normativos e consultivos a partir do fim da Guerra Fria. A próxima seção abordará a questão da estabilização no âmbito das operações de paz das Nações Unidas.



Fonte: Kemer et al. (2016).

2.10 A Estabilização

A ideia de estabilização tem ganho espaço no contexto dos estudos de segurança e desenvolvimento. É um objeto que tem chamado atenção entre os especialistas militares ligados a operações de paz e de reconstrução. Especialmente os governos ocidentais tem atuado de modo crescente a partir da ideia de estabilização, embora adotem diferentes abordagens. Embora apareçam cada vez mais iniciativas nesta direção, Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou intervenções de estabilização em quatro ocasiões desde 2004, os parâmetros conceituais e operacionais dessas ações multilaterais de estabilização ainda são genéricos e superficiais, na medida em que mesmo entre os membros do Conselho, ainda há uma considerável falta de clareza sobre o que é a estabilização, o que se pretende alcançar e como se define seu ponto de partida e os termos para seu encerramento. Além disso, os parâmetros de avaliação do sucesso ainda são vistos como controversos. Existe, de fato, um retrocesso emergente que desafia a teoria subjacente, os pressupostos e as práticas de estabilização.

Não há, contudo, uma definição clara do que as Nações Unidas entendem por estabilização como escopo das atividades de suas operações de paz. A falta de um conceito que norteie tal processo foi reconhecida como problema no Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz, instituído pelo ex-secretário-geral Ban Ki-moon e que em seu 111º parágrafo destaca a necessidade de uma definição clara sobre o que a organização entende e propõe

quando se dispõe a realizar um processo de estabilização de um Estado (UNITED NATIONS, 2015).

Se não há um conceito, a observação dos mandatos das missões de estabilização em funcionamento na África conduz à identificação de um padrão. Tais operações são estabelecidas para atuar em meio a conflitos em curso, com mandatos que ressaltam o papel dos capacetes azuis na proteção do governo – apoiando as autoridades locais, e da população. Ao mesmo tempo, trazem a prerrogativa de maior robustez na dimensão militar, inclusive com a possibilidade de ação ofensiva no caso da Brigada de Intervenção na RDC (TITECA; FAHEY, 2016).

De acordo com DE CONING (2015) esse padrão reflete um movimento de separação entre as operações tradicionais e uma nova geração de operações de paz. O modelo tradicional é voltado para a resolução do conflito enquanto as missões de estabilização funcionam voltadas para seu gerenciamento. Não só isso, mas também uma reformulação nos princípios originários das operações de paz. As ações de estabilização abrem mão da imparcialidade para focar no apoio ao enfrentamento de ameaças aos Estados alvos das operações.

Quando se observa as influências de tais transformações, é pertinente constatar que a ideia de estabilização surge no âmbito dos formuladores de política externa e de defesa de países desenvolvidos e com grau significativo de engajamento na atuação das Nações Unidas. Como exemplo, o presente artigo destaca as definições de estabilização dos Estados Unidos, do Reino Unido e da França.

Enquanto o modelo americano é voltado para uma postura mais militarista, destacando o papel das forças armadas na liderança das ações, mesmo reconhecendo que grande parte das demandas de estabilização está voltada para um processo de provimento de ajuda emergencial e posterior reconstrução das bases do Estado, bem como sua requalificação para o provimento de segurança e de serviços essenciais. Em grande medida, essa abordagem transparece uma vertente que pensa a ação internacional em relação à busca por estabilidade com militares assumindo atribuições que hoje já são de responsabilidade do componente civil, ao menos no âmbito das Nações Unidas (SIEGLE, 2011).

Em relação ao modelo britânico, ele reconhece os conflitos e sua resolução como ponto de partida, mas identifica que os próximos passos não necessariamente passam pela presença ostensiva do componente militar ou incorporação de outras atribuições por este grupo. A abordagem da Unidade de Estabilização britânica também se coaduna com a ideia de que a política é um instrumento imprescindível na consolidação da paz e na construção de capacidade dos atores estatais. Além disso, ao remontar ao processo de desenvolvimento, ressalta que há

um nexa entre segurança e desenvolvimento que é inescapável e precisa ser reiterado e trabalhado de modo que todo processo seja efetivamente perene e sustentável a partir da retirada dos atores internacionais. Cabe ressaltar que em todas as iniciativas de estabilização implementadas até o presente momento ainda não ocorreu a saída das forças externas e do contingente civil, o que suscita questionamentos sobre a efetividade das ações implementadas até agora (STABILIZATION UNIT, 2012).

Em relação ao modelo francês, ele aborda que o enfrentamento da violência é o movimento central para lidar com as disfuncionalidades que o Estado esteja vivenciando. A partir da superação dos enfrentamentos violentos se abre espaço para que o processo de reconstrução institucional avance e gradualmente estabilize o Estado alvo (MINISTÈRE DE LA DEFENSE, 2010).

Essas três abordagens de estabilização que influenciam o processo decisório no Conselho de Segurança das Nações Unidas retratam o fato de que não há um consenso claro entre as diferentes percepções acerca do tema, e isso faz com que as interpretações sobre a questão da estabilização sejam distintas e criem instabilidade no campo (DE CONING, 2015). Seus pontos de convergência estão atrelados a ideia de que esta é uma resposta a conflitos intraestatais, o objetivo da estabilização é obter um resultado político definitivo e sua amplitude somada a coordenação crescente de atividades civis e militares tem por objetivo atingir o máximo de fatores de conflito.

A questão que se coloca é se o *modus operandi* atual, sem a definição de conceitos a partir dos tomadores de decisão, é uma opção deliberada ou apenas reflete o desacordo e a indisposição de construir consensos em meio a uma crescente divisão dentro do Conselho de Segurança. Não há uma posição uníssona dos analistas sobre a necessidade de um conceito de estabilização, especialmente porque isso envolve o debate acerca da relevância das operações de paz e da atuação internacional em questões de segurança (ESTEVEZ, 2010; ROSLAND, SOLHJELL, 2016).

Ao observar o comportamento das Nações Unidas ao lidar com as crises de segurança, percebe-se que em diversos momentos a indefinição de termos foi um instrumento de proteção em relação aos interesses de Estados mais poderosos e sua condição de voto especial. Desde a criação das operações de paz que tal conduta se repete e tem algum sucesso (SIEGLE, 2011).

As indefinições, em muitos momentos, foram responsáveis pela ampliação das expectativas e posterior frustração, arranhando em diversos casos a imagem da organização. Tal fenômeno se repete em relação às missões de estabilização e leva a diferentes respostas nos quatro países com operações com esta abordagem. No caso da RDC, o contexto histórico

encaminha para uma série de peculiaridades que condicionam a tomada de decisão e o comportamento dos atores internacionais. Em termos conceituais, a estabilização parece constituir um elemento de passagem das grandes operações de manutenção da paz em áreas afetadas pela insegurança generalizada para instrumentos de menor escala com objetos específicos centrados nonexo de segurança e desenvolvimento.

O crescente interesse pela estabilização coincide com a maior preocupação em relação aos chamados Estados frágeis. A fragilidade estatal também é um conceito controverso, mas cada vez mais utilizado nos centros de poder e no âmbito das Nações Unidas, que falam em pelo menos 40 Estados afetados por conflitos violentos e com perda das capacidades de atuação enquanto detentores do monopólio da força e responsáveis por atender populações cujas demandas por segurança e serviços sociais é cada vez menos contemplada. Essa atenção da comunidade internacional está longe de ser um movimento altruísta, já que volumes crescentes de ajuda militar e de desenvolvimento bilateral estão sendo direcionados para os chamados Estados frágeis, muito no sentido de evitar seus efeitos de colapso e possíveis contágios regionais que levariam a fluxos de refugiados em direção a Europa e aos Estados Unidos.

As Nações Unidas seguem revisando a abordagem do sistema em relação à fragilidade e formas de estabilizar esses ambientes. A organização vê a sua estrutura centrada no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e na Comissão de Peacebuilding como elementos centrais, tendo o apoio das demais agências, revisando seus papéis, competências e capacidades em ambientes frágeis. Em meio a este processo de reavaliação, a incorporação de iniciativas mais incisivas no que tange ao uso da força em áreas fragilizadas, afetadas por conflitos e violência suscita questionamentos especialmente entre os países periféricos. A preocupação se volta para a crescente flexibilização de soberania observado nas operações de estabilização e o temor que estas deem azo a ingerência em assuntos internos ou mesmo ao intervencionismo.

A mudança para a estabilização dentro das Nações Unidas é comparativamente recente. A Doutrina Capstone trata estabilidade e segurança como metas, mas não se refere explicitamente à estabilização. Do mesmo modo, o relatório New Horizon (Uma nova agenda de parceria: traçar um novo horizonte para a manutenção da paz da ONU) evita mencionar a estabilização abertamente. Mesmo nas resoluções que deram origem as missões de estabilização criadas até o momento, há umas poucas menções ao termo, quase todas igualmente superficiais. Na prática, a estabilização serve em alguns casos como sinônimo de um novo tipo de missão de manutenção da paz e em outros como um subcomponente de uma missão ou um aditivo, um acréscimo ao escopo da missão.

Uma avaliação profunda das origens, disseminação e implicações da estabilização no âmbito das Nações Unidas ainda não foi elaborada ou, ao menos, tornada pública. Isso poderia promover um entendimento mínimo entre as agências do que é e o que não é.

A diferença essencial entre a manutenção da paz e a estabilização parece ser que, na manutenção da paz, o objetivo é acessar o terreno e manter um cessar-fogo e/ou implementar um acordo de paz entre as partes em um conflito, enquanto na estabilização a teoria da mudança é alcançar paz, gerenciando ou removendo um agressor (DE CONING, 2014, p 31-32).

Outros profissionais descrevem a estabilização como manutenção tardia da paz ou construção inicial da paz, deixando claro que este movimento reverte uma tendência histórica de engajamento apenas a partir do estabelecimento de um acordo de paz ou de cessar-fogo. Na ausência de uma definição clara, a estabilização está sendo concebida e interpretada com base em interesses das forças políticas que intervêm ou em sua interface com lideranças dos Estados que recebem a intervenção.

As Nações Unidas são, até certo ponto, um ator iniciante no debate de estabilização, tendo recentemente iniciado a discussão. Pelo menos, alguns dos impulsos para a adoção da estabilização decorrem de uma preocupação mais ampla com as estratégias de saída ou consolidação que podem facilitar a transição de operações prolongadas de apoio à paz. Os Estados membros e a burocracia das Nações Unidas têm procurado, há anos, identificar padrões apropriados para a consolidação da paz, bem como formas intermediárias de manutenção da paz e construção da paz, cujas implementações demandem menos recursos militares e financeiros. Além disso, as Nações Unidas estão simultaneamente reorientando sua abordagem no campo sob o argumento de melhorar sua capacidade civil e policial para a implantação de atividades mais amplas de manutenção da paz.

Em conjunto, a adoção gradual das práticas de estabilização das Nações Unidas parece ser impulsionada tanto pelas pressões institucionais internas - incluindo a busca de missões integradas aos atores regionais - como por uma apreciação mais ampla das ameaças externas, incluindo a fragilidade estatal, o crime transnacional e o terrorismo. O foco parece estar voltado para uma redução nos custos sem que se perca a capacidade de atuar por meio das operações de paz e que elas reflitam os valores ocidentais e a resposta às ameaças por eles percebida. As missões das Nações Unidas são cada vez mais multidimensionais, combinando operações robustas com a construção da paz e as atividades de reconstrução da infraestrutura física e institucional do Estado. Os princípios e diretrizes das Nações Unidas para a manutenção da paz já enfatizam a criação de um ambiente seguro e estável, ao mesmo tempo em que busca

fortalecer a capacidade do Estado de fornecer segurança. A questão que se coloca é se a ideia de paz válida está atrelada a um sistema internacional que não conteste a instrumentalização de princípios e organizações e que vá incorporando novos princípios que na verdade não produzem mudanças, mas reafirmam as diferenças e as subordinações existentes.

A questão que se coloca é como verificar os resultados de ações implementadas sem um princípio ou uma definição clara. Com iniciativas de *peacekeeping* e *peacebuilding* cada vez mais integradas, a ideia é observar os impactos das operações de estabilização das Nações Unidas a partir do Índice Global da Paz e sua tríade constitutiva: o nível de segurança social, conflito doméstico e internacional em curso e o grau de militarização. A opção por este parâmetro se justifica na medida em que o objeto de análise está voltado para a atuação das operações de paz em sua dimensão de segurança.

2.11 Considerações Parciais

O presente capítulo teve por objetivo discutir o marco analítico a partir das bases para o entendimento das dinâmicas que trazem os casos que serão discutidos nos dois próximos capítulos para a situação de conflito e violência contínua, valendo-se do colonialismo e do neocolonialismo como bases e da crítica pós-colonialista como referência teórica.

Além disso, avança na direção do objeto de análise, as operações de paz, observando seus elementos conceituais e seu processo de transformação a partir da crise dos anos 1990 como tentativa de oferecer resposta a escalada de violência em meio a conflitos cada vez mais complexos e assegurar alguma relevância como mecanismo de atuação multilateral em questões de segurança internacional.

Da mesma forma, vai tratar das limitações para a construção de uma definição de estabilização que emerge em uma organização dominada em relação a operações de paz por três de seus cinco membros permanentes, detentores de condição especial de voto, e com abordagens nacionais de estabilização distintas. Por fim, a incorporação de um elemento quantitativo de análise para dialogar com os elementos qualitativos que serão tratados nos capítulos subsequentes.

3 UM HISTÓRICO DO KONGO A RDC

A presença de atores externos na região da bacia do Congo deu-se de várias formas desde a chegada dos portugueses no final do século XV até a aprovação da Resolução 1279 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em novembro de 1999. Não há acaso na sanha por dominar este território. A República Democrática do Congo (RDC) é um país com características estratégicas e implicações na estrutura de poder econômico internacional. Seja por sua vasta dimensão territorial, sua localização privilegiada ou seus recursos naturais diversos e abundantes, ao longo dos últimos séculos o Congo tem sido importante enquanto fonte de matérias-primas para as economias de diversos Estados fora do continente africano.

A relevância faz da RDC um bom exemplo de como é possível identificar a correlação entre fenômenos políticos internacionais e resultados no comportamento doméstico dos Estados. No caso congolês é possível identificar este processo mesmo antes da existência de uma estrutura estatal consolidada, ainda no período pré-colonial. O legado desta interação é perceptível ao longo dos últimos anos, com as transformações na ordem internacional sendo apropriadas pelos atores políticos domésticos para a obtenção de legitimidade e restrição das perspectivas de intervenções externas.

O presente capítulo tem por objetivo analisar o processo de formação dos Estados congolês, analisando como o funcionamento das diferentes macroestruturas de poder vigentes na fase colonial condicionou as decisões políticas que vão levar ao estabelecimento da República Democrática do Congo.

Para tanto, na primeira seção será feita uma contextualização histórica da região durante a prevalência do Reino do Kongo e início da presença europeia. A seguir será analisada a expansão belga na região com sua consolidação na Conferência de Berlim levando ao estabelecimento do Estado Livre do Congo a partir eliminação da dinâmica política doméstica na Bélgica e da construção de apoios por parte dos atores internacionais, destacadamente os europeus. A terceira seção abordará a dimensão internacional na transição de uma colônia de um indivíduo para um reino a partir do descumprimento de grande parte dos compromissos assumidos por Leopoldo.

Os efeitos da pressão em ambos os níveis e a transferência da colônia do rei para o reino belga serão abordados a seguir, apontando na direção de poucas mudanças efetivas no padrão colonial a partir do controle estatal, muito atrelado a estrutura leopoldiana. Esta seção se encerra com o processo de descolonização e a transferência de poder para os congolezes em meados de 1960.

A seguir este capítulo abordará a crise advinda da descolonização e seus impactos no conflito que o país vai viver nos seus primeiros anos de independência. Posteriormente, a ascensão e o domínio de Mobutu serão analisados com foco nos seus impactos na desestruturação do Estado congolês. A seguir as guerras e a dimensão regional dos conflitos na RDC sob a liderança dos Kabila.

3.1 O Reino do Kongo

O encontro entre as populações que habitam a bacia do Ndazi e a civilização ocidental constituiria transformação definitiva nas vidas dos povos nativos. Se a interação com outros povos e o deslocamento dos bantus e outras etnias pelo continente africano eram fenômenos comuns, vai ser no século XIX que o Congo passará a constituir uma questão internacional. Para WESSELING (2008), é a partir dos anos 1870 que a movimentação de europeus na região do Congo ganha contornos colonialistas.

A presença europeia no Congo data do final do século XVI, com a chegada de portugueses no estuário do Rio Ndazi, ou Zaire na compreensão dos exploradores ibéricos. As relações com os lusitanos são importantes para compreender o destino do Reino do Kongo. De acordo com GONDOLA (2002), o reino foi uma das estruturas políticas mais complexas e desenvolvidas do centro da África.

SILVA (2012) discorre sobre a expansão do Reino do Kongo até seu ponto máximo entre os séculos XV e XVI, com seu território ocupando o que hoje é a República Democrática do Congo, além da República do Congo e Angola. A base política mais centralizada contrastava com a renovação da hierarquia em lugar do modelo de transição hereditária europeu.

A partir da chegada de Diogo Cão ao Congo em 1482, a estrutura da sociedade congoleza começa a ser transformada. A incorporação do catolicismo como religião de Estado vai ser fundamental para compreender a desestruturação no século XVIII, com a presença de diferentes grupos de missionários e o estabelecimento de diferenças religiosas. A relação com os portugueses vai alternar fases de convívio harmonioso e períodos conflituosos que levarão a perda de territórios e a contínua ocidentalização do reino.

Mapa 1 - O Reino do Kongo



Fonte: AFRICA FEDERATION OF FREE STATES, 2017

São diversos os fatores que levarão a perda de unidade social no Reino do Kongo. Desde o componente religioso a expansão do tráfico de escravos, mesmo com as restrições oficiais. Ao mesmo tempo, com a formação da colônia de Angola, as invasões ao território do Kongo se tornaram cada vez mais comuns. A resposta dos congolezes foi estabelecer acordos com holandeses e espanhóis, o que não impediu que os portugueses de continuarem a buscar expandir seus domínios em direção ao Congo (DA COSTA E SILVA, 1992).

O resultado deste enfrentamento somado as fragilidades políticas da transição é o gradual enfraquecimento até a separação do reino, com o fracasso de todas as tentativas de sua

reintegração. Com o decaimento do Kongo, o caminho para o avanço do colonialismo europeu na bacia do Congo estava aberto.

3.2 Leopoldo II, o Estado Livre e a contenção europeia

A corrida colonial em direção a África possui uma série de marcos históricos. Para WESSELING (2012), a escalada francesa em direção a Argélia nos anos 1830 são uma referência para compreender o movimento que colocaria o continente africano em uma posição mais próxima de interesse dentro do movimento colonial europeu, destacadamente em sua dimensão econômica, na medida em que as relações políticas são vilipendiadas neste período.

A intensificação do interesse francês na África ainda demoraria a ser seguido de modo a constituir o que o autor define como processo de partilha do continente africano. Há uma fase de ruptura da inércia até que os grandes Estados europeus se voltem de modo sistemático para a ocupação e exploração da África. De acordo com WESSELING, a partilha acontece no período entre a instalação do protetorado francês na Tunísia em 1881 e a rendição marroquina em 1912.

Em meio a todos os movimentos políticos que guiavam a incorporação da África e de seus recursos na estrutura econômica europeia, um ator inesperado emerge como figura proeminente no choque de interesses entre britânicos, franceses, portugueses e alemães: O rei da Bélgica, Leopoldo II. De acordo com MILANI (2011), a Bélgica emerge como Estado independente após a revolução de 1830. O país serve como elemento de separação entre França, Países Baixos e Prússia e está longe de constituir um exemplo de unidade nacional. Apesar disso, cumpre um papel de ponta de lança dos interesses britânicos na Europa continental, especialmente após a ascensão de Leopoldo II.

Leopoldo era um líder que trazia consigo desde sua coroação o apreço pela expansão ultramarina e o imperialismo. O movimento colonial holandês era a referência para o monarca belga, em especial no que tange aos seus resultados na exploração das colônias no sudeste asiático. E tentando aplicar este modelo, Leopoldo voltou-se para diversas regiões em busca da área mais adequada para a construção do seu império. Após questionar os espanhóis sobre as Filipinas e cogitar uma expedição à China, sua preferência por terras no oriente resultou em nada. A alternativa restante era um olhar mais detalhado para o continente africano (COOPER, 2002; WESSELING, 2002).

Outra restrição que Leopoldo sofrera em relação ao seu projeto imperialista era a rejeição por parte de seu governo e de sua população em relação a obtenção de colônias. O que

parecia ser um problema de solução difícil, acabou sendo resolvido com a manifestação oficial do rei de que o movimento expansionista dar-se-ia apenas com os recursos pessoais do monarca, eximindo os cofres do reino de tais gastos (WESSELING, 2012).

O caminho de Leopoldo em direção ao Congo é pavimentado por sua relação com Henry Morton Stanley, um dos maiores exploradores europeus do século XIX. Britânico de nascença, norte americano por adoção, belga por profissão. Apesar da multiplicidade de nacionalidades que cruzavam a história de vida deste homem, o nacionalismo britânico era uma de suas marcas. Tanto que em suas primeiras expedições à África Central, tomou posse de vários territórios para o reino de Vitória, todos rejeitados pela rainha.

É a constante contestação de suas conquistas e seus métodos que o aproxima de Leopoldo. Se para os britânicos, Stanley era um vulgar, para o rei dos belgas o explorador era a chave para a construção de seu império colonial na África (WESSELING, 2002). É a partir de 1875 que Leopoldo passa a se empenhar de modo direto em sua missão expansionista no continente africano, criando no ano seguinte a Associação Internacional Africana (AIA).

Em verdade, a associação é um dos resultados da busca de informações sobre o potencial de exploração da África, sempre com o verniz humanitário, civilizacional e científico. Em 1876, Leopoldo organiza a Conferência Geográfica de Bruxelas, reunindo estudiosos, comerciantes e pesquisadores de diversos países europeus. O primeiro objetivo de Leopoldo era dividir os custos de exploração, com a construção de infraestrutura operacional e organização das ações para civilizar os nativos .

Se em tese a AIA reuniria as informações das sociedades geográficas nacionais, na prática a troca das informações não acontece. As poucas instalações de apoio construídas, que seriam coletivas, acabaram recebendo as bandeiras de cada um dos países. De fato, é difícil pensar em ações internacionais efetivas em um período marcado pelo fortalecimento cada vez maior do nacionalismo.

O fracasso da AIA em congregar os europeus não foi tão negativo para Leopoldo, que conseguiu se aproximar de parceiros com experiência na exploração do território congolês. Os membros do comitê holandês da AIA se juntaram ao rei belga e outros parceiros na constituição do Comitê de Estudos do Alto Congo (CEAC), que incorporava aos valores da AIA um caráter comercial e desnudava as reais intenções do imperialismo de Leopoldo (GONDOLA, 2002).

Em verdade, o Comitê verificaria o potencial de comércio da região e a partir dos estudos realizados poderiam ser estabelecidas empresas pelos integrantes da organização, que partilhariam as ações das referidas corporações. Para tanto, o CEAC contou com os préstimos

de Stanley e, com a falência de parte dos sócios holandeses, a liderança quase absoluta do rei Leopoldo.

É nesse período que os tratados de cessão de soberania e exclusividade comercial com os líderes nativos africanos começam a ser enviados para o reconhecimento na Europa. Se os belgas estabeleceram centenas deles com Stanley, os franceses também o fizeram, em menor medida, com a expedição de Pierre Savorgan de Brazza, um italiano naturalizado francês que percorreu a bacia do Congo e a região do Gabão no mesmo período da passagem de Stanley pelo centro da África.

Com as novas informações sobre acordos territoriais no Congo, havia a preocupação de que as demandas francesas ameaçassem os interesses de Leopoldo na região. A ideia do rei belga era jogar com as questões que separavam franceses e ingleses e a partir disso consolidar sua posição. Seu primeiro movimento foi criar a Associação Internacional do Congo (AIC), muito mais um instrumento de retórica do que algo efetivamente internacional. Ela trazia consigo a aura altruísta da AIA, mas fora concebida para abrigar os acordos que Stanley fazia com os líderes nativos do Congo. É a partir da AIC que Leopoldo começa a difundir a ideia de que a região constituiria um Estado Livre, uma terminologia que carregava a amplitude que a presença belga ainda não possuía, mas que seu líder buscava. Ao mesmo tempo, o nome agradaria aos parceiros liberais britânicos (NZONGOLA-NTALAJA, 2002).

Leopoldo fazia um cálculo bastante preciso do ambiente no qual o jogo do colonialismo se desenrolava. Sabia que a região que ambicionava era clamada não só pelos franceses, mas especialmente pelos portugueses. Os lusitanos, com a alegação de presença no estuário do Congo que antecedia e muito qualquer mobilização belga, buscavam ocupar a costa desde a região de Ambriz até Ponta Negra. A questão que se colocava era que os portugueses também possuíam bom trânsito com os ingleses, apesar dos britânicos serem mais próximos dos belgas em virtude da postura excessivamente protecionista dos lusos.

Para sorte dos portugueses, Londres tinha os franceses em conta ainda pior em relação ao protecionismo, o que colocava Lisboa como uma alternativa mais palatável. O resultado foi a assinatura do Tratado Anglo-Português de 1884, no qual os ingleses reconheciam as demandas territoriais lusitanas. Isto vai se dar mesmo com uma série de restrições aos termos por parte dos britânicos, levando ao bloqueio de sua ratificação (WESSELING, 2012).

Em relação aos franceses, Brazza fora crucial para a uma reversão drástica na política do país em relação ao Gabão. Poucos anos antes de sua expedição, o governo de Paris chegou a cogitar abandonar a colônia por sua pouca lucratividade. Com o acesso ao Congo e os acordos de Brazza, a relevância da presença em Libreville e Franceville ampliava-se reforçando o

movimento colonial francês e as restrições ao tratado firmado entre Portugal e Inglaterra (WESSELING, 2012).

No meio desta disputa, um novo ator comporia esta cena da História do colonialismo europeu na África. Os anos 1880 marcam a adesão da Alemanha ao movimento expansionista de seus vizinhos e rivais. Não foi a chegada de um Estado qualquer, mas de uma potência revisionista com capacidade de questionar a estrutura de poder vigente, especialmente a primazia do Império Britânico no âmbito global.

3.3 Berlim e o Estado Livre

Vários elementos sustentariam a posição relevante que a Alemanha auferia a partir de sua unificação, mas para o caso africano, a proeminência alemã afirma-se pela realização da Conferência de Berlim entre 1884 e 1885. Nesta lógica de contestação é exatamente o acordo anglo-português que vai servir de esteio para que os líderes europeus se reúnam na capital germânica para discutir a África.

De acordo com HERTSLET (1894), a agenda da conferência versava sobre seis temas:

1. Liberdade de comércio na bacia do Congo
2. O comércio de escravos
3. Neutralidade dos territórios na bacia do Congo
4. Navegação no Congo
5. Navegação no Níger
6. Regras para futuras ocupações na costa do continente africano. (HERTSLET, 1894, xiv, tradução nossa)

A definição dos temas a serem discutidos reforçava a posição de liderança que os alemães assumiram. E a posição deles seria crucial para solucionar a contenda que envolvia as demandas de franceses, belgas e portugueses. A questão que norteia o *modus operandi* de todos os participantes da conferência é sua indisposição para escalar qualquer tipo de disputa que adviesse das demandas em relação a África naquele momento (WESSELING, 2012).

Se o uso da força é um fator desconsiderado por todas as partes, os interesses divergentes estavam bastante evidentes. E Leopoldo estabeleceu como estratégia buscar o isolamento dos portugueses, apresentando-se como alternativa capaz de atender as três potências europeias. Para angariar o apoio de ingleses e alemães, o livre comércio era a opção mais clara. A proposta de um Estado sem tarifas servia aos interesses das potências que não possuíam demandas em relação a região, mas que não gostariam de se ver limitadas de acessar uma área que se mostrara

com grande potencial comercial e exploratório. Esta aproximação dos belgas, contudo, era ainda permeada de hesitação, especialmente na Inglaterra.

A questão para os ingleses é que Leopoldo, para lidar com os franceses, adotou como alternativa oferecer o direito de preferência. Leopoldo propôs um acordo a partir do qual o fracasso do Estado Livre do Congo implicaria na transferência de seu controle para a França. Esta era uma jogada dupla, na medida em que obviamente agradava aos franceses, mas ao mesmo tempo indicava para os portugueses a perspectiva de ter a França como vizinha de sua colônia angolana. Esse movimento fez com que os portugueses direcionassem maiores esforços na conferência para resguardar seu direito histórico de Ambriz para o sul.

Na verdade, a Conferência de Berlim acordou os princípios para a região do Congo. Seria uma área de livre navegação e de livre comércio. Serviu para que Leopoldo desmontasse grande parte das oposições a sua presença na região, além de obter gradualmente o reconhecimento da AIC pelos participantes.

A margem norte era de grande influência francesa, decorrente dos tratados firmados por Brazza. Já a margem sul era a área na qual os acordos entre a AIC e os líderes nativos foram assinados graças a mobilização intensa de Stanley. O explorador, aliás, seguia como fiador da presença belga, desta vez utilizando de sua reputação para atestar o cunho humanitário da associação de Leopoldo.

Stanley fora um dos membros da delegação dos Estados Unidos na Conferência de Berlim e atuou junto aos americanos e britânicos na questão do reconhecimento da AIC. Foram os estadunidenses os primeiros a reconhecer a associação, ainda em 1884. A reticência inglesa fez do país o último a aceitar os termos da organização belga. Apesar das alegações sobre livre comércio, diversos setores do governo de Londres viam a AIC como uma corporação monopolista, contrária às premissas liberais britânicas. O caminho escolhido por Leopoldo foi buscar outros reconhecimentos que legitimassem sua posição para voltar a carga com o Império Britânico.

A opção do rei belga foi discutir a questão da AIC com Bismarck, o líder alemão que conduzia os acordos de Berlim. Mais uma vez Leopoldo valeu-se da retórica humanitária, civilizacional, atrelada a temas como o fim do tráfico de escravos, bem como a necessidade de permitir uma prática comercial liberal, nos termos que se discutia na conferência.

Bismarck traz a baila um questionamento importante, acerca das fronteiras do Estado Livre. A ideia de Leopoldo era um território que ligasse o centro da África da costa leste a costa oeste. O rei chega a manifestar interesse em áreas sudanesas, mas aquilo estava além de qualquer possibilidade real. Se a Bélgica era uma espécie de Estado-tampão na Europa,

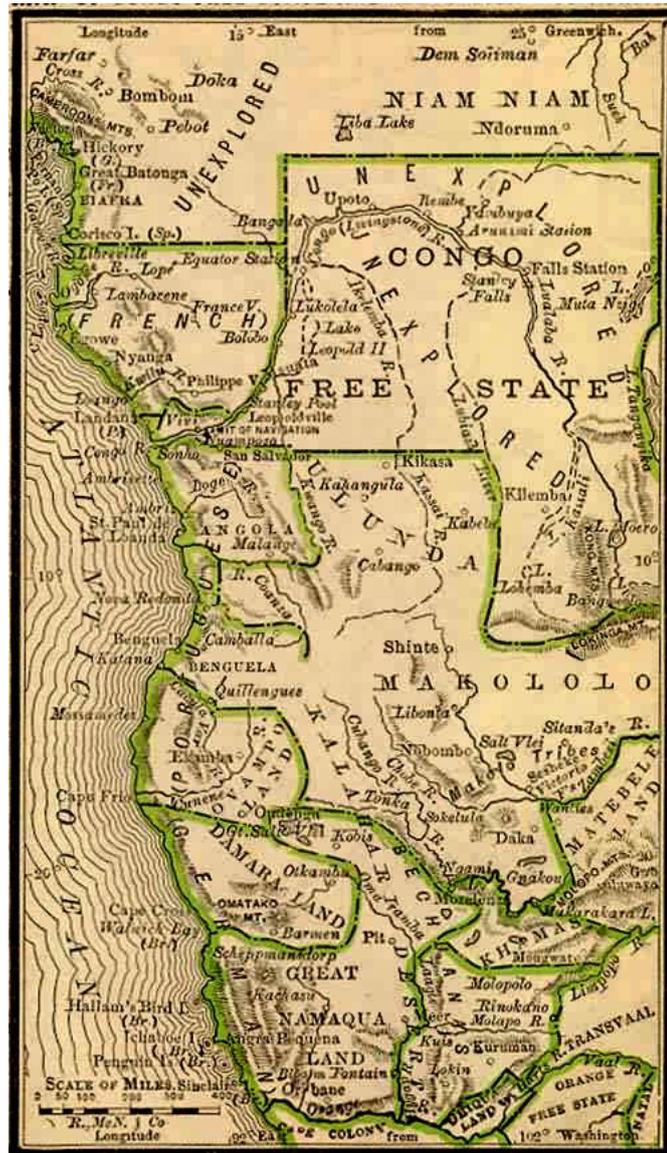
Bismarck via o Estado Livre do Congo da mesma forma na África. Especialmente para quem tinha interesse na margem oriental do centro do continente, a opção por Leopoldo era muito positiva, especialmente na medida em que o rei se dispôs a aceitar as condições germânicas (WESSELING, 2012; GONDOLA, 2002).

Com o reconhecimento alemão, viria posteriormente o acordo com a França, sustentado pelo direito de preferência e por uma mudança nas bases territoriais demandas inicialmente. Com o pleito francês pela margem esquerda do Congo, Leopoldo incluiu em sua proposta a região do Katanga, talvez a mais rica da atual República Democrática do Congo. Seguiu-se ao acordo com os franceses o tratado assinado com Portugal, muito facilitado pela complicada posição portuguesa em Berlim. O contrapeso nesta negociação foi a concessão do enclave de Cabinda para os lusitanos, bem como o apoio na questão das demandas históricas (WESSELING, 2012).

Com os arranjos estabelecidos por quase todos os europeus diretamente envolvidos na questão do Congo, Leopoldo voltou suas baterias para o reconhecimento inglês. Este processo dividiu-se em duas fases: primeiro a associação foi reconhecida, depois o território de sua jurisdição foi acordado. A AIC foi acolhida pelos ingleses em virtude da dinâmica das negociações em Berlim, especialmente o isolamento após a sequência de acordos obtido pelo rei belga. Na verdade, a visão britânica era que Leopoldo constituía uma opção mais adequada, mas ainda não parecia muito confiável. Nesta lógica hesitante, o reconhecimento da AIC sem definição de suas fronteiras era um meio-termo que servia a obtenção do apoio belga para a questão do Níger.

A definição das fronteiras com os ingleses acabou dando-se em meio a um confuso período no qual a ausência dos especialistas em questões africanas levou ao reconhecimento de mapas que não faziam parte do Tratado de Berlim. Como os mapas acordados entre a AIC e a França foram arquivados conjuntamente com o tratado, os funcionários do governo britânico entenderam que tudo fora aceitado e declararam o reconhecimento do território da AIC incluindo a região do Katanga. Leopoldo lograra êxito em sua ambição e fora declarado imperador do Congo em agosto de 1885.

Mapa 2 - O Estado Livre do Congo



Fonte: AFRICA FEDERATION OF FREE STATES, 2017

Entre 1885 e 1908, o rei de uma potência de segunda ou terceira classe deteve o controle de uma das maiores colônias da África. O destino de milhões de congoleses foi colocado nas mãos de uma das lideranças mais cruéis de todos os tempos e isso deve-se em grande medida a capacidade de Leopoldo em operar de acordo com as variáveis internacionais. No caso em tela, a variável doméstica foi praticamente excluída quando o rei recebe as negativas de seu governo em relação a posse de colônias e decide fazê-lo por si só, mesmo que em vários momentos o erário arque com custos da aventura africana de Leopoldo (NZONGOLA-NTALAJA, 2002).

Diante de um cenário internacional com diversas variáveis, muitas delas chocando-se entre si, o rei belga foi capaz de lidar a cada momento com tais demandas sem perder de vista o seu objetivo final. Leopoldo ofereceu a cada uma das grandes potências europeias os valores

que estas perseguiram: humanitarismo, liberalismo, missão civilizatória, etc. Mesmo quando vários Estados apresentavam pleitos que inviabilizavam uns aos outros, o uso das variáveis externas era feito de modo a aproximar cada vez mais o rei de sua sonhada colônia e dos lucros que eram o que ele efetivamente almejava (NZONGOLA-NTALAJA, 2002).

Sem a construção de apoios entre os demais países europeus, a perspectiva de sucesso para Leopoldo seria diminuta. A Bélgica não era uma grande potência, sua capacidade de investimento era limitada e seu poderio político era restrito. Ao se apresentar como alternativa política viável para as partes na mesa de negociação, especialmente durante a Conferência de Berlim, Leopoldo transformou suas fraquezas em um potencial efetivo de sucesso.

Gradualmente, todo processo de construção da imagem internacional do rei belga como paladino dos valores humanitários desfez-se com a revelação do uso intensivo da violência como forma de impor aos congolezes os trabalhos forçados e o modelo de produção ocidental. As estruturas de poder local são incorporadas como em grande parte dos impérios coloniais de modo a facilitar a consolidação da AIC como ator colonial europeu. Se há uma resistência no plano internacional as ações de Leopoldo, ela caminha em paralelo a dinâmica política interna da Bélgica que vai levar o rei a aceitar vender sua colônia para o Estado e iniciar uma nova fase colonial no Congo Belga como será visto na próxima seção.

3.4 Leopoldo entre o doméstico e o internacional: o fim do sonho africano

Os 23 anos de existência do Estado Livre do Congo são marcados por um saldo de mortes, violência, exploração intensiva dos recursos humanos e naturais da região. Se por um lado o discurso de Leopoldo fora construído para soar como música nos ouvidos humanitários de Berlim, Londres e Paris, a prática era absolutamente distinta.

De acordo com SILVA (2012), os lucros auferidos pelo Estado Livre foram utilizados de modo intenso na realização de obras e melhoramentos na infraestrutura belga. Durante a primeira década de ocupação havia pouca ou nenhuma referência sobre os métodos empregados para buscar a máxima produtividade nas terras do Imperador Leopoldo. É a partir da virada do século que as informações começam a circular da colônia para o reino de seu dono e de lá para toda Europa e Estados Unidos.

A verdade é que diversos setores políticos belgas viam a aventura de Leopoldo de forma bastante crítica, mas a postura do monarca em desvincular seu interesse particular de qualquer relação com o Estado belga acabou restringindo a oposição. Além disso, os apoios angariados

no processo de reconhecimento do Estado Livre também serviram para legitimar domesticamente a posição do rei.

A questão que se colocava agora para os anticolonialistas belgas era a repercussão das políticas de Leopoldo para a imagem internacional do país, bem como em relação ao que fora acordado com os parceiros britânicos, alemães e franceses em Berlim. As restrições para que os belgas acessassem o Estado Livre começaram a alimentar uma série de especulações sobre os métodos que estavam sendo empregados. Leopoldo, contudo, contou com um aumento significativo no preço da borracha para financiar uma série de mecanismos que serviam para silenciar opositores com propinas (WESSELING, 2012).

A fase lucrativa da borracha no Estado Livre também serviu para restringir os questionamentos externos, na medida em que Leopoldo envolveu grupos econômicos de diversos países no processo de exploração dos recursos da bacia do Congo. A última década do século XIX marcou a era de ouro da borracha no Congo, com a presença de empresas inglesas e francesas valendo-se dos métodos violentos utilizados por Leopoldo.

Apesar do discurso antiescravista da fase de negociação na Conferência de Berlim, para forçar os nativos a trabalhar no ritmo esperado pelos investidores europeus, a política do Estado Livre era a utilização de diversas técnicas de tortura. O padrão de atuação era o uso de trabalhos forçados para construir a infraestrutura de transportes que serviria ao escoamento do produto da exploração no Congo (NZONGOLA-NTALAJA, 2002).

A violência envolvia espancamentos e toda sorte de tratamentos degradantes e torturas. Se na extração do marfim os açoitamentos eram frequentes, nada se comparava a política de extermínio que ocorria com congoleses de aldeias que não cumpriam as cotas estabelecidas pelas corporações ou mesmo se negavam a trabalhar para os europeus. A denominação borracha sangrenta dizia respeito a estupros e mutilações, com o corte das mãos dos nativos (DOWDEN, 2010).

Apesar da manipulação midiática exercida por Leopoldo e seus sócios, bem como a prevalência de um racismo sustentado pelo mito da inferioridade negra, difundido pelos exploradores coloniais para justificar o uso da força contra populações nativas africanas, a contestação aos métodos desumanos do rei belga começou a se tornar sistematizada na primeira década do século XX com as restrições a presença de missionários, especialmente belgas, no território do Estado Livre. Da mesma forma, uma série de restrições foi imposta a saída de trabalhadores do território congolês.

Com Leopoldo restringindo o caminho das acusações feitas por belgas, as informações começaram a circular nos meios internacionais graças a presença de diplomatas e empresários

de outros países europeus. O principal movimento de reação foi o estabelecimento da Associação de Reforma do Congo (ARC), liderada por britânicos, mas como repercussão dentro e fora da Europa, especialmente nos Estados Unidos.

Um dos marcos da contestação dos métodos de Leopoldo foi a publicação de *O coração das trevas*, de Joseph Conrad. Na obra, o escritor britânico faz um relato sombrio de sua experiência de vida no Congo e foi a partir de sua repercussão que o governo britânico demandou que seu cônsul na região elaborasse um relato sobre as condições dos trabalhadores nativos (NZONGOLA-NTALAJA, 2002).

Novamente a dinâmica internacional vai conduzir o processo político no qual Leopoldo estará envolvido. A mobilização da ARC vai servir como instrumento de pressão para o parlamento belga. A partir daí, as medidas protetelatórias do rei da Bélgica apenas serviram para ganhar tempo. Apesar da postura anticolonialista, ao governo belga não restou outra opção a não ser assumir a colônia como forma de reduzir o impacto negativo na imagem internacional do país.

3.5 Do Rei ao Reino: O Congo efetivamente belga (1908-1960)

Como visto na seção anterior, a retórica humanitária de Leopoldo em momento algum condizia com a realidade de suas intenções e de seus atos. Os nativos do Congo foram vítimas dos mais cruéis e desumanos tratamentos, além de verem seus recursos serem explorados sem que qualquer tipo de compensação chegasse a imensa maioria da população. SILVA (2012) reitera a discussão anterior acerca da repercussão das atrocidades cometidas por Leopoldo, com pressões internas e externas, cuja consequência foi a perda de sua colônia, que foi vendida pelo rei ao Estado da Bélgica, em 1908. As atrocidades cometidas no Congo ocorreram devido à extração de seus recursos naturais, sobretudo, a borracha.

Segundo SILVA (2012, p. 79), a Bélgica herdou de Leopoldo II uma estrutura colonial baseada em uma população esparsa, uma sociedade cujos costumes haviam sido agredidos, um vasto território e um sistema de exploração econômica direta

Em linhas gerais, o sistema de exploração estabelecido no período de Leopoldo não sofreu grandes mudanças durante a administração belga, o que se viu foi um refinamento do mesmo. Para tanto, uma constituição colonial foi adotada em outubro de 1908, através de uma aliança formal entre Estado, Igreja Católica e grandes corporações, com o objetivo de garantir os interesses das companhias belgas. O texto oferecia as condições de legitimação necessárias

a continuidade da missão colonizadora, sustentada na tríade exploração econômica, repressão política e opressão cultural, sem contestações nos níveis doméstico e internacional.

Devido à dificuldade dos colonizadores em submeter os congolese e fazê-los trabalhar no ritmo esperado pelas forças econômicas belgas, estabeleceu-se o uso de intermediários entre a administração e as massas, capilarizando o aparato colonial a partir do uso das estruturas de poder tradicionais. Dessa forma, em 1910 e 1933, através de decretos coloniais, os chefes locais foram, paulatinamente, incorporados como funcionários do Estado. Desta forma, muitas vezes atuavam em detrimento dos próprios congolese, dando sustentação a políticas de cultivo compulsório de *commodities* de exportação, conscrição, trabalho forçado, recrutamento e taxação (SILVA, 2012; HASKIN, 2005).

A expansão da indústria extrativista mineral fez com que, ao final da década de 1920, este setor passasse a constituir a principal força motriz da economia colonial, tendo o Katanga como principal região produtora. Para suplantarem os até então principais produtos da economia colonial (marfim, borracha nativa, algodão e óleo de palma), os minerais congolese passaram a ter uma demanda crescente na Europa e nos Estados Unidos até o crash da bolsa em 1929, além da consolidação da presença colonial na região do Katanga, última a ser controlada pelos belgas.

Durante a Grande Depressão, o Congo também acaba sofrendo com a queda drástica na demanda, afetando o preço do cobre e, ao mesmo tempo, reduzindo as vendas para o exterior e gerando desemprego na colônia. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial as exportações de borracha, urânio e algodão para os países Aliados cresceram de modo significativo. A crescente demanda de britânicos e estadunidenses alimenta a nova onda de crescimento econômico colonial (SILVA, 2012; COOPER, 2002).

A guerra possibilitou, ainda, novas parcerias comerciais e uma perspectiva de desenvolvimento. Com a ocupação alemã da Bélgica, abriu-se a possibilidade de novos mercados e novas indústrias para a colônia. O crescimento das indústrias de cobre, ouro e estanho não foi interrompido mesmo após o fim do conflito. O incremento na atividade econômica, notadamente mineradora, tem a ascensão de uma classe média africana como um de seus efeitos (SILVA, 2012). É importante pontuar que esta classe ascendente atua em favor do colonialismo, com vistas a preservar seus privilégios.

Ao tentar traçar um panorama continental de modo a identificar os fatores que contribuíram para o fim do colonialismo, nota-se o esgotamento econômico e militar das potências europeias, além da propaganda de uma luta pela democracia de modo a diferenciar-se do pensamento nazista e mobilizar os africanos a apoiar o esforço de guerra dos Aliados.

Este movimento influenciou a opinião pública e os governos europeus tanto quanto os movimentos contra o imperialismo, ocorridos nas colônias, capitaneados pelas elites locais (VAISSE, 2013; LEGUM, 1999).

Por outro lado, não se pode desconsiderar a perda de valor econômico das colônias para França e Grã-Bretanha, potências que detinham o controle da maior parte do território africano. O paradoxo, contudo, dá-se na medida em que as colônias portuguesas, espanholas e belgas ainda são vistas como importantes para as economias das metrópoles. Outros fatores também exerceram pressão sobre as potências coloniais como uma potência não branca – Japão – confrontando as potências ocidentais e a possibilidade de influência soviética – comunista (LEGUM, 1999; VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013).

De acordo com LEGUM, grande parte dos líderes africanos que lutaram contra as potências coloniais, pertenciam a uma elite que fora educada nas metrópoles. Dessa forma, lutavam contra os colonizadores em sua própria língua, usando como armas políticas os princípios democráticos liberais propalados no ocidente. Além disso, construam seu discurso de autodeterminação a partir do modelo de organização europeu, reforçando os questionamentos da sociedade civil metropolitana (LEGUM, 1999; VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013).

O governo belga começou a cogitar a independência congoleza na década de 1950. O debate sobre a descolonização passava pela ideia um processo de longo prazo, como sugerido no Plano Van Bilsen, que propunha um período de 30 anos para a construção das condições de autogoverno no Congo. Apesar da preocupação sobre a transição no Congo em discursos no parlamento, pouco foi feito para preparação do Estado e em 1959 uma sequência de protestos passou a pressionar por uma solução rápida (SILVA, 2012).

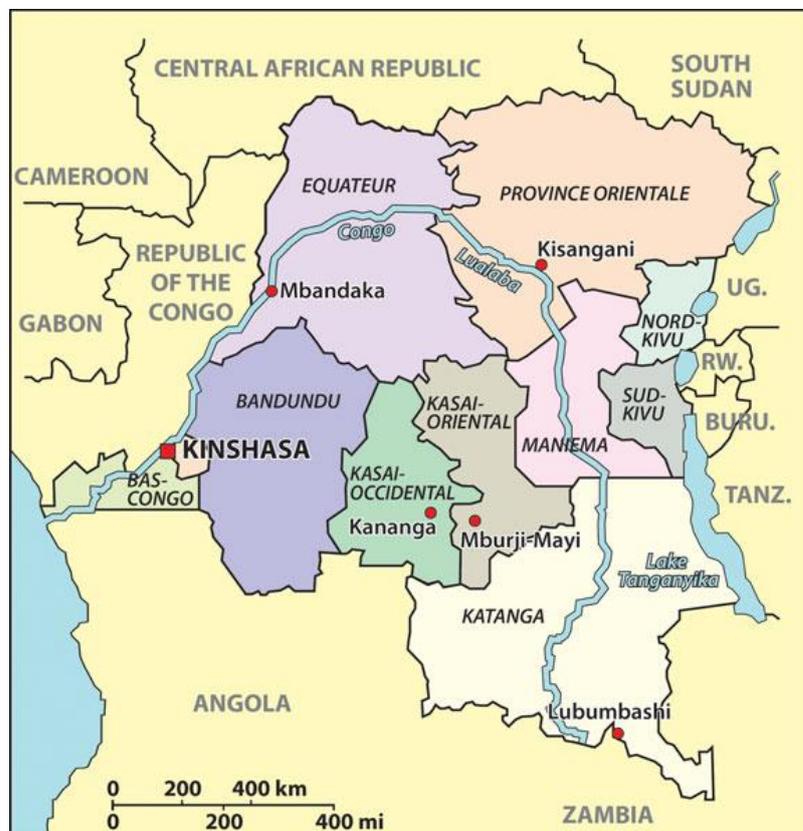
Com a incapacidade de responder a mobilização que se espalhava pelo Congo, o governo belga realizou uma conferência com os principais movimentos políticos congolezes, sobre os quais a próxima seção deste capítulo desenvolverá. O resultado da conferência foi a aprovação da independência e a transição para um governo congolês em junho de 1960, com a realização de eleições. Após o pleito, o Congo tornou-se independente sob a presidência de Joseph Kasavubu, tendo como primeiro-ministro, Patrice Lumumba (LEGUM, 1999; VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013).

3.6 Descolonização e a Crise do Congo (1960-1965)

Neste contexto, o Congo emergiu como Estado detendo uma das economias africanas mais pujantes devido ao legado da Segunda Guerra Mundial, período que o país se consolidou como importante fonte de matérias-primas. No entanto, os ganhos econômicos estavam diretamente ligados a uma política de exploração baseada em práticas cruéis de relacionamento com a população. Da mesma forma, o favorecimento da fragmentação política, cujo objetivo era conter a emergência de grupos que pudessem questionar a dominação (SILVA, 2012; LEGUM, 1999).

A frágil organização política resultou numa crise quase que imediata do Estado, pois não havia capacitação dos nativos para a formação de uma burocracia estatal e alguns setores estratégicos ainda se encontravam nas mãos de belgas. Após o processo de independência, vários desafios foram encarados pelos Estados africanos, cuja fragilidade teve como consequência a necessidade de novos arranjos com as ex-metrópoles (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013).

Mapa 3 - O Congo independente



Fonte: MCKILLIP, 2011

Menos de duas semanas após a declaração de independência os primeiros conflitos começaram a eclodir, com parte do exército se amotinando. A partir da crise militar houve o acirramento dos conflitos entre unitários – Lumumba – e federalistas – Kasavubu e Tshombé – que desencadeou um conflito. Após golpe de Estado, Kasavubu entregou Lumumba aos mercenários belgas, que apoiavam os katangueses. Tshombé, aliado às transnacionais europeias, proclamou a independência da província de Katanga, cujo objetivo era impedir a imposição do modelo político e nacional do Movimento Nacional Congolês, que prejudicaria os interesses locais nas províncias. O conflito iniciado por Tshombé foi um dos mais sangrentos episódios da descolonização africana, marcando uma crise que só veria seu fim com o golpe de 1965 (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2013).

A turbulência dos primeiros cinco anos após a independência deve ser entendida no contexto do divisionismo promovido pelo colonialismo belga. Embora os colonialistas construíssem o que era, para os tempos, uma infraestrutura material adequada a necessidade de escoamento do produto do extrativismo, suas relações políticas com os congolese eram definitivamente opressivas.

Ao traçar um cenário da interação colonial é possível observar que o colonialismo não foi um experimento na construção da democracia, as populações nativas tiveram pouca ou nenhuma ingerência nas leis e políticas que governavam suas vidas. A economia colonial extraiu riqueza daqueles que a produziram - seja pelo trabalho nas minas, na tributação individual ou no trabalho agrícola forçado. O sistema escolar enfatizou a educação primária para a população em geral, legando oportunidades de maior escolarização apenas aos integrantes das elites locais. A liberdade de religião era restrita na medida em que o Estado colonial adotou práticas de perseguição a grupos religiosos indígenas, inclusive rotulando-os de subversivos. Da mesma forma, não há como falar em liberdades de expressão ou associação, mesmo que a onda de descolonização na África Subsaariana só comece a efetivar as independências quase dez anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no caso do Congo seriam doze anos de vigência do documento.

Além disso, enquanto o regime colonial permitia organizações culturais baseadas em uma única identidade étnica, proibia os partidos políticos de base multiétnica até quase o momento de sua dissolução. Por conseguinte, na independência, os congolese sempre perceberam o novo mundo da política eleitoral competitiva em termos predominantemente étnicos.

A independência ocorreu em 30 de junho de 1960, e quase que imediatamente o país foi mergulhado em um tremor de violência. Pouco menos de um mês após a descolonização, o exército congolês se amotinou contra os oficiais belgas que ainda faziam parte de sua estrutura. Em paralelo, tropas belgas que ainda deixavam o país após a independência iniciaram uma intervenção, aparentemente para restaurar a ordem. Alimentando ainda mais esta onda de instabilidade, o líder da província do Katanga, Moise Tshombe, declarou a independência da região.

Em meio a toda esta turbulência, os arranjos constitucionais advindos da transição colonial foram dissolvidos completamente quando o presidente Joseph Kasavubu e o primeiro-ministro Patrice Lumumba destituíram a autoridade um do outro, resultando em um impasse político. Coube a Lumumba demandar o apoio de tropas das Nações Unidas, que chegaram em meio a presença de tropas belgas que exerciam grande influência no exército congolês e pouco fizeram para atender os apelos do primeiro-ministro.

O movimento dos militares foi liderado pelo Coronel Mobutu Sese Seko, que tomou o poder em setembro de 1960 e o restituiu a Kasavubu em fevereiro do ano seguinte. Em meio a este processo, forças congoleas ligadas aos belgas e norte-americanos perseguiram e assassinaram Lumumba em janeiro de 1961. Com isso o país entrou efetivamente em uma guerra civil com diferentes frentes. De um lado o governo liderado por Kasavubu e o exército conduzido por Mobutu, do outro os adeptos de Lumumba que buscavam a retomada do poder após a morte de seu líder, e ainda os secessionistas guiados por Tshombe. Para tornar a situação ainda mais complexa, a província do Kasai também se declarou independente em 1961, demandando um envolvimento ainda maior das forças domésticas e internacionais. Soma-se a isso a morte do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, em um acidente aéreo suspeito em visita ao Congo. O engajamento da organização no país africano era parte da tentativa de se fazer relevante em um contexto de bloqueio da agenda de segurança internacional pelas superpotências.

A partir de 1962, províncias menores acabaram tendo suas crises moldadas pelas ocorrências nas maiores. Até o final da crise, com o golpe de 1965, grande parte do país foi alvo de rebeliões contra a autoridade central. Atingindo seu apogeu em 1964, essas revoltas, em grande parte descoordenadas, ocorriam em mais de 50% do território congolês e acabaram por ser debeladas apenas com uma substancial intervenção militar de forças externas e o apoio logístico e financeiro aos comandados de Mobutu.

O cenário do Congo pós-descolonização era de uma crise de amplitude significativa com três flancos de conflito. No primeiro se afirmava um enfrentamento entre polos domésticos

de poder que disputavam autoridade política e legitimidade. Em meio a isso a presença externa era perceptível por conta de intervenções militares e políticas externas e o envolvimento direto das disputas da Guerra Fria. E ainda o conflito étnico em quase todo o país, com significativos movimentos secessionistas contra um governo central ainda em disputa.

Este cenário de desintegração da ordem civil e política teve três causas principais. Em primeiro lugar, a politização étnica e a desconfiança generalizada dela advinda tornaram a legitimidade política praticamente inalcançável. Isso contribuiu para o movimento secessionista no Katanga, além de potencializar a guerra étnica nos Kasai, bem como outros focos de violência localizados.

Em parte, a politização étnica estava vinculada a uma séria questão constitucional que nunca havia sido devidamente resolvida. Nos primeiros dias da descolonização congoleza, o principal debate político dizia respeito à constituição: o Congo era um Estado unitário ou federal? A partir desta questão surgiam outras que diziam respeito as atribuições do governo central e das províncias, além de como os entes subnacionais se inseririam na estrutura de poder que emergia com o Congo independente. Ao final, a questão ficou em aberto e reforçou a ideia de que a constituição de inspiração belga não era capaz de prover as bases para a consolidação do Estado congolês.

Em segundo lugar, o processo de descolonização foi estruturado de modo incompleto e inadequado. Embora os belgas tivessem deixado uma constituição e um governo de base democrática, essas novas estruturas replicavam a estrutura das instituições belgas, possuindo pouca relação com o histórico político das populações nativas. Assim, rapidamente se mostraram impraticáveis por seu descolamento da tradição política local. Além disso, a operacionalização da estrutura estatal era algo sobremodo complicado e que demandava uma melhor adaptação. Não havia recursos humanos suficientes para a formação da equipe do governo. Em geral, os congolezes estavam tecnicamente despreparados para operar as alavancas do estado. Havia poucos graduados universitários, e não havia um período de aprendizado nas práticas de autogoverno democrático.

Por fim, o contexto da Guerra Fria foi outro fator de desestabilização pois deixava o país recém descolonizado em meio a disputas que transcendiam sua missão de viabilizar-se enquanto ator político. Intervenções de atores externos subtraíram dos congolezes a possibilidade de formular suas próprias soluções para os problemas políticos. As rebeliões de meados da década de 1960 foram, pelo menos em parte, uma tentativa dos congolezes de dar efetividade a independência após uma série de intervenções unilaterais e multilaterais. Isso fica claro na medida em que os movimentos das forças intervencionistas estavam voltados para seus

interesses no Congo e não na construção de respostas que fossem mais adequadas para os congoleses. O exemplo mais visível é a mobilização do general Mobutu, com o apoio dos Estados Unidos e das potências europeias, e o segundo golpe militar, em 1965, instrumentalizando o apoio de Kasavubu para legitimar a nova ruptura política que marcaria a sociedade congolesa até os dias de hoje.

3.7 Os Tempos Escuros de Mobutu (1965-1997)

Em meio ao ambiente de instabilidade vivido até a tomada do poder por meio de um golpe de estado, é possível dizer que Mobutu era uma figura de apelo popular em meados dos anos 1960. A ordem política que o antecedeu perdera sua legitimidade em meio a violência endêmica e o descompasso entre as necessidades da população e as prioridades do governo central. Assim, muitos congoleses saudaram o novo regime. A maioria das pessoas sofreu terrivelmente durante os conflitos de secessão e trazia vivamente em suas memórias as perdas humanas e materiais do imediato pós-descolonização.

A resposta de Mobutu à turbulência política e à instabilidade foi tentar fortalecer as bases do Estado. Apesar de seu próprio papel central na derrota política e militar das forças ligadas a Patrice Lumumba, Mobutu acabou conduzindo a estrutura política congolesa na direção de um estado unitário, com o controle político centrado na sua figura. Assim, Mobutu mobilizou as forças políticas a partir do acordo com Kasavubu, integrando as províncias menores em unidades maiores e controlando o parlamento e os governos provinciais com mão de ferro.

A iniciativa de estabilização do país passou pela redução gradual até a eliminação da autonomia política das províncias recém-reconstituídas. Mobutu ainda nacionalizou as forças policiais e foi moldando um regime de partido único que se tornou operacional em 1967, com a fundação do Movimento Popular da Revolução (MPR) e a abrangência de sua atuação. A ideia era não permitir nenhum outro tipo de organização política, dominando todas as estruturas institucionais do estado e do partido.

Com sindicatos, as organizações estudantis e feministas incorporadas a estrutura do MPR, a mídia controlada e a restrição ao envolvimento de entidades religiosas com atividades educacionais, o que se vê são as bases para um culto à personalidade típico da transição para o que LEGUM (1999) define como Era da Desilusão. Esse processo vai caminhar em paralelo com a chamada Zairianização, com a adoção de políticas nacionalistas no campo econômico

que se somam a uma série de ações de promoção da cultura tradicional congoleza e a mudança dos nomes de várias cidades importantes e do próprio país.

Para TRAUTMAN (2013), Mobutu tem na construção de uma identidade nacional a partir da cultura tradicional o ponto de inflexão em sua política de centralização de poder. Em grande medida, as políticas econômicas malsucedidas, com determinados setores produtivos passando para o estrito controle estatal, impactaram negativamente as exportações e a produção para consumo doméstico. Esse movimento de centralização econômica era na verdade muito mais voltado para o interesse individual do ditador e da elite que o cercava em detrimento a uma população historicamente marginalizada.

Os esquemas de desenvolvimento grandiosos e inadequados, moldados para enriquecer a elite política e econômica do então Zaire, levaram o governo a um crescente endividamento que, combinado com a queda do preço de commodities metálicas como o cobre, contribuiu para uma sensação generalizada de escassez e insegurança. De acordo com NZONGOLANTALAJA (2003) as escolhas econômicas de Mobutu levaram o setor privado formal a completa desestruturação. A corrupção passou a ser um instrumento replicado nos mais diversos níveis dos serviços públicos.

A estrutura do Estado foi sendo corrompida por meio de azaques diretos sobre os cidadãos comuns, sempre com a justificativa de possíveis rupturas políticas e crises econômicas. Eram militares pilhando aldeias, educadores e médicos do governo cobrando por suas atividades. A insegurança e a escassez alimentaram-se mutuamente, disseminando corrupção e opressão em todo o país. Esta cadeia de expropriação provocou um deslocamento em massa para a economia informal, restringindo ainda mais a capacidade econômica do Estado.

Com isso, o governo de Mobutu perdia gradualmente sua legitimidade, levando o ditador a ampliar a perseguição a seus opositores. Para o ditador, o cenário ideal implicava em controlar um exército marcado por divisões internas e com capacidade limitada, de modo a não o ameaçar politicamente. Esses limites estariam atrelados ao potencial para lidar com a oposição doméstica que resistia apesar do regime de partido único. Com amplo controle também sobre o poder judiciário, Mobutu impôs uma onda de prisões arbitrárias. Detenções sem julgamento e execuções extrajudiciais também eram comuns, dando azo a um movimento irreversível de atemorização daqueles que insistiam em contrapor seu poder.

Em paralelo ao fortalecimento de estruturas opressoras contra a população, Mobutu contava com uma ordem internacional bipolar que atuava de modo muito intenso no continente africano ao menos nos seus primeiros 15 anos no poder. Primeiro, pelo papel desempenhado ao

evitar que o Congo fosse incorporado a esfera de influência comunista logo após sua descolonização. Depois, com as vitórias do MPLA em Angola e da FRELIMO em Moçambique, além da posterior ascensão do ZANU-PF ao poder no Zimbábue, o valor de Mobutu para as potências ocidentais, especialmente Estados Unidos e França, cresceu ainda mais. As intervenções militares para debelar rebeliões em Shaba no final dos anos 1970 refletem a relevância de Mobutu e sua capacidade de jogar a carta anticomunista para chamar a atenção dos aliados poderosos quando preciso.

Com o vento das mudanças que varreu o planeta ao final dos anos 1980 começa a surgir um novo modelo de oposição, apesar da repressão. A União para a Democracia e o Progresso Social (UDPS) de Etienne Tshisekedi passou a atuar de modo mais intenso nas grandes cidades como Kinshasa, Lubumbashi e Mbuji-Mayi. Esse movimento se fortalece com o declínio de uma economia debilitada por anos de corrupção desenfreada e escolhas políticas e econômicas questionáveis.

Para TRAUTMAN (2013) a relação próxima com o ditador romeno Nicolae Ceaucescu marca uma revisão na postura de Mobutu. O fim trágico do líder socialista ilustra um destino comum a líderes que se valem do terror para perpetuar-se no poder, algo que em alguma medida aponta para a necessidade de mudança. Da mesma forma, a queda do império soviético retira do ditador congolês a possibilidade de valer-se do componente ideológico para manter o apoio das potências ocidentais.

Com isso, no início de 1990, Mobutu realizou uma série de reuniões populares destinadas a discutir os problemas do país. Para sua insatisfação, muitos congolese aproveitaram a ocasião para exigir o fim do regime de partido único. Em abril desse ano, um Mobutu ainda tateando a nova dinâmica da estrutura global de poder revisa o sistema político congolês, abrindo espaço para que a oposição finalmente pudesse atuar de modo oficial.

Embora Mobutu tenha tentado controlar o alcance e o ritmo da abertura política, a vida institucional no país mudou radicalmente. Em pouco tempo, surgiram vários partidos políticos, alguns inclusive financiados pelo regime. A abertura alcançou setores da imprensa, que se viu com maior espaço de atuação e crítica ao regime. Com o reconhecimento da oposição o país viveu um renascimento da vida organizacional à medida que as pessoas começaram a sentir o potencial de mudança.

A oposição, no entanto, permaneceu em grande parte fragmentada. Muitos opositoristas acabaram cooptados pelo governo enquanto outros não podiam conter suas próprias ambições de suceder a Mobutu. Após a abertura política, foi realizada entre 1991 e 1992 a Conferência Nacional Soberana, similar a outros encontros realizados na África

francófona. Este órgão nomeou o opositor Etienne Tshisekedi como primeiro ministro, provocando uma disputa prolongada entre Mobutu e seu adversário político sobre quem controlaria a máquina estatal.

O tempo da insatisfação chegara e agora a população, muitas vezes mobilizada por setores da Igreja Católica, realizou protestos pacíficos contra Mobutu. Apesar da abertura, essas marchas foram muitas vezes reprimidas violentamente. A crise começou a ganhar contornos perigosos com os problemas no pagamento das forças armadas. As tropas estavam insatisfeitas com a recusa de alguns comerciantes em receber as novas notas emitidas pelo governo. Mobutu acusava os empresários de vínculo com a oposição, mas isso não resolveu a questão e iniciou uma onda de saques a propriedades privadas pelos soldados. Esse movimento indicava que o nível de disciplina e respeito a hierarquia pelos praças era muito menor que o necessário para lidar com ameaças, especialmente externas.

Os anos 1993 e 1994 foram marcados por instabilidade e horror na região dos Grandes Lagos. O conflito étnico entre tutsis e hutus remete ao período colonial, mas sua retomada vai se dar com a invasão de Ruanda pela Frente Patriótica Ruandesa em 1990, iniciando uma guerra civil encerrada em 1993 com a assinatura dos Acordos de Arusha. Em meio a esse processo de negociação tem início a guerra civil no Burundi, igualmente um conflito de base étnica entre tutsis e hutus. Apesar do aparente entendimento em Ruanda, havia um movimento de lideranças hutus no sentido de obter uma solução definitiva em relação aos tutsis.

O que se observa a partir de então é a mobilização que culminaria com uma onda de violência étnica de proporções gigantescas a partir do ataque ao avião presidencial que matou os plenipotenciários de Ruanda e Burundi, além de outros integrantes do governo dos dois países, em abril de 1994. Com a morte dos líderes, a escalada de violência é brutal. Apesar da imprecisão nos dados, as estimativas sobre o genocídio em Ruanda são de 800 mil mortos em pouco mais de 100 dias de massacre, com impactos em toda região, especialmente no Congo, principal destino dos refugiados.

O que se seguiu ao banho de sangue foi uma enorme crise humanitária com mais de um milhão de refugiados hutus atravessando a fronteira em direção ao Congo, fugindo com medo da possível vingança por parte dos tutsis da Frente Patriótica Ruandesa. Em meio a uma maioria de inocentes estavam infiltrados vários criminosos de guerra. Não obstante a crise deflagrada, os perpetradores do genocídio ainda estavam organizados, armados e buscavam criar as condições para se vingar daqueles que os derrotaram militarmente e os expulsaram. Os campos de refugiados tornaram-se bases para as operações contra o regime ruandês dominado por Paul Kagame, uma ameaça vista por Ruanda e Burundi como inaceitável.

Por outro lado, Mobutu não percebera a dimensão do perigo que os ecos do genocídio ruandês representavam. As forças armadas de Kagame eram exatamente o oposto do que restara do exército congolês: profissionais, disciplinadas, experientes e mais motivadas a partir do genocídio. Em meio a crise, Mobutu começa a dar sinais de que seus problemas de saúde eram mais sérios e limitavam sua capacidade de resguardar seu regime. Com viagens recorrentes ao exterior para tratamento, o processo decisório passara a ser conduzido pelo primeiro-ministro Léon Kengo wa Dondo. Se o controle do exército era um problema para Mobutu, para outras lideranças a questão seria ainda mais difícil.

3.8 A Criação da AFDL e a Primeira Guerra do Congo

As ondas da migração ruandesa antecedem em muito o genocídio de 1994 e é pertinente afirmar que as raízes históricas do conflito no leste do Congo com a crise étnica são temas complexos. Apesar do regime de Mobutu disseminar a informação de que os Banyamulenge não possuem relação com o território congolês, este grupo descende de tutsis habitantes das margens do Lago Tanganica, ocupam a região do Kivu do Sul e falam kinyarwanda. Mobutu persegue os Banyamulenge desde o início de seu governo, chegando a aprovar uma lei no início dos anos 1980 retirando de boa parte dos banyamulenge a cidadania congoleza. A tensão na região leste do Congo se tornou crescente com choques esporádicos em meio a incapacidade das forças locais de extinguir o enfrentamento.

O conflito étnico seguiu ao longo do início dos anos 1990 e alguns Banyamulenge se deslocaram até Ruanda para lutar pela Frente Patriótica Ruandesa, apoiando a missão bem-sucedida de expulsar o regime genocida dominado por Hutus. No entanto, o crescente fluxo de refugiados Hutus resultante em Kivu complicou ainda mais uma situação já tensa. A partir de 1995, a violência anti-Banyamulenge aumentou e no final de agosto de 1996 tem início da Rebelião Banyamulenge, com o objetivo de asfixiar as ações dos refugiados hutus que planejavam um novo ataque sistemático a alvos tutsis em território congolês. Em outubro de 1996 o governador da província do Kivu do Sul declarou que os banyamulenge não eram mais bem-vindos e deveriam deixar a região imediatamente. Assim começam os primeiros enfrentamentos e em meio a este processo vai se formar a Aliança das Forças Democráticas para Libertação do Congo (AFDL).

Esse novo grupo reflete a junção de quatro grupos opositores congolezes: o Conselho Nacional de Resistência pela Democracia (CNRD), o Movimento Revolucionário para Libertação do Congo (MRLZ) e a Aliança Democrática do Povo (ADP). Além disso a AFDL

contava com a participação de forças ugandesas, ruandesas e burundenses. À frente deste movimento estava Laurent Desiré Kabila, liderança do Partido Revolucionário do Povo (PRP) que lutara junto as forças lumumbistas na Crise do Congo na década de 1960 e se afastara do ambiente político desde então.

No início da rebelião, havia dúvidas sobre quem estava no comando da AFDL. Kabila foi inicialmente apontado como porta-voz dos rebeldes, enquanto o comandante militar era André Kisase Ngandu, líder do CNRD. Em meados de novembro de 1996, no entanto, Kabila passou a ser apontado como o líder e André Kisase Ngandu não mais foi visto. Meses depois, foram confirmados os indícios de assassinato do ex-líder. As circunstâncias que permanecem indeterminadas. Para NZONGOLA-NTALAJA (2004), Kabila foi um dos principais beneficiários da morte de Kisase Ngandu e a partir de sua ascensão definitiva passou a tentar reforçar o caráter autônomo da AFDL.

Mas a verdade era que quando o governo ruandês decidiu eliminar a ameaça dos campos de refugiados hutus no Zaire, buscou grupos de oposição congolese, obtendo seu apoio para lutar contra Mobutu e, não por coincidência, fornecer uma cobertura política congolese para operações contra os acampamentos. Mobutu era próximo ao falecido presidente ruandês Habyarimana e deu suporte ao rearmamento das Forças Armadas de Ruanda (RAF) quando grande parte de seu contingente se refugiou do lado congolês da fronteira. Neste sentido, o interesse mútuo partilhado entre Kagame e os congolese da AFDL era natural. Ou seja, do ponto de vista ruandês, Kabila e seus comandados eram um rosto familiar que talvez simplesmente estivesse no lugar certo no momento certo (REYBROUCK, 2015).

Outro fator que vai fortalecer as capacidades da AFDL é o apoio obtido junto ao governo angolano. Com o suporte das lideranças do MPLA, os exilados congolese que viviam em Angola foram mobilizados para lutar especialmente nas conquistas nos Kasai e no Katanga, regiões estratégicas para a economia do Zaire.

Embora fosse evidente que as forças da AFDL recebiam uma substancial assistência externa, primeiro de Ruanda e Uganda, e depois de Angola, Laurent Kabila insistia que a insurgência crescera com bases congolese. A verdadeira extensão do envolvimento externo tornou-se pública somente em julho de 1997, quando Paul Kagame admitiu que Ruanda havia planejado e dirigido a rebelião, e as tropas e os oficiais ruandeses conduziram tal processo. Não só eles forneceram equipamentos e treinamento para as forças de Kabila, mas também participaram diretamente da captura de Kisangani, Lubumbashi, Kenge e Kinshasa.

Em 17 de maio de 1997, as forças militares da AFDL conquistaram Kinshasa, terminando o longo domínio do ditador Mobutu Sese Seko sobre o país que ele renomeou como

Zaire. Os insurgentes levaram menos de oito meses para marchar de leste a oeste do território congolês e subjugar os fragmentos em decomposição do, outrora poderoso, estado mobutista. Embora a maior parte da população tenha celebrado a entrada da AFDL na capital, permaneceu no inconsciente coletivo uma cautela dada a incerteza dos termos em que se estruturariam o novo regime.

Essa precaução se sustenta a partir das primeiras decisões tomadas. O ex-primeiro-ministro Etienne Tshisekedi, líder da oposição parlamentar contra Mobutu, foi excluído do novo governo, que então proibiu o partido e as atividades políticas. Kabila anunciou que uma comissão redigiria uma nova constituição até outubro de 1998, com um referendo até dezembro. A votação legislativa e presidencial seguiria em abril de 1999. Embora promettesse a democracia aos milhões de congolezes, Kabila se autodenominou presidente, reivindicando amplos poderes executivos, legislativos e judiciais penderes a adoção da constituição.

Em meio ao processo de transição, ficou claro que num primeiro momento a influência ruandesa era latente. Um dos sinais desta relação foi a indicação de James Kabarebe como Chefe do Estado-Maior de um exército que iniciava sua reformulação a partir do novo governo. Kabarebe era um oficial do Exército Patriótico Ruandês com grande proximidade com o presidente Kagame e ainda exercia influência nas esferas militares de Ruanda (TRAUTMAN, 2013).

Contudo, esta relação de proximidade não duraria muito tempo. A postura nacionalista e autoritária de Laurent Kabila faz com que gradualmente os antigos aliados se afastem e comecem a questionar sua liderança. Ainda em 1997, Kabila começa a destituir as lideranças da AFDL, dissolvendo o movimento com a criação dos chamados Comitês do Poder Popular (CPP). Para NZONGOLA-NTALAJA (2004), gradualmente Kabila ia replicando o modelo ditatorial imposto por Mobutu por mais de três décadas. De acordo com WEISS (2000) a estratégia de Kabila era formar seu governo com pessoas de base política incipiente, especialmente exilados que retornavam depois da perseguição de Mobutu e possuíam uma relação de dependência em relação ao presidente.

Se por um lado a expectativa de Ruanda e Uganda era, a partir de Kabila, exercer maior controle sobre os recursos e os rumos da política do Congo, os movimentos do presidente congolês apontavam na direção contrária. O processo de centralização do poder e uma visão quase messiânica do seu papel como liderança política apontada pela força divina fizeram com que Kabila desconsiderasse a questão da legitimidade como um fator de sustentação. Com isso, os problemas vividos no período Mobutu continuavam a atormentar a população, especialmente com as Forças Armadas Congolesas (FAC) mantendo uma conduta de saques e pilhagem.

Da mesma forma, a postura do governo em relação aos refugiados ruandeses começou a mudar, com a incorporação de ex-combatentes hutus, muitos de nacionalidade ruandesa e com participação no genocídio de 1994, nas fileiras da FAC. Outro movimento contra os interesses dos ex-aliados foi a demissão de James Kabarebe em julho de 1998, quando fica claro que a ruptura em relação da Uganda e Ruanda é irreversível e os países começam a planejar uma nova ação militar no Congo com vistas a derrubar Kabila e retomar a influência sobre o país.

No âmbito interno também há uma movimentação política significativa com a criação da Reunião Congoleza pela Democracia (RCD). As lideranças deste movimento eram os dissidentes da AFDL que começaram a se organizar também ao final de julho de 1998. Apesar da proximidade em termos temporais, só algumas semanas depois da invasão das tropas ruandesas e ugandesas que haverá a aproximação entre os governos vizinhos e o RCD. Com o início de agosto, um novo conflito de larga escala vai irromper no Congo, envolvendo toda a região e impactando diretamente na condição de vida da população congoleza.

3.9 A Segunda Guerra do Congo

A invasão ruando-ugandesa ocorrida em 6 de agosto de 1998 marca o início da chamada Segunda Guerra do Congo, conflito armado que vai durar até abril de 2003 quando as partes assinam a versão final do Acordo de Sun City, resultado das negociações estabelecidas no âmbito do Diálogo Inter-Congolês, mecanismo instituído ainda em julho de 1999 nos Acordos de Lusaka.

No início de agosto de 1998, James Kabarebe foi responsável pelos primeiros movimentos beligerantes ao deslocar mais de mil combatentes e um arsenal significativo, além de ocupar a base militar de Kitona e iniciar uma campanha que culminou com a tomada de cidades desde o pequeno litoral da RDC e um avanço na direção da capital, Kinshasa. Em paralelo aos movimentos de Kabarebe, tropas ruandesas e ugandesas invadiram o Congo pelo norte e leste avançando rapidamente em direção a pontos estratégicos do país.

Com capacidade de resistência restrita, Kabila buscou apoio em seus vizinhos e encontrou na incerteza de Angola, Namíbia e Zimbábue sobre os termos de um novo regime liderando a RDC um esteio para sua necessidade extremada de apoio. Rapidamente os regimes liderados por Robert Mugabe e Sam Nujoma saíram em defesa de Kinshasa, diferente da hesitação visível de José Eduardo dos Santos no início do conflito. Apenas depois de dez dias de combates o líder angolano iniciou seus movimentos de suporte a Kabila, tendo papel central no bloqueio às investidas das forças de Kabarebe.

Dada a relevância da RDC para o contexto africano, especialmente no que concerne ao acesso aos recursos naturais do país, gradualmente outros Estados foram, direta ou indiretamente, se envolvendo no conflito, a maior parte deles tomando por base o discurso do respeito a integridade territorial e respeito a soberania congolese se colocou ao lado de Kabila. Com isso, recursos líbios e tropas do Chade foram colocados a disposição do presidente congolês. Em paralelo, a resistência popular em Kinshasa e arredores criou uma série de dificuldades para as tropas de Kabarebe. Somada especialmente a intervenção angolana, a permanência das forças ruandesas e de grupos rebeldes congolese se tornou impraticável no oeste, levando a guerra a se concentrar no leste e no norte do país.

No contexto doméstico, o início do conflito também marca o surgimento de um dos principais grupos de oposição a Laurent Kabila. A Reunião Congolese pela Democracia (RCD) começa a atuar com grande apoio das tropas ruandesas na região de Goma, no Kivu do Norte. Em linhas gerais, a formação da RCD está relacionada a mudança na posição de Kabila em relação aos banyamulenge e a perseguição a ex-integrantes da AFDL. Com uma agenda próxima a de Ruanda e Uganda, a aproximação entre as três forças é quase automática.

Ainda em novembro de 1998 um outro grupo opositor surge para contrapor o poder de Kabila. O Movimento pela Libertação do Congo (MLC) atua mais ao norte do país, especialmente em coordenação com as forças de Uganda. O contingente liderado por Jean Pierre Bemba Gombo impôs uma série de derrotas as FAC e só viu sua expansão ser refreada com a junção dos rebeldes ugandeses, alguns soldados congolese e as tropas do Chade e Zimbábue.

Num conflito que traz a questão étnica como justificativa retórica, mas marcado pela busca pelo controle dos recursos naturais, naturalmente áreas como os Kasai e o Katanga seriam objetivos das partes envolvidas. Com as forças pró-Kabila controlando o a parte ocidental do país e a RCD junto a Ruanda e Uganda dominando o nordeste e leste da RDC, o enfrentamento a partir do final de 1998 se concentra no sul do país, área de maior presença dos exércitos de Angola e Zimbábue.

Se no início da guerra as perspectivas para Kabila eram muito limitadas, com as vitórias no oeste o líder congolês começou a atuar para conseguir derrotar militarmente as forças ruando-congolese e o RCD que ainda avançavam na região sul do país. Os instrumentos para tal objetivo, contudo, eram quase que exclusivamente as forças angolanas e zimbabuanas. Muitas das incursões decididas por Kabila eram fadadas ao fracasso e obrigavam os aliados a ampliarem cada vez mais sua presença e os gastos. Com isso, era cada vez menor o interesse de Angola e Zimbábue em dar sequência ao conflito. Ao mesmo tempo, Kabila cada vez mais

incorporava nas forças congoleesas combatentes hutus de origem ruandesa, tanto da FAR quanto da milícia Interahawme.

O saldo do conflito em 1999 era de enfrentamentos generalizados e a perda de capacidades de todos os lados. Essa condição somada a pressão por um acordo de cessar-fogo leva as partes para uma postura mais comprometida no que tange a negociação política. Esse espaço é utilizado pelos membros do SADC para intensificar as tratativas para obter um acordo mais amplo. O passo decisivo foi dado em Lusaka, capital de Zâmbia, onde os grupos beligerantes concordaram com a suspensão dos enfrentamentos e com a definição dos termos para realizar o que Kabila prometera ao depor Mobutu e, até então, não realizara.

Desta forma, o Acordo de Lusaka foi tanto um acordo de cessar-fogo quanto um roteiro para a transição política na RDC. Isso fica claro com a formulação de duas comissões que acompanhariam o processo de pacificação, uma de cunho político e outra de cunho militar, compostas por representantes dos Estados e dos grupos rebeldes envolvidos na guerra. Tanto para os opositores quanto para os aliados do Congo, foi o cessar-fogo que lhes interessava principalmente, pois permitiu que eles se concentrassem em consolidar suas posições territoriais e usá-las para explorar ilegalmente os recursos naturais do Congo e outras formas de riqueza.

Entre os itens mais importantes do Acordo de Lusaka estava o estabelecimento de um processo de negociações políticas entre os congoleses envolvendo todos grupos de interesse, incluindo o governo, os rebeldes, a oposição política desarmada e a sociedade civil. Essas negociações constituem parte de um processo de reconciliação e transição com objetivo de restaurar da autoridade central em todo o país, além do desarmamento de todos os grupos armados irregulares, a formação de um único exército nacional e o construção de novas instituições políticas a serem legitimadas por um processo eleitoral aberto a participação de todos os atores políticos congoleses e fiscalizado pela comunidade internacional. Esse processo, denominado Diálogo Inter-Congolês seria mediado pelo ex-presidente de Botswana, Ketumile Masire.

O grande desafio da comissão militar era realizar o monitoramento do cessar-fogo. Composta por um mediador indicado pela OUA, o grupo definiu quatro áreas geográficas para atuação dos observadores a partir das quais se verificaria o cumprimento do acordo, não somente no que concerne aos enfrentamentos, mas também no que tange ao recuo de posições nas frentes de batalha (NGOLET, 2011).

Pouco mais de quatro meses após a celebração do acordo de cessar-fogo, o Conselho de Segurança aprova a criação da Missão das Nações Unidas para a RDC (MONUC) em novembro

de 1999, cujo objetivo central seria apoiar o monitoramento do cessar-fogo e o cumprimento dos demais itens pactuados em Lusaka, especialmente a desmobilização dos grupos armados. A presença da ONU por meio uma operação de paz está explicitada no artigo III, item 11 do documento firmado na capital de Zâmbia, mas expectativas dos africanos em relação a atuação da organização eram muito maiores do que a disposição do Conselho de Segurança em disponibilizar recursos e condições para atuação.

Em paralelo com a criação da MONUC, a Comissão Militar Conjunta estabelecida pelo acordo de paz definiu as prioridades a serem realizadas a partir da instalação de uma operação de paz de cunho internacional:

1. Criar corredores humanitários, libertar reféns, trocar prisioneiros de guerra, com a assistência do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanos, da Cruz Vermelha e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV);
2. Elaborar mecanismos e estimativas orçamentárias para desarmar, rastrear e separar grupos armados; determinar procedimentos para a entrega de assassinos em massa, perpetradores de crimes contra a humanidade e outros criminosos de guerra; e desarmar todos os civis congolese que estavam ilegalmente armados;
3. Esboçar mecanismos e procedimentos para o desengajamento das forças;
4. Elaborar mecanismos, procedimentos e um calendário para a retirada de tropas estrangeiras e os mecanismos de monitoramento da retirada;
5. Resolver a questão de como posicionar os oficiais de coordenação da ONU no território da RDC. (NGOLET, 2007, p. 87)

É possível afirmar que, com poucas exceções, o cessar-fogo foi respeitado, pois todos os envolvidos procuraram reduzir as baixas no campo e concentrar-se na extração e negociação dos recursos naturais auferidos em suas áreas ocupadas. Alguns dos mais intensos combates no período pós-Lusaka ocorreram entre os antigos aliados Ruanda e Uganda para o controle de Kisangani em agosto de 1999 e em maio e agosto de 2000. Essa luta também refletia o divisionismo dentro do RCD, agora fraturado entre RCD-Goma e RCD-Kisangani, o primeiro apoiado por Kagame e o segundo por Museveni. Kabila também foi um dos fatores de violação do acordo ao insistir em ações que visavam conquistar a vitória militar que afirmaria seu poder. O presidente ainda estava longe de ter os meios para tal, mesmo com a escalada dos gastos com aquisição de armas e treinamento de suas tropas.

Na medida em que sua postura caminhava na direção oposta do espírito do Acordo de Lusaka, ficou claro que Kabila era o principal obstáculo a sua efetiva implementação, boicotando iniciativas ligadas ao Diálogo Inter-Congolês e questionando a autonomia do facilitador designado pela OUA. Embora este fosse um comportamento irresponsável, o líder possuía algumas justificativas para a sua posição. Como visto nos embates do RCD, o próprio acordo foi violado em vários aspectos para além do cessar-fogo. A verdadeira natureza da

guerra como agressão externa não é reconhecida e os atores externos são tratados de forma igual, seja eles como invasores ou aliados do Congo. Para Kabila pior ainda é o fato de que rebeldes de Uganda, Ruanda e Burundi são fora da lei que devem ser desarmados, enquanto os rebeldes congolezes (RCD-Goma, RCD-ML e MLC) são vistos como valiosos interlocutores em termos similares aos da oposição desarmada e da sociedade civil. Em segundo lugar, a comunidade internacional manteve sua postura de relativo desinteresse e não foi capaz de fornecer uma resposta adequada ao apelo do Acordo de Lusaka pelo estabelecimento de uma força da ONU com os poderes advindos do Capítulo VII da Carta, com vistas a uma atuação mais efetiva em termos de imposição da paz e com recursos suficientes para proceder com o desarmamento das milícias hutu extremistas e, assim, remover o pretexto que o Ruanda usara para intervir no Congo.

Com todos os óbices listados, Lusaka fica como um ponto de partida para a resolução de um conflito que demanda respostas mais complexas e que acaba dependendo de mudanças inesperadas para que avanços sejam obtidos. Um dos acontecimentos inesperados neste processo é o assassinato do presidente Laurent Kabila em janeiro de 2001. Sua morte vai representar um ponto de inflexão na crise na medida em que seu sucessor, seu filho Joseph Kabila, decide engajar-se de modo mais assertivo no processo de paz, removendo as barreiras criadas por seu pai. É um momento no qual quase todas as partes envolvidas davam sinais de esgotamento, exceção feita a Ruanda, talvez o ator externo com maior interesse no somatório entre a questão de segurança e a exploração dos recursos congolezes. O foco das forças políticas passa a se voltar então para forçar Kagame a adotar uma postura mais cooperativa.

As questões que se colocavam na mesa concerniam a questão do desarmamento das partes não-regulares, as violações cometidas pelas forças invasoras, a pressão das potências ocidentais por uma solução negociada tendo como premissa a garantia de que o território congolês manteria sua integridade. Trata-se de um período de rearranjo no qual as partes do conflito se adequam a uma nova realidade, com maior envolvimento de atores extracontinentais.

O Diálogo Inter-Congolês ocorreu entre 25 de fevereiro de 2002 e 1 de abril de 2003, com o envolvimento da África do Sul e das Nações Unidas. Ao todo, as negociações

envolveram nove grupos: o governo Kabila; o RCD-Goma¹; o RCD-ML²; o RCD-N³; o MLC⁴; o Mai-Mai⁵; a oposição interna desarmada⁶; a oposição política no exterior⁷; e os Forces Vives⁸.

A postura de Joseph Kabila oferece as condições para que as partes encaminhem uma série de acordos e gradualmente caminhem para cessação das hostilidades. Em agosto de 2001 é criada a Comissão Preparatória para o Diálogo Nacional, sinalizando seu compromisso com a dimensão política estabelecida em Lusaka e boicotada por seu pai. Em paralelo, decide atuar apoiando a dimensão internacional do processo de paz por meio das iniciativas de Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação, Reintegração e Reassentamento (DDRRR), a partir das quais visava restringir cada vez mais as capacidades das forças invasoras e dos rebeldes congolese, além de reforçar sua legitimidade pelo compromisso com as iniciativas lideradas pela ONU.

Com as dificuldades para o avanço no campo diplomático, o mediador Ketumile Masire convoca as partes do Acordo de Lusaka para uma nova rodada de negociações em Sun City, em fevereiro de 2002. Esse movimento é antecedido por uma rodada de visitas oficiais dos chanceleres da França e do Reino Unido, visto de modo negativo por RDC, Ruanda e Uganda, mas que acabaria potencializando as condições para o avanço da agenda de paz na África do Sul. As prioridades no processo são definidas a partir de uma agenda que contempla cinco temas: questões políticas e legais; segurança e defesa; questões sociais, culturais e humanitárias; economia e finanças; e paz e reconciliação.

Em meio as negociações no balneário sul-africano o elemento a ser superado era a indisposição do RCD-Goma em fazer concessões e facilitar o trabalho da MONUC. Isso impactava diretamente a posição ruandesa, aliado prioritário do grupo rebelde congolês, perante a comunidade internacional, em especial o Conselho de Segurança. O desenrolar dos acontecimentos foi se dando de modo a que diferentes acordos foram sendo assinados entre abril e julho, especialmente pela dificuldade em trazer Ruanda e o RCD-Goma para uma

¹ Movimento rebelde que controlava o leste da RDC com o apoio do governo de Ruanda

² Movimento cindido em duas facções: o grupo original liderado por Ernest Wamba-dia-Wamba, com reduzida atuação militar, e o grupo que ainda era militarmente ativo no nordeste da RDC, sob o comando de Mbusa Nyamwisi;

³ Dissidência do RCD-ML

⁴ Movimento rebelde apoiado pelo Uganda, mas com maior grau de autonomia, com grande presença no norte da RDC

⁵ Grupo de resistência de base com orientação nacionalista. Reúne múltiplas facções envolvidas na luta armada contra os invasores no leste da RDC.

⁶ Reunião de grupos ligados a Tshisekedi, aos mobutistas e aos conciliadores.

⁷ Congolese exilados após a perseguição política de Laurent Kabila

⁸ Reunião de organizações da sociedade civil.

posição consensual. Ao final, o acordo de partilha de poder entre Joseph Kabila e os rebeldes acabaria sendo assinado pelo RCD-Goma em julho de 2002.

Os arranjos de transição consistem em um conjunto complexo de instituições destinadas a reordenar a transição democrática, com as eleições a serem realizadas em 2005. O governo de transição seria composto pelos três poderes. O executivo, chefiado pelo presidente, suportado pelos quatro vice-presidentes (a chamada Fórmula 1+4), ministros e vice-ministros. O legislativo, composto por um parlamento bicameral, com uma Assembleia Nacional e um Senado. Além disso os tribunais compunham o poder judiciário.

Além dessas instituições soberanas, foram estabelecidos cinco órgãos de apoio à democracia: a Comissão Eleitoral Independente; a Observatório Nacional dos Direitos Humanos; a Autoridade de Controle da Mídia; a Comissão da Verdade e Reconciliação; e a Comissão Sobre Ética e Luta Contra a Corrupção. Representantes dos nove signatários do Acordo de Pretória foram nomeados para essas instituições, com Joseph Kabila mantendo a presidência e os quatro cargos de vice-presidente indo cada um para o governo, o RCD-Goma, o MLC e a oposição desarmada.

3.10 Joseph Kabila: Transição, Eleição e Postergação

A nova estrutura institucional tinha mandato para restaurar a autoridade central e o estado de direito, estabelecendo um único exército nacional e organizando eleições livres em julho de 2005. O progresso em relação a estas três principais áreas do processo de transição foi lento, particularmente sobre a questão crucial de integrar os vários grupos rebeldes antagonistas em um único exército e pela necessidade de recursos para efetivar tais processos. Mesmo com os acordos firmados e o envolvimento de todos os grupos no governo de transição a partir de 2003, membros dissidentes do RCD-Goma, ainda apoiados por Ruanda, têm atuado para minar o processo de transição com atos de violência nas províncias de Kivu, refletindo os limites dos resultados obtidos após as idas e vindas do Diálogo Inter-Congolês.

Apesar disso, em junho de 2003 o governo de transição passou a operar, mas com grandes dificuldades de dar efetividade aos termos acordados em Sun City. As divisões nas forças armadas persistiam apesar do novo comando do Estado-Maior e exemplificavam os desafios na integração em meio a fraturas dentro dos próprios grupos rebeldes que agora compunham o governo.

Essas divisões eram fomentadas pelos ocupantes das posições mais elevadas de poder, inclusive o próprio presidente Joseph Kabila. Tanto ele quanto os vice-presidentes Bemba e

Ruberwa detinham controle sobre forças paralelas que tinham melhores condições que as recém-instituídas Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC), além de priorizarem soldados de determinadas regiões ou etnias, em mais um movimento divisionista. As dificuldades no processo de reforma das estruturas de segurança ficavam refletidas nas ações das lideranças políticas e na incapacidade de fazer com que a FARDC tivesse uma estrutura de comando única. Ainda prevalecem as divisões regionais do período da guerra, atuando como uma espécie de seguro para o caso de resultados adversos de algum dos grupos políticos no processo eleitoral que ocorreria num futuro próximo.

O processo de transição foi marcado por um envolvimento mais significativo da comunidade internacional, especialmente no que tange a realização das eleições a partir da aprovação da nova constituição. Em verdade, o referendo para aprovação da nova Carta Magna congoleza era uma espécie de *avant première* do que ocorreria em relação ao processo eleitoral.

Mas a dinâmica política envolvia outras questões e não foram poucas as ameaças de rupturas do governo de transição. Questionamentos em relação a Fórmula 1+4 causaram protestos violentos, novas contestações entre os grupos do RCD em Goma e em Kinshasa, além da demora do parlamento em aprovar as leis faziam da evolução institucional um movimento lento e com credibilidade oscilante.

Somente em junho de 2004 é criada a Comissão Eleitoral Independente (CEI), responsável por atribuições como: registro de votantes; registro de candidaturas; e definição dos prazos eleitorais. Dada a dimensão da RDC, era difícil que as datas inicialmente propostas para realização do sufrágio fossem respeitadas, o que gerou uma nova onda de protestos no país. O paradoxo era imaginar que apenas a criação da comissão, sem que houvesse uma legislação eleitoral e sem uma constituição apresentada e submetida a um referendo, fosse capaz de viabilizar o processo eleitoral que daria fim a fase de transição. Neste sentido, a presença de atores internacionais e seu maior envolvimento na questão eleitoral acaba servindo de respaldo para debelar a possível escalada das tensões.

Com o avanço na agenda eleitoral começam a caminhar as discussões para elaboração da constituição. No início de 2005 temas relativos a estrutura do Estado, regime político e independência do judiciário são definidos. Os termos apontam na direção de uma agenda democrática, mas a fragmentação partidária acaba sendo uma marca que reforça o divisionismo como prática política que se reflete na estrutura social da RDC.

Em meio a resultados limitados, o processo de viabilização eleitoral é um ponto fora da curva. Iniciando o registro de votantes em junho de 2005, a CEI consegue cadastrar mais de 25 milhões de eleitores em seis meses, a tempo de realizar o referendo constitucional em dezembro

do mesmo ano. O resultado é uma participação significativa (62% dos eleitores compareceram às urnas) e uma aprovação maciça do novo texto constitucional (84% votaram a favor). Com o respaldo de uma constituição legitimada pelo voto popular, a última peça do quebra-cabeça era a legislação eleitoral, aprovada em fevereiro de 2006. O próximo passo era a realização das eleições para dar fim ao período de transição e iniciar uma nova fase na política congoleesa.

Apesar de diversas manifestações de atores domésticos e internacionais sobre a necessidade de respeitar os prazos para as eleições, somente em 30 de julho ocorre o primeiro turno da disputa presidencial, com 34 candidatos e a ausência do líder histórico Etienne Tshisekedi⁹, os habilitados a disputar o segundo turno foram Joseph Kabila, que concorrera como candidato independente, e Jean Pierre Bemba Gombo, do MLC. O segundo turno ocorreu em 29 de outubro e Kabila obteve 58,05% dos votos, sendo eleito presidente pelos próximos cinco anos.

Os resultados eleitorais criaram uma onda de instabilidade que não durou muito tempo. O papel de Bemba Gombo, recorrendo a Suprema Corte e respeitando a decisão da máxima instância do Judiciário, que validou a vitória de Kabila, contribuiu para que as tensões se dissipassem com relativa rapidez. Após tomar posse em 6 de dezembro de 2006, o presidente se voltou para as eleições provinciais onde obteve vitórias em quase todas as regiões.

Com todas as restrições aos métodos e o reconhecimento de um certo desvelo em relação as eleições na RDC, o resultado coloca Joseph Kabila em uma posição privilegiada no contexto político local, mas especialmente no âmbito internacional. O processo eleitoral é uma espécie de varinha mágica que transforma um jovem político africano em um produto da legitimidade e modelo de efetividade da lógica ocidental de que acordos de paz, presença militar externa para manutenção da paz e da estabilidade e processos eleitorais com grande engajamento popular. Esse conjunto de fatores seria chave para a transformação da realidade congoleesa.

Contudo, nem Joseph Kabila e sua vitória eleitoral são efetivos na afirmação de um novo tempo na RDC, nem a presença das forças internacionais é uma garantia de segurança especialmente para a população civil, tampouco os acordos de paz celebrados no Congo eliminaram a violência do cotidiano do país. Especialmente no leste da RDC a atmosfera de enfrentamento era a praxe e os desafios, talvez em menor escala, seguiam os mesmos dez anos após o início da campanha ruando-ugandesa para derrubar Mobutu.

Em meio a manifestação positiva pelo sucesso das eleições por grande parte da comunidade internacional e de setores da sociedade congoleesa, a instabilidade e os

⁹ Tshisekedi decidiu boicotar o processo eleitoral acreditando que seu fracasso restauraria a ordem pré-AFDL, na qual seria o substituto natural de Mobutu, assumindo a presidência. Ao fracassar

enfrentamentos em regiões como Ituri e nos Kivu, áreas críticas da fronteira leste do país. Mais uma vez as tensões na relação entre RDC e Ruanda marcavam a continuidade da violência, com acusações de parte a parte sobre a relação com grupos rebeldes e a presença de tropas estrangeiras em território congolês.

A verdade é que especialmente nos Kivu o conflito nunca cessou totalmente apesar dos Acordos de Lusaka, de Sun City e de Pretoria. O processo de incorporação dos grupos rebeldes não atendia a todas as correntes e em alguns casos isso suscitava rupturas. É o caso de Laurent Nkunda, que chegou a fazer parte do governo de transição, mas rompeu com a FARDC e voltou a atuar a partir do RCD-Goma, posteriormente liderando a criação do Congresso Nacional para a Defesa do Povo (CNDP) em 2006.

A crise no leste continuava relacionada a questão étnica, especialmente a situação dos banyamulenge. Operando no território congolês, as Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR) eram majoritariamente hutus e com diversos integrantes envolvidos no genocídio de 1994. Sua presença na fronteira com Ruanda era a justificativa para a manutenção das incursões das tropas de Kagame. Após a ocorrência de massacres tanto no Congo quanto no Burundi no início de 2005, a pressão da comunidade internacional começa a condicionar o comportamento de Ruanda e os conflitos vão diminuir de escala.

Os limites encontrados para realizar o DDRRR também faziam com que combatentes sem perspectiva criassem novos grupos rebeldes e buscassem controlar áreas de produção de recursos naturais para explorar. Em meio as tensões no leste, houve uma ampliação das ações de desarmamento de milícias como as Mai Mai e o Interahawme, além da FDLR. Tais ações também resultam em redução da dimensão da crise, mas não oferecem solução definitiva.

A falta de recursos e de qualificação da FARDC era um outro limitador no processo de gerenciamento do conflito. Sempre que chamada a atuar, os resultados eram a ocorrência de massacres e sucessivas violações de Direitos Humanos. Essa incapacidade de lidar com as crises de modo autônomo pode ser apontada como um dos fatores para que novos movimentos rebeldes surjam ameaçando a população civil.

Desde a consolidação de Joseph Kabila no poder, diversos novos atores emergiram no contexto de conflito incessante vivido pela RDC. A lógica desses grupos é o enfrentamento em relação ao poder central, o vínculo com alguma etnia, a atuação da MONUC, nem sempre eficiente, para inviabilizar o sucesso dos rebeldes, a desmobilização com concessões para alguns integrantes do grupo, a insatisfação de parte dos rebeldes que leva a criação de uma dissidência que vai replicar o caminho da confrontação até uma nova fratura.

Em meio a essa instabilidade infinda, o governo Kabila assinou pelo menos quatro acordos de paz entre 2007 e 2013. O primeiro, o chamado Comunicado de Nairobi, assinado em novembro de 2007 junto do governo de Ruanda, reconhecia que a atuação dos grupos rebeldes era uma ameaça aos dois países, apontando na direção de uma atuação conjunta para restringir as ações das forças paramilitares.

Esse movimento foi patrocinado por uma série de organizações internacionais, com destaque para a União Africana e a ONU, além das potências ocidentais, e se repetiu em 2008 com os Atos de Engajamento de Goma, no qual o governo congolês negocia a cessação das hostilidades e a incorporação de vários grupos rebeldes¹⁰ nas ações de DDRRR desenvolvidas pela MONUC e pela FARDC.

O acordo assinado em Goma produz uma série de iniciativas no âmbito governamental. Kabila lança um programa de estabilização voltado para três áreas: segurança, recuperação econômica e questões sociais e humanitárias. O STAREC, sigla em francês para Plano de Estabilização para o Leste da RDC, foi apresentado à comunidade internacional em 2008 como um mecanismo de caráter técnico para criar as condições necessárias para oferecer melhores condições de vida para as populações dos Kivus. O foco não era aleatório, aquela era a região mais conflagrada do país e onde o presidente obtivera suas melhores votações nas eleições de 2006. Ao mesmo tempo, uma estratégia ambiciosa de DDR é lançada com vistas a desmobilizar os 22 grupos que participaram das negociações e assinaram o Ato de Goma. Em ambos os casos, a comunidade internacional era peça importante, seja no financiamento das iniciativas, seja na assistência técnica oferecida. Contudo, ambos eram limitados e as iniciativas acabaram resultando em números abaixo das expectativas, frustrando população e doadores, colocando em dúvida o compromisso do governo, da MONUC e dos parceiros externos em relação ao sucesso da estabilização da RDC.

Em meio aos tímidos avanços obtidos, o conflito ainda persistia e com o envolvimento de diversos governos africanos, a RDC e o CNDP assinaram um acordo de paz em março de 2009 a partir do qual o movimento rebelde se converteria em um partido político, com suas tropas sendo incorporadas pela polícia nacional e pela FARDC. Outras questões concernentes ao estabelecimento de um mecanismo de reconciliação nacional, além da libertação de presos políticos davam a dimensão da amplitude das agendas dos rebeldes. As questões de enfrentamento pareciam restritas a incursões da FDLR e a ações de rebeldes ugandeses no

¹⁰ CNDP, Mai Mai

nordeste do país, especialmente integrantes do Exército de Resistência do Senhor (LRA, na sigla em inglês) e das Forças Democráticas Aliadas (FDA).

No entanto, mesmo com a abrangência temática dos acordos celebrados entre 2007 e 2009, a prática de formulação de novos grupos persistiu e após a celebração dos acordos de paz, ex-líderes do CNDP iniciaram uma nova onda de violência sistemática no leste do país a partir do Movimento 23 de março (M23). Mais uma vez os indícios de apoio ruandês aos rebeldes também surgem e a condição de estabilidade regional é ameaçada.

Para Joseph Kabila, as crises nos Kivu são um problema, mas a presença da ONU acaba relativizando os efeitos da crise. Com a relativa estabilidade após os acordos de paz com CNDP em 2009, Kabila chega a declarar que era tempo para que as Nações Unidas retirassem suas tropas e se concentrassem em apoiar o desenvolvimento do país, encerrando a MONUC e iniciando outro tipo de abordagem. A sinalização era de que naquele momento o desafio da violência fora vencido e que o foco dos congolese e da comunidade internacional deveria voltar-se para auxiliar a RDC na conversão de seus recursos em riqueza e bem-estar para o povo.

Se a estabilidade política ainda não era um fato, a violência também seguia sendo um problema no leste da RDC. Em 2012, o grupo M23, uma dissidência do CNDP iniciou uma campanha militar que em poucas semanas ocupou Goma sem grande resistência da FARDC e mesmo das tropas da ONU. Esse novo episódio de enfrentamento motivou os membros da SADC a criarem uma força de intervenção para atuar na crise em Goma. Antevendo o significado em termos de perda de legitimidade para as Nações Unidas, o Conselho de Segurança autorizou a criação de uma Brigada de Intervenção que teria a autorização para usar a força para proteger a população mesmo em missões sem a participação da FARDC. Após meses de enfrentamento, as tropas do M23 foram derrotadas e um acordo de paz foi assinado entre o governo e os integrantes do grupo em dezembro de 2013. Indícios apontam, contudo, na direção de um envolvimento entre o M23 e os governos de Ruanda e Uganda, repetindo o modus operandi do ciclo de violência que faz da questão congolese uma das mais complexas da agenda internacional.

A retórica é bela e factível, mas ao mesmo tempo a estrutura quase inexistente do Estado congolês seguia sendo uma fonte de apropriação indevida por membros das elites locais. A política de poder na RDC seguia a inspiração do modelo mobutista, com os recursos circulando nas mãos de poucos, com relações controversas com corporações internacionais, com senhores da guerra liderando rebeldes e demandando concessões do Estado. Em meio a isso, as

movimentações do presidente apontam na direção de mudanças constitucionais para permitir mais de uma reeleição e permanecer no poder por mais tempo.

Kabila não conseguiu a reforma constitucional que desejava e viu a MONUC ser convertida em uma missão de estabilização (MONUSCO), forma encontrada pelas Nações Unidas para permanecer em território congolês e acompanhar as eleições de 2011. O processo foi marcado por uma série de acusações de abuso de poder ao longo da campanha, diversos incidentes de violência foram registrados. Houve controvérsia em relação aos resultados, com observadores domésticos e internacionais apontando indícios de fraude e criticando a falta de transparência na condução da apuração dos votos (GUEHENNO, 2015).

Apesar de todas as manifestações, a Suprema Corte reconheceu a vitória de Kabila, com Etienne Tshisekedi ficando em segundo lugar por uma diferença de quase três milhões de votos. Todas as dificuldades vivenciadas pelos congoleseos ao longo do processo eleitoral indicam que para as lideranças políticas o compromisso com a democratização é mais uma resposta a ser dada aos parceiros internacionais e menos um valor internalizado pela elite política, especialmente próxima a Kabila.

Isso fica claro com os movimentos do presidente na direção de recolocar na agenda política a restrição de limites a reeleição. Além disso, seus movimentos a partir de 2014 são na direção de criar dificuldades para que as eleições de 2016 ocorram. A aprovação, em 2015, de uma lei que obriga a realização de um censo nacional antes das eleições é um claro sinal de que Kabila faria o que estivesse ao seu alcance para postergar sua sucessão. Cabe observar que o presidente do Senado, casa legislativa que liderou o debate e aprovação do censo, é Leon Kengo wa Dondo, braço direito de Mobutu que estava a frente do governo quando da tomada do poder pela AFDL de Laurent Kabila. Esses movimentos antidemocráticos foram outra fonte de violência desde a primeira eleição em 2005, mostrando o descompasso entre a demanda da sociedade congolese e a posição adota por seus líderes.

3.11 Considerações Parciais

O presente capítulo buscou apresentar o processo de construção da RDC a partir uma abordagem histórica. Em linhas gerais, seu objetivo é apresentar o colonialismo belga e suas repercussões mesmo após décadas de sua supressão formal. A dinâmica sociopolítica congolese permaneceu atrelada a suas origens belgas e após a independência o que se viu foi a tomada do poder por um pequeno grupo. Os anseios da população colocados como última das prioridades em meio a necessidade de Mobutu se manter no poder e sustentar seus apoiadores.

O que se vê a seguir é a ascensão de grupos opositores ligados a forças externas que querem se apropriar de recursos da RDC e vão disputar o controle do Estado em um conflito de grandes proporções, seguido por outro ainda mais violento, com mais interessados e com perspectiva cada vez menor de que os recursos do Estado fossem efetivamente usados na melhoria das condições de vida da população.

Com a Segunda Guerra do Congo, mais instabilidade, um novo presidente e a tentativa de estabelecer acordos de paz que acabam sendo violados seguidamente mesmo com a presença da ONU no território congolês. Esforços no sentido de democratizar o país e criar um ambiente estável para população parecem se perder em meio a continuidade dos confrontos e ao desinteresse das elites pela expressão da vontade popular

4 REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA: UM HISTÓRICO

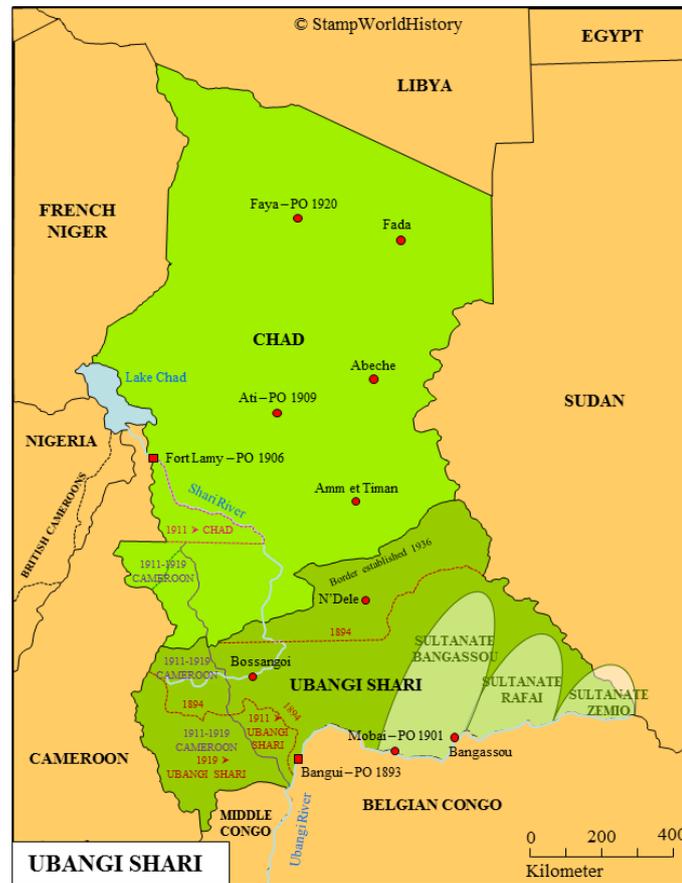
Falta texto

4.1 Ubangi-Shari, a Colônia Fantasma do Centro da África

Albert Dolisie, um dos principais exploradores da equipe de Savorgnan de Brazza, fundou o posto de Bangui, às margens do rio Ubangi, como mais um a integrar o Congo Francês no ano de 1899. Se o argumento para tal escolha era sua posição geográfica estratégica em relação aos demais postos de controle e exploração da França (de fácil acesso pelo rio, com força de trabalho numerosa para apoiar o movimento colonial e receptividade da população), a realidade é que a capital centro-africana se converteu em um ambiente inóspito para os colonos ali instalados (SAMARIN, 1992).

A região escolhida era na verdade um ponto de confluência de diversos grupos étnicos, com destaque para os contingentes ribeirinhos às margens do Ubangi e os pigmeus que habitavam as regiões mais densas da floresta equatorial. Com diversos agrupamentos humanos relativamente próximos, Bangui era uma área marcada por conflitos constantes e comércio intenso de metais e tecido tanto entre os locais quanto com povos mais distantes, sendo um ponto de conexão entre o centro do continente e os vales do rio Nilo. A mais importante atividade econômica, contudo, era o tráfico de escravos para o norte da África, marcando um processo de diminuição drástica da população local até o final do século XIX. Muito antes da chegada dos franceses na região, os sultanatos do atual Chade atacavam as margens do rio Ubangi em busca de escravos para alimentar o tráfico (CARAYANNIS E LOMBARDI, 2015).

Mapa 4 - A colônia do Ubangi-Shari



Fonte: VAN GELDER, 2017

Outro elemento que sustenta a criação da colônia do Ubangi-Shari é a marcha francesa em direção ao leste, a tentativa de estabelecer uma colônia que se estendesse desde o Golfo da Guiné até a Somália francesa, na costa do Oceano Índico, cruzando a África de leste a oeste. Tal ambição chocava-se com as pretensões britânicas de constituir um domínio desde o Cairo até o Cabo da Boa Esperança, cruzando a África de norte a sul. O resultado foi o incidente de Fachoda, cidade na qual franceses se viram obrigados a abandonar seus planos em virtude da superioridade militar britânica e a ameaça de confronto armado (CARAYANNIS E LOMBARDI, 2015; WESSELING, 2012).

Na volta de Fachoda, as forças militares francesas regressaram a Bangui e a região foi definida como um beco sem saída com o fim das perspectivas no leste (CARAYANNIS E LOMBARDI, 2015). A alternativa foi ocupar uma grande porção de território e proclamá-lo como sua colônia em 1903. Surgia assim a colônia de Ubangi-Shari, que constituiria o Congo Francês. A relevância da região, contudo, era muito pequena, na medida em que os recursos disponíveis para exploração eram poucos se comparado ao Congo ou a Argélia. Ao mesmo

tempo, as condições para a colonização eram igualmente complexas e desalentadoras, com um regime de chuvas que se estendia por entre oito e dez meses no ano e solos pouco propícios para a agricultura.

O desinteresse e a incapacidade do governo francês em lidar com a região, bem como o exemplo de sucesso econômico do Congo leopoldino com as lucrativas concessões a corporações privadas, levaram a França a adotar a mesma política, concedendo para exploração de companhias quase metade do território do Ubangi-Shari. Os recursos das empresas, contudo, estavam muito abaixo das necessidades de infraestrutura da região. De acordo com o INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2007), os valores investidos pelos concessionários mal chegavam a 1% do total investido no império colonial francês.

Muito próximos um do outro, as práticas sangrentas de exploração no Congo-Leopoldville não eram muito diferentes da forma como os concessionários centro-africanos lidavam com sua força de trabalho. Quando a coleta de borracha de uma aldeia estava abaixo do esperado, o aparato de segurança detinha mulheres e crianças em condições subumanas na capital, Bangui. Relatos de violência sexual e assassinato eram frequentes mesmo antes do início das mobilizações anticoloniais, se intensificando a partir de seu surgimento (CARAYANNIS E LOMBARDI, 2015).

Na virada do século XX, o governo francês se valia de trabalhos forçados e não efetuava o pagamento dos carregadores que supriam as necessidades das tropas. A solução para a falta de trabalhadores voluntários foi a criação de campos de reféns e a perseguição aos chefes de aldeias que não ofereciam um número esperado de carregadores. As punições passavam pela prisão de crianças e a destruição de vilas com o assassinato de seus habitantes.

A questão para a França era o temor de que a crescente violência contra os nativos tivesse a mesma repercussão do que ocorrera no Estado Livre do Congo. Isso não só ameaçaria a presença francesa no centro da África como também implicaria em contestações do direito de sucessão em caso de fracasso do Estado gerido por Leopoldo II. Para lidar com as denúncias é criada uma comissão de investigação para tentar aplacar os danos na imagem do aparato colonial na região. Mesmo sendo bastante complacente, o resultado dos trabalhos da comissão levou a dissolução das concessões no início da década de 1910, com a reestruturação da colônia e o estabelecimento da África Equatorial Francesa. A cultura de violência acabou marcando a dinâmica de interação entre os diferentes grupos étnicos e serviu como mecanismos de resposta aos traficantes de escravos que vinham do norte do continente e atacavam as populações negras da região do Ubangi-Shari (SAMARIN, 1992; CARAYANNIS E LOMBARDI, 2015).

As mudanças feitas pelos franceses em suas colônias do centro da África tiveram impacto pouco significativo no enfrentamento das defasagens da região em relação, por exemplo, a África Ocidental Francesa. A insignificante presença do aparato metropolitano era medida pelo baixo número de crianças nativas que frequentavam as escolas (pouco menos de 1%), pelo número pequeno de cristãos entre os locais, entre outros dados. Em grande medida os recursos eram destinados no âmbito da África Equatorial Francesa eram destinados ao Gabão, Congo e Chade, cabendo ao Ubang-Shari um papel de fornecedor de mão-de-obra, sem que houvesse preocupação em desenvolver uma infraestrutura mínima para a população local.

De acordo com KAH (2013), o tráfico de escravos por árabes e o colonialismo francês vão ser elementos centrais na compreensão do status problemático da região do Ubangi-Shari. Outro fator importante foi a fase em que as colônias do Ubangi-Shari e do Chade foram administradas conjuntamente, com os franceses priorizando a região o território chadiano. Esse histórico serve de justificativa para que em momentos posteriores lideranças do Chade se arvoresem para intervir na política do vizinho, notadamente com ações descoladas das demandas da população centro-africana.

A partir de 1928 a resistência armada começa a atuar no Ubangi-Shari mobilizada pelas perseguições e mortes de chefes locais da etnia Gbaya em decorrência da exploração colonial e do recrutamento compulsório para realização de construção de ferrovias. Um dos principais acontecimentos deste período é a Guerra do Kongo-Wara, que reuniu quase 50 mil apoiadores africanos e 5 mil soldados do contingente francês. O conflito durou cerca de três anos, com a vitória da metrópole e o deslocamento forçado de vários contingentes populacionais para áreas de maior controle.

A partir deste movimento, as ações em prol da descolonização do Ubangi-Shari começaram a se tornar sistemáticas, alternando posturas de maior composição política com o uso eventual da força. Um dos elementos mais destacados neste processo é um padre, o primeiro nativo da região a ser ordenado. O padre Barthélemy Boganda funda o Movimento para Evolução Social da África Negra (MESAN) em 1950, mas três anos antes já fora eleito para a Assembleia Nacional (LE VINE, 1965).

A constituição do MESAN tem relação direta com a onda pan-africanista que reforça a africanidade e a negritude. Tais movimentos entram diretamente em conflito com os interesses coloniais franceses e levam a metrópole a fomentar a criação de outras alternativas políticas que tentem contrapor o poderio do MESAN e, especialmente, de Boganda (LE VINE, 1965; LEGUM, 1999).

Desde o conflito de 1928, o movimento de resistência anticolonial no Ugandi-Shari é visto como uma ação quase messiânica. Isso se aplicava de modo direto a liderança de Boganda, especialmente por seu elo com a Igreja Católica, o que não diminuía o ímpeto da metrópole em tentar reduzir sua força política. A conduta colonial em relação a exploração dos recursos naturais mais valiosos, como ouro e diamantes, é centrada na aplicação total dos ganhos na metrópole, sem que mais uma vez a preocupação em relação ao legado para a população seja considerado.

Entre os anos de 1949 e 1953 foram várias as tentativas do governo francês de cassar o mandato de Boganda, sem lograr êxito. As denúncias de perseguição ao líder centro-africano acabavam fortalecendo cada vez mais suas posições diante da população local. Mesmo com a posterior ruptura em relação ao Vaticano, o líder centro-africano mantinha seu carisma intacto e nas eleições de 1957 seu partido obteve 97,4% dos votos, uma vitória esmagadora que o levou a condição de Presidente do Grande Conselho de África Equatorial Francesa.

Com tamanho respaldo popular, Boganda avançou em suas políticas nacionalistas, acelerando cada vez mais a busca por independência, cujo passo inicial seria a declaração unilateral em dezembro de 1958. Sem o reconhecimento da França, o próximo passo era construir as bases para uma ruptura que não prejudicasse as relações com a metrópole, fundamentais para a estrutura econômica centro-africana.

Em meio às negociações e ao estabelecimento de seu governo, Boganda foi vitimado por um desastre aéreo cujas causas nunca foram esclarecidas, com denúncias da mídia francesa sobre possível sabotagem sendo proibidas de circular no Ugandi-Shari, o que reforçou em vários setores da sociedade centro-africana a desconfiança sobre a perda de seu líder. Quem substituiu Boganda na condução do processo de reconhecimento da independência do Ugandi-Shari é seu vice, Abel Goumba (LE VINE, 1965; LEGUM, 1999).

Se o nacionalismo de Boganda evitava associações às ideologias em voga na macroestrutura bipolar, evitando que qualquer tipo de justificativa baseada na Guerra Fria servisse de esteio para bloquear o movimento de libertação da futura República Centro-Africana, a posição de Goumba era de adesão ao socialismo soviético, oferecendo aos franceses o caminho para gradualmente enfraquecer a posição do novo governo perante o ocidente e apoiar as alternativas políticas opositoras, mesmo que se valendo de meios não democráticos (CARAYANNIS E LOMBARDI, 2015).

4.2 A República Centro-Africana

Se no vizinho do sul, a transição para a autodeterminação se dá de modo descontrolado, mas com os personagens principais da luta anticolonial presentes e mobilizados para pressionar os belgas e não retrocederem, no caso da República Centro-Africana a morte de Boganda faz da passagem da autonomia interna para a independência um período em que a instabilidade passa a ser a tônica.

Mapa 5 - O Estado Centro-Africano independente



Fonte: AFRICA FEDERATION OF FREE STATES, 2017

A maior capacidade política e o apoio militar obtido por Dacko o coloca na condição de primeiro presidente do país a partir de 1960. Outro fator que o destaca em relação a seu principal opositor, Abel Goumba, é o lado da Guerra Fria no qual se posicionou. Dacko era próximo dos franceses e, por conseguinte, um opositor da escalada comunista que avançava pelo continente com a simpatia de lideranças de proeminência continental como Kwame Nkrumah e Patrice Lumumba. No caso da RCA, estar próximo da ex-metrópole era condição, o que se faz visível com a assinatura de acordos militares que deixam aberta a porta para futuras intervenções.

Atendendo tais requisitos, Dacko se afirmava como o homem certo para conduzir a política centro-africana (GAGLIARD-BAYSSE, 2009).

Diferente do que acontece em várias dos novos Estados que surgem na África da descolonização, na RCA a independência é marcada pela presença de uma série de colaboradores franceses que atuam como consultores do governo Dacko. Era uma forma diferente de lidar com um problema comum a todos, a falta de quadros qualificados para operar a máquina estatal.

Com o Ocidente oferecendo relativo respaldo, limitado por conta do desinteresse em relação ao país e a efervescência em outras regiões do continente, Dacko não tardou em adotar posturas antidemocráticas. Era uma resposta a oposição que criticava a relação intensa com os franceses e a apropriação do Estado por uma elite que partilhara do poder durante o período colonial somada a novas figuras que emergem neste processo e vão gradualmente sendo cooptadas pela estrutura de poder liderada por Dacko.

Com efeito, em seu primeiro ano o presidente suspendeu a constituição, aprovou várias leis que restringiam as liberdades individuais, impôs um regime de partido único e colocou Goumba em prisão domiciliar sem uma acusação formal. Por outro lado, começava a se tornar perceptível para os franceses que a máquina estatal operava para interesses econômicos específicos, marcando uma onda de corrupção que avançava a revelia (ou com a conivência) dos vários consultores franceses que serviam ao governo centro-africano.

Naturalmente, o fardo do custo crescente da operação do Estado centro-africano vai recair sobre os setores produtivos, especialmente os camponeses. Ainda no primeiro ano de Dacko no poder, o governo francês condicionou a manutenção da ajuda econômica a um plano de ajustes. O resultado foi um aumento dos impostos que somou os trabalhadores rurais a oposição que se via perseguida desde a independência.

As escolhas econômicas e políticas de Dacko isolavam o presidente e afirmavam sua incapacidade de governar o país. Ao cogitar abrir mão do poder para uma das lideranças militares, o Coronel Jean Izamo, Dacko abriu espaço para uma disputa dentro do exército na qual prevaleceu o Coronel Jean-Bedel Bokassa, um oficial emergente. O golpe ocorreria no último dia de 1965 sem resistência, o que não impediu que Bokassa assassinasse Izamo e vários apoiadores de Dacko, que foi poupado por ser da mesma etnia que o novo líder centro-africano.

4.3 Bokassa, da República ao Império

Com o argumento de livrar o país das amarras da corrupção, o golpe do Ano Novo foi recebido de forma positiva pela população. Bokassa viu sua popularidade manter-se elevada com as medidas que visavam criar condições para melhorar a produtividade e lucratividade dos produtores agrícolas. Em paralelo, Bokassa aponta na direção de uma política de modernização ancorada na urbanização, nas obras de grande impacto visual, mas sem grande utilidade prática.

Em paralelo ao movimento de conquista da legitimidade, outro desafio para o novo regime era a relação com os franceses. A visão sobre Bokassa na ex-metrópole era muito negativa por conta da forma violenta de ruptura adotada pelo militar centro-africano. Não demorou muito para que a aproximação ocorresse e Bokassa se tornasse um aliado de primeira hora da França na África Central. Conforme os governos se sucediam na França, mais intensa era a relação com o governo centro-africano e maior era a tolerância com os movimentos totalitários de Bokassa. De acordo com o INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2007, p. 5) até a chegada de Valéry Giscard ao Palácio do Eliseu, Bokassa se proclamou presidente vitalício e assumiu pessoalmente o controle de dez ministérios, além da presidência. Para um aliado que outrora se preocupava com a corrupção no parceiro africano, a postura agora era evitar qualquer tipo de contrariedade.

A partir do governo Giscard, o que se vê é uma relação pessoal entre os presidentes da França e da RCA muito instrumentalizada por Bokassa. Em verdade, a habilidade do líder centro-africano era refletida nos movimentos para se aproximar de figuras dos mais diferentes matizes políticos de modo a obter recursos para um país que rapidamente volta a sentir o peso de novas escolhas econômicas equivocadas.

Se externamente os movimentos de Bokassa dão resultado, no âmbito doméstico o impacto da crise econômica criava ruídos e a pouca contestação visível foi suficiente para que uma campanha de perseguição a opositores tivesse início. Como resultado, milhares de pessoas foram assassinadas sem efetivas contestações do país berço dos Direitos Humanos. Pelo contrário, manifestações mais efusivas na Assembleia Nacional causavam a ira de Bokassa, com ameaças de ruptura que eram revertidas com a concessão de ajuda financeira a República Centro-Africana.

O ponto alto da postura extravagante e autoritária de Bokassa foi a adoção da monarquia com a criação do Império Centro-Africano, do qual se declarou imperador, em 1976. Era uma mudança sensível na constituição que se deu sem qualquer diálogo com o parlamento. Os gastos para a sua coroação, no ano seguinte, correspondiam ao orçamento anual do Estado e em parte

foram arcados pelo governo francês. Toda ostentação dos festejos do agora imperador Bokassa contrastava com a condição de vida paupérrima da população local, suscitando questionamentos em setores políticos franceses e, mesmo com toda violência, entre lideranças opositoras centro-africanas.

O resultado é o início de uma mobilização de base mais institucional, liderada por um dos ex-primeiro-ministros de Bokassa, Ange-Felix Patassé. Em janeiro de 1979 foi criado o Movimento para Libertação do Povo Centro-Africano. Gradualmente este movimento vai ganhando apoio de organizações de estudantes e trabalhadores, que passam a ser alvo preferencial da violência estatal. Um dos exemplos foi o massacre de Ngaragba, quando centenas de estudantes foram espancados, torturados e mortos após protestarem contra Bokassa. A repercussão deste caso danificou ainda mais a imagem do ditador na França, levando Giscard a impor uma quarentena nas relações com o país africano e posteriormente apoiar um golpe que colocaria de volta no poder o primeiro presidente, David Dacko.

4.4 Dacko e a ruptura de Kolingba

A opção dos franceses por Dacko em vez da oposição liderada por Patassé dizia respeito a retomada da ordem constitucional, rompida com o golpe dado por Bokassa em 1965. O problema é que, se muita coisa mudara no país, a incerteza de Dacko em relação a sua capacidade de governar o país, agora em condições ainda mais precárias após 14 anos de pilhagem e violência política, era a mesma. Além disso, a satisfação pelo fim do regime ditatorial de Bokassa duraria pouco tempo, com a população ainda trazendo na mente os tempos difíceis sob a liderança hesitante de Dacko. Neste sentido, a partir de 1979 quem sustenta o novo velho regime é, primeiramente, o exército francês e, a seguir, os recursos que vinham de Paris para dar alguma viabilidade ao governo que (re)iniciava.

O governo interino não durou mais de dois anos. Dacko seguia com seus problemas de depressão e, mesmo vencendo as eleições de 1981, voltou a repassar o poder para os militares, desta vez para André Kolingba, que formaria o Comitê Militar para Recuperação Nacional (CMRN). O apoio dos militares franceses era central para lidar com as ameaças que os movimentos opositoristas representavam. Membros do serviço secreto francês evitaram um golpe liderado por Patassé em 1982 e passaram a conduzir os assuntos de Estado.

Kolingba não tinha problemas em transferir responsabilidades para os franceses, mas decidira usar a máquina estatal para perseguir seus opositores e os adversários de seu grupo étnico, Yakoma. Em paralelo, há um movimento do presidente na direção de ocupar as posições

estratégicas do governo com pessoas de sua etnia. Em seus doze anos no poder, Kolingba dedicou atenção especial a sua origem militar, inflando o contingente Yakoma nas forças armadas centro-africanas e deixando um legado de etnicismo e divisionismo que passou a ser sentido a partir dos anos 1990. É neste momento que as rusgas entre o norte e o sul do país começam a se avolumar. Como diziam os centro-africanos era o povo da savana (ao norte) contra o povo do rio (ao sul).

De acordo com TOULABOR (1995), o fim da Guerra Fria marca a chamada *paristroika*, em referência a abertura política ocorrida na União Soviética que deixa suas áreas de influência com autonomia para caminhar em direção a regimes políticos que atendam os anseios de suas populações. A *paristroika* seria a redução do envolvimento direto da França nas questões políticas dos países francófonos na África. Em relação a RCA isso era especialmente central dada a relação umbilical que o país mantivera com sua ex-metrópole até então.

O resultado desta revisão de políticas e prioridades na França foi a perda de sustentação do governo Kolingba e a gradual abertura política. A verdade é que já no imediato pós-Guerra Fria as condições para obter recursos, especialmente financeiros, dos franceses era a democratização, mas isso implicava na grande possibilidade de derrota do atual presidente e de incerteza no país. A estrutura de governo paralelo francês que liderara a RCA desde a queda de Bokassa começou a ser desmobilizada e, com isso, a onda democrática avançava apesar de todos os esforços de Kolingba para boicotá-la.

4.5 Patassé e a democracia efêmera

O resultado foi a vitória de Ange-Felix Patassé sobre Abel Goumba, dois personagens experientes que refletem a pouca oxigenação política do país após anos de golpes e centralização política baseada em violência e cooptação. Patassé venceu se valendo de uma campanha de base demagógica e de ataques aos termos da relação histórica entre a RCA e a França.

De fato, pela primeira vez desde a independência houve uma manifestação popular efetivamente democrática e sem indícios de fraude. A dimensão deste processo político era a forma como Patassé o recebera. Para o novo presidente, tal legitimidade mais parecia uma espécie de carta branca para governar. Seus opositores, especialmente os ex-presidentes Bokassa, Dacko e Kolingba, passaram a usar a questão étnica para atacá-lo, enfatizando especialmente que pela primeira vez um Sara-Kaba (norte) assumia o poder central. A oposição formou o Conselho Democrático dos Partidos de Oposição (CODEPO), que liderou a pressão

pelo pagamento dos servidores públicos. Com Patassé alimentando a quizila, a questão étnica assumiu definitivamente o papel de polarizadora política no contexto centro-africano.

A escolha do novo presidente em dar azo ao papel das identidades étnicas no debate político era um erro, especialmente ao observar que suas forças armadas eram de imensa maioria Yakoma graças a toda mobilização feita por Kolingba. Ao reestruturar a Guarda Presidencial e transferir os Yakoma para o exército, o descontentamento foi significativo e aumentou ainda mais com a chegada dos Sara-Kaba para constituir a força de segurança pessoal de Patassé. O resultado foi uma sequência de enfrentamentos entre as forças armadas e a Guarda Presidencial, três movimentos de amotinação das FACA entre abril e novembro e a escalada do conflito com o crescente número de mortos e feridos, e um debate sobre o papel da França na crise que se instalou na República Centro-Africana em 1996.

Em meio ao dilema de não intervir e ser acusada de mudar uma posição histórica por estar no poder um líder que reiteradamente se manifestou contra a conduta dos franceses na RCA ou de intervir em favor de um governo que reforçou a dimensão étnica das disputas políticas e manteve uma estrutura de corrupção que inviabilizava a operação adequada do Estado centro-africano, a opção francesa foi declarar seu apoio a ordem constitucional e mobilizar seus aliados regionais para agirem de modo a garantir alguma estabilidade a partir de um acordo de paz entre as forças armadas e o governo. Em linhas gerais era a gradual transferência de responsabilidade em meio a necessidade premente de se desvincular dos resultados de décadas de política intervencionista que culminaram em uma disputa fratricida entre integrantes de diferentes etnias.

Em janeiro de 1997 as partes beligerantes chegam a termos e é criada a Missão Interafricana para Supervisão dos Acordos de Bangui (MISAB). É o primeiro passo dado pelos franceses para sua retirada. A missão conta com a participação de países africanos francófonos e o financiamento e apoio logístico dos franceses. A ideia era gradualmente reduzir seu envolvimento direto por meio do envolvimento mais intenso das ex-colônias francesas. O resultado é positivo apesar da violência usada pelas tropas da MISAB para retaliar o assassinato de um de seus soldados. Esse padrão de atuação replica uma prática adotada pela França durante as rebeliões nas FACA e gera uma nova onda de confrontação com os opositores em Bangui.

Em meio a instabilidade, o governo francês anuncia uma reforma para ampliar a profissionalização de suas Forças Armadas e a utiliza como justificativa para desmobilizar suas tropas e fechar suas bases em Bangui e no interior da RCA. A presença francesa se restringe a 200 homens que atuam para respaldar a MISAB. Em meio a crise, o presidente Patassé se sente traído pelo aliado histórico e, sem romper formalmente com a França, vai buscar nos Estados

Unidos algum suporte militar e financeiro, mas seus pedidos sequer são respondidos pelo Departamento de Estado.

Apesar das críticas sucessivas por parte do governo da RCA, o objetivo francês continuava sendo exercer influência sem uma presença física vinculante. Isso fica claro com os esforços da chancelaria francesa para obter a aprovação no Conselho de Segurança da Missão das Nações Unidas na República Centro Africana (MINURCA), uma operação de paz com 1350 soldados e que pouco a pouco assumiria as atribuições da MISAB, atuando nas áreas de confrontação e apoiando a realização das eleições parlamentares e para a presidência.

Com a presença das tropas internacionais o pleito para o legislativo é realizado em novembro de 1998, com o Movimento pela Libertação do Povo Centro-Africano (MLPC), de Patassé, sendo o partido mais votado, mas sem conseguir obter a maioria dos assentos. Com os demais partidos formando uma coalizão majoritária, restou ao presidente a opção de governar por meio de decretos, ignorando o parlamento e preparando o terreno para a eleição presidencial do ano seguinte.

Em setembro de 1999 a RCA realizou o processo eleitoral que reelegeu Patassé com pouco mais de 51% dos votos em primeiro turno. Apesar da oposição ter rejeitado o resultado, observadores internacionais não identificaram, problemas suficientes que indicassem uma fraude sistemática e deliberada. Com a realização do processo democrático a MINURCA foi desmobilizada em abril de 2000, sendo substituída pelo Escritório de Apoio ao Peacebuilding na República Centro-Africana (BONUCA). Se a missão de paz concluída tinha capacidade militar para garantir um mínimo de estabilidade no país, a nova estrutura da ONU em Bangui era composta por 70 funcionários civis e nenhum recurso armado.

Em um país com graves problemas econômicos, a falta de pagamento dos servidores públicos continuava sendo recorrente, com alguns setores chegando a ficar 30 meses sem receber. Isso leva a uma aproximação dos trabalhadores com os partidos opositores, que organizam uma greve geral que dura 5 meses e paralisa o país. No final de 2000 a oposição faz um apelo pela renúncia de Patassé, ignorado pelo presidente. Essa mobilização gradualmente escala para ações mais violentas até a realização de um atentado contra a residência presidencial em maio de 2001.

A tentativa de golpe é seguida por duas semanas de intenso confronto em Bangui e pela dúvida sobre quem era responsável pela ação. O general Kolingba inicialmente se manifesta como líder dos ataques, mas sua fala é contraditória. A resposta do governo é retomar a perseguição étnica, atacando os Yakoma e levando diversas pessoas a fugirem para o Chade.

Patassé também identifica que há uma relação entre a FACA e a tentativa de derrubá-lo e acusa seu ministro da defesa, Jean-Jacques Demafouth, de ser a pessoa por trás do atentado.

Demafouth era uma figura de destaque nas forças armadas e vinha conduzindo as diretrizes traçadas por Patassé até então, exceção feita a redução da Guarda Presidencial. Para o ministro, a continuidade da crise de pagamentos levaria a novas amotinações e uma crise ainda mais grave. Em 2001, Demafouth reduzira o contingente das FACA em 25% e da Guarda Presidencial em 33%, além de diminuir quase pela metade o número de Yakomas que compunham as forças armadas. Após investigação por setores do governo e do judiciário, o ministro foi inocentado.

Apesar de ter mirado na pessoa errada, Patassé estava certo ao identificar nas FACA a fonte de instabilidade. O responsável por isso, na verdade, era o Chefe do Estado-Maior, general François Bozizé. Após ser descoberto, ele foi expulso da corporação e fugiu para o Chade, se exilando posteriormente na França. A partir do exterior, Bozizé começou a articular um movimento opositor guerrilheiro.

Isolado em termos internacionais, o presidente replica a ação adotada por Bokassa e pede ajuda aos líbios, igualmente isolados, por meio da Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD). Esse movimento é visto de forma negativa pelos franceses e vai ter suas repercussões posteriores. Para aquele momento, contudo, não havia muitas alternativas para Patassé em meio a sua postura paranoica. Outra fonte de apoio para o líder centro-africano foi o envio de tropas do Movimento para Libertação do Congo (MLC), grupo rebelde que lutava na margem sul do Rio Ubangi.

A chegada de 300 soldados da CEN-SAD e dos rebeldes congolezes restringiu a capacidade dos apoiadores de Bozizé, mas foi duramente repudiada pelo governo francês, que pressionou Bangui a substituí-los por tropas da Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), composta por países francófonos e que naturalmente eram mais influenciáveis por Paris do que as forças de Kaddafi. A criação da Força Multinacional na República Centro-Africana (FOMUC) foi a primeira iniciativa de intervenção pela organização regional e permaneceria no país até 2008, apesar das diversas dificuldades para sua operação.

As tensões começam a crescer com as acusações entre RCA e Chade acerca de ataques na região de fronteira. Patassé acusa o vizinho do norte de buscar estender seu domínio para as áreas petrolíferas do país. Por outro lado, o presidente Deby acusa a RCA de cometer massacres contra chadianos em meio a sua campanha militar para controlar os territórios setentrionais. A verdade é que grupos armados da Chade operavam na região em apoio a opositores do regime de Patassé.

Em março de 2003, após uma complexa concertação entre Chade, Congo, RDC e Gabão, contando com a anuência de Paris, o general Bozizé derruba o presidente Patassé e assume o controle da RCA. Apesar das tropas da FOMUC estarem no país, não houve qualquer resistência, mas mesmo com a relativa calma a França envia soldados para garantirem a segurança dos europeus que viviam na RCA. Esse contingente acaba permanecendo no país, marcando a volta da presença militar francesa após pouco mais de 4 anos de ausência.

4.6 Crise, ruptura e a ascensão de Bozizé

Sem grande base política e com restrita capacidade militar, os movimentos iniciais de Bozizé estão atrelados ao apoio externo. Soldados chadianos atuam na segurança do novo presidente e no controle de Bangui. Ondas de violência a partir de roubos e saques cometidos pelas tropas de Deby são dissipadas pelos próprios chadianos com respaldo dos franceses. Pouco a pouco, Bozizé vai trazendo para perto de si políticos tradicionais e reeditando as políticas de concessões para realizar o Diálogo Nacional.

Essa iniciativa de estabilização fora iniciada ainda no governo Patassé, mas sem apoio parlamentar o ex-presidente não avançara na questão. Com o golpe de março de 2003, Bozizé criou o Conselho Nacional de Transição (CNT) e definiu o Diálogo Nacional como prioridade antes da realização de eleições em 2005. Em linhas gerais, a iniciativa priorizou seis temas: verdade e reconciliação; política e diplomacia; segurança e defesa nacional; economia e finanças; questões sociais; e organização e logística.

A atuação do presidente em meio ao processo de discussão é direcioná-lo para conquistar apoios para a eleição geral. Sem um vínculo partidário, Bozizé se apresenta como candidato independente ligado ao movimento Kwa Na Kwa¹ e vence o pleito em dois turnos com relativa facilidade. O resultado legislativo mostra uma grande fragmentação das forças políticas, com o partido mais votado tendo pouco mais de 10% das cadeiras do parlamento. Diante deste cenário, a negociação para construção da maioria reflete as práticas históricas de lideranças como Dacko, Bokassa, entre outros.

Apenas algumas semanas após as eleições presidenciais de 2005, um novo grupo rebelde surge no noroeste da RCA. Tratava-se do Exército para a Restauração da República e da Democracia (APRD), que reivindica a responsabilidade por ataques às FACA na fronteira. Na

¹ Movimento político que integrava diversos partidos e que foi criado para apoiar o presidente François Bozizé. Em 2009 as forças políticas se integraram convertendo o movimento em um único partido. Significa Trabalhe, apenas trabalhe na tradução livre do Sango, uma das línguas da RCA.

tentativa de restaurar a ordem, o presidente Bozizé enviou sua Guarda Presidencial, mas as forças leais ao presidente empreenderam represálias indiscriminadas contra civis e atrocidades tão abrangentes que ficou difícil de saber o que mais contribuía para o colapso da ordem pública: a atividade rebelde ou a política da terra arrasada implementada pelo exército. De acordo com Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários, cerca de 100 mil pessoas foram deslocadas e passaram a viver em condições precárias e em áreas ainda mais remotas por medo de sofrerem ataques pelos rebeldes.

A APRD era controlada por Patassé a partir do exílio, o ex-presidente estava no Togo quando seu grupo rebelde começou a realizar ataques contra as posições do governo. A linha de frente era liderada por Laurent Djimweï e Maradass Lakoué, oficiais próximos a Patassé que comandavam um número inconstante de soldados.

As tropas da APRD buscavam apoios para suas ações e se aproximaram dos *zaraguinas*, grupo de bandoleiros que realizava roubos e sequestros nas estradas do país. Com isso, os membros da APRD começaram a atuar também das ações de saques e outros crimes. Outro grupo menor da oposição a Bozizé era a Frente Democrática para o Povo Centro-Africano (FDPC), liderado pelo coronel Abdoulaye Miskine, que durante o governo Patassé foi encarregado de chefiar uma unidade especial para a pacificação do norte, em especial em relação aos Comandos do Chade. Seu envolvimento é limitado dada a sua baixa capacidade de mobilização de tropas.

Em setembro de 2006 uma segunda insurreição, desta vez no extremo nordeste do país, foi lançada pela União das Forças Democráticas para a Unidade (UFDR), uma coalizão de três grupos armados liderados pelo capitão Abakar Sabone, ex-membro da Guarda Presidencial de Patassé; o Major Hassan Justin, porta-voz do grupo; e Michel Djotodia, identificado como o líder da UFDR. Ambos viveram no exílio no Benim e, mesmo presos, continuaram a liderar o grupo rebelde por meio de contatos com as lideranças militares na linha de frente. Com as principais lideranças sob custódia do governo beninense, o comando operacional dos rebeldes da UFDR passou a Zakaria Damane, liderança política no nordeste da RCA.

A região de operação da UFDR é marcada por especificidades por se distanciar das estruturas de poder e influência de Bangui de diferentes formas. No aspecto religioso, a região de Vakaga é ocupada majoritariamente por muçulmanos, diferente do que ocorre em outras regiões do país, especialmente na capital. As lideranças regionais estão voltadas para ascendentes no Chade e no Sudão, especialmente na região de Darfur. O distanciamento em relação ao poder central se afirma pela dificuldade de acessar Bangui e pelo fato de poucas pessoas no nordeste falarem o Sango, a língua nacional da RCA. É a partir de uma área de baixa

capacidade de controle pelo governo que a UFDR vai operar, potencializando uma crise que já escalava com os eventos no Chade e no Sudão e seus impactos regionais.

A crise de Darfur e o conflito entre o Sudão e o Chade fazem com que o afluxo de armas para as regiões de fronteira seja crescente e isso tenha impacto direto nas capacidades dos rebeldes na RCA. O território centro-africano foi usado de diferentes formas entre 2005 e 2010: como base, refúgio seguro ou mesmo corredor de passagem para ataques surpresa. No entanto, a influência dos fatores externos era um problema menor se comparado a congruência de fatores estruturais subjacentes, como a pressão demográfica, a crise climática, os confrontos entre populações pastoralistas e sedentárias, a guerra como meio de vida por falta de outras alternativas e a escassez de bens públicos na ausência de um estado funcional.

No final de outubro de 2006, a cidade de Birao, uma das mais importantes do nordeste da RCA, foi atacada e tomada por cerca de cinquenta combatentes da UFDR. Com apoio logístico do exército francês, as FACA lançaram uma contraofensiva bem-sucedida no final de novembro. No entanto, em março de 2007, os rebeldes da UFDR voltaram a atacar a cidade. A crise escalou com a ameaça de sequestro dos conselheiros militares franceses que permaneceram na cidade, o que motivou a França a organizar uma operação militar (Merchet, 2007). Birao foi retomada, e dezenas de rebeldes foram mortos durante as operações de limpeza nas áreas circundantes. Após a crise, paraquedistas franceses permaneceram baseados na cidade, o que coage as lideranças de campo a repensar as operações na região. À luz desta nova situação, Zakaria Damane resolveu assinar um acordo de paz com o governo em abril de 2007, mas da prisão no Benim, Djotodia e Sabone rejeitaram o acordo.

Sentindo-se excessivamente dependente dos franceses, o presidente Bozizé vai buscar novos aliados desvinculados da ex-metrópole. Em março de 2007, ele assina acordos secretos com a África do Sul, confiando a seu novo apoiador a capacitação da Guarda Presidencial, e a uma cooperação militar, mais ampla e não especificada (Marchal, 2013a, pp. 8-10). Com esse movimento o presidente conseguiu alargar sua base internacional de apoio e sobreviver por mais tempo.

4.7 A ascensão de Seleka e o caos

Um conjunto de fatores explica o fim do regime de Bozizé. Em setembro de 2007, a ONU aprova a criação da Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade (MINURCAT). A iniciativa é uma resposta aos ataques de rebeldes sudaneses que operavam a partir de Darfur e invadiam os vizinhos a leste. As questões militares da MINURCAT, contudo,

ficaram inicialmente a cargo da Força da União Europeia (EUFOR - Chade/RCA), que operou na região entre março de 2008 e 2009. A presença da EUFOR era mais um movimento da França para liderar os esforços de paz na região, especialmente em relação ao Chade.

Pouco depois da chegada das tropas europeias, a FOMUC foi substituída por uma nova força regional, a Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana (MICOPAX). Sob os auspícios da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS), a MICOPAX tinha mais atribuições que a FOMUC, na medida em que seu mandato incluía a consolidação de um clima de paz e estabilidade, a promoção do respeito aos direitos humanos, o suporte ao desenvolvimento do processo político e da reconciliação nacional, o apoio ao processo eleitoral vindouro e a coordenação da ajuda humanitária, bem como o enfrentamento das epidemias. Tudo isso com um contingente de 371 militares e um componente civil limitado, além do financiamento por parte da União Europeia (MEYER, 2009)

Em Bangui, as chamadas políticas familiares se tornaram cada vez mais penetrantes, com diversos parentes de Bozizé ocupando cargos e sendo eleitos para o parlamento. Essa apropriação do Estado apontava na direção de seu uso para interesses privados em meio a uma deterioração crescente das condições de vida e da capacidade de garantir a segurança da população. As infraestruturas foram colocadas sob controle dos filhos de Bozizé e o desmantelamento do setor de segurança iam na direção contrária das necessidades para enfrentamento dos grupos rebeldes.

Em meio a questionamentos da política doméstica, a ação internacional de aproximação junto a África do Sul foi vista por Idriss Déby como uma traição. A exasperação do líder chadiano era compartilhada por líderes regionais francófonos e, ainda mais, por Nicholas Sarkozy e depois por François Hollande em Paris. Para atrair o apoio de Pretoria, Bozizé concedeu a exploração de recursos naturais para diversas empresas sul-africanas, contrariando especialmente os interesses franceses.

Em meio a protestos relativos a conduta do governo, Bozizé se declara vencedor das eleições em 2011. As alegações de fraude são intensas e mobilizam diversos setores da sociedade centro-africano. O presidente, contudo, ignora as pressões da comunidade internacional por transparência no pleito e inicia uma campanha de perseguição a seus detratores. O volume de contestações abriu caminho para a rebelião armada.

Em meio a escalada da crise no vizinho do sul, Idriss Déby desempenhou um papel fundamental na derrubada de François Bozizé. As motivações não ficam claras, mas Déby não apenas se afastou do presidente da RCA como forneceu dinheiro e armas para os rebeldes. Apesar das evidências ele nega qualquer papel ativo nos eventos que levaram à queda de

Bozizé. Segundo ele, a rebelião armada varreu o descontentamento geral no caminho do nordeste para Bangui. O que sobrou de um país empobrecido, em particular a juventude urbana desempregada, atendeu apelo às armas e juntou-se à marcha em Bangui, armados com machetes, arcs e flechas.

Em dezembro de 2012, a UFDR foi refundada como Seleka, termo para ampla aliança em Sango. O grupo se juntara a Convenção dos Patriotas pela Justiça e Paz (CPJP) e ainda obtivera apoio de setores de outros grupos como a União das Forças Republicanas (UFR) e Aliança pela Refundação (A2R). Combatentes chadianos, guerrilheiros advindos da crise de Darfur e rebeldes pesadamente armados aderiram ao grupo. Era um momento de transformação para sociedades islamizadas, muito impactadas pela Primavera Árabe. Os Seleka, contudo, estavam unidos apenas por motivos muito específicos: a rejeição intransigente do regime de Bozizé e a perspectiva de compartilhar entre eles o rescaldo de país desestruturado.

Para sustentar o movimento para tomada do poder, o Seleka controlava grandes áreas produtoras de diamante no nordeste da RCA. Com esses recursos a cooptação de combatentes chadianos foi ampliada e a prática de pilhagens e saques passou a ser recorrente.

A insurgência ganhou força a caminho para Bangui, mas seus militantes ficaram ainda mais frustrados quando, em dezembro de 2013, o avanço foi interrompido já nas proximidades da capital. Sob a pressão internacional para prevenir mais uma tomada violenta, as forças de paz da MICOPAX atuaram para evitar nova confrontação. Após a mobilização da missão, um acordo de paz foi negociado em Libreville e Bozizé permaneceu presidente, mas teve que aceitar não só um opositor como primeiro ministro, Nicholas Tiangaye, mas também Michel Djotodia, líder Seleka, como ministro da Defesa. Ao mesmo tempo, a guerrilha e a oposição se aproximavam de seu objetivo.

O acordo de Libreville acabou fracassando na medida em que nenhuma das partes fez cumprir o que fora negociado. Bozizé tentou desfazer o equilíbrio de poder utilizando os acordos militares com os sul-africanos e distribuindo armas para uma defesa popular de Bangui. Tais movimentos foram insuficientes pois os Seleka expandiram seu controle sobre o resto do país e, em 22 de março de 2013, cercaram a capital. Nas últimas horas antes de sua queda, em março de 2013, Bozizé pediu que Pretoria detivesse o avanço final dos rebeldes contra Bangui. A África do Sul mobilizou seu contingente militar na RCA e acabou sofrendo sua derrota mais esmagadora desde o fim do apartheid. Em menos de dois dias Bozizé fugiu para a República Democrática do Congo e a aliança rebelde assumiu o poder.

Michel Djotodia se declarou o novo chefe de Estado, enquanto, fora do palácio presidencial, Bangui era um retrato do caos. Livre de uma cadeia de comando ou de qualquer

outra restrição disciplinar, a última safra de libertadores estava buscando vingança e ganhando sua vitória. Os homens armados, que vieram do mundo muito diferente do nordeste da RCA, retratavam uma mistura confusa de seu antigo complexo de inferioridade e segregação com seu novo senso de direito. Era o fim do tempo de opressão que isolava física e culturalmente os islâmicos do nordeste do país. Logo, a seus próprios olhos e aos olhos de suas vítimas, sua identidade grupal passou a ser definida em termos religiosos.

A falácia baseou-se no pressuposto de que os muçulmanos tomaram o poder e para piorar as coisas, os não-muçulmanos tendiam a perceber os muçulmanos como estrangeiros disfarçados de centro-africanos com objetivo de participar das decisões concernentes ao país. Como aponta ISAACS-MARTIN (2017), definir os conflitos na RCA sob o aspecto religioso não é apenas reducionista, mas um equívoco e uma ingenuidade que normalmente advém da dicotomização dos conflitos, ignorando as coalizões temporárias que são feitas e desfeitas por diferentes grupos étnicos e religiosos. Neste momento, a fé tornou-se um critério para definir quem deveria viver e quem deveria morrer. Pela primeira vez na história independente da RCA, a religião tornou-se um campo político de alavancagem. Mas, bem como a questão étnica na década de 1980, a politização da religião não veio do nada. A divisão muçulmano-cristã teve profundas raízes históricas na África Central e ressoou poderosamente com a geopolítica do presente, com conflitos que levaram a massacres em Darfur e posteriormente a divisão entre Sudão e Sudão do Sul após décadas de guerra civil.

Sem interesse dos atores externos, os líderes africanos tentaram apoiar a transição para o novo governo na RCA. Com divisões, o resultado foi o reconhecimento de Djotodia como líder de um governo de transição que posteriormente realizaria eleições. Até setembro de 2013, quando Djotodia dissolveu oficialmente o Seleka em reação aos muitos crimes cometidos em seu nome, os eventos dramáticos na RCA não atraíram muita atenção internacional. O movimento fragmentou os grupos rebeldes e reduziu a influência de Djotodia sobre algumas facções que começaram a atuar de acordo com seus interesses específicos. Até este momento, as atenções do governo francês estavam voltadas para a crise no Mali, reflexo de ataques contra alvos internacionais ainda na Argélia. A escalada jihadista ameaçava chegar a capital, Bamako, o que fez a França intervir com 4.000 soldados. É neste momento que a escalada de violência na RCA passa a chamar atenção.

Os números mostram um terço da população forçada a deixar suas casas e um contingente significativo de pessoas buscando refúgio, além da falta de dados sobre as vítimas fatais dos enfrentamentos. O pouco que as políticas de privilégios familiares, seguidas da marcha Seleka e dos enfrentamentos entre as facções ex-Seleka, haviam deixado do aparelho

estatal e da autoridade estatal praticamente desapareceu. A apropriação dos recursos do Estado pelo presidente e sua *entourage* era crescente e contrastava com o atraso no pagamento dos servidores e a perda de capacidade de atuação das FACA.

Em novembro de 2013, Paris começou os preparativos para uma ação militar limitada em sua antiga colônia, a Operação Sangaris. O conselheiro especial da ONU para prevenção de genocídio, Adama Dieng alertou para a necessidade de atuação em virtude do caráter sectário dos ataques perpetrados na RCA. Para Dieng a confrontação entre comunidades cristãs e muçulmanas poderia levar a um genocídio.

Em 5 de dezembro de 2013, a Resolução 2127 do Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a criação da Missão Internacional de Apoio Africano na República Centro-Africana (MISCA), substituindo a MICOPAX. Apesar de tratar-se de uma missão liderada pela União Africana, no mesmo dia, uma força expedicionária francesa foi deslocada para Bangui para restabelecer a ordem pública e proteger a população civil ao lado das forças de paz africanas que já estavam em o terreno e cujo número seria aumentado para 6.000. Depois de muitas discussões de bastidores, a União Europeia prometeu em fevereiro de 2014 também contribuir com 600 soldados para a operação internacional emergencial na RCA. Em 10 de abril de 2014, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu 15 de setembro de 2014 como a data da Missão Multidimensional de Estabilização Integrada das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA) para assumir o controle da MISCA.

Como as autoridades francesas admitiram prontamente em retrospectiva, Paris não teve a dimensão da crise na RCA até que suas forças estivessem no campo. O que havia sido concebido como uma operação de curto prazo para deter as extorsões perpetradas sob a regra de Seleka transformou-se em uma missão prolongada e de alto risco para prevenir confrontações violentas em um Estado religiosamente polarizada tão logo os primeiros soldados franceses chegaram ao país.

O próprio dia em que a Operação Sangaris foi lançada, em 5 de dezembro de 2013, uma força heterogênea de grupos de autodefesa de base e de membros isolados das FACA, que se desintegraram em facções de diversas filiações políticas, lançaram um ataque a Bangui para expulsar os Seleka e os ex-Seleka. Esta força tornou-se conhecida como 'Anti-Balaka', uma milícia cristã cujo nome deriva da palavra Sango - balaka - para 'machete'. Junto aos Anti-Balaka lutavam os apoiadores do presidente deposto Bozizé, membros da Frente pelo Retorno da Ordem Constitucional na RCA (FROCCA).

Mas os anti-matança eram tão propensos a matar civis como seus inimigos declarados. Pior ainda, sendo na maioria de Bangui e arredores, eles iniciaram uma perseguição aos

muçulmanos em grande parte da capital. Por medo de serem massacrados, mais de 100.000 islâmicos fugiram para o norte ou buscaram refúgio em Camarões e no Chade ampliando a crise humanitária.

Somando os efeitos da intervenção militar da França, a relativamente alta prioridade dada pela mídia internacional a crise na RCA, e a invasão das forças 'Anti-Balaka', o governo Seleka chegou ao fim em janeiro de 2014. Em uma reunião em cúpula de líderes africanos em N'Djamena, o presidente Djotodia e seu governo, ofereceram sua renúncia.

4.8 O Governo de Transição

Para conferir ao processo um traço de legalidade constitucional, o parlamento centro-africano e o Conselho Nacional de Transição (CNT), foram deslocados para a capital da Chade para acompanhar o processo político. Ao retornar a Bangui, o CNT escolheu entre oito candidatos um novo chefe interino de estado, Catherine Samba-Panza, a ex-prefeita de Bangui. Sua administração foi encarregada de reconstruir as bases do Estado e organizar eleições logo que tecnicamente possível e até fevereiro de 2015.

As negociações de paz ocorriam em paralelo com a presença das milícias em Brazaville. Em julho de 2014 um acordo de cessação das hostilidades foi assinado, voltado para a transição política iniciada meses antes e para as pressões internacionais por garantias de respeito aos Direitos Humanos, proteção aos civis e avanços na desmobilização das milícias. À mesa, sete grupos armados, entre eles os Anti-Balaka e os Ex-Seleka, além de grupos que seguiram apoiando Djotodia mesmo após a dissolução da aliança.

No entanto, com pouca ou nenhuma capacidade institucional e poder coercitivo, inteiramente dependente da comunidade internacional e de forças estrangeiras que ainda não tinham sido totalmente implantadas em agosto de 2014, o novo governo teve dificuldade em organizar uma eleição livre e justa em um país que ele nem controlava e tampouco nem administrado.

Com a efetivação da presença da MINUSCA, o processo de estabilização é direcionado para a contenção das forças combatentes, a construção da infraestrutura mínima para operação do Estado, além da realização das eleições definidas como prioridade pelo CNT a partir de sua interação com as Nações Unidas e figuras proeminentes da União Europeia.

Entre 04 e 11 de maio de 2015, uma das principais iniciativas de reconciliação foi realizada em Bangui. O chamado Pacto Republicano pela Paz foi a continuação política do Acordo de Paz celebrado em Brazaville meses antes. Durante o encontro, um acordo de

desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriamento foi assinado entre nove dos dez grupos envolvidos na onda de violência. O Pacto, contudo, vai tratar de questões relacionadas a: governança democrática, governança econômica e reforma institucional; restauração da autoridade estatal; justiça e reconciliação; paz e segurança; e desenvolvimento econômico e social. Sua principal contribuição é criar as bases para a realização de um referendo constitucional e de eleições gerais ainda em 2015.

Com a chegada de Samba-Panza ao poder, o desafio do novo governo era enfrentar a crise econômica e lidar com a violência política. Seus movimentos vão na direção de demonstrar que a inclusão e a reconciliação são prioridades ao trazer para seu governo elementos que faziam parte dos Seleka. A busca por legitimidade também envolvia a presença de lideranças políticas históricas. Seus movimentos foram bem recebidos pela comunidade internacional e pela população, apesar de muitos integrantes de seu gabinete não entenderem a dinâmica política centro-africana e desconhecerem a realidade das populações que vivem além de Bangui.

A crítica pela escolha de pessoas que tinham vivido mais no exílio do que na realidade confusa da RCA fez com que gradualmente a presidente se cercasse de assessores ligados a seus antecessores. Isso levou as críticas para uma outra direção, a da volta do clientelismo e da apropriação do Estado por pequenos grupos de interesse.

O saldo da transição foi positivo no sentido da realização das eleições ao final de 2015, com a vitória do ex-Primeiro Ministro Faustin-Archange Touadera, mas a violência continuou a ser um fator de desestabilização e o Estado centro-africano seguia servindo a uma pequena fração da população enquanto a maioria viva a precariedade cotidiana e a ameaça recorrente de uma guerra que mescla componentes étnicos e religiosos, ganhando contornos cada vez mais complexos para sua resolução.

4.9 Considerações Parciais

Se há um Estado em que a relação colonial parece não ter cessado, esse é a RCA. São poucos os anos em curta existência em que tropas francesas não estiveram no país para garantir a continuidade de um presidente ou para respaldar uma ruptura antidemocrática. É possível afirmar que o país vem em uma escala ascendente de instabilidade que culminou com uma onda de violência e caos com efeitos em uma parcela grande de sua população.

A crise na RCA soma uma escalada de violência sectária e étnica que tem raízes no tratamento desigual e nas práticas de perseguição a determinados grupos ao longo do tempo.

Naturalizando como premissa a ideia de que quem assume o poder deve trabalhar para o seu grupo e marginalizar os demais. Essa foi a dinâmica política recorrente no país desde Dacko e reflete as relações do período colonial. As crises nos vizinhos no norte somada a divisão religiosa já presente no país potencializa o divisionismo para uma nova dimensão e leva a um padrão de enfrentamento singular por seu nível de violência.

5 A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA RDC

Em suas quase seis décadas de independência, a República Democrática do Congo viu seu destino ser cruzado em pelo menos três diferentes oportunidades pela presença das Nações Unidas como ator responsável pela resolução ou gerenciamento dos conflitos ocorridos entre diferentes grupos de interesse, congolese e de outras nacionalidades vizinhas.

Para muitos analistas, um dos principais desafios da organização era identificar a janela de oportunidade para evitar que houvesse uma interferência nos assuntos domésticos, agindo assim em dissonância com as premissas da Carta de São Francisco. No entanto, desde a chegada dos primeiros capacetes azuis em Leopoldville em 1960 é factível conjecturar que mais complicado que lidar com os choques de interesses entre etnias, milícias e facções, é o processo de construção de consenso para atuação das Nações Unidas em situações de crise na periferia global.

O presente capítulo vai analisar a atuação da organização na RDC a partir da criação da MONUC, observando seu papel na construção dos acordos de paz e em sua efetivação, além da definição de suas prioridades a partir do Conselho de Segurança, das iniciativas do Secretário-Geral e das referências construídas no campo. Além disso, vai abordar a transição para a MONUSCO e a questão da estabilização em meio a outras atribuições já consolidadas no âmbito das missões de paz da ONU.

5.1 A ONU e a crise do Congo

Criada em 1960, a ONU, primeira missão das Nações Unidas para o Congo tinha por objetivo atuar em um contexto de instabilidade pós-descolonização. A missão foi estabelecida a partir do pedido do Presidente e do primeiro-ministro da República do Congo após uma série de motins nas Forças Armadas, liderados por grupos insatisfeitos, e a resposta imediata de tropas belgas que passaram atuar usando o argumento de garantir a segurança da população europeia e das propriedades dos europeus, mas que em poucos dias ocuparam várias cidades e avançaram na direção de dar suporte ao movimento secessionista das regiões do Katanga e Kasai.

Nesse sentido o estabelecimento da ONU em julho de 1960 conta com o apoio do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld mas acaba contrariando as expectativas dos líderes congolese, especialmente do primeiro-ministro Patrice Lumumba. Ao demandar a presença de uma operação de paz em seu país, o líder congolês vislumbrava que a intervenção das Nações

Unidas se desse de modo a expurgar, com o uso da força, tanto as tropas belgas quanto as forças que sustentavam o movimento de secessão no Katanga liderado por Tshombé.

Por outro lado, Dag Hammarskjold adotara uma postura de vínculo estrito a ideia de imparcialidade da missão e de uso das suas capacidades de negociação para resolução especialmente da questão do secessionista do Katanga sem o uso da força. Para o Secretário-Geral, a ruptura dos princípios das operações de paz implicaria em uma ameaça para sua continuidade como instrumento multilateral de atuação em questão de segurança. Hammarskjold tinha no Congo a perspectiva de construção da legitimidade e não estava disposto a medir esforços para que a partir dali as operações de paz se tornassem o principal mecanismo das Nações Unidas.

Percebendo esse movimento de que as tropas internacionais não agiriam militarmente, Lumumba decide buscar apoio e recursos militares com a União Soviética o que acaba motivando as forças ocidentais, especialmente os Estados Unidos, a atuarem direcionando as forças das Nações Unidas para impedir qualquer tipo de mobilização de tropas internacionais que não estivessem ligados a ONU. Mais uma vez isso ia contra a ideia de atuação pensada pelo Secretário-Geral para a ONUC.

Com a morte de Lumumba em fevereiro de 1961, as tropas da ONU passam a ampliar o seu escopo de atuação. Logo o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral vão estabelecer os novos termos para atuação da missão com a aprovação da resolução 161 abrindo espaço para uma postura mais incisiva na região do Katanga. Esse movimento se intensifica especialmente a partir de setembro de 1961 quando o Secretário-Geral Dag Hammarskjold morre em um acidente aéreo no Congo quando ia fazer uma visita de negociação ao líder secessionista Moise Tshombé.

Como a mudança no secretariado a postura da organização em relação a crise no Congo vai ser alvo de transformações, muito em virtude do vínculo próximo entre o novo Secretário-Geral, U Thant, e o governo norte-americano. De acordo com NZONGOLA-NTALAJA (2002), todos os planos para estabilização da situação do Congo foram elaborados por autoridades da Secretaria de Estado do governo americano e sempre passaram pela anuência do então presidente John Kennedy. É a partir desses novos planos elaborados em 1962 que as Nações Unidas passam a ter autorização para aplicar o uso da força com vistas a enfrentar e eliminar a ameaça de secessão da região do Katanga.

Ao assegurar a integridade territorial do Congo emerge o argumento de que a ONUC teria atingido os seus objetivos uma vez que tiveram sucesso em remover do território congolês as tropas internacionais que não tinham vínculo com a missão (FRANCIS, 2005). No entanto é

importante observar que as atribuições da ONUC iam além da questão da secessão e passavam pela necessidade de evitar a escalada de uma guerra civil no país algo que acabou acontecendo e que vai se estender mesmo depois da retirada das tropas da ONU em 1964 com o processo de enfrentamento entre diferentes grupos que lutavam pelo poder. O conflito vai continuar mesmo após o golpe dado por Mobutu, a partir daí a crise começa a arrefecer e há alguma estabilidade, mas com os custos que o governo Mobutu vai impor a ordem e a operação do Estado congolês posteriormente

Ainda observando a ação das Nações Unidas em meio a crise a ONUC representa uma missão a frente do seu tempo por trazer características que só seriam incorporadas ao escopo das operações de paz com o chamado Relatório Brahimi em 2000. Questões como a atuação em situações de conflito intraestatal e a relativização da ideia de imparcialidade no âmbito das operações de paz eram motivo de resistência e motivaram divergências entre Hammarskjold, Lumumba e outras lideranças congolêsas. Contudo, a política de poder das potências ocidentais abriu as portas para uma adequação dos termos de atuação da ONUC de modo a que ela servisse aos seus interesses e não necessariamente ao que seria melhor para os congolêses.

5.2 A ONU e a Primeira Guerra do Congo

A partir da dimensão do genocídio ocorrido em Ruanda em 1994, a região dos Grandes Lagos passou a ser objeto de atenção dos órgãos ligados a questões de segurança e de ajuda humanitária no âmbito da Organização das Nações Unidas. Os movimentos nesta direção são diversos e perpassam ações como a criação do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR), o envio de representantes do Secretário-Geral para a região, a participação nas negociações de acordos de paz e de cessar-fogo, bem como o estabelecimento de missões de paz.

É importante observar que este envolvimento vai se dar em meio a uma fase de transição das operações de paz, momento no qual a burocracia institucional ainda busca adaptar-se a uma nova forma de atuar, a uma nova relação entre as decisões tomadas pelos *decision makers* em Nova Iorque e as demandas que emergem diariamente dos problemas vivenciados por quem está na linha de frente, na operação de campo.

A crise na região, contudo, antecede os enfrentamentos em Ruanda. Ainda em 1993, um golpe de estado no Burundi culminou com o assassinato do presidente Melchior Ndadaye,

primeiro líder democraticamente eleito no país. Com a crise veio o enfrentamento entre tutsis e hutus, que colocou o país em um conflito sangrento de base étnica.

Mais uma vez a sombra das disputas étnicas pairava sobre a região dos Grandes Lagos. Na verdade, o genocídio vai impactar diretamente o Burundi na medida em que o país, já conflagrado desde 1993, teve seu presidente Ntaryamira assassinado junto do presidente de Ruanda em 1994 e passou a sofrer com os impactos do fluxo de refugiados ruandeses que tentavam fugir da carnificina no país vizinho. Em meio a toda esta crise regional, a guerra civil continuava a matar civis no Burundi. O país ainda vivenciaria um novo golpe de estado, em 1996, desta vez liderado pelo ex-presidente Pierre Buyoya. Apesar das críticas à forma como chegou ao poder, Buyoya acabou construindo um governo de inclusão étnica que diminuiu a escala da guerra civil no país.

Ainda antes do genocídio, as Nações Unidas estiveram formalmente presentes em Ruanda desde outubro de 1993, com a criação da Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (UNAMIR) a partir da resolução 872. Criada com o objetivo de supervisionar a implementação dos Acordos de Arusha¹, a operação foi formada a partir das características das missões tradicionais com algumas poucas inovações. Suas atribuições eram monitorar o cumprimento do cessar-fogo, apoiar a manutenção da segurança na capital, Kigali, e a coordenação da ajuda humanitária, implementar as iniciativas de desmilitarização incluindo a criação de uma zona desmilitarizada e a supervisionar a situação decorrente do encerramento do governo de transição e das eleições.

Sem ter a dimensão da escalada da tensão étnica no país, o Conselho de Segurança só se manifestou após a morte do presidente Juvenal Habyarimana e a partir daí as ações foram quase todas na direção de reduzir o escopo da missão em meio a escalada da violência no país. As opções na mesa eram a retirada da missão ou a diminuição do efetivo e do escopo, o que acabou sendo aprovado com a resolução 912 do Conselho de Segurança. Com isso, a missão ficou sem qualquer capacidade de conter o genocídio que avançaria pelos próximos três meses, com quase um milhão de mortos e centenas de milhares de refugiados e deslocados internos.

O reconhecimento da incapacidade de atuar por parte das Nações Unidas e dos membros do Conselho de Segurança ficaram refletidos na resolução 918, aprovada em meio ao genocídio, em junho de 1994, com o foco voltado para o apoio ao provimento de ajuda humanitária e o estabelecimento de áreas seguras para os tutsis e os hutus que tentaram evitar o massacre. A partir de novembro, o Conselho de Segurança coloca a UNAMIR como um braço de apoio ao

¹ Inserir dados sobre os acordos de Arusha 1993

ICTR e, ao mesmo tempo, um ator de maior presença na agenda de segurança no país africano e na reconstrução pós-conflito.

A hesitação inicial e a posterior inação em meio a uma onda de violência cujos efeitos ainda são sentidos nos dias de hoje mostraram que o histórico de equívocos cometidos pelos atores internacionais nas crises africanas continuava sendo sentido. Para SCHEFFER (2004), os Estados Unidos tiveram papel central na decisão de restringir ao máximo a presença da ONU em Ruanda durante o genocídio e isso se deve em grande medida ao fracasso da presença norte-americana na Somália dois anos antes. Em meio aos primeiros sinais de que o conflito se tornaria uma das maiores carnificinas do pós-Guerra Fria, o governo belga também iniciou movimentos para retirar suas tropas de Ruanda e desmobilizar a UNAMIR, o que acabou não acontecendo. As tropas que se mantiveram em Kigali, contudo, acabaram atuando para proteger ex-integrantes do governo e os estrangeiros que viviam no país e só a partir de primeira semana de junho, cinco semanas depois do início da matança, começaram a atuar na criação das áreas seguras e corredores humanitários. Muitas vezes as tropas atuavam à revelia das ordens do comandante da missão, General Dallaire (PRUNIER, 2009).

Importante observar que vários dos corredores humanitários foram estabelecidos levando os refugiados em direção a fronteira com a República Democrática do Congo, especialmente na região de Goma, na província do Kivu do Norte. Isso leva a UNAMIR a ter um papel no deslocamento da crise de segurança regional nos Grandes Lagos em direção a RDC. Até seu encerramento, em março de 1996, a UNAMIR foi incorporando atribuições de caráter mais político, muito em função dos impactos sofridos quando de sua redução de escopo ao longo do genocídio.

A partir de junho de 1996, com os efeitos da presença de refugiados ruandeses, com perpetradores do genocídio misturados com pessoas que apenas buscavam sobreviver após toda onda de violência, o Conselho de Segurança começa a manifestar-se diretamente em relação a RDC. É possível verificar uma postura reativa dos atores internacionais em relação ao desenrolar dos acontecimentos na região dos Grandes Lagos ao final dos anos 1990.

Em meio a situação dos refugiados, diversos países manifestam ao Conselho de Segurança sua preocupação em relação aos enfrentamentos que ainda ocorriam na região dos Grandes Lagos, especialmente na fronteira entre o leste do Zaire, Burundi e Ruanda. A preocupação do Secretário-Geral da ONU em seu relatório² de 29 de outubro estava centrada

² S/1996/887

no golpe de estado no Burundi, mas ao final, Boutros-Boutros Ghali fazia menção as repercussões nas províncias do Kivu do Norte e do Kivu do Sul, território zairiano.

É importante observar que entre junho e novembro, quando o Conselho de Segurança se manifesta pela primeira vez por meio de uma declaração de seu presidente, foram enviadas 15 comunicações de Estados-membros e do Secretário-Geral, além do relatório mencionado no parágrafo anterior. Em grande medida são as partes envolvidas na crise que se manifestam, além da União Europeia por meio de seus Estados-Membros. Esse elevado número de correspondências sobre a crise nos Grandes Lagos já apontava no deslocamento do epicentro do conflito, agora não mais no Burundi e sim no leste do então Zaire.

Em comunicação ao Conselho de Segurança ainda no final de outubro de 1996, o Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali mostra sua preocupação com a escalada de violência no território congolês. É como as Nações Unidas recebem a informação da crise dos Banyamulenge, crucial para a formação da AFDL e posterior tomada do poder por Kabila. Ghali nomeia o senegalês Ibrahima Fall como seu enviado especial para acompanhar de perto a situação e oferecer mais detalhes sobre a crise.

A primeira manifestação do Conselho de Segurança vai ocorrer no primeiro dia de novembro, com o pronunciamento de seu presidente, endossado pelos demais membros. É importante observar que esse tipo de iniciativa está abaixo, por exemplo, das resoluções, com seu poder vinculante. Normalmente os pronunciamentos do Presidente do Conselho de Segurança antecedem a aprovação de resolução em caso de escalada do conflito.

Em sua reunião 3708, o Conselho manifestou preocupação com a deterioração da situação na região, especialmente no que concerne aos impactos sofridos pela população civil. Um dos pontos que mais chama atenção é quando o pronunciamento trata do papel da comunidade internacional para evitar que o conflito na região escale. É interessante essa abordagem mais generalista e que, em alguma medida, descola do Conselho de Segurança sua responsabilidade em termos de manutenção da paz e da segurança internacionais.

Ainda em seu comunicado, o Conselho traz algumas referências tradicionais como a demanda por respeito a soberania e a integridade territorial da RDC, demandando que as partes em conflito se abstivessem de incursões além de suas fronteiras. Outro aspecto importante é a questão humanitária, na qual se percebe que as partes criavam dificuldades para a atuação das agências internacionais e das organizações não-governamentais. Neste sentido, há uma menção explícita a questão da repatriação voluntária dos refugiados e a garantia de sua segurança. O órgão máximo das Nações Unidas ainda ressaltou que a crise ameaçava a estabilidade regional

e que a resposta estaria na construção de um diálogo substantivo a partir do qual se criariam as condições entre os Estados para uma resolução pacífica da crise.

Por fim, em sua primeira manifestação, o Conselho de Segurança confere ao enviado especial do Secretário-Geral uma série de atribuições dentre as quais se destacavam a elaboração de um plano de redução das tensões entre as partes em conflito com vistas a um acordo de cessar-fogo, a negociação dos termos para que a ONU constituísse uma presença política na região, além de ressaltar o caráter complementar das ações de organizações regionais como a Organização da Unidade Africana (OUA) e a União Europeia (EU). Sua última atribuição era iniciar as tratativas para a realização de uma conferência sobre paz, segurança e desenvolvimento na região.

A pouca efetividade das iniciativas do Conselho pode ser medida pelas 10 novas correspondências enviadas ao órgão no espaço de uma semana entre sua reunião 3708 e a reunião 3710, na qual a resolução 1078 foi aprovada por unanimidade. Em linhas gerais ela reitera os pontos do comunicado de 01 de novembro, mas seu foco é iminente humanitário, com ênfase na proteção dos refugiados e deslocados internos, bem como na atuação das agências da ONU e as não-governamentais. Uma proposta recebida com bons olhos pelo Conselho neste momento foi a criação de uma força multinacional *ad hoc* com foco exclusivamente humanitário e que teria seus custos arcados pelos participantes e por contribuições voluntárias. A questão do financiamento reforça a indisposição dos membros do Conselho em envolver-se diretamente no enfrentamento da questão dos Grandes Lagos. Nesta resolução 1078, o Conselho de Segurança pede que o Secretário-Geral, seu enviado especial e a OUA atuem conjuntamente para viabilizar a conferência sobre paz, segurança e desenvolvimento.

Logo após a aprovação da resolução, o governo do Canadá se voluntaria para liderar a força multinacional humanitária, isso leva a uma nova resolução do Conselho, a 1080, que formaliza e define os termos e prazos de vigência da força em tela. Um ponto importante é a recuperação da questão do financiamento, colocando tal responsabilidade nas partes engajadas na força, além de sugerir um fundo que financie a participação de países africanos na iniciativa humanitária. É uma tentativa de legitimar a presença externa ao mesmo tempo em que condiciona as forças africanas a atuarem de acordo com o comando ocidental, tendo em vista sua dependência financeira.

Pouco menos de duas semanas após a aprovação da resolução 1080, o Canadá se manifesta pelo encerramento precoce da missão humanitária tendo em vista as dificuldades de

campo, o contingente limitado e a pouca oferta de contribuições voluntárias. Em meio a esta decisão, dezembro é um período em que a crise vai escalar ainda mais.

Ao final de 1996 começa a mobilização da AFDL, o que vai marcar uma onda de instabilidade na região. A marcha dos liderados por Kabila avançou com relativa velocidade em direção a Kinshasa sem que Mobutu tivesse efetivas condições de resistir dada a sua condição de saúde e todo o esforço que fizera ao longo dos anos para manter um exército incapaz de ser ameaça a seu governo. Sua opção acabara oferecendo a oportunidade para que seus vizinhos antagonistas mobilizassem suas forças e, se valendo de uma obscura liderança congolosa, derrubassem o ditador que liderara a RDC por mais de três décadas.

O fortalecimento da AFDL é visto pelas Nações Unidas de modo negativo na medida em que 20 correspondências sobre a crise no Zaire foram enviadas entre 18 novembro de 1996 e 07 de fevereiro de 1997. Neste dia, o Conselho volta a se manifestar sobre os enfrentamentos na região em sua reunião 3738, na qual a piora da situação é explicitada e as hostilidades são potencializadas com a presença de forças externas. Como visto anteriormente, em grande medida as forças da AFDL são compostas por contingentes ruandeses ligados ao presidente Kagamé. O temor dos membros do Conselho de Segurança se volta mais uma vez para a crise humanitária e temores de ocupação do território congolês por tropas estrangeiras. Também é perceptível a maior preocupação dos atores internacionais a partir da nomeação de Mohamed Sahnoun como Representante Especial da ONU e da OUA para os Grandes Lagos. Sua missão era negociar a distensão do conflito e a realização da conferência de paz, segurança e desenvolvimento vista como central no esquema de resolução de conflitos pensado no Conselho de Segurança.

A entrada de Sahnoun, um diplomata argelino com grande experiência em crises humanitárias, surte efeito rapidamente com a apresentação de um plano de paz, o chamado Plano dos 5 Pontos, composto dos seguintes compromissos:

- a) cessação das hostilidades de parte a parte;
- b) retirada das forças externas;
- c) respeito a soberania e integridade territorial do zaire;
- d) proteção dos refugiados e deslocados internos, com acesso livre e seguro para os provedores de ajuda humanitária;
- e) abertura de canais de diálogo, com posterior realização de eleições e de uma conferência de paz, segurança e desenvolvimento, como meios de resolução pacífica da crise.

A proposta do plano foi acolhida pelo Conselho de Segurança na resolução 1097, aprovada por unanimidade em sua reunião 3741, de 18 de fevereiro de 1997. Mesmo com a força do documento, o vínculo ao Plano dos 5 Pontos ficou restrito ao governo de Mobutu, sem que a AFDL desse qualquer resposta às Nações Unidas. Em verdade, o que se vê ao longo de fevereiro e já no início de março é o domínio da AFDL em áreas estratégicas do país, como Lubumbashi e Kisangani, com o avanço cada vez mais rápido em direção a Kinshasa.

Com isso, o Conselho se reuniu mais uma vez para discutir a questão dos Grandes Lagos no dia 7 de março, em sua reunião 3748, quando retoma a necessidade de envolvimento direto da comunidade internacional, citado em sua primeira manifestação ainda em novembro de 1996, para evitar a escalada da crise. A verdade é que ao pensar no enfrentamento entre AFDL e as Forças Armadas do Zaire, havia pouco mais a escalar já que em dois meses as forças lideradas por Laurent Kabila tomariam o poder no país.

Mesmo assim, o Conselho de Segurança reforça seu compromisso com o Plano de Paz dos 5 Pontos, elogiando o governo Mobutu por tê-lo aceitado. Em meio ao fracasso da missão *ad hoc* canadense e a indisposição dos ocidentais em tomar parte na resolução da crise, o Conselho tenta envolver de modo mais incisivo a OUA, apelando ao seu mecanismo de resolução e gerenciamento de conflitos e reiterando sua visão de que realizar uma conferência de paz, segurança e desenvolvimento era um ponto central para aliviar as tensões advindas dos enfrentamentos na região.

Ao longo do mês de março a crise se acentua com organizações humanitárias relatando a ocorrência de massacres étnicos na fronteira de Ruanda e Zaire. Ao mesmo tempo, as forças da AFDL também atuam de forma cada vez mais violenta. Novamente o Conselho de Segurança é chamado a se manifestar e o faz em sua reunião 3762, no dia 4 de abril, quando emite um novo comunicado no qual considera a situação dos refugiados como alarmante e pede que as partes cumpram suas obrigações perante o Direito Internacional Humanitário. Eram os sinais de que a violência advinda do conflito estava em níveis incontroláveis que levam o Secretário-Geral a enviar uma missão investigativa para verificar as alegações de massacre.

Contudo, antes da queda de Mobutu o Conselho de Segurança se manifestaria mais duas vezes. A primeira, em 24 de abril, na reunião 3771, manifestando preocupação com a piora na situação regional e com a falta de progresso nas ações de resolução pacífica e negociada. Mesmo sem qualquer resultado, o Conselho permanece vinculado ao Plano dos 5 Pontos e agora a investigação sobre as recorrentes informações que dizem respeito a massacres perpetrados por ambos os lados.

A última manifestação do Conselho vai ocorrer no dia 30 de abril, em sua reunião 3773, quando indica a satisfação pela aceitação de um encontro entre integrantes do governo e da AFDL, a partir do qual reitera seu compromisso com o Plano dos 5 Pontos. Em tese, o acordo começava a ser viabilizado com a concordância das partes em abrir um canal de negociação, mas na verdade tratava-se apenas de um estratagema da AFDL enquanto se aproximava de Kinshasa. Várias concessões foram feitas pelos rebeldes neste período e o próprio Conselho de Segurança reconheceu os avanços neste pronunciamento, apesar de ainda contestar a posição da AFDL em relação aos massacres.

Em menos de três semanas, Mobutu estaria fora do poder, mesmo ainda mobilizando manifestações de apoio por parte de aliados regionais, como ocorreu na Declaração de Libreville, enviada ao Conselho em 8 de maio de 1997. A mobilização política estruturada no documento aprovado na capital gabonesa era tardia e a capacidade das tropas do governo em resistir praticamente não existia mais. Ao final de maio, Laurent Kabila já era o novo presidente do ex-Zaire, agora República Democrática do Congo.

A mobilização das Nações Unidas em meio a queda de Mobutu esteve atrelada, num primeiro momento, a questão humanitária dos refugiados ruandeses. Quem avança um pouco mais em relação a dinâmica política da RDC em meio ao avanço da AFDL no plano internacional é o governo francês. Para PRUNIER (2009) esse movimento ressalta o engajamento da França na região e representa uma tentativa de evitar que um aliado estratégico, mesmo que já debilitado, fosse perdido e a balança de poder na África Central deixasse de pender para o berço dos direitos humanos. Sem o respaldo dos demais parceiros ocidentais no Conselho de Segurança, especialmente dos coube a França tentar minimizar suas perdas.

Havia uma percepção de que com o apoio dos Estados Unidos, teria sido possível implementar uma ação para resguardar o governo Mobutu e evitar a ascensão de Kabila, mas os debates no âmbito do Conselho de Segurança foram bloqueados de modo a que nenhuma resolução sobre o país ou a região dos Grandes Lagos tenha sido aprovada em 1997, mesmo com o tema sendo tratado pelos diferentes Estados que presidiram o Conselho entre fevereiro e maio. Com os Estados Unidos presidindo o Conselho, a manifestação foi mais genérica, voltada para o continente como um todo e afirmando o compromisso do CSNU com a estabilidade a partir de medidas como a diplomacia preventiva, a ajuda humanitária, as operações de paz e a promoção do desenvolvimento econômico.

CASTELLANO DA SILVA (2013) vai apontar na direção de uma disputa entre França e Estados Unidos por influência na África Central que se reflete nas posições antagônicas adotadas por ambos em relação a RDC. Sem capacidade de sustentar seu aliado, os franceses

vão gradualmente estabelecer interlocução com figuras influentes no gabinete de transição de Kabila e tentar uma aproximação nos moldes da estabelecida com seu antecessor por meio de fluxos de ajuda financeira e militar.

Em paralelo a isso, o movimento norte-americano é na direção de um maior respaldo a Ruanda, especialmente a partir do momento em que começam a eclodir as críticas do governo ruandês sobre a incapacidade, ou indisposição, de Kabila em conter os ataques contra os tutsis em território congolês e mesmo controlar as fronteiras para evitar incursões além da fronteira. Da mesma forma, não há movimentos significativos por parte de Kabila para entregar os integrantes das Forças Armadas Ruandesas e de milícias como a Interahawme, sendo muitos desses ex-combatentes integrados ao exército congolês.

A verdade é que depois de abril de 1997, mesmo com as tensões regionais crescentes já ao final do ano, o Conselho de Segurança só volta a realizar sessões sobre a RDC em agosto de 1998, quando do início da chamada Segunda Guerra do Congo. Nesse interregno foram 12 correspondências sobre o país entre julho e dezembro de 1997, e o posterior silêncio da comunidade internacional que só seria interrompido quando a situação no país se agrava de modo irreversível. Com a aliança entre Kabila e seus principais apoiadores regionais sendo rompida, a incipiente ideia de estabilidade dá lugar a uma nova onda de violência nos Grandes Lagos.

5.3 A ONU e a Segunda Guerra do Congo

As tensões na região foram potencializadas a partir do final de julho de 1998, quando acusações entre Ruanda e DRC começam a se tornar públicas. Como visto no capítulo 03, no dia 04 de agosto o General James Kabarebe, ruandês que foi apontado por Laurent Kabila como chefe do Estado-Maior do exército congolês, posteriormente demitido em meio a escalada das tensões com Kigali, sequestrou três aviões no aeroporto de Goma e tomou a base militar de Kitona, iniciando uma campanha militar de conquista de diversas cidades a caminho da tomada de Kinshasa.

Dois dias depois, a missão permanente de Ruanda nas Nações Unidas enviou uma carta (S/1998/725) ao Presidente do Conselho de Segurança, negando qualquer relação com o incidente e apontando uma rebelião interna no exército congolês e fazendo referência a demissão de ministros e figuras proeminentes, como Kabarebe. Kigali ainda questiona porque sequestraria os aviões em Goma e os levaria a Kitona ao invés de trazê-los para o território

ruandês. Até mesmo os gorilas do Parque Nacional do Virunga³ sabiam que Ruanda não queria aviões em Kigali e sim alguém que atendesse seus interesses no *Palais de la Nation*⁴. Os ruandeses também citam a questão dos Banyamulenge e outros falantes de Kinyarwanda, indicando que a acusação adviria de uma confusão pelo fato de falarem a mesma língua.

Um ponto levantado por STEARNS (2012) é que Kabarebe pressionara Kagame pela ação militar e a ideia dos ruandeses era que em pouco tempo Kabila tivesse sido deposto. Mas em 10 de agosto a RDC submete ao Conselho de Segurança um pedido que fizera no mesmo dia a OUA para que criasse uma missão investigativa sobre o novo conflito com a coalizão Ruanda-Uganda, acusando os vizinhos de atacarem Goma, Bukavu, Bunia, além dos alvos estratégicos na costa ocidental. Na carta, Kabila pede ao Conselho que use todas as prerrogativas para que as tropas invasoras saiam imediatamente do território congolês.

O Conselho de Segurança somente insere o tema na agenda no dia 31 de agosto, após membros da União Europeia enviarem duas cartas expressando sua preocupação com a crise, seus impactos humanitários e as violações de Direitos Humanos que remetiam a um passado de limpeza étnica na região. E a manifestação do Conselho, através do pronunciamento S/PRST/1998/26, é praticamente uma cópia das missivas europeias.

Em seis parágrafos, o Conselho manifesta sua preocupação com a crise, reafirma a obrigação de respeito à soberania e a integridade territorial da RDC, além de demandar um acordo de cessar-fogo e o diálogo político entre as partes para a reconciliação nacional dos grupos étnicos. Além disso, demanda que as partes respeitem as normas do Direito Internacional Humanitário, garantindo o acesso das instituições humanitárias, como a Cruz Vermelha, ao mesmo tempo em que deplora os relatos de tortura, massacres, perseguição étnica e outras violações do DIH. Por fim, pede ao Secretário-Geral que continue trabalhando com a OUA para construir um instrumento diplomático de resolução do conflito, além de retomar a proposta de realizar uma conferência de paz, segurança e desenvolvimento nos Grandes Lagos, iniciativa recorrentemente apresentada quando da Primeira Guerra do Congo.

Ao voltar-se para o momento histórico, fica claro que atores externos teriam dificuldade para mapear o panorama do conflito, mas ao mesmo tempo chama atenção que haja uma incorporação quase integral dos termos expostos pela União Europeia, em especial suas preocupações, e que as posições conflitantes externadas pelas partes não tenham ensejado um debate capaz de produzir algum tipo de mobilização mais efetiva, seja pelo envio de um representante especial, ou mesmo do Secretário-Geral, aos países envolvidos na guerra.

³ Maior santuário de gorilas da África, considerado patrimônio mundial pela UNESCO

⁴ Sede do governo da República Democrática do Congo

Como visto no capítulo anterior, os desdobramentos iniciais da Segunda Guerra do Congo envolveram um esforço diplomático do presidente Laurent Kabila para obter o suporte militar dos parceiros da SADC, sem os quais possivelmente não haveria condições de resistir ao avanço das tropas de Kabarebe. Em meio a 26 correspondências concernentes aos enfrentamentos em território congolês, enviadas ao Conselho de Segurança entre agosto e dezembro de 1998, um novo pronunciamento, S/PRST/1998/26, foi feito pelo órgão máximo das Nações Unidas no dia 11 de dezembro. Além de repetir o que dissera no final de agosto, o Conselho congratulou as iniciativas de mediação adotadas pela OUA, pela SADC e pelo Secretário-Geral, bem como instou as partes a participarem das cúpulas que seriam realizadas pelas organizações africanas na semana seguinte. Outra questão que aparece pela primeira vez nas manifestações do Conselho é a crise de segurança alimentar e o fluxo de refugiados, com a necessidade de garantir que as agências humanitárias tivessem garantias para mitigar a questão.

Sem grandes avanços, chama atenção em meio ao grande número de correspondências enviadas no período uma carta⁵ do Secretário-Geral sobre os resultados de uma comissão internacional de inquérito estabelecida em 1995 para investigar grupos armados ruandeses e sua atuação na região dos Grandes Lagos. Esse documento, submetido em 11 de novembro de 1998, atualiza a crise na RDC apontando o envolvimento de Ruanda, Uganda, Angola, Namíbia e Zimbábue nos confrontos armados. Apesar de relatos de fontes oficiais ligadas ao Secretariado e mandatadas pelo próprio Conselho de Segurança, não houve qualquer menção ao documento no pronunciamento que seria feito no mês seguinte.

A escalada da violência na RDC leva o Conselho de Segurança a realizar um debate aberto sobre o tema em 19 de março de 1999. Com a participação de seus 15 membros e com a abertura para que Estados sem assento no Conselho se manifestassem, ao todo foram 14 e mais o representante da União Europeia, ficou claro que não havia consenso sobre o rumo a ser tomado naquele âmbito. Acusações de parte a parte, pedidos para que o Conselho de Segurança atuasse de modo mais enérgico, manifestações sobre a necessidade de empoderamento dos mecanismos africanos de mediação e resolução de conflitos foram a tônica das discussões presididas pelo representante chinês. Em grande medida, o fato novo desde a reunião de dezembro era o avanço nas negociações a partir de iniciativas do governo líbio, da OUA, por meio de Zâmbia, e da SADC, esta em menor medida dado o envolvimento direto de parte de seus membros no conflito, valendo-se de uma prerrogativa da comunidade.

⁵ S/1998/1096

Em meio aos avanços nas negociações por um acordo de cessar-fogo, o Secretário-Geral decide mandar um enviado especial para acompanhar as negociações de paz nos Grandes Lagos a partir de 10 de abril de 1999. Esse movimento marca uma ampliação significativa no envolvimento da ONU na crise. O escolhido foi o ex-primeiro ministro do Senegal, Moustapha Niasse, e a decisão foi tomada após consulta às lideranças africanas que conduziam o processo de negociação, especialmente o líder zambiano, Frederick Chiluba.

O mandato de Niasse envolvia detalhar os desdobramentos do chamado Processo de Lusaka, mapeando a posição das partes na direção de um acordo de paz. Avaliar as perspectivas de um processo de reconciliação nacional na RDC. Verificar que papel as lideranças africanas entendiam ser atribuído às Nações Unidas nas negociações de paz. Por fim, identificar que tipo de apoio, especialmente em termos materiais e financeiros, os países não-africanos estariam dispostos a oferecer para a resolução da crise.

Um dos desafios na negociação dos acordos era a participação dos grupos rebeldes e a proliferação de iniciativas. Em 18 de abril Uganda e RDC assinaram um acordo de paz em Sirte, Líbia. Este não foi reconhecido por Ruanda e por MLC e RCD-Goma. A partir daí seguiram iniciativas lideradas por Chiluba e apoiadas por outros plenipotenciários africanos, bem como o representante de ONU. Gradualmente a presidência zambiana foi avançando no processo de mediação, com a realização de reuniões preparatórias que envolviam cada vez mais partes relacionadas ao conflito. Em sua reunião de 24 de junho de 1999, o Conselho de Segurança reconhece que as negociações de paz caminham para oferecer uma alternativa viável de cessação das hostilidades na RDC, apesar da situação na região ainda ser considerada muito grave, especialmente no que concerne a violência contra a população civil e o fluxo crescente de refugiados e deslocados internos.

Com a assinatura do Acordo de Lusaka em 10 de julho de 1999, abre-se uma nova janela de oportunidade para que a ONU atue diretamente na questão. Os termos previam a cessação das hostilidades em até 24 horas após a assinatura do acordo, a criação de uma Comissão Militar Conjunta chefiada por um representante da OUA e com a participação de dois representantes de cada uma das partes envolvidas no conflito, responsável por monitorar o cessar-fogo temporariamente. Além disso, as Nações Unidas foram chamadas a atuar com esta comissão por meio do estabelecimento de uma operação de paz estabelecida pela organização que assumiria o processo de desmobilização das forças. Em linhas gerais, o monitoramento da implementação do acordo de cessar-fogo, bem como a coordenação do provimento de ajuda

humanitária, ficaria sob a responsabilidade da ONU. O Secretário-Geral submeteu um relatório⁶ sobre o envio preliminar apontando todas as demandas das partes em relação às Nações Unidas. A partir deste documento, em 06 de agosto o Conselho de Segurança estabelece, na Resolução 1258, o envio de um grupo de 90 militares que fariam a avaliação das condições para a atuação das Nações Unidas na região.

O acordo ainda previa a criação de um mecanismo para desarmar as milícias, especialmente as envolvidas no genocídio ruandês (Interahamwe e outros grupos hutus), garantir a libertação de prisioneiros e reféns, assegurar o pleno acesso as áreas de conflagração pelas organizações não-governamentais humanitárias e abrir um diálogo conduzido por um mediador neutro que incorpore os grupos rebeldes (notadamente RCD-G, RCD-ML e MLC), a oposição desarmada e o governo Kabila.

No final de agosto, Kofi Annan já havia iniciado as tratativas para que os militares ligados a ONU iniciassem seus trabalhos nas capitais dos signatários do Acordo de Lusaka. Um dos grandes desafios era a questão logística, para definição dos quartéis-generais da organização nos diferentes países e nas cidades em que se baseavam os movimentos rebeldes. No início de novembro, o segundo relatório de envio preliminar mostrava que pouco se tinha avançado. Ao mesmo tempo, as violações ao cessar-fogo motivaram diversas correspondências por parte do governo de Laurent Kabila. Sem novidades por parte de suas fontes, restou ao Conselho de Segurança estender a vigência do grupo de militares até janeiro de 2000. Já o Secretário-Geral movimentou-se apontando um Representante Especial para a RDC, o que sinalizava na direção de um envolvimento mais efetivo e formal em relação ao conflito.

5.4 A Missão das Nações Unidas na RDC

Com um acordo de cessar-fogo firmado, estavam criadas as condições para que a ONU atuasse diretamente na questão congoleza. Esse envolvimento é marcado por um início deveras contido. As dificuldades burocráticas e logísticas, bem como os problemas em relação a escalada da crise humanitária e as ainda recorrentes violações do cessar-fogo na região levaram o Conselho de Segurança a se antecipar ao fim das avaliações do grupo de militares e aprovar a criação, por meio da Resolução 1279 de 30 de novembro, da Missão das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUC). A ideia do Conselho é fazer que com a organização atuasse mesclando as atribuições clássicas das operações de paz do período da

⁶ S/1999/790

Guerra Fria com novas responsabilidades que passaram a ser enfrentadas pelas missões de peacekeeping a partir da década de 1990.

Isso fica claro com a estrutura inicial restrita aos 90 militares (na verdade até a data de aprovação da resolução só 62 militares tinham sido alocados e operavam junto aos signatários do Acordo de Lusaka), além do pessoal de apoio logístico. Ao mesmo, a resolução fala em termos como equipe multidisciplinar voltada para questões de Direitos Humanos, Proteção Infantil e Ajuda Humanitária, além do suporte político e administrativo. Tais opções se coadunam com o mandato da missão, definido em cinco pontos:

- (a) Estabelecer contatos com os signatários do Acordo de cessar-fogo nos níveis da sede, bem como nas capitais dos Estados signatários;
- (b) Coordenar com a Comissão Militar Conjunta (CMC) e prestar assistência técnica na implementação de suas funções no âmbito do Acordo de cessar-fogo, inclusive na investigação de violações do cessar-fogo;
- (c) Fornecer informações sobre as condições de segurança em todas as áreas de sua operação, com ênfase nas condições locais que afetem futuras decisões sobre a introdução do pessoal das Nações Unidas;
- (d) Planejar a observação do cessar-fogo e desengajamento das forças;
- (e) Manter a coordenação com todas as partes no Acordo de cessar-fogo para facilitar a prestação de assistência humanitária a pessoas deslocadas, refugiados, crianças e outras pessoas afetadas e auxiliar na proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos das crianças.

Essas primeiras atribuições mostram que a ideia inicial é complementar os aparatos estabelecidos nos Acordos de Lusaka, utilizando esta primeira fase para compreender as dinâmicas do conflito e, com maior base acerca do terreno, assumir maior protagonismo. O esgotamento de estruturas como a Comissão Militar Conjunta era algo visível dado o seu papel concentrado no reposicionamento das forças e as dificuldades de autofinanciamento pelos países envolvidos e pela OUA. Em grande medida os recursos acabaram sendo concedidos por França e Estados Unidos, entre outros parceiros não-africanos. Naturalmente esses países vão atuar para concentrar as ações de monitoramento e de ajuda humanitária em uma operação de paz das Nações Unidas, instrumento que tem seus movimentos controlados diretamente por tais países. Exemplo disso é o simbolismo da primeira visita feita pelo Representante Especial do Secretário-Geral para a RDC, feita não ao presidente Kabila ou ao mediador da OUA, mas ao embaixador dos Estados Unidos em Kinshasa.

Mapa 6 - A MONUC



Fonte: UNITED NATIONS, 1999

O passo a seguir foi dado em 17 de janeiro de 2000, quando o Secretário-Geral enviou ao Conselho de Segurança seu relatório sobre o processo de implantação da MONUC e a implementação dos Acordos de Lusaka. O informe de Kofi Annan apontava para avanços na coordenação entre o pessoal da ONU e a Comissão Militar Conjunta, com a organização treinando observadores e com o chefe da CMC e Secretário-Geral da OUA indo a Nova Iorque para reforçar os aspectos de interação entre as instituições. Contudo, o resultado prático não era positivo tendo em vista que ofensivas de parte a parte continuavam a ocorrer. As garantias de segurança para o pessoal das Nações Unidas eram um dos desafios e demandavam especialmente a cooperação do governo congolês. Outra questão explicitada dizia respeito as práticas de DDR, que demandariam um avanço substancial na implementação do acordo de paz.

A partir do cenário traçado por Kofi Annan, o Conselho de Segurança realizou uma nova reunião sobre questão congolosa no dia 24 de janeiro, quando diversos líderes africanos tomaram parte nas discussões, presididas pela Secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright. O encontro de alto nível foi marcado pelo respaldo ao processo de paz de Lusaka, especialmente em relação ao DDR, além da continuidade dos trabalhos do mediador em relação ao diálogo entre os diferentes grupos rebeldes, a oposição desarmada e o governo Kabila. Por

fim, a responsabilidade das Nações Unidas, por meio do Representante Especial Morjane, em relação a questão humanitária e a prevenção de violações de Direitos Humanos.

Com vistas a lidar com o escopo de atividades da MONUC foi ampliado pelo Conselho em 24 de fevereiro de 2000 com a aprovação da resolução 1291. É pertinente dizer que a missão se inicia de fato com esta decisão do Conselho de Segurança. A MONUC passou a contar com 500 observadores militares para apoiar o monitoramento do cessar-fogo, além de pouco mais de 5000 tropas para garantir a segurança e o componente civil para apoiar as demais atribuições da missão. O elemento mais relevante, contudo, dizia respeito a ampliação do mandato, definido nos seguintes termos:

- (a) monitorar a implementação do Acordo de cessar-fogo e investigar violações do cessar-fogo;
- (b) estabelecer e manter uma ligação contínua com o quartel-general de todas as forças militares das partes;
- (c) desenvolver, no prazo de 45 dias após a adoção desta resolução, um plano de ação para a implementação geral do Acordo de cessar-fogo por todos os interessados, com especial ênfase nos seguintes objetivos principais: a coleta e verificação de informações militares sobre as forças das partes, a manutenção da cessação das hostilidades e o desengajamento e a realocação das forças das partes, o desarmamento, a desmobilização, a reinstalação e a reintegração abrangentes de todos os integrantes de todos os grupos armados referidos no Capítulo 9.1 do Anexo A do Acordo de cessar-fogo e retirada ordenada de todas as forças estrangeiras;
- (d) trabalhar com as partes para obter a libertação de todos os prisioneiros de guerra, prisioneiros militares e restos mortais em cooperação com agências humanitárias internacionais;
- (e) supervisionar e verificar o desengajamento e a redistribuição das forças das partes;
- (f) dentro das suas capacidades e áreas de implantação, monitorar o cumprimento das disposições do Acordo de cessar-fogo sobre o fornecimento de munições, armamento e outros materiais relacionados à guerra no campo de batalha, inclusive a todos os grupos armados mencionados no Capítulo 9.1 do Anexo A;
- (g) facilitar a assistência humanitária e o acompanhamento dos direitos humanos, com especial atenção para os grupos vulneráveis, incluindo mulheres, crianças e crianças soldados desmobilizados, como a MONUC considerar dentro das suas capacidades e em condições de segurança aceitáveis, em estreita cooperação com outras agências das Nações Unidas, organizações relacionadas e organizações não governamentais;
- (h) cooperar estreitamente com o Facilitador do Diálogo Nacional, prestar-lhe apoio e assistência técnica e coordenar outras atividades das agências das Nações Unidas para esse efeito;
- (i) Disponibilizar especialistas em ação de minas para avaliar os problemas de alcance das minas e munições não detonadas, coordenar o início de atividades de ação anti-minas, desenvolver um plano de ação contra minas e realizar atividades de emergência em relação a problemas com minas, conforme necessário, em apoio ao seu mandato.

Com o novo mandato, a MONUC efetivamente se converte em uma operação de paz tradicional, voltada para o monitoramento de cessar-fogo, mas atuando em questões humanitárias junto a outras organizações, além de uma das atribuições mais importantes da missão, o DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração) das forças rebeldes congoleesas

e o DDRRR (desarmamento, desmobilização, repatriação, reintegração e reassentamento) das forças estrangeiras.

Como a expectativa do governo da RDC era de uma missão com prerrogativas de atuação sob o capítulo VII da Carta, mas isso não ocorreu, o governo atuou de diversas formas para boicotar a missão. Só em maio de 2000, com a visita de uma missão de diplomatas em nome do Conselho de Segurança, o acordo para entrada das tropas da MONUC foi assinado por Laurent Kabila.

De acordo com TULL (2009) é possível estruturar os principais acontecimentos da MONUC em quatro fases. A primeira fase começou com a sua criação e o mandato inicial da Resolução 1279 (1999), passa pela ampliação do mandato com a Resolução 1291 (2000) e vai até as negociações que culminam com o governo de unidade nacional estabelecido no acordo de Pretória no final de 2002. Na sequência dos acordos entre a RDC, Ruanda e Uganda sobre a retirada das forças estrangeiras, o contingente militar da MONUC foi aumentado para 8.700 soldados. Esse período marca a consolidação da missão dadas as dificuldades para que as tropas pudessem ser alocadas no campo.

A segunda fase da implantação da MONUC começou na sequência do acordo de Pretória em 2002 e vai até outubro de 2004. Durante este período, os esforços da missão foram orientados para apoiar a transição e o governo da unidade nacional em Kinshasa. Como a negociação e a implementação dos acordos de paz passava pelo sucesso do governo de transição, este se torna objeto da máxima atenção no âmbito da MONUC, reforçando a ideia de flexibilização do princípio da imparcialidade. Esse movimento é acompanhado do deslocamento de um contingente significativo para Kinshasa como garantia de segurança para os integrantes da transição. O foco na capital reduziu a capacidade de atuação em áreas ainda conflagradas como Ituri. O mandato da MONUC foi sendo estendido parcialmente, com a Resolução 1493 (2003) autorizando a aplicação dos termos do Capítulo VII nas regiões afetadas pela escalada de violência e impondo um embargo de armas em todo o país. Só que esses massacres se repetiram em outras regiões, como Kivu do Sul, gerando questionamentos sobre a efetividade da missão. Em meio a crise, forças da União Europeia foram autorizadas a atuar no nordeste do Congo com prerrogativas que ainda não tinham sido consignadas a MONUC. Só em 01 de outubro de 2004, com a Resolução 1565, o Conselho de Segurança autoriza que a MONUC possa atuar sob o Capítulo VII em todas as regiões da DRC e amplia o limite de contingente militar em pouco menos de 6 mil soldados adicionais, menos da metade do número solicitado pelo Chefe da missão.

Com a Resolução 1565 tem início a terceira fase da MONUC, que vai até a dezembro de 2006, com a realização das eleições. O pleito, aliás, é o grande objeto de atenção da missão, por se tratar de uma iniciativa grandiosa dadas as dificuldades logísticas, a dimensão territorial e populacional, além dos interesses envolvidos. Em seu relatório de maio de 2005, Kofi Annan explicita a visão de que as eleições na RDC são um elemento-chave na transição pós-conflito para um Estado verdadeiramente democrático, unificado e estável. Para tanto, a MONUC organizou uma grande operação logística para preparar o registro dos eleitores, a organização do referendo constitucional e as eleições. Em paralelo foram treinados policiais congolezes que atuariam para garantir a segurança das eleições. Antes da votação, Annan solicitou uma ampliação do contingente militar da MONUC para as contingências de segurança decorrentes do acirramento do processo eleitoral, o que foi recusado pelo Conselho de Segurança. Quem acaba auxiliando a MONUC novamente é a União Europeia, enviando uma força ad hoc (EUFOR-DRC) composta por 1.500 soldados.

A quarta fase da MONUC começou na sequência das eleições de 2006 e vai até 2010 com a criação da MONUSCO. Era o momento de apoiar a reconstrução em suas ações mais complexas. Isso incluía a criação de um ambiente de segurança estável, o planejamento da reforma do setor de segurança (SSR), o fortalecimento do estado de direito e a proteção de civis. O mandato da MONUC foi alargado para que a missão apoiasse o governo congolês na preparação das eleições locais. Apesar da presença da missão, a violência era recorrente e o ambiente pós-eleitoral inspirava muitos cuidados, especialmente no Kivu do norte, onde os combates renovados entre rebeldes e o exército de Kabila fizeram milhares de civis fugirem. A insegurança era generalizada já que milhares de combatentes congolezes não foram incluídos no processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) e a formação do setor de segurança era precária, com relatos de abusos contra civis em áreas com a presença do exército congolês.

O último movimento da MONUC foi resistir às pressões de Joseph Kabila para que a missão tivesse fim. Com a violência mais concentrada no leste do país e com o relativo êxito nos processos eleitorais, o discurso do presidente era que não havia necessidade de uma operação de paz na RDC. A resposta do Conselho de Segurança, a partir das manifestações do Representante Especial para a RDC e do Secretário-Geral, foi alterar o escopo da missão, indicando uma nova fase, baseada na ideia de estabilização. Com isso, em julho de 2010 a MONUSCO substitui a MONUC.

Algumas iniciativas podem ser destacadas dentro do funcionamento da MONUC entre 1999 e 2010. A implementação de projetos de DDR, a questão da reforma do setor de segurança,

o Painel de Experts sobre Exploração Ilegal de Recursos Naturais e Outras Riquezas, o apoio ao processo político-eleitoral e a proteção de civis são os elementos que serão analisados nas seções subsequentes.

5.5 MONUC e as ações de DDR

A maior preocupação em relação ao DDRRR estava direcionada para a FDLR, principal força estrangeira atuando no território congolês e que operava na área mais crítica em termos de violência ao longo do conflito, o leste da RDC. Como visto na seção anterior, a presença de grupos armados estrangeiros no leste da RDC tem sido fundamental para a dimensão regional da guerra. Para enfrentar esta questão, a MONUC recebeu a atribuição de atuar como facilitadora do DDRRR de combatentes estrangeiros. A missão tem uma série de limites jurídicos que restringem sua atuação em relação a tropas estrangeiras, por isso a Resolução 1291 (2000) é clara em relação ao caráter voluntário da iniciativa dos beligerantes externos para que a MONUC possa atuar.

O Conselho de Segurança nunca considerou seriamente um mandato para repatriar vigorosamente os membros da FDLR. Isso deixou a missão com poucos meios para persuadir os combatentes estrangeiros a retornarem aos seus países. No final de 2005, a MONUC também deu apoio logístico às operações das Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC) contra as FDLR. Considerando o mandato, a repatriação lenta ainda foi o melhor resultado possível.

A repatriação dos insurgentes foi marcada pelo ritmo lento de efetivação, muito em virtude da falta de cooperação por parte do governo ruandês. Em 2007, estimava-se que 6.000 rebeldes permaneciam na RDC. Havia uma expectativa, e até uma certa pressão, sobre o governo do presidente Kagame para que fosse tornada pública uma lista dos membros da FDLR acusações de genocídio pelo regime vigente. A expectativa era grande na medida em que este era um esclarecimento que poderia ter incentivado os não-listados a regressarem a Ruanda.

Em relação aos rebeldes congolezes, os primeiros cinco anos da MONUC foram de poucos avanços dadas as limitações do mandato em relação ao uso da força para realizar o DDR. Alguns militantes Mai Mai voluntariamente procuraram a MONUC para se desarmarem, mas só em julho de 2003, com a Resolução 1493, a missão é efetivamente mandatada para atuar no DDR em apoio ao governo congolês, mas só em dezembro este vai criar o aparato institucional. A partir da Resolução 1565 (2004), as forças no campo começam a adotar uma abordagem mais robusta inclusive para o DDR, ampliando significativamente o número de

combatentes desarmados no leste do país nos primeiros meses. O processo de reintegração era outro problema, já que a estrutura da FARDC era precária e o número de ex-combatentes que abandonavam o exército congolês para lutar com grupos rebeldes era significativo.

As dificuldades estruturais para ampliação das ações de DDR se somaram a queda significativa da vontade política das autoridades congolêsas com a aproximação das eleições. Já em meados de 2005 começaram a surgir questionamentos em relação ao pagamento pela desmobilização dos ex-milicianos. Isso impactou diretamente iniciativas como o Programa de Reintegração de Múltiplos Doadores (PRMD), financiado pelo Banco Mundial, que reduziram significativamente seu apoio em virtude dos indícios de uso dos recursos para fins eleitorais.

A partir de 2007 os acordos de paz assinados com os grupos armados abriram espaço para uma ampliação dos esforços para desarmar e reintegrar seus combatentes. Na esteira da assinatura dos Atos de Engajamento de Goma, em 2008, uma série de iniciativas foram propostas pelo governo com o suporte da MONUC, a principal delas era o Programa Amani, uma ação que visava desmobilizar integrantes dos 22 grupos armados que assinaram o acordo de paz. Contudo, a falta de recursos e a lentidão no processo fez com apenas 3.200 milicianos fossem desmobilizados em meio a expectativa de mais de 28.000 envolvidos nos grupos armados. A reintegração dos ex-combatentes era ainda mais morosa e em diversos casos, mesmo com a ameaça de punições legais, indivíduos eram reincorporados em grupos armados.

5.6 MONUC e as ações de RSS

Uma das dimensões mais tardias da missão, as iniciativas de Reforma do Setor de Segurança só tiveram início com a aprovação da Resolução 1493 (2003) e mandato para o estabelecimento das comissões conjuntas para coordenação do RSS, das eleições e do processo legislativo. A presidência deveria ser compartilhada entre um membro da MONUC e uma pessoa indicada pelo governo. O objetivo era abrir caminho para interlocução com o governo e apoiá-lo nas questões técnicas. Ao mesmo tempo, parceiros externos também atuavam junto a missão. Com uma posição central no processo de RSS, a MONUC buscava estabelecer uma interação com a questão do DDR e a integração das forças armadas. O desafio era conseguir o apoio dos diferentes grupos políticos e beligerantes.

As divisões no componente nacional eram um dificultador para a MONUC, especialmente para avançar na aprovação de um plano de reforma. Os líderes da FARDC pareciam mais interessados em afirmar seu papel no processo de RSS, mas o faziam preferencialmente por meio de iniciativas bilaterais com parceiros que realizavam acordos de

assistência a FARDC e proviam mais recursos financeiros que os poucos disponibilizados pela MONUC.

Mesmo com os recursos oferecidos, o investimento nos centros de formação era restrito e sua infraestrutura era precária. Em meio a tais condições, muitos dos combatentes partiam para saques e pilhagens já que ficavam meses sem receber seus pagamentos. Em meio a pouca evolução, a União Europeia estabeleceu uma missão de cooperação com fins específicos para a RSS.

Em maio de 2005, as FARDC elaboram um plano estratégico que, pela primeira vez, proporcionou uma visão nacional detalhada para a integração do exército - quase um ano após a adoção do programa de DDR. O plano foi estruturado em torno do desenvolvimento de: (1) forças de infantaria através da preparação dos combatentes congolese oriundos das principais forças beligerantes; (2) uma força de reação rápida composta de novos recrutas e/ou unidades existentes; (3) as principais forças de defesa, também a serem compostas de novos recrutas e/ou unidades existentes.

Até setembro de 2005, a combinação de apoio técnico intensificado, aumento do financiamento e pressão dos doadores e melhor coordenação, decorrentes dos eventos descritos acima, deu um novo impulso à integração e ao DDR do exército. No entanto, no final de 2005, uma série de problemas reapareceram para impedir esses processos, indicando a falta de vontade política por parte do governo e seus esforços para interromper o cronograma de transição à medida que as eleições se aproximavam. Estes incluíam problemas logísticos, financeiros e administrativos no sistema de pagamento para subsídios de desmobilização. Nos Kivus, as tensões étnicas, a insegurança, as questões políticas e eleitorais e a implantação de brigadas integradas reforçaram a resistência de muitos elementos armados para cumprir o PNDDR. Algumas unidades não integradas, principalmente localizadas nos Kivus, Katanga e Kinshasa, opuseram-se ao processo de preparação, bem como à implantação de brigadas integradas em suas áreas de atuação, que muitas vezes coincidiram com a localização de suas comunidades étnicas nativas e, portanto, suas esferas de controle administrativo e econômico. Em Ituri, os programas de reintegração falharam e alguns ex-combatentes foram recrutados pelas milícias remanescentes. Sem conseguir em pagar os salários e fornecer provisões aos soldados, a onda de criminalidade e violência contra civis se ampliou. Refletindo as dificuldades que surgiram desde o início do processo de RSS, as FARDC não dispunham de um plano ou orçamento logístico para equipar e realocar as brigadas recém-integradas. Como resultado, as operações conjuntas com a MONUC contra grupos armados no leste, essenciais para pacificar essas regiões, foram muitas vezes atrasadas ou canceladas.

Com a aproximação das eleições, as atenções se voltaram para o pleito, especialmente no âmbito do governo, o que levou a uma redução no volume de doações para os projetos de RSS. Acusações de corrupção e desvio de recursos se tornaram recorrentes e fizeram com que as relações entre a MONUC e membros do governo, especialmente da FARDC, se deteriorassem ainda mais a partir de 2007. Em meio a esse desgaste e com a percepção de que as eleições eram o ponto final neste processo, muitos doadores internacionais abandonaram os projetos de reforma, tornando críticas as condições de implementação.

5.7 MONUC, a proteção de civis e o processo eleitoral

A capacidade de lidar com diversas situações críticas em termos de segurança, em especial as ameaças a população civil, estava diretamente ligada ao mandato, seja nos termos em que a missão estava autorizada a atuar, seja no quantitativo de soldados e equipamentos militares disponíveis para que ao menos as forças beligerantes fossem dissuadidas.

Como visto anteriormente, em meio a uma escalada do conflito, o Conselho de Segurança decidiu não agir e esperou o cessar-fogo acordado em Lusaka para iniciar uma abordagem mais engajada na crise congoleza. Após iniciar sua participação com 90 observadores militares, mesmo com os relatos de violações seguidas do acordo, só meses depois aprovou o envio de até 5 mil soldados para a região, além dos observadores militares, policiais e o componente civil. Isso apesar dos pedidos de governos africanos que queriam ao menos 15 mil soldados para a MONUC em 1999.

Outro fator importante era a definição do mandato, que fez da MONUC uma espécie de missão observadora, com restrições significativas a atuação sob o Capítulo VII da Carta da ONU. Apesar da missão ter uma cláusula específica sobre proteção de civis já na Resolução 1291 (2000), só em 2003 a prerrogativa de usar a força para garantir que ameaças a civis sejam contidas passa a ser aplicável a MONUC nas áreas mais conflagradas. Essa conduta hesitante do Conselho de Segurança na definição do mandato foi refletida nos vários massacres ocorridos em diferentes regiões do país como Kisangani (2002), Bunia (2003).

Em grande medida, a matança ocorrida em Bunia marca um ponto de inflexão em relação a proteção de civis pela MONUC, com a aprovação da Resolução 1493 e o aumento do limite de soldados para 10.800. Mais que isso, as novas tropas que chegavam vinham acompanhadas de equipamentos que facilitavam a atuação no campo, além de uma infraestrutura de apoio mais robusta. Apesar das melhorias, as áreas em que havia restrição do

uso da força para proteção de civis passaram a ser alvo, especialmente a região de Bukavu, o que levou a uma onda de protestos contra a presença da ONU.

Só em outubro de 2004, com a Resolução 1565, a autorização para o uso da força é ampliada para toda a área de atuação da MONUC. O contingente militar também é ampliado, mas ainda abaixo do solicitado pelo Secretário-Geral. Em meio a isso, há uma revisão da estrutura das forças no campo, deslocando um contingente maior para os Kivus a partir do deslocamento das tropas que estavam no Katanga e nos Kasais. O movimento do Conselho de Segurança parece apontar para uma preocupação efetiva com a proteção de civis, mas essa questão era colateral no início de 2005, quando a garantia do processo eleitoral era o ponto mais sensível.

Ações mais robustas começaram a ser empreendidas em 2005, especialmente no leste do país. Nas resoluções seguintes, o Conselho de Segurança saúda a atuação mais incisiva das tropas da MONUC e seu trabalho conjunto com as FARDC, dando suporte às forças nacionais. As manifestações do Conselho eram recebidas no campo como uma abertura para que a proteção do processo político fosse usada para a desmobilização de tropas estrangeiras, o próximo alvo da MONUC.

Em meio aos preparativos para a eleição, as tropas da MONUC agem especialmente em relação a FDLR em toda a fronteira com Uganda e Ruanda. Mas o processo eleitoral reduz a dimensão dos enfrentamentos até o seu resultado, quando apoiadores de Jean-Pierre Bemba atacam a guarda presidencial. A missão também atua contra rebeldes liderados por Laurent Nkunda no leste.

Concluído o processo eleitoral, a MONUC começou a centrar sua atuação no apoio as ações da FARDC. Com uma nova revisão de mandato por meio da Resolução 1756 (2007), a proteção de civis é elevada a prioridade, junto a questão humanitária, o DDR, a reforma de setor de segurança e a proteção das fronteiras. Com o protagonismo da FARDC, a situação de segurança volta a deteriorar nos Kivus com os combates contra as forças de Nkunda. Os retrocessos experimentados no leste levam o Conselho a aprovar uma nova resolução em dezembro de 2007 definindo a proteção de civis como prioridade máxima da MONUC e reforçando que a missão tinha autorização para usar todos os meios necessários para tal questão. A situação na região foi estabilizada com um acordo de cessar-fogo estabelecido entre a FARDC e o CNDP celebrado em janeiro de 2008. Com o acordo de paz celebrado entre Ruanda e a RDC, começam os movimentos para o desarmamento do FDLR.

A questão de proteção de civis é abordada pelo Secretário-Geral de modo específico em seu relatório. Para Moon, era preciso lidar com a questão dos refugiados e deslocados internos,

além dos fluxos de ajuda humanitária para garantir a ampliação da escala de segurança especialmente no leste do país. Outra questão que emerge com a lente voltada mais especificamente para a proteção de civis concernia a violência de gênero e sexual, mas as medidas propostas passavam pela capacitação das instituições congoleesas para que estas pudessem atuar.

Uma das demandas mais recorrentes nos relatórios da MONUC era a questão da mobilidade dos contingentes no campo. Muitas vezes tropas ficavam estacionadas em regiões sem grandes intercorrências enquanto havia demanda emergencial em outras regiões. Em agosto de 2008 o problema ficou visível com os ataques do CNDP aos contingentes da FARDC. A capacidade do exército regular em responder era diminuta várias posições foram perdidas para os rebeldes, com o agravante de ataques a civis e a soldados da MONUC por integrantes da FARDC que fugiam da frente de batalha. Em novembro, outro banho de sangue ocorreu em Kiwanja, no enfrentamento entre rebeldes Mai Mai e a CNDP, mesmo com a presença de tropas da MONUC na região. As investigações sobre o caso mostravam a falta de uma série de elementos⁷ que permitiriam uma atuação mais efetiva a MONUC. Apesar dos limites alegados, no âmbito da missão os relatos também apontam a priorização da proteção de estrangeiros em detrimento do suporte à população local. A resistência de setores da FARDC em atuar em operações com a MONUC também é um fator de desestabilização em termos de segurança.

Com todo histórico de violações de Direitos Humanos cometido pela FARDC e as dificuldades impostas pelo exército congolês, membros do Conselho de Segurança cogitaram incluir na Resolução 1856 (2008) uma autorização para que a MONUC pudesse proteger os civis mesmo contra ações da FARDC, o que criou uma cisão entre os membros. Sem acordo, a cláusula foi retirada. Um dos pontos aprovados foi a verificação das ações da missão no oeste que poderiam ser descontinuadas de modo a que um contingente maior pudesse ser alocado no leste do país. A relação com a FARDC continuava sendo um problema que o Conselho decidira não enfrentar.

Antes da transição para a MONUSCO, a MONUC ainda se viu ignorada em relação a ações empreendidas em conjunto pela FARDC e a FDR contra posições da FDLR. Apesar dos apelos para que a operação contemplasse a preocupação com a proteção de civis, os pedidos foram largamente ignorados, os resultados da ação militar foram limitados e a resposta da FDLR foi duramente sentida pelos civis na região de Masisi.

⁷ A missão não dispunha de analistas de inteligência e mesmo de interprete para auxiliar na obtenção de informações junto à população local.

O saldo da questão da proteção de civis é um dos mais complexos de se medir em virtude das múltiplas variáveis a serem ponderadas neste processo. Em quase 11 anos de MONUC, só a partir de 2007 a questão passa a ser vista efetivamente como uma prioridade para a missão. Ao mesmo tempo, diversos pedidos de ampliação dos contingentes militares que atuavam na proteção dos civis foram negados pelo Conselho de Segurança, restando ao Secretário-Geral a busca por forças que atuassem de modo independente na região, quase sempre a União Europeia cumpriu esse papel por intermédio do governo francês, criando questionamentos sobre a legitimidade da MONUC.

A questão política das relações entre a FARDC e a MONUC também poderiam ter sido enfrentadas pelo Conselho ou com maior envolvimento do Secretário-Geral. A crise de convívio pode ser apontada como um dos fatores para a pressão que o governo Kabila vai fazer para o encerramento da missão a partir de 2008. No entanto, a recorrência da violência, especialmente no leste da RDC, reforçou o argumento das Nações Unidas de que era necessário prosseguir e elevar sua atuação no país a um outro patamar.

5.8 MONUC e a exploração ilegal de recursos

Mas uma iniciativa adotada em meio a este processo de aproximação da missão em relação a Kabila foi a criação do Painel de Experts sobre a Exploração Ilegal de Recursos Naturais e Outras Riquezas da RDC. Esse pedido fora feito pela representação congoleza nas Nações Unidas e aceito pelo Conselho como um gesto de boa vontade, ao mesmo tempo em que sinalizava uma disposição em ter mais subsídios para as decisões futuras.

O Painel funcionou entre junho de 2000 e outubro de 2003 e ao final de seus trabalhos identificou que as três partes envolvidas na guerra exploravam os recursos de modo ilegal, utilizando práticas de corrupção, intimidação e crimes como lavagem de dinheiro e trabalhos forçados. Em relação ao governo, alguns de seus membros atuavam junto a militares zimbabuanos na exploração de diamantes, especialmente no Katanga. Sobre os ruandeses, a tentativa de controlar os recursos do leste da RDC é destacada nos relatórios, especialmente em relação às minas de coltan. Em relação a Uganda, os documentos apontam para integrantes do UPDF que controlam áreas de produção de diamantes, ouro, madeira e coltan. As conexões ilegais da venda dos recursos subtraídos do território congolês passavam especialmente pelos Emirados Árabes, mas envolviam países africanos, europeus e os Estados Unidos. Ao final, os europeus e os norte-americanos apontaram que a restauração da autoridade estatal da RDC era o melhor caminho para eliminar a exploração ilegal dos recursos naturais do país.

Os relatórios deixam clara a relação entre a exploração ilegal, o conflito e o tráfico de armas se retroalimentam, num ciclo de impunidade e de insegurança que escalam continuamente. Em meio a isso, a capacidade do Estado de oferecer segurança e serviços básicos à população diminui com a retirada dos recursos que acabam alimentando as ameaças a esta mesma população. Em meio a isso, os documentos listam as empresas que estão envolvidas neste processo, muitas delas europeias e norte-americanas.

Merecem destaque as observações feitas pelo Painel ao final de seus trabalhos. Mesmo quando os exércitos estrangeiros se retiram, algumas redes se incorporam no território congolês para perpetuar a exploração ilegal. Além disso, a questão de definição de um governo de transição inclusivo na RDC era central para que se elimine o apoio às redes de exploração e qualquer acordo que seja alcançado sobre a questão deve levar em consideração os grupos armados para ter chances de efetividade.

Nas recomendações, o Painel se manifesta contra embargos irrestritos afirmando que estes causariam mais dificuldades para a população civil do que para os exploradores ilegais. Ao mesmo tempo, ressalta a necessidade de avaliação do papel de corporações transnacionais em áreas de conflito, uma das sugestões que mais chama atenção. As demais propostas se referem a governança e fortalecimento do Estado, condicionamento da ajuda externa aos Estados ligados a exploração ilegal dos recursos congolezes, bem como a concessão de incentivos financeiros para que partes em conflito construam acordos de paz.

A iniciativa do Painel acaba resultando em poucos desdobramentos práticos na medida em que a ação do Conselho de Segurança foi condenar a exploração ilegal, mas não adotar qualquer mecanismo acerca da questão na renovação do mandato da MONUC em outubro de 2004. A relação entre exploração ilegal e o conflito sequer foi incluída na agenda da missão apesar de críticas por parte de alguns de seus integrantes.

5.9 Estabilização e a transição para a MONUSCO

Apesar da situação ainda ser exatamente a mais estável na RDC, a assinatura dos Atos de Engajamento de Goma (2008) e do Acordo de Paz com o CNDP (2009) criaram uma atmosfera nova no país. A percepção era de que finalmente o país caminhava para a normalidade após décadas de violência e instabilidade. Era a hora de pensar na transição para novos tempos, nos quais a presença ostensiva das Nações Unidas não seria necessária. Essa percepção levou a elaboração de um plano de estabilização, a chamada Estratégia das Nações Unidas de Apoio a Segurança e Estabilização (UNSSSS), um plano voltado para cinco pilares:

melhoria das condições de segurança; apoio ao processo político; recuperação e fortalecimento da autoridade estatal; facilitação do retorno, reintegração e recuperação de refugiados e deslocados internos; e combate a violência sexual.

Os embaraços ocorridos após a incursão da FARDC com o RDF contra a FDLR, na qual a MONUC foi ignorada, levaram o Conselho de Segurança a condicionar o apoio da missão ao cumprimento das normas de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, além da necessidade de que as operações militares fossem planejadas conjuntamente entre a MONUC e a FARDC. Sentindo que a postura das Nações Unidas avançara em termos de ingerência, o governo Kabila decidiu lançar sua própria estratégia de estabilização. A STAREC (Plano de Reconstrução e Estabilização de Áreas Afetadas pela Guerra) era uma iniciativa dividida em três dimensões: securitária, social/humanitária e econômica. O Plano se voltava especificamente para o leste do país e tinha por objetivo:

Estabilizar as áreas pós-conflito da República Democrática do Congo, melhorando o ambiente de segurança e a situação humanitária, restaurando a autoridade do Estado em áreas anteriormente controladas por grupos armados, facilitando o retorno e a reintegração de pessoas deslocadas e refugiados, acelerando a retomada das atividades econômicas e controlando a exploração e o comércio de recursos naturais (STAREC, 2009, p. 15).

As diferenças em termos do que buscavam as iniciativas eram poucas. A MONUC incorporara a questão da violência sexual que vinha repercutindo muito no Conselho de Direitos Humanos da ONU e era objeto de pressão de ONGs. O governo destacara a questão econômica enfatizando o aspecto de controle dos recursos naturais, uma espécie de crítica velada aos poucos avanços da questão após o Painel realizado sobre o tema entre 2000 e 2003. O ponto mais flagrante era a disposição de Kabila de afirmar sua autoridade diante das críticas de muitos apoiadores em relação a MONUC, mesmo com resultados ruins das ações empreendidas pela FARDC, por exemplo.

Com o movimento do governo congolês, restou a MONUC revisar seu programa para uma condição de instrumento de apoio à realização do STAREC, convertendo-o em ISSSS (Estratégia Internacional de Apoio a Segurança e Estabilização). A nova estrutura era composta de uma Estrutura Integrada (IFP), responsável por definir os objetivos e programas subjacentes que apoiariam as prioridades da STAREC; uma Estrutura de Financiamento (SRFF), mecanismo de gestão dos recursos internacionais; e a Unidade de Apoio a Estabilização (SSU), com as atribuições administrativas e de coordenação. Essa estrutura ficou vinculada a MONUC.

Tratava-se de uma ação com certo grau de ousadia, pois definia claramente algumas metas em um ambiente de certa volatilidade e diante da crescente insatisfação do governo em

relação a presença das Nações Unidas. Kabila ensaiara alguns movimentos na direção de obter o encerramento da missão e a saída das tropas internacionais a partir do final de 2006 quando as eleições tinham sido bem-sucedidas, especialmente para o presidente. Suas manifestações públicas, contudo, só começaram a ser feitas em 2010, quando a imprensa internacional passou a noticiar que a missão caminhava para o seu fim (BBC, 2010). O ISSSS e sua relação com a STAREC não pareciam exatamente um problema, uma vez que era possível remover o componente militar da missão e converter o componente civil em uma estrutura de Peacebuilding como o escritório da ONU que operava na RCA, por exemplo. Contudo, não foi essa a opção do Conselho de Segurança das Nações Unidas e tal movimento tinha relação especialmente com o processo eleitoral que seria realizado em 2011, mas também com a visão de que a instabilidade ainda existia no leste e que as chances de sucesso das iniciativas de estabilização eram maiores enquanto o componente militar da missão estivesse presente. Com isso, em 28 de maio o Conselho aprovou a Resolução 1925, convertendo a MONUC em Missão das Nações Unidas para Estabilização da RDC (MONUSCO).

A criação da MONUSCO, nas palavras dos membros do Conselho de Segurança, representava uma nova fase nas condições da RDC, com menos instabilidade e a necessidade de dar um passo adiante no que tange a garantir a efetividade da autoridade estatal. Ao observar o mandato, contudo, o que se vê é uma preocupação ainda flagrante com a questão da proteção de civis e depois com a estabilização e a consolidação da paz.

O processo de proteção de civis abarca questões como a autorização para usar os meios necessários para assegurar a eliminação de qualquer ameaça à população, bem como a participação da MONUSCO no DDR e DDRRR, o suporte às ações da FARDC, em especial em relação a questão de respeito aos Direitos Humanos. A resolução, contudo, deixa claro que a responsabilidade primária de garantia de segurança é do governo congolês, ou seja, a missão tende a cada vez mais ter um papel complementar, o que foi um dos principais motivadores do desgaste ocorrido nos últimos anos da MONUC.

5.10 MONUSCO e a proteção de civis

Apesar da ideia de que representava um instrumento de transição, simbolizando um novo momento nas condições de segurança da RDC, a MONUSCO se viu diante da escalada da violência entre 2012 e 2013, com as cisões no CNDP e com amotinacões na própria FARDC. Mesmo antes destas ocorrências, com a crescente transferência de atribuições para o exército congolês, vários relatos de massacres se tornam públicos e geram questionamentos entre os congoleses e mesmo em organizações internacionais. A crítica que se faz é que os contingentes da MONUSCO permanecem em suas bases enquanto grupos rebeldes atuam contra vilarejos sem qualquer proteção da FARDC. E quando as forças congolesas atuam, as violações de Direitos Humanos são recorrentes.

A Resolução 1925 fala na necessidade de forças de mobilização rápida que sejam capazes de atender áreas maiores. Uma série de estruturas foram criadas em meio a transição da MONUC para a MONUSCO. Apesar disso, a grande questão no componente militar eram os limites para o uso da força e a relação com a FARDC. Não se tratava de uma agenda nova para a missão, já que nas crises em Ituri e Bukavu a MONUC foi criticada por não agir de modo incisivo em meio a massacres de civis. Para lidar com isso, as Nações Unidas desenvolvem um princípio operacional para proteção de civis em 2010. Neste documento, ficam definidos que os três elementos centrais para assegurar a proteção são o processo político, o enfrentamento da violência física e a criação de ambientes protegidos. O primeiro passa pela celebração de acordos de paz, o segundo envolve o uso de todos os meios disponíveis para prevenir, deter e responder a ameaças de violência física a civis, e o terceiro trata da proteção legal e da assistência humanitária.

Com a mudança da missão, algumas questões concernentes a operações militares passaram ser incorporadas na estratégia de estabilização. Com resultados que foram bem até 2010 e depois pioraram em virtude do processo eleitoral e de toda a suspeição levantada com o resultado, novos enfrentamentos passaram a ocorrer especialmente nos Kivus, mas de forma esparsa. Em seus relatórios, o Secretário-Geral relata um clima de maior estabilidade até março de 2012, quando os combates no leste recomeçam.

Os ataques do M23 constituem um dos momentos de maior contestação da presença das Nações Unidas por parte dos civis. Em grande medida, a transferência da primazia da proteção de civis para a FARDC suscita questionamentos no âmbito da missão. No caso da escalada de violência nos Kivus pelo M23, a FARDC foi rapidamente dominada e alguns de seus soldados deserdaram para o grupo rebelde que avançou para dominar Goma em novembro de 2012.

Mesmo iniciando uma preparação em julho, as tropas da MONUSCO não foram capazes de evitar que os combatentes do M23 ocupassem a capital do Kivu do norte. Após a vexatória derrota militar, Conselho e Secretário-Geral elaboram uma estratégia de fortalecimento do componente militar da missão e meio a retirada do M23 de Goma. No âmbito regional, os membros da SADC buscavam recursos para introduzir uma força de intervenção.

A resposta foi a criação da Brigada de Intervenção, a partir da Resolução 2098, aprovada em 28 de março de 2013, e que consistia de um contingente de pouco mais de 3000 tropas cedidas por países da SADC com autorização para o uso ofensivo da força em casos de ameaça a civis e ao cumprimento do mandato. A brigada tinha autonomia para atuar mesmo sem a presença ou o planejamento das ações junto a FARDC, o que era um retrocesso na ideia de transição e refletia outros problemas relativos especialmente a RSS que pouco avançara depois das eleições.

Ao mesmo tempo, ao adotar uma estrutura de ação ofensiva em uma operação de paz, mesmo que reiterando seu caráter excepcional, o Conselho de Segurança abriu um flanco que não se sabe se poderá ser fechado no futuro. Apesar de todas as delegações terem votado a favor da criação da Brigada de Intervenção, as manifestações posteriores de países como China e Rússia mostram que o passo dado foi marcado por uma ousadia proporcional à péssima repercussão para a imagem das operações de paz, das Nações Unidas e dos membros do Conselho de Segurança.

As ações ofensivas se voltaram especialmente contra o M23, a FDLR e os rebeldes ugandeses da FDA e LRA. Apesar dos diversos acordos celebrados entre a RDC, Ruanda e Uganda, a violência nos Grandes Lagos continuava perpassando o componente regional. Em relação ao M23, a partir da atuação da Brigada de Intervenção, houve uma divisão no grupo rebelde que marcou seu gradual enfraquecimento. Apesar disso, foram necessárias dezenas de campanhas militares de modo a debelar a rebelião, o que só ocorreu em novembro. Um fator importante neste processo foi a melhoria nas relações entre a MONUSCO e a FARDC, apesar das diversas acusações de envolvimento de membros das forças congoleesas em assassinatos, estupros e tortura contra ex-combatentes e civis.

Mesmo com poder ofensivo, a MONUSCO ainda experimentou ocasiões em que foi incapaz de evitar ataques contra civis, o que fez sua legitimidade decrescer ainda mais. De acordo com VINCK E PHAM (2015), a MONUSCO era considerada o componente de segurança menos confiável pela população de Goma, Bukavu e Bunia em dezembro de 2014. O resultado mostra a frustração da população do leste da RDC em meio a uma série de mudanças realizadas na missão sem que isso se convertesse em paz duradoura.

Por outro lado, os números da FARDC são mais positivos que os da MONUSCO, fator que ocorrem em outras regiões com longa presença militar estrangeira. O governo Kabila fez poucos movimentos para incluir a MONUSCO nas ações de RSS desde 2010. A estratégia adotada pelos congolese foi ampliar a base de acordos bilaterais, mas o comportamento das tropas da FARDC em situações como a crise de Goma em 2012 reitera o fracasso na reforma do setor de segurança.

5.11 MONUSCO e as iniciativas de estabilização e consolidação da paz

As ações da ISSSS e da STAREC se aproximaram a partir de 2009 com uma atuação voltada para os princípios de enfrentamento, controle e construção, eliminando as contestações ao poder estatal, afirmando sua presença e atuando na construção das bases de sustentação da estrutura do Estado congolês. A ideia inicial era debelar a insurgência e legitimar o Estado por meio da ampliação da segurança e, em paralelo, iniciativas de cunho socioeconômico que abririam oportunidades para inserção de ex-combatentes em atividades produtivas. A iniciativa fora estruturada para um período de 4 anos, entre 2009 e 2012, mas pecava por desconsiderar as condições e demandas específicas de cada uma das regiões em que operava, era uma iniciativa elaborada por Kinshasa e pela MONUC/MONUSCO sem interlocução com lideranças locais ou organizações da sociedade civil. Ao mesmo tempo, não havia no documento uma definição clara do que era estabilização, reiterando a falta de base normativa para a definição das atividades.

Em termos de resultados, o avanço no número de combatentes desmobilizados é ampliado significativamente, ainda assim fica abaixo das expectativas. Dos 150 mil congolese envolvidos nos conflitos, cerca de 111 mil tinham sido desarmados em 2011. O problema mais uma vez dizia respeito a reintegração dessas pessoas. Mesmo com o investimento de 368 milhões de dólares nos quatro anos de ISSSS e STAREC, o programa de DDR não avançava em meio a mais um processo eleitoral, reflexo de problemas que também ocorriam em relação a RSS.

A questão que se colocava em relação aos resultados das ações do ISSSS e STAREC é que eles pouco refletiam em termos de avanços na consolidação da paz. Por terem sido elaborados a partir de uma realidade central que ignora as dinâmicas locais de conflito, seus resultados são limitados. O que se vê ao longo do processo eleitoral e no ano seguinte é a continuidade da violência especialmente no leste da RDC. Em meio a isso, o governo começa a se desinteressar pelas iniciativas de estabilização, por estas estarem concentradas apenas no

leste e por terem sido estruturadas de um modo mais descentralizado em termos de aplicação dos recursos.

Os problemas no ISSSS 2009-2012 levam a uma detalhada revisão para a versão 2013-2017. Um dos primeiros elementos contemplados é uma abordagem crítica acerca de todo o processo de estabilização implementado até o final de 2012. A partir daí a estratégia avança para finalmente ter uma definição de estabilização específica para a questão congoleza:

É um processo integrado, holístico e orientado, que permite que o Estado e a sociedade criem responsabilidade mútua e capacidade para abordar e mitigar os atuais ou emergentes fatores de conflito violento, criando condições para melhorar a governança e o desenvolvimento a longo prazo (ISSSS, 2013, p.18).

Com uma base normativa, as prioridades da segunda fase do ISSSS/STAREC estão assentadas em cinco pilares: diálogo democrático; segurança; restauração da autoridade estatal; retorno, reintegração e recuperação; e violência sexual e de gênero. A reestruturação feita em relação a primeira fase diz respeito a tentativa de adequar o processo de estabilização às dinâmicas do conflito.

De acordo com o documento, o centro das ações está atrelado a construção e viabilização do diálogo democrático como elemento de transformação do conflito pelo fortalecimento da dimensão local e o pertencimento que propõe a este nível. Contudo, mais uma vez o envolvimento das comunidades locais acabou sendo limitado pelo processo de formulação de políticas centrado no governo e na MONUSCO, além das dificuldades logísticas para engajamento da população de áreas mais remotas, de onde muitos conflitos emergem por questões fundiárias, disputas por propriedade de animais ou conflitos familiares que acabam realimentando a espiral de violência.

Com reiteradas dificuldades para fazer avançar as iniciativas de DDR, o governo congolês junto a MONUSCO adotam uma nova abordagem, enfatizando para os doadores a tríade que estrutura a nova política: estabilidade política e securitária; desenvolvimento das capacidades dos desmobilizados; e redução da pobreza por meio da retomada da economia. O problema é que os doadores centravam suas atenções na questão da segurança como pré-condição e não apoiavam efetivamente as demandas econômicas. Houve uma incapacidade de aplicar uma compreensão coerente da reintegração como uma ferramenta crítica para reunir objetivos de segurança e desenvolvimento em cadeias operacionais. Da mesma forma, enquanto atores de alto nível politizaram o programa, eles também ignoraram a dinâmica socioeconômica e potencial local. Juntos, essas questões resultaram na incapacidade da fase de reintegração em atingir seus objetivos de desenvolvimento definidos mais amplos porque as prioridades reais

do DDR no campo se concentraram em questões de segurança e políticas de alto nível em Kinshasa.

O processo político avançou regionalmente com a celebração do Acordo-Quadro de Paz, Segurança e Cooperação para a RDC e região em 24 de fevereiro de 2013. O acordo previa atribuições para o governo, os países da região e a comunidade internacional. O papel dos instrumentos da MONUSCO era apoiar sua implementação a partir da demanda por fortalecimento das capacidades governamentais de provimento de segurança direcionada a missão e do fato de que todas os compromissos assumidos pelo governo estão contemplados no escopo da ISSSS. A iniciativa, contudo, percebeu uma redução significativa dos recursos de doadores internacionais, especialmente a partir das tensões acerca do processo eleitoral que deveria ter sido realizado em 2016. Há cada vez mais dúvidas da comunidade internacional sobre a capacidade de Joseph Kabila em conduzir a RDC em um ambiente efetivamente democrático.

Em relação a Ruanda, houve uma intensa mobilização de países como Estados Unidos, Reino Unido e França em relação a interface entre o M23 e o governo ruandês. Essa pressão, acompanhada das iniciativas regionais de gerenciamento do conflito resultaram em uma queda drástica do apoio do regime de Kagame a grupos rebeldes atuando na RDC (STEARNS, 2017). As tensões entre os dois países, contudo, não arrefeceram totalmente, com enfrentamentos entre os exércitos na fronteira e acusações de parte a parte. Após diversos acordos de paz, pressões de outros Estados e de organizações internacionais, missões de paz, a situação entre os vizinhos parece não ter mudado muito.

5.12 Considerações Parciais

Os 16 anos de presença contínua da ONU na RDC são um objeto interessante de análise. A missão começou como uma operação de paz tradicional, a partir de um acordo de cessar-fogo, e teve seu escopo ampliado diversas vezes, quase sempre refletindo a postura reativa dos membros do Conselho de Segurança em meio a pedidos do Secretário-Geral por mais tropas, por mais autorizações para os contingentes na linha de frente, por mais recursos.

O desgaste da presença da MONUSCO é evidente e reflete a frustração das expectativas da população congoleza, especialmente das províncias do leste, em relação a sua segurança. São pessoas, famílias, vilarejos inteiros que muitas vezes viram os batalhões vizinhos ignorarem seus pedidos por ajuda ou chegarem depois que só restara os escombros, os mortos, os violentados. A relação com o governo também se deteriorou mesmo com a MONUSCO

atuando muitas vezes como um braço das forças governamentais. A ONU fez uma investigação sobre a exploração ilegal dos recursos da RDC e seus resultados práticos foram limitados quando os experts identificaram conexões de setores do governo, dos grupos rebeldes ligados a governos da região e de corporações transnacionais com esta prática criminosa.

Apesar do um embargo de armas e elas continuaram chegando ao país, desfazendo os avanços que iam sendo obtidos com as políticas de desarmamento e desmobilização. Os resultados após tantos anos são menos do que se esperava em termos de números, especialmente na reforma de setor de segurança, um dos calcanhares de Aquiles do processo de estabilização do país.

As estratégias nacional e internacional de estabilização também avançaram pouco em um primeiro momento pela falta de planejamento. A revisão do período 2009-2012 mostrou as dificuldades em fazer cumprir uma agenda de reformas nas áreas de segurança como visto anteriormente. O período até 2015 marca a implementação dos projetos-piloto e o foco no diálogo democrático. O grande desafio é garantir que as eleições ocorram e que a continuidade do processo democrático seja assegurada.

6 A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA

As dificuldades burocráticas e logísticas, bem como os problemas em relação a escalada da crise humanitária e as ainda recorrentes violações do cessar-fogo na região levaram o Conselho de Segurança a se antecipar ao fim das avaliações do grupo de militares e aprovar a criação, por meio da Resolução 1279 de 30 de novembro, da Missão das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUC). A ideia do Conselho é fazer que com a organização atuasse mesclando as atribuições clássicas das operações de paz do período da Guerra Fria com novas responsabilidades que passaram a ser enfrentadas pelas missões de peacekeeping a partir da década de 1990.

6.1 Antecedentes

Apesar das ondas de instabilidade vividas pela população da República Centro-Africana em meio as rupturas políticas ocorridas desde o final dos anos 1970 com o golpe que depôs o Imperador Bokassa, não há registro de comunicados ou documentos oficiais que chamem atenção dos órgãos centrais das Nações Unidas até 1997.

Tal qual ocorrido no caso congolês, coube a União Europeia a primeira manifestação de preocupação em relação a escalada de violência no país em 15 de janeiro de 1997. O documento trata da crise advinda da amotinação de setores das FACA que ocorrera no ano anterior e sugere uma preocupação com a continuidade do processo democrático iniciado com a eleição do presidente Angé-Felix Patassé ao final de 1993. Essa é também a primeira informação oficial que circula no âmbito das Nações Unidas sobre o envolvimento de atores regionais (Comitê Internacional de Mediação, composto por Gabão, Chade, Burkina Faso e Mali) na mediação da crise. Em menos de duas semanas foram celebrados os Acordos de Bangui, que previam a cessação das hostilidades entre o governo e a oposição somada aos setores amotinados das FACA, uma reforma governamental para incluir membros da oposição criando um Governo de União Nacional, além da abertura de um diálogo nacional com objetivo de efetivar um processo de reconciliação, além de fortalecer a democracia no país. Outra decorrência dos acordos foi a criação da Missão Inter-Africana de Monitoramento da Implementação dos Acordos de Bangui (MISAB), composta de 800 tropas, financiada pelo governo francês e que iniciou suas atividades em fevereiro.

Em julho de 1997 o governo gabonês foi ao Conselho de Segurança relatar a deterioração nas condições de segurança na RCA, com aumento significativo dos riscos para a

população e ameaça a estabilidade regional. Em seu pedido, o elemento central era a autorização para atuar nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, com a anuência para usar todos os meios disponíveis para o cumprimento de seu mandato, o que é aprovado pelo Conselho de Segurança em 06 de agosto com a Resolução 1125.

Em janeiro de 1998, o Secretário-Geral reporta ao Conselho de Segurança os poucos avanços em relação a segurança na RCA e sua preocupação em relação ao processo eleitoral marcadas para setembro, mas que somente seriam realizadas no ano seguinte. Para Kofi Annan as condições de viabilidade da MISAB eram restritas dada a baixa capacidade de financiamento dos países contribuintes e a redução do envolvimento direto da França. Esse movimento refletia a pressão da chancelaria francesa para que uma missão de paz da ONU fosse enviada para a RCA e os custos políticos e econômicos fossem diluídos entre os Estados-membros.

Em meio a este movimento, os membros da MISAB comunicam que com a retirada das tropas francesas que estavam na RCA as questões logísticas se tornariam mais complexas e que a partir de 15 de abril seria difícil manter a missão em funcionamento. A resposta do Secretário-Geral foi preparar o terreno no Conselho para que uma missão da ONU substituísse a MISAB e promovesse a estabilização da RCA em termos de segurança ao mesmo tempo em que garantisse que o processo eleitoral seria realizado. As estimativas de Annan falavam em 1400 tropas e 440 civis (observadores eleitorais, policiais, equipe de planejamento e logística, etc) a um custo de pouco mais de 70 milhões de dólares em nove meses.

A partir daí os países envolvidos iniciam uma campanha pela criação da Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINURCA), com correspondências da RCA e do Gabão, além do Secretário-Geral. Patassé encaminha ao Conselho documentos referentes a um Pacto Nacional de Reconciliação assinado por representantes de diversas instituições do Estado centro-africano e que demandaria um suporte de segurança e o sucesso nas eleições para que tivesse alguma chance de êxito. Kofi Annan relata progressos tímidos na implementação dos Acordos de Bangui, especialmente no que concerne as condições para realização das eleições. Em paralelo, aponta seu Representante Especial para a RCA, o diplomata nigeriano Oluyemi Adeniji, que comandaria a missão da ONU após o aval do Conselho.

6.2 A MINURCA e as eleições

Em 27 de março de 1998, o Conselho de Segurança aprova a resolução 1159 e cria a MINURCA, reduzindo seu contingente militar para 1350 tropas e definindo seu prazo inicial

de duração em três meses, mas já deixando claro que de acordo com um relatório a ser apresentado por Annan até junho a possibilidade de extensão da missão é real.

O mandato inicial da MINURCA contemplava os seguintes termos:

- (a) Auxiliar na manutenção e melhoria da segurança e estabilidade, incluindo a liberdade de circulação, em Bangui e nas imediações da cidade;
- (b) Auxiliar as forças de segurança nacionais na manutenção da lei e da ordem e na proteção das principais instalações em Bangui;
- (c) Supervisionar, controlar o armazenamento e monitorar a disposição final de todas as armas recuperadas durante o exercício de desarmamento;
- (d) Garantir a segurança e a liberdade de circulação do pessoal das Nações Unidas e a segurança da propriedade das Nações Unidas;
- (e) Auxiliar na coordenação com outros esforços internacionais em um programa de treinamento de policiais de curto prazo e em outros esforços de capacitação da polícia nacional e para prestar aconselhamento sobre a reestruturação da polícia nacional e forças policiais especiais;
- (f) Fornecer aconselhamento e apoio técnico aos órgãos eleitorais nacionais sobre o código eleitoral e os planos para a condução das eleições legislativas previstas para agosto/setembro de 1998 (NAÇÕES UNIDAS, 1998).

Com a missão prevista para iniciar suas atividades em abril, fazendo a transição com MISAB, chama atenção a carta enviada pelo representante do Zimbábue em nome da OUA, agradecendo o governo francês pela generosa contribuição que viabilizou a MISAB e por seus esforços diplomáticos para a aprovação da MINURCA. O envolvimento francês com sua ex-colônia, agora se valendo de um instrumento multilateral, permanecia intenso. As capacidades da OUA eram diminutas e seu envolvimento era iminentemente simbólico, cabendo até mesmo a coordenação das ações durante a MISAB para os países francófonos da região.

Mapa 8 - A MINURCA



Fonte: UNITED NATIONS

Apesar de um dos principais problemas em relação a segurança na RCA estar relacionado a etnização das forças armadas ocorrida durante o governo Kolingba, e a falta de pagamentos aos servidores públicos, quase toda a operação se concentra na capital do país, desconsiderando as dificuldades em regiões mais afastadas como Birao e Bossangoa. Apesar disso, os relatos da missão apontam na direção de um clima menos hostil na relação entre governo, oposição e forças armadas a partir do início das atividades do Pacto, ao menos em Bangui.

Apesar de não estar explícito no escopo da missão, o debate sobre governança é um dos elementos do componente político, com o Representante Especial oferecendo aconselhamentos e envolvendo o corpo técnico do PNUD no suporte ao gabinete de Patassé. Há sempre uma referência a questão administrativa nos relatórios e agora com a missão sendo estabelecida, parece haver interesse em avançar no tema.

O objeto central, as eleições gerais, suscitava muitas diferenças desde a aprovação do código eleitoral. As ações de Adeniji foram no sentido de apaziguar problemas relativos ao comando da agência eleitoral, que inicialmente ficaria sob responsabilidade de um dos ministros do governo, mas depois da mediação de Adeniji, teve um ex-diplomata indicado para

a posição. Mesmo com esse movimento, a oposição não se sentiu contemplada e o ceticismo continuou.

Outro aspecto destacado por Annan em seu relatório de 19 de junho de 1998 foi a questão do apoio da MINURCA a reestruturação das FACA. Houve uma pressão de integrantes de representações diplomáticas em Bangui para que a missão tomasse a frente neste processo, mas desde março o presidente Patassé iniciara reformas, dissolvendo as forças de segurança e reduzindo sua Guarda Presidencial. Ao mesmo tempo, criou uma nova força especial e decidiu coloca-la em ação no interior do país, o que igualmente suscitou questionamentos dos opositores. Ainda no componente militar, como a MISAB atuava no chamado DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração), essas iniciativas foram sendo incorporadas pela MINURCA mesmo não estando explicitadas no mandato, cabendo à missão o controle do armazenamento das armas e o suporte às iniciativas técnicas do PNUD.

Por fim, Annan discorre sobre a crise econômica que assola a RCA, apontando o envolvimento do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional na elaboração de um Plano de Ajuste Estrutural que abra os setores de extração mineral ao capital externo de modo transparente, além da captação de recursos com doadores externos com vistas a reestruturação econômico-monetária do país após o abalo sofrido com o impacto da onda de violência de 1996.

A partir do relatório de agosto de 1998 fica claro que o cerne das atividades da MINURCA estava nas eleições pois praticamente todos os tópicos abordados pelo Secretário-Geral em seu relatório tratavam do processo eleitoral, exceção feita a questão orçamentária e a questão de segurança, ambas conectadas pela necessidade de ampliação do contingente militar para garantir um clima menos tenso também no interior do país. Uma das possibilidades aventadas é que parte desse contingente seja integrante das FACA e sirva de ponto de partida para a reestruturação do exército com maior equilíbrio em termos étnicos e postura efetivamente republicana. Em relação ao orçamento, os problemas de financiamento eram notórios mesmo para arcar com os custos das eleições, que tiveram um corte de 25% da estimativa inicial em virtude da baixa adesão dos doadores internacionais.

Com as eleições legislativas ocorrendo em novembro de 1998, as medidas de reestruturação da Guarda Presidencial perderam força junto a outros pontos que haviam sido pactuados com a oposição e a MINURCA. O foco de todos no país se voltou para o pleito e o saldo em termos de segurança foi positivo, sem ocorrências significativas ou mesmo acusações entre lideranças políticas. A questão econômica, contudo, tivera um retrocesso com as instituições locais não conseguindo atender os parâmetros definidos pelo FMI e pelo Banco Mundial para concessão de empréstimos. Kofi Annan relata o envolvimento de seu

Representante Especial como um elemento de pressão para que o governo avance nas reformas para abertura da exploração das minas de diamantes.

Apesar de alguns incidentes envolvendo chadianos e centro-africanos em junho de 1999, a situação na RCA caminhou em relativa calma até a eleição presidencial de setembro do mesmo ano. A maior fonte de risco externo vinha do conflito na RDC e do movimento de refugiados. Internamente, a suspensão dos movimentos de desmobilização da Guarda Presidencial indicava problemas para o futuro. Patassé foi categórico em afirmar que aquela era a única força em que confiava, deixando claro que não prescindiria de seu braço armado.

6.3 A crise nas sombras

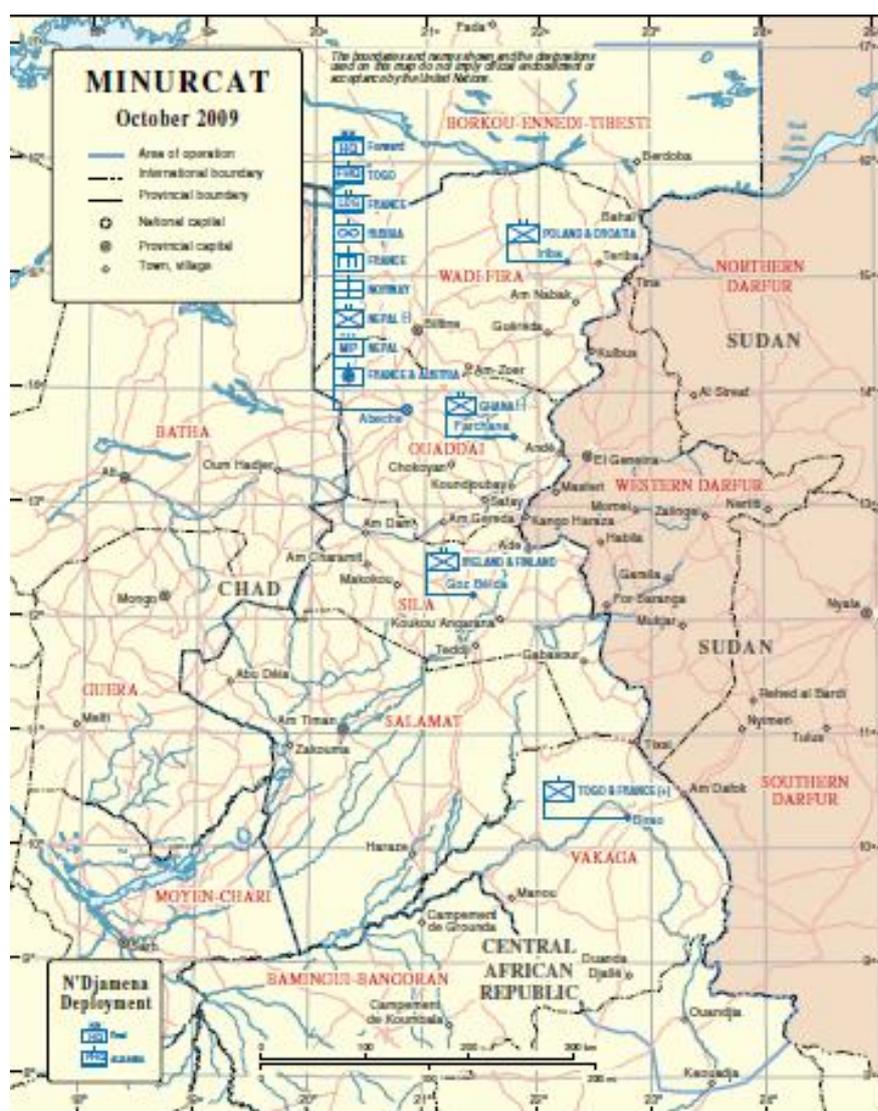
Com a realização da eleição presidencial em setembro, a MINURCA iniciou seu processo de desmobilização. Em fevereiro de 2000 suas atividades foram encerradas apesar dos pedidos das lideranças centro-africanas para que a missão continuasse ao menos até dezembro. Para apoiar o governo no processo de consolidação da paz e da reconciliação, foi criado o Escritório das Nações Unidas para Apoio ao Peacebuilding (BONUCA), que assumiria as atribuições deixadas pela MINURCA, especialmente apoiar o fortalecimento da democracia e os mecanismos de diálogo. O momento era oportuno já que nem todos os opositores aceitaram a vitória de Patassé e o presidente governara sem considerar o parlamento, dominado pela oposição. O principal limite para o BONUCA era não poder contar com um contingente militar, o que cobrou seu preço em termos de instabilidade e escalada da criminalidade e violência.

Em meio a crise pela contínua incapacidade de arcar com os pagamentos das tropas e dos servidores, Patassé foi alvo de uma tentativa de golpe pelo general Bozizé, debelado com o apoio de forças líbias que auxiliaram o presidente. O saldo, no entanto, foi um banho de sangue e um contingente significativo de deslocados pelos confrontos em Bangui. Para a BONUCA não havia o que fazer, apenas observar, tentar mediar e relatar ao Conselho de Segurança. Mesmo sem muitos recursos, a chefia da BONUCA negociou um acordo com Patassé e Bozizé, mas o presidente o violou e atacou as tropas pró-Bozizé criando uma cisão nas FACA em meio a fuga do general para o Chade e a uma onda de deserções. Com a crise transcendendo as fronteiras da RCA, Patassé pede tropas a CEN-SAD e a CEMAC, mas isso não impede que em março de 2003 Bozizé consiga tomar Bangui e depor Patassé. Em meio a toda turbulência o BONUCA nada pôde fazer.

Com o general Bozizé no poder, o movimento do Escritório da ONU em Bangui se concentrou em garantir que as eleições de 2005 fossem realizadas, o que acabou ocorrendo,

apesar da proibição de que Patassé pudesse tomar parte no pleito. Mesmo vitorioso nas eleições, Bozizé foi alvo de incursões por parte de grupos rebeldes e iniciou um diálogo nacional em meio a escalada de tensões no norte do país com o deslocamento de refugiados sudaneses que fugiam da crise em Darfur. A partir daí o Conselho de Segurança aprova a criação da MINURCAT em 25 de setembro de 2007, mas a missão estava voltada especialmente para o Chad, atuando apenas no extremo norte da RCA, na região de Vakaga. Sua atuação é um fracasso, com a missão sendo operada com menos de 20% do contingente planejado e tendo dificuldades para defender suas posições no norte da RCA. Seu encerramento em 2010 ocorre em meio a crescente instabilidade na região e o prenúncio de mais uma fonte de conflitos na já atribulada dinâmica política centro-africana.

Mapa 9 - A MINURCAT



Fonte: UNITED NATIONS

Se a MINURCAT tem relevância mínima para a dinâmica política, os movimentos políticos de Bozizé apontam na direção da Comissão de Peacebuilding das Nações Unidas (PBC), com seu pedido de adesão em junho de 2008. Para a RCA era uma forma de legitimar internacionalmente o diálogo político e centrar as atenções dos doadores nos avanços políticos feitos em meio a contínua crise de pagamentos. A Comissão elaborou uma estrutura estratégica e nela identificou três elementos centrais para efetivar as ações de peacebuilding: Reforma do Setor de Segurança (RSS) que incluísse ações de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); Governança e império da lei; e a retomada dos polos de desenvolvimento.

Em linhas gerais, o primeiro item fora alvo de pressão por parte da MINURCA até 2000 sem grande sucesso especialmente em relação a Guarda Presidencial. O DDR avançara com a MISAB e se mantivera em patamares significativos com a missão da ONU, mas com o fim da operação de paz e os confrontos e golpes houve um afluxo de armas para o país. A segunda prioridade era o mais amplo, envolvendo questões de promoção dos Direitos Humanos, Promoção da Democracia, Reforma da Estrutura Estatal com empenho na descentralização dos processos decisórios e no combate a corrupção. Tratava-se de uma agenda que seguia um modelo de atuação das Nações Unidas em países pós-conflito.

A expectativa de vínculo com a PBC e sua estratégia de peacebuilding a partir dos resultados do diálogo nacional vai durar pouco na medida em que Bozizé abandona toda a agenda de debates para se concentrar no processo eleitoral de 2011. Como resultado, as iniciativas planejadas pela Comissão de Peacebuilding ficam estagnadas ou mesmo retrocedem, como no caso do DDR e do RSS. A resposta do Secretário-Geral foi transformar o BONUCA em um Escritório Integrado de Apoio ao Peacebuilding (BINUCA), colocando todas as agências das Nações Unidas trabalhando de modo coordenado e ampliando seu mandato de modo a atuar mais diretamente com a PBC. Apesar das expectativas, seguia faltando recursos e vontade política para atuar junto a Bozizé de modo a convencê-lo a avançar na agenda do peacebuilding.

Ao observar todas as questões tratadas como centrais para que uma cultura de paz e estabilidade se formasse na RCA, o PBC era sempre enfático em atribuir ao governo centro-africano a responsabilidade sobre as ações práticas e a construção de um vínculo, fazer com que a sociedade se imbuísse de um pertencimento em relação a um projeto que, na verdade, não era seu.

Sem avanços na interação com a Comissão de Peacebuilding, o próximo passo é a eleição. A vitória de Bozizé em 2011 é marcada por diversas acusações de fraude, mas nada

que impeça o presidente de continuar no poder. Em paralelo a instabilidade política, uma explosão de violência a partir do norte começa a atingir todo país a caminho de Bangui. Apesar da presença de tropas de parceiros africanos, os rebeldes Seleka, atuando em conjunto com apoiadores chadianos e sudaneses, empreendeu uma campanha agressiva, violenta e marcada pela pilhagem. Em 2013, Bozizé é derrubado e Djotodia, uma das principais lideranças Seleka, assume o poder em meio ao caos no país.

Sem consenso acerca dos termos de ação, o Conselho de Segurança busca apoio junto a União Europeia, sem sucesso. Os franceses se voluntariam para uma missão em dezembro de 2013. Sua ação se volta para o combate ao Seleka, ignorando a mobilização das milícias cristãs, os Anti-Balaka. O resultado é um enfrentamento que surpreende os franceses pelas dificuldades enfrentadas e leva a uma reestruturação das forças africanas que estavam na RCA apoiando os franceses sob os auspícios da CEMAC e são incorporadas pela União Africana e ampliadas, criando a MISCA após autorização do Conselho de Segurança. Com um contingente maior no campo, negociadores franceses e da UA convencem o presidente Djotodia a renunciar.

Diante do cenário crítico, o Conselho de Segurança impõe um embargo de armas a partir da Resolução 2127, aprovada em 05 de dezembro, em todo o território da RCA, da mesma forma determinou a proibição da saída de um grupo de pessoas envolvidas na crise e congelou os bens de pessoas e empresas ligadas a escala de violência na RCA.

Mesmo com a queda de Djotodia, a onda de violência se intensifica com combates sangrentos entre Seleka, dissidentes, milícias Anti-Balaka e as forças internacionais. Somente em abril o Conselho de Segurança chega a consenso para a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização da RCA (MINUSCA), por meio da Resolução 2149, que vai incorporar as tropas da MISCA e assumir as atribuições da BINUCA. As forças francesas continuam no país atuando em conjunto com a MINUSCA.

6.4 MINUSCA e a estabilização da RCA

Em um ambiente de total instabilidade, o início das ações da MINUSCA é marcado pela adoção de um mandato amplíssimo, que prevê atribuições como a proteção de civis, apoio a reconciliação nacional e a justiça transicional, criação de ambiente seguro para o provimento de ajuda humanitária, a RSS, o DDR e DDRR, promoção e proteção dos Direitos Humanos e o enfrentamento da exploração e tráfico de recursos naturais. Além disso, o Conselho demandou uma atenção especial a captura dos perpetradores de violações de Direitos Humanos e a criação

de um Tribunal Criminal Especial para julgar os responsáveis pela carnificina que assolou o país desde a chegada de Bozizé ao poder até a queda de Djotodia.

Mapa 10 - A MINUSCA



Fonte: UNITED NATIONS

Um dos grandes desafios da RCA era a transição política. A opção por Catherine Samba-Panza para conduzir a retomada do Estado centro-africano foi com otimismo nas esperas políticas internacionais, manifestado inclusive pelo Secretário-Geral Moon. Os termos para atuação da MINUSCA passam também pelo Fórum de Bangui, realizado em maio de 2015 e que teve dois documentos como resultado das discussões: o Pacto Nacional Republico e o Acordo de DDR/R.

6.5 Prioridades do Plano de Estabilização

O principal instrumento político formal elaborado pelo governo acerca da estabilização foi lançado em outubro de 2015, trata-se de um documento em parceria com a Organização das Nações Unidas, mapeando as prioridades imediatas para a estabilização, o peacebuilding e a

reconciliação no país. Tal qual ocorrera no início das ações de estabilização na RDC, não há uma definição clara e objetiva do que as instituições entendem por estabilização. O Plano de Prioridades define três áreas em ordem de primazia: Segurança, DDR e RSS; Justiça e Reconciliação; e Autoridade Estatal Descentralizada e Desenvolvimento Econômico.

Em relação a primeira prioridade, é pertinente afirmar que a interface da MINUSCA com o governo de transição nos 21 meses analisados se volta a questão da segurança, especialmente a proteção de civis, e o apoio aos projetos de DDR e de RSS. Em relação a reforma no setor de segurança, as ações adotadas até o presente momento remetem a iniciativas iniciadas no período de Bozizé quando oito áreas prioritárias foram definidas: Defesa Nacional; Segurança Interna; Administração Judiciária; Administração Territorial; Finanças e Aduana; Controle Democrático; Inteligência e DDR.

A mudança para o governo transitório restringiu inicialmente a participação dos parceiros internacionais nos encontros dos grupos de trabalho temáticos sobre DDR e RSS em um primeiro momento, muito em virtude da adequação e redefinição dos integrantes dos grupos e comitês. O papel da MINUSCA até o final de 2015 esteve voltado para o aconselhamento e a coordenação da cooperação em questões militares com parceiros internacionais. Na dimensão mais operacional, o trabalho junto ao PNUD resultou na implementação de sistemas de gestão de pessoas e na reforma de estruturas físicas do setor de segurança.

Ao vir a público apresentando suas demandas acerca do RSS, o governo centro-africano destacou que a reforma é essencial pois é parte do restabelecimento do estado de direito e da segurança pública. Um dos elementos centrais para a reforma estratégica é o desenvolvimento de um processo de avaliação nacional elaborado de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos e direito humanitário. A etapa das infraestruturas incluirá a reconstrução dos postos policiais e da gendarmerie em regiões prioritárias, como Bangui, Bimbo e Berbérati, bem como a recuperação de quartéis e centros de formação da FACA. Esses esforços apoiarão a eventual redistribuição das forças de segurança e de defesa para proteger a integridade territorial da RCA e de seus nacionais.

Pelo que o governo de transição definiu, a ideia para o futuro das forças de segurança nacional na RCA é que elas continuarão a ser um elemento político destacado e estarão no centro da estabilização e da reconciliação. Espera-se que as iniciativas de RSS a longo prazo advenham de um diálogo político nacional inclusivo apoiado pela comunidade internacional.

Ainda de acordo com o Plano de Prioridades, a formulação e implementação de programas de Desarmamento, Desmobilização, Reintegração (DDR), e Repatriação (DDRR), bem como as ações de Redução da Violência Comunitária (RVC) são elementos centrais na

estratégia de estabilização da República Centro-Africana. O Acordo sobre os princípios da DDR/R e integração, assinado no Fórum de Bangui, é uma das bases do processo de paz e foi ignorado por anos por diferentes presidentes.

Além disso, a implementação de programas de Redução da Violência Comunitária é um componente crítico para o sucesso do DDR, uma vez que dezenas de milhares de combatentes ligado aos anti-Balaka e a outros grupos armados não são elegíveis para o programa nacional de DDR, e continuam a representar uma ameaça real a segurança para a população civil. A questão da violência comunitária é um fenômeno que se intensificou com a divisão religiosa aflorada em 2013 e a crescente disputa por áreas agricultáveis e com potencial de exploração mineral.

As partes do acordo se comprometeram a desarmar suas tropas e fazer avançar o DDR. Além disso, um dos itens do acordo estipulava que o reagrupamento e o desarmamento poderiam ocorrer antes do DDR. O desarmamento dos combatentes é uma prioridade e uma condição para o estabelecimento de quaisquer programas pré-DDR e DDR. Além disso, a repatriação de combatentes estrangeiros se tornou compulsória com a assinatura do acordo.

Um dos principais problemas para efetivar um programa de DDRR está na pouca representatividade dos signatários do acordo. Sua influência sobre os comandantes e combatentes no campo é pequena e isso reflete a estrutura fragmentada dessas organizações, que acabam não sendo nem políticas nem militares. Outro limitador é o ceticismo dos doadores. Eles ainda não concordaram em cobrir o orçamento do DDR, estimado em 28 milhões de euros. O mesmo se aplica ao orçamento do programa de redução da violência comunitária, estimado em 20 milhões de euros, mas apenas financiado atualmente pela ONU (6 milhões de euros). Incapaz de implementar o DDR, a MINUSCA criou um pré-DDR que pretende financiar e que consiste em ocupar os grupos armados em projetos de obras públicas em troca do armazenamento de suas armas. Está em andamento uma campanha de conscientização, mas há um ponto de interrogação sobre a viabilidade deste programa pré-DDR

Outra prioridade nas ações de estabilização da RCA está vinculada ao enfrentamento da impunidade por meio do fortalecimento da justiça e pela promoção da reconciliação. Esse processo foi conduzido em paralelo entre o Conselho de Segurança e o governo centro-africano, primeiro com a demanda na Resolução 2217 para que fosse criado o Tribunal Criminal Especial, apenas para investigar e julgar os casos relativos a onda de violência no país desde 2003. O governo da RCA mostrou engajamento na questão ao rapidamente iniciar a implementação do tribunal e agora inicia uma campanha para arrecadar doações para viabilizar seu funcionamento.

Em paralelo, as iniciativas de reconciliação seguem na pauta do governo transitório e da sociedade civil. Uma das alternativas na mesa é a realização de uma Comissão da Verdade e Reconciliação para avaliar a extensão das feridas da sociedade e conscientizar a população para que conflitos desta magnitude não mais ocorram. Complementando o processo de reconciliação com uma visão mais prospectiva, a ideia de uma comissão nacional de Direitos humanos também foi proposta, visando prevenir a ocorrência de abusos e violações incorporando o respeito aos Direitos Humanos como um valor compartilhado pela população.

O terceiro tópico destacado é o desenvolvimento econômico e a recuperação da autoridade estatal e sua descentralização. Assegurar serviços públicos de qualidade a cerca de 4,5 milhões de pessoas, espalhadas por um vasto país com infraestrutura precária demanda um volume contínuo de recursos e uma conduta pautada pela responsabilidade. A crise econômica advinda de um conflito desta magnitude resultou em baixa arrecadação do governo, o que reforça o papel dos investimentos da comunidade internacional como cruciais para alavancar o processo. Tais investimentos são necessários para recuperar a máquina estatal e resolver o problema crônico do pagamento dos trabalhadores. O Governo também considera fundamental adequar gradualmente o custo de seu funcionamento aos recursos internos disponíveis para evitar novos endividamentos e a perda de solvência e do crédito com os parceiros estrangeiros.

Em apoio a este objetivo, o Governo prevê medidas concretas para melhorar a gestão das finanças públicas. Além das reformas, da sistematização e da capacitação, o foco do processo produtivo estará no setor extrativista como uma fonte de receitas importante e hoje ainda desvalorizada. Após um período de embargos comerciais impostos pela guerra, a RCA poderá voltar ao comércio internacional de diamantes, o que gerará receitas fundamentais para o Estado, mas que devem ser geridos a partir de sistemas responsáveis implementados para acompanhar a produção, os custos e as taxas que serão coletadas pelo Estado.

Outra prioridade posta na visão de estabilização pensada pelo governo a partir do Fórum de Bangui é a redução da pobreza e das desigualdades, fatores que podem efetivamente impedir o retorno à violência e criar as bases necessárias para o crescimento econômico inclusivo e o desenvolvimento social. Esse imperativo deve levar o Governo a introduzir uma estratégia abrangente de reconstrução e desenvolvimento econômico. A nível local, há necessidade de projetar, planejar, implementar e sustentar investimentos que levem em consideração as necessidades e prioridades diferenciadas e específicas das mulheres, jovens e homens pobres, com ênfase particular no desbloqueio de barreiras às oportunidades econômicas das mulheres e fortalecimento. Exemplos de tais investimentos locais incluem o apoio à participação dos cidadãos para determinar as oportunidades econômicas locais, a reconstrução da infraestrutura

econômica local (por exemplo, mercados, esquemas de irrigação, eletrificação rural), apoio a pequenas e médias empresas: treinamento profissional, microcrédito. Além dos recursos financeiros é fundamental a qualificação de um quadro legal que ofereça segurança para que investe, seja o setor privado, seja o Estado.

A marginalização dos segmentos da população e a ausência do Estado é uma das raízes do conflito e explica o constante clima de conflagração na RCA, particularmente no interior do país. Durante a elaboração do Pacto Nacional Republicano, houve consenso acerca da importância de reconstruir o pacto social, estabelecendo uma relação vertical entre o Estado e seus cidadãos, afirmando a autoridade estatal e legitimando-a através do provimento de serviços públicos. Ao mesmo tempo, entre as comunidades a ideia é o fomento a um padrão mais equânime, inclusive através do estímulo das condições econômicas locais. Como tal, foram identificadas uma série de prioridades para restaurar e ampliar a autoridade do Estado.

Outro fator central no empoderamento é a consolidação da democracia. A RCA foi capaz de realizar um processo eleitoral após vivenciar um período de caos e isso foi possível graças ao envolvimento da população e o apoio da comunidade internacional. Com a nova constituição aprovada e um novo executivo e legislativo eleitos, o tempo de transição pode dar lugar a uma nova fase para o povo centro-africano.

Por fim, com o novo regime político há a necessidade de assegurar que as autoridades locais e centrais se empenhem pelo interesse coletivo da população. Combinado com uma implementação progressiva da descentralização, as eleições tiveram o objetivo de criar um ambiente em que as comunidades participam para determinar as prioridades de desenvolvimento local e o Estado pode ser responsabilizado para prestar serviços para promover essas prioridades. Como tal, a descentralização da administração pública, de forma inclusiva e equilibrada, ajudará a restaurar serviços públicos mínimos que atendam às necessidades das populações. Além dos serviços sociais básicos, a restauração da autoridade do Estado incluirá a implantação de forças de segurança e policiais e gendarmeries treinados e controlados em outras regiões além de Bangui, com o mandato de proteger a população e restaurar e reconstruir a lei e a ordem.

Ao apresentar estas prioridades que compunham a base para a reconstrução da RCA, é possível verificar que apesar de serem elementos embrionários, há uma série de limitações que passam por ação mais efetiva da MINUSCA em termos de segurança e na interface em relação ao desarmamento e reinserção dos ex-combatentes, o que tem ocorrido de modo quase imperceptível em virtude da indefinição acerca da estruturação dos programas de DDR e RSS

6.6 A MINUSCA e a proteção de civis

Como mostram as resoluções do Conselho e os relatórios do Secretário-Geral, a proteção dos civis em resposta a graves ameaças de violência física era a tarefa de maior prioridade para a MINUSCA. Para tanto, as ações são coordenadas com UNICEF, o ACNUR e o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (UNOCHA) para identificar e resolver as questões em aberto. As forças da MINUSCA e a polícia continuaram a intensificar os esforços de proteção em áreas prioritárias e responderam a várias ameaças graves a civis. Em Bangui, a polícia e as forças da MINUSCA, como parte da Força-Tarefa Conjunta, realizaram operações direcionadas para proteger civis, contendo o movimento de elementos armados. Mesmo com a presença mais ostensiva do aparato de segurança, os níveis de criminalidade são um problema e arrancam a imagem da MINUSCA como responsável por proteger a população.

O contexto em que a MINUSCA é implantada é talvez o obstáculo mais significativo para a Missão. Três elementos são importantes a este respeito: em primeiro lugar, a capacidade extremamente limitada da RCA em manter a lei e a ordem e proteger os civis, em particular fora da capital; em segundo lugar, a motivação dos grupos armados não estatais para perpetrar a violência direcionada contra civis; e em terceiro lugar, o número e a expansão geográfica das ameaças de proteção em comparação com o tamanho da MINUSCA e capacidade limitada para responder.

De acordo com os relatos do Painel de Experts, apesar do acordo sobre a cessação das hostilidades assinado em 23 de julho de 2014, os grupos armados, em particular os anti-balaka e ex-combatentes do Séléka, continuam a operar de forma relativamente livre em grande parte do país e cometem atrocidades contra as populações civis. As principais alegações de violações dos direitos humanos trazidas à atenção de Observadores independentes incluem violações do direito à vida, atos de tortura, tratamentos desumanos e degradantes, prisões arbitrárias, violações, agressões e extorsões e violações do direito à educação, direito à saúde e direito à alimentação. Aproveitando a presença limitada do Estado, os grupos armados exercem autoridade de fato e pilham os recursos naturais do país.

O conflito exacerbou a violência intercomunitária. Os anti-balaka e os ex-Séléka continuam a intimidar, ameaçar e atacar indivíduos e comunidades locais por causa de sua suposta colaboração ou afiliação com o grupo armado rival. Esses abusos se intensificaram com os deslocamentos dos pastores Fulani e no contexto dos conflitos sobre o acesso à terra e aos recursos hídricos.

As recorrentes perseguições aos Fulani pelos grupos beligerantes levaram a MINUSCA e seus parceiros humanitários a buscar junto ao governo de transição a flexibilização da restrição de deslocamento no território centro-africano. Com a liberação, dezenas de Fulani foram voluntariamente alocados na fronteira com Camarões.

Os incidentes mais graves foram atribuídos a combatentes anti-balakas. Como em muitos casos em conflitos deste tipo, os confrontos em Bria começaram com o assassinato de um homem suspeito de ser um ex-combatente Séléka, ele foi morto por uma multidão irritada que o acusou de atirar uma bomba em uma área comercial lotada. O incidente degenerou em uma série de ataques e contra-ataques, nos quais 11 civis foram mortos e centenas de pessoas se feriram, incluindo membros das comunidades cristã e muçulmana. Os confrontos também levaram ao deslocamento de mais de 7 mil civis na maior área de Bangui, com roubos e a queima de dezenas de casas e lojas. Os trabalhadores humanitários e seus equipamentos também foram alvo de ataques e saques, além da emboscada contra integrantes da MINUSCA.

No território sob o seu controle, os antigos combatentes Séléka ocuparam edifícios administrativos e exercem autoridade de fato. As lutas de poder interno e a falta de coesão e disciplina levaram a novos confrontos entre as facções, que afetaram gravemente a população civil. De acordo com Em Bria, por exemplo, a situação de segurança deteriorou-se consideravelmente em outubro, como resultado de tensões aumentadas entre as várias facções dos antigos combatentes da Séléka. Em janeiro de 2015, Bria ficou sob o controle de ex-combatentes Séléka pertencentes a FPRC, que se recusaram a permitir a presença de representantes do governo de Bangui ou a realização de eleições locais em áreas sob seu controle. Pouco menos de um mês depois, as tropas da MINUSCA e da Operação Sangaris lançaram uma operação conjunta para expulsar esses grupos armados de todos os prédios do governo em Bria. Seis ex-combatentes Séléka foram mortos na operação, vários ficaram feridos e outros 16 foram presos.

Os ataques de grupos armados continuaram no início de 2015, causando muitas vítimas civis. Experts ligados ao Conselho de Segurança também foram informados de vários casos em que os ex-combatentes da Séléka submeteram os civis a maus-tratos e os acusaram de serem espiões trabalhando para as forças anti-balakas ou internacionais.

A MINUSCA continuou a ajustar a sua presença militar em consonância com a análise integrada das ameaças a civis, mas sempre tendo claro o limite em que pode atuar dado o seu contingente restrito. A Missão estabeleceu bases operacionais temporárias em Gamboula, Kuango, Markounda, Mbres e Paoua. Em junho, a MINUSCA treinou e implantou 24 assistentes de ligação da comunidade para 20 bases operacionais da missão de modo a servirem

de ponto de contato entre o componente militar da Missão e as comunidades locais, a fim de aprimorar sua capacidade de alerta e resposta imediata.

A questão da proteção de civis no âmbito da MINUSCA aponta a dificuldade na desde a transição da MISCA, muito em virtude das diferenças nos termos de operação e no nível de prioridade do tema para o Conselho de Segurança. Além disso, boa parte do contingente da MINUSCA foi empregado na segurança dos processos consultivos locais e nacionais antes das eleições presidenciais e legislativas em 2015 e 2016. A MINUSCA enfrentou lidar com tais questões em meio a uma crise de proteção aguda no meio de um conflito armado com deslocamento populacional significativo. Os componentes civis, militares e policiais da MINUSCA salvaram inúmeras vidas na execução de seu mandato desde setembro de 2014. No entanto, o custo de proteger os civis tem sido frequentemente elevado, não só para o pessoal da MINUSCA, mas também para os agentes humanitários e a sociedade civil local.

A MINUSCA continua a enfrentar muitos desafios na proteção de civis, incluindo a falta de tropas e capacidade, a significativa falta de presença do estado em todo o país e a quantidade de locais onde os civis estão sob ameaça. O pessoal da MINUSCA destacou uma série de outros fatores que o Conselho de Segurança da ONU, a liderança da missão ou os países que contribuem com tropas poderiam tentar abordar para fortalecer a capacidade da missão de proteger civis. Isso incluiu uma falta de priorização clara das tarefas de proteção no mandato da missão.

Em termos de capacidade nacional, a MINUSCA opera em um ambiente incomparável entre as atuais operações de manutenção da paz da ONU, com vastas extensões territoriais sem qualquer controle por parte de um governo com capacidade funcional extremamente limitada fora de Bangui e incapaz de fornecer proteção imediata para sua própria população civil mesmo antes da rebelião Seleka.

A MINUSCA efetivamente substituiu o aparato estatal nesse sentido, levando a uma maior expectativa da população. A missão tem lutado para gerenciar esse sentimento, particularmente no que diz respeito à comunicação direta com as comunidades sobre o que a MINUSCA pode - e não pode conseguir -. Além disso, a MINUSCA também acabou se tornando um alvo de certas autoridades, elites e líderes regionais. Essas pessoas mobilizam seus grupos de apoiadores para que suscitem um sentimento negativo em relação a MINUSCA entre as populações para promover suas próprias agendas, seguir explorando recursos ilegalmente ou ocupando terras pertencentes a pessoas de outros grupos étnicos. Durante protestos em Bangui, em outubro, por exemplo, manifestantes civis alegadamente pediram a saída de contingentes da MINUSCA. Embora a capacidade de obstrução da MINUSCA seja mínima em comparação

com outras operações de manutenção da paz da ONU, o Painel de Peritos da ONU observou incidentes recorrentes de forças de segurança nacionais que impedem os movimentos da MINUSCA.

Os desafios com a capacidade e a responsabilidade do Estado anfitrião são agravados pela determinação dos grupos armados para ganhar território e perseguir seus objetivos através de violência direcionada contra civis. Diversos oficiais da MINUSCA ressaltaram os desafios que a missão enfrentou na interposição entre os beligerantes armados comprometidos com o envolvimento em hostilidades, inclusive em áreas civis povoadas. A alternativa para efetivar esse processo levanta preocupações sobre potenciais consequências negativas de ações robustas, como o desarmamento forçado da MINUSCA para dissuadir as atividades dos grupos armados ou responder aos elementos que não se engajam nas ações de desarmamento. Além disso, ao enfrentar forças beligerantes e a insegurança geral, a missão precisa se desdobrar para cumprir obrigação com a entrega de assistência humanitária. Os oficiais da MINUSCA também expressaram sua preocupação com o número de áreas que incluem ameaças para civis e a pressão pelos recursos escassos da missão e sem pessoal adicional, não teria recursos para proteger os civis como deveriam. A MINUSCA tinha, em 2015, aproximadamente 12.135 funcionários uniformizados, incluindo 10.032 militares para cobrir este imenso território.

Com os desafios que a MINUSCA experimentou em relação ao desempenho, a implementação da proteção de civis deve ser monitorada e avaliada de forma mais sistemática em sua sequência. O Escritório de Assuntos Militares do Departamento de Operações de Manutenção de Paz instituiu recentemente uma nova política que exige que os Comandantes da Força e Contingentes avaliem regularmente o desempenho de suas tropas subordinadas no campo e retransmitam tais avaliações de volta à Nova Iorque e ao país contribuinte. O objetivo desta iniciativa é criar um sistema que identifique problemas de desempenho e alimente as informações de volta para as partes interessadas, seja na ONU, seja no país contribuinte, de modo a que possam tomar medidas corretivas. O DPKO também deve estar gerenciando e analisando essas informações com o pessoal da sede da ONU para melhorar a sua capacidade de garantir a prestação de contas dos contribuintes, incluindo a substituição e repatriamento de unidades que demonstram um padrão de baixo desempenho.

Monitorar e avaliar o desempenho da proteção de civis deve ser uma via de mão dupla, observando falhas e acertos. Os Estados-Membros convidaram o Secretário-Geral a mapear as boas práticas. Existem exemplos de pessoal da MINUSCA, nos três componentes, implementando de modo proativo o mandato para proteger os civis da ameaça imediata de violência física ou para criar um ambiente mais seguro e seguro. Nos incidentes do mercado de

Bria, por exemplo, o pessoal militar da MINUSCA interveio quando um jovem estava em perigo imediato de ser morto por membros de um grupo armado. Esses exemplos - histórias de proteção proativa e robusta por parte do pessoal da ONU - devem ser sistematicamente rastreados, analisados e relatados. Isso melhorará a compreensão de como a proteção de civis pode ser implementada de forma efetiva e pode contribuir para a construção de treinamento baseado em cenários que melhor informará e preparará pessoal da ONU encarregado de proteger civis.

6.7 Considerações Parciais

A saída da MINURCA em 2000 foi um passo equivocado ao se pensar em estabilização da RCA ao final de 2015. A ONU se eximiu de um papel mais ativo na garantia de segurança da população acreditando que sua missão estava concluída com a eleição e que o processo eleitoral teria garantido a estabilidade necessária para que a RCA iniciasse uma nova fase. Após conflitos de grande magnitude é preciso construir do zero o que tinha avançado em alguma medida com a MINURCA. As condições quando da chegada da MINUSCA são muito piores que as de 1998 quando a ONU iniciou sua primeira operação de paz no país.

O processo de estabilização ainda era incipiente ao final de 2015 na RCA, mas suas prioridades refletiam uma visão partilhada entre o Governo de Transição, o Secretário-Geral e o Conselho de Segurança. Suas agendas são similares e centradas nas ações de DDR e RSS, que vem sendo exaltadas nos discursos, mas que em termos práticos avançou pouco após a saída da MINURCA. Os recursos da MINUSCA para atuar na estabilização da RCA eram muito limitados em 2015, especialmente em relação a proteção de civis, uma prioridade para as Nações Unidas. Com isso, a população ainda sofria com ataques, saques, deslocamentos forçados mesmo após a missão completar seu primeiro ano.

7 CONCLUSÃO

Um instrumento em busca de uma identidade, uma organização que tenta manter sua relevância em tempos de questionamento. Quando esta tese foi pensada, o olhar sobre a Organização das Nações Unidas e suas operações de paz era muito atrelado a uma vivência em um ambiente pós-conflito no qual a menção a instituição suscitava mais rostos franzidos que expressões de satisfação. A ONU cumprira seu papel e o tempo de ir embora já tinha passado, pensavam os colegas da Universidade Nacional de Timor-Leste.

De volta ao Brasil, às aulas de África, chamam atenção dois vizinhos que se encontram mais pelos refugiados e grupos rebeldes que trocam do que pela proximidade política. A RDC vive às voltas com a crise em sua porção oriental, às margens dos Grandes Lagos, com seus choques étnicos e os recursos que despertam a cobiça e a sanha invasora de muitos vizinhos. A RCA resiste à sombra de Chade e Sudão ao norte e da própria RDC ao sul, na linha de fratura que separa muçulmanos, do norte, do cristãos e animistas, no centro-sul, quase sempre nas notas de rodapé da agenda das Relações Internacionais.

Suas trajetórias coloniais se assemelham em grande medida. Apesar dos colonizadores serem diferentes, a prática era particularmente similar, especialmente no que tange a violência como ferramenta de dominação e ao nenhum interesse em prover alguma estrutura em meio a exploração. Um fenômeno que constrói uma linguagem e uma imagem das formas de ter e exercer poder, que forja lideranças a partir de valores que são menos os de sua origem e mais os que elevam sua capacidade de dominar, ampliar as diferenças e tomar para si o que vai ser o Estado pós-colonial.

A compreensão sobre a dinâmica de formação destes aparatos estatais passa pela observação e análise do colonialismo como um instrumento político de dominação que deixa um legado que se mantém com o passar do tempo, que se repetiu com Mobutu e Bokassa, com Laurent Kabila e François Bozizé. Lideranças políticas que assumiram o controle de seus Estados e ignoraram as demandas de suas populações em nome de projetos particulares de poder.

Quando a teoria crítica aponta que marco analítico também deve ter um fim transformador e seu principal expoente, Robert Cox, questiona o que precisa ser feito para que os humanos sobrevivam e conflitos rareiem, ele coloca diante do nós a questão que não interessou muito a correntes clássicas das Relações Internacionais como o realismo e o liberalismo. Equilíbrios de poder ou cooperação e interdependência em meio a conflitos entre grupos armados que se fragmentam, senhores da guerra que lucram com o sangue derramado,

corporações que desenvolvem tecnologias e reforçam seus caixas e os de seus *stakeholders* a partir dos minerais que deveriam aliviar a pobreza extrema de milhões de pessoas, mas acabam uma das principais causas do ciclo inesgotável de violência em que vivem. Como transformar? Indo ao âmago da questão e entendendo que 150 anos atrás trazer menos marfim para a margem do Rio Congo podia significar ter a mão decepada ou sua vila incendiada, da mesma forma em relação aos diamantes a beira do Ubangi.

Como transformar? Ao olhar o modelo de estabilização, pensando na criação de um ambiente estável e sem conflito armado, permeado por uma cultura de tolerância e respeito à diferença, de uma possível igualdade da soberania humana, isso passa por uma nova narrativa que desconstrua o passivo de violência e opressão que nasceu com Estados que o trouxeram das colônias.

A presente tese foi elaborada a partir de um marco analítico dual, voltado em uma dimensão para a questão dos fundamentos da violência, dos interesses que alimentam a espiral de confrontação em áreas efetivamente ricas em termos de recursos, mas marginalizadas historicamente. A opção pós-colonialista a partir de uma construção discursiva do colonialismo e do neocolonialismo se volta para os estudos de caso e a similaridade de suas experiências históricas, de formação e de condição política e social no período analisado.

A outra dimensão deste marco analítico dual se volta para as operações de paz como objeto de transformação da condição vigente dos casos propostos. Ao mesmo tempo, como uma espécie de mecanismo de sobrevivência em relação a existência das Nações Unidas como um agente em sua principal atribuição. Ainda, como um instrumento de projeção de poder especialmente das potências nucleares do Conselho de Segurança. Essa multiplicidade de aplicações sustenta as ações e reações no contexto deste mecanismo e as transformações que ele vai sofrer até que se chegue no período das práticas de estabilização, que remontam a origem das operações de paz, não pela ação no campo, mas pela hesitação em construir amarras normativas que poderiam implicar em contestações em alguma das três dimensões supracitadas.

A ideia de estabilização se volta para movimentos de abertura para que os princípios originais das operações de paz sejam superados em prol da ascensão de um novo instrumento, com autorização para utilizar capacidade militar ofensiva a partir dos termos dos mandatos definidos pelo Conselho de Segurança. No caso em tela, o que se viu foi a gradual ampliação das prerrogativas de uso da força sem que especialmente os Estados-alvo fossem ouvidos sistematicamente. Esse desdobramento reforça a percepção de instrumentalização das operações de paz pelas potências nucleares, apesar de manifestações dos membros permanentes do Conselho na direção de excepcionalizar esta iniciativa.

Após analisar a atuação das Nações Unidas como ator de segurança em crises de alto grau de complexidade como a congoleza e a centro-africana, fica patente a sua limitação na medida em que depende dos recursos humanos, financeiros e militares dos Estados para poder atuar. Ao mesmo tempo, em vários momentos Estados e instituições europeias atuaram junto da ONU mas não incorporaram seus contingentes aos da organização, criando forças específicas. Diferente do que aconteceu com as iniciativas africanas, cujo padrão observado foi de uma mobilização autônoma inicial, dada a pouca disposição de iniciar ações multilaterais no continente africano, com a posterior incorporação por uma operação de paz das Nações Unidas.

Diante dos aparatos de segurança multilaterais globais em transformação, as crises na RDC e na RCA se apresentaram como grandes desafios que ainda parecem distantes de uma solução. Apesar de guardarem semelhanças, o tratamento dos conflitos se deu de forma diferente, muito em função das dinâmicas específicas, mas também por haver um interesse maior da comunidade internacional em relação a RDC quando comparado com a RCA. Existem limitações em termos históricos para a efetivação de comparações, mas ao observar a conduta da MONUC e da MINURCA em relação a realização de eleições e seus desdobramentos, é visível que a missão na RDC, em um ambiente ainda conflagrado, sequer cogitou a retirada após a conclusão do pleito. Em relação a MINURCA, tão logo as eleições foram concluídas, o cronograma de retirada estava definido, deixando um escritório de apoio ao peacebuilding como uma espécie de prêmio de consolação, mesmo com os pedidos de diferentes setores da sociedade centro-africana para que a missão permanecesse no país por pelo menos mais um ano.

A atuação das Nações Unidas na RCA após a crise de 2013 oferece poucos elementos a serem analisados, apesar disso é possível observar uma dificuldade recorrente nas questões de DDR e RSS, muito sensíveis e muitas vezes manipuladas por diferentes grupos armados para se financiar. Ao mesmo tempo, as ações nas referidas áreas são sempre superficiais e os termos de cooperação são limitados ao controle e a destruição dos armamentos, sem avançar nos limites que o Estado possui e construir alternativas que o apoiem na superação de tais restrições, especialmente na medida em que tanto o DDR quanto a RSS são elementos centrais na redução do potencial de conflito nos Estados.

Em relação a proteção de civis, os enfrentamentos entre ex-Seleka e Anti-Balaka eram frequentes até o final de 2015, em meio a gradual chegada dos contingentes da MINUSCA. Tal qual na RDC, a proteção de civis na RCA é a maior prioridade das operações de estabilização. Contudo, os recursos disponíveis ainda estão aquém da necessidade de campo. Outro fator que chama atenção é que a transformação dos mandatos não está vinculada a necessidade da frente

de batalha, mas a reputação do Conselho de Segurança e das operações de paz. O caso da criação da Brigada de Intervenção após meses de ocupação pelo M23, os casos de ampliação gradual do escopo de acordo com as áreas que iam sendo atacadas em Ituri em 2004, são fatores que reforçam a percepção de que a conduta reativa das Nações Unidas é uma autoproteção e a prioridade de proteger civis está condicionada aos recursos que o Conselho quer utilizar para dar satisfações a comunidade internacional.

A questão da estabilização é um dos grandes enigmas das operações de paz no século XXI e muitas vezes parece uma volta aos tempos das primeiras missões da ONU durante a Guerra Fria. A questão que se coloca é que esse instrumento hoje mais expõe as operações de paz a uma gama ainda maior de expectativas por parte das populações dos Estados que recebem as tropas e o componente civil das Nações Unidas. Apesar do curto espaço de tempo, o governo transitório da RCA elaborou um plano de estabilização que traz as questões de segurança e reconstrução da autoridade estatal como primeiras prioridades, fazendo menção ao desenvolvimento econômico ao final das três questões destacadas. Dada a condição crítica em termos de segurança, os esforços das Nações Unidas seguiram centrados em proteger civis, apoiar o DDR e abrir espaço para um novo debate sobre RSS. No caso congolês, mesmo com a inconstância na questão de segurança até 2010, o Conselho de Segurança decidiu avançar para uma agenda de estabilização igualmente sem definição inicial. É correto afirmar que hoje a definição existente está circunscrita a ISSSS e STAREC, uma das várias dimensões da MONUSCO. O avanço da agenda de estabilização é restrito, com o governo congolês e a ONU ainda desenvolvendo projetos piloto, como os de Kalehe e Mambasa mais de sete anos após o início das estratégias, após investimentos significativos de diversos parceiros. A contribuição central está na construção de uma definição que norteia este processo e que está calcada na construção de capacidade para lidar com os fatores que levam a conflito ao mesmo tempo em que se propõe a criar condições de melhor governança e maior desenvolvimento no longo prazo.

Os resultados de um longo período de presença, de formas diferentes, nos dois países, podem ser analisados a partir da relação entre expectativa e realização. Grandes expectativas e realização frustrante. Quando se pensa em estabilidade a partir da lógica da superação do conflito e construção inicialmente da chamada paz negativa de Gauteng, não é possível afirmar que a violência foi superada ou que houve uma mudança de patamar real. Ao pensar a MONUSCO em 31 de dezembro de 2015, qual foi a capacidade de garantir que ocorreriam eleições no ano seguinte? Simplesmente nenhuma, apesar do processo político ser tratado como uma das chaves para a resolução do conflito. A RDC experimentou avanços tímidos em seu IDH e nos termos do Índice de Paz o país segue entre os piores, em uma faixa que atesta a

condição de risco a qual está submetida a população congoleza. A Brigada de Intervenção teve seu mandato renovado em 2014, apontando para uma necessidade persistente de um tipo de atuação mais incisivo, fora dos padrões da organização. Isso sinaliza que a continuidade de operações voltadas para uma abordagem iminentemente militarizada, estruturada a partir dos centros de poder, que desconsidera em grande medida as dinâmicas sociais locais e que as bases do Estado na RDC estão assentadas num processo violento e exploratório, está fadada a uma repetição contínua sem que resultados perenes sejam obtidos. A dinâmica de reincidência dos conflitos se explica pela incapacidade de transformação do contexto político e social no qual se insere uma população que segue refém de grupos que se apropriam de seus recursos para benefícios próprios.

Em relação a RCA, a ideia de paz negativa foi viabilizada em alguma medida durante a presença da MINURCA entre 1998 e 2000. Sua saída, contudo, abriu espaço para que a dinâmica de confrontação fosse retomada de modo ainda mais violento. Tal qual a RDC, o Estado centro-africano também tem sua formação assentada em bases de exploração e abuso de poder contra a população. Ou seja, o processo político muitas vezes atropela iniciativas como as pensadas a partir da entrada do país na Comissão de Peacebuilding. Uma vez mais, o foco das elites modernizadoras abordadas por Colim Legum estava voltado para o interesse particular. Ao mesmo tempo, a reincidência continuará sendo a praxe se atores como as Nações Unidas forem ao país com abordagens pontuais de segurança e se retirarem antes de criar as condições para uma reformulação das bases de operação do Estado. Ao ver a ONU revisando princípios relevantes como os das operações de paz, pode surgir uma expectativa de atuação mais incisiva na reestruturação das bases de países que ainda são objeto da influência de interesses externos e de grupos menores internos, mas ao observar o padrão de atuação dos decision makers do Conselho de Segurança, fica claro que as chances de mudança são ínfimas no termos atuais, sendo o nível internacional um locus de reificação das estruturas de poder tradicional.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Business, 2013.
- ADEBAJO, A. **UN peacekeeping in Africa: from the Suez crisis to the Sudan conflicts**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2011.
- AFRICA FEDERATION OF FREE STATES OF AFRICA. **Africa Federation of Free States of Africa**. Disponível em: <<http://www.africafederation.net/>>. Acesso em: 23/ 3/ 2017.
- AGOSTINO, A. **Post-development: unveiling clues for a possible future**. In: A. Ziai; Exploring Post-development: Theory and Practice, Problems and Perspectives, 2007. London: Routledge. Acesso em: 10/ 9/ 2017.
- AKONOR, K. **UN peacekeeping in Africa**. New York: Springer, 2017.
- AMAESE, I. L. **UN Peacekeeping Operations as a Potential Hindrance to the Peace Processes in the Great Lakes Region of Africa: A Case of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)**. Dissertation. (Master of Science) Linnaeus University, Sweden, 2016.
- ANNAN, K. Two Concepts of Sovereignty. **The Economist**, Londres, 18 set. 1999.
- AOI, C. **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University, 2007.
- ARIEFF, A. Crisis in the Central African Republic. **Congressional Research Service**, p. 1-15, 2014. Acesso em: 10/ 4/ 2017.
- AUTESSERRE, S. **The trouble with the Congo: local violence and the failure of international peacebuilding**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010.
- BARNETT, M. N.; FINNEMORE, M. **Rules for the world: international organizations in global politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- BATTERSBY, P.; SIRACUSA, J. M. **Globalization and human security**. Lanham: Rowman & Littlefield Pub., 2009.
- BBC. **Rwanda 'backing DR Congo mutiny'**. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-18231128>>. Acesso em: 7 mar 2017.
- BBC. **BBC News - UN plans to end DR Congo peacekeeping mission**. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8548794.stm>>. Acesso em: 4 mai 2016.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P.; GRIFFIN, S. **Understanding peacekeeping**. Cambridge: Polity, 2004.
- BISCHOFF, P. **Africa in global international relations: emerging approaches to theory and practice**. London: Routledge, 2016.

BLAAUW, L. **African agency in international relations: challenging great power politics?**. In: P. Bischoff; A. Acharya; K. Aning; Africa in global international relations. p.85-107, 2016. London: Routledge. Acesso em: 16/ 9/ 2017.

BRITISH PATHE. **King Baudouin Declares Congo Independent** (1960). 2014.

BROWN, M. E. **New global dangers: changing dimensions of international security**. Cambridge: MIT Press, 2004.

BRUCAN, S. **The Dissolution of Power**. New York: Alfred A. Knopf, 1971.

BURCHILL, S. E. T. A. L. **Theories of International Relations**. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2015.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The evolution of international studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CALL, C.; DE CONING, C. **Rising Powers and Peacebuilding**. New York: Springer International Publishing, 2017.

CARAYANNIS, T; LOMBARD, L. (eds.). **Making Sense of the Central African Republic**. London: Zed Books, 2015.

CASTELLANO DA SILVA, I. **Congo, a Guerra mundial Africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

CAWTHRA, G. **African security governance: emerging issues**. Tokyo: United Nations University Press, 2009.

CHABAL, P. **Power in Africa**. New York: St. Martin's Press, 1994.

_____. **Africa: The Politics of Suffering and Smiling**. London: Zed Books, 2009.

CHALK, F. R.; MATTHEWS, K.; BARQUEIRO, C. **Mobilizing the will to intervene: leadership to prevent mass atrocities**. Montréal, Québec: McGill-Queen's University Press, 2011.

CHANDLER, D. **International State-Building: Beyond Conditionality, Beyond Sovereignty**. Brussels: Royal Institute for International Relations, 2005.

_____. **International Statebuilding: The rise of post-liberal governance**. London: Routledge, 2010.

CHESTERMAN, S. **You, The People: The United Nations, Transitional Administration and State-Building**. New York: Oxford University Press, 2004.

COOPER, F. **Africa since 1940: the past of the present**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009.

COX, R. **The Point is not just to explain the World but to change it**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O.; AALL, P. **Leashing the dogs of war: conflict management in a divided world**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2009.

DA COSTA E SILVA, A. **A Enxada e a Lança: A África Antes dos Portugueses**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1992

DANNREUTHER, R. **International security: the contemporary agenda**. Cambridge: Polity Press, 2011.

DARBY, P. **From international relations to relations international**. London: Routledge, 2008.

DE CONING, Cedric. What does 'stabilisation' mean in a UN Peacekeeping context? **Complexity 4 Peace Operations**. (site pessoal). 19 jan., 2015. Disponível em: <<https://cedricdeconing.net/2015/01/19/what-does-stabilisation-mean-in-a-un-peacekeeping-context/>>. Acesso em: 22 de abr. 2017

DE CONING, C.; GELOT, L.; KARLSRUD, J. **The future of African peace operations**. London: Zed Books, 2016.

DEEGAN, H. **Africa today: culture, economics, religion, security**. London: Routledge, 2010.

DERRIDA, J.; DUFOURMANTELLE, A. **Of hospitality**. Stanford: Stanford University Press, 1997.

DEUTSCHE WELLE. **Deal by CAR rebels brings hope, concerns**. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/deal-by-car-rebels-brings-hope-concerns/a-18444794>>. Acesso em: 17/ 8/ 2017.

DIEHL, P. F. **The politics of global governance: international organizations in an interdependent world**. Boulder: Lynne Rienner, 2005.

DOWDEN, R. **Africa: altered states, ordinary miracles**. New York: Public Affairs, 2010.

DOYLE, M.W; SAMBANIS, N. **Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

DUFFIELD, M. **Global governance and the new wars**. Enskede: TPB, 2007.

DZINESA, G. **Disarmament, Demobilization and Reintegration in Southern Africa**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

EDKINS, J.; ZEHFUSS, M. **Global Politics: A New Introduction**. New York: Routledge, 2014.

ESTEVA, G. **Development**. In: W. Sachs; *The Development Dictionary*, 2010. London: Zed Books. Acesso em: 2/ 8/ 2016.

ESTEVES, P. Peace Operations and the Government of Humanitarian Spaces, **International Peacekeeping**. v. 17, n. 5, Routledge, 2010. p. 613-628.

FALTAS, S. **Mutiny and Disarmament in the Central African Republic**. In: S. FaltasJ. Di Chiaro III; *Managing the Remnants of War: Microdisarmament as an Element of Peacebuilding*., 2001. Baden Baden: NOMOS Verlag. Acesso em: 11/ 7/ 2017.

- FARIA, F. Rethinking Policy Responses on Fragile States. **NOREF Report**, Julho 2011.
- FETHERSTON, A. **Towards a theory of United Nations peacekeeping**. Basingstoke: Macmillan, 1994.
- FRENCH, H. W. **A continent for the taking: the tragedy and hope of Africa**. London: Vintage Books, 2005.
- GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Acesso em: 3/ 12/ 2016.
- GHANI, A.; LOCKHART, C. **Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GONDOLA, D. **The History of Congo**. Westport: Greenwood Press, 2002.
- GORDON, A. A.; GORDON, D. L. **Understanding contemporary Africa**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007.
- GOVERNMENT OF CENTRAL AFRICAN REPUBLIC. **Immediate Priorities for Stabilization, Peacebuilding and Reconciliation in the Central African Republic**. Bangui, 2015.
- GUÉHENNO, J. **The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2015.
- HAESBAERT, R.; GONÇALVES, C. W. P. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- HARBESON, J. W.; ROTHCHILD, D. S. **Africa in world politics: post-cold war challenges**. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- HASKIN, J. **The Tragic State of the Congo: from decolonization to dictatorship**. New York: Algora Publishing, 2005
- HAUGERUDBRAATEN, H. Peacebuilding: Six dimensions and two concepts. **African Security Review**, v. 7, n. 6, p. 17-26, 1998. Acesso em: 29/ 7/ 2016.
- HAUSS, C. **International conflict resolution**. New York: Continuum, 2010.
- HERTSLET, E. **The map of Africa by treaty**. London: Harrison and Sons, 1894
- HOCHSCHILD, A. **King Leopold's ghost: a story of greed, terror, and heroism in Colonial Africa**. Boston: Houghton Mifflin, 2005.
- HOLLAND, R.; WILLIAMS, S.; BARRINGER, T. **The iconography of independence**. London: Routledge, 2013.
- HOLZGREFE, J.L; KEOHANE, R.O. (eds.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HUGON, P. **African geopolitics**. Princeton, NJ: Markus Wiener Publishers, 2008.

HURWITZ, A. et al. Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice Since the 1990s. **Conference Paper - International Peace Academy**, 2004.

IANDOLO, A. (2014) 'Imbalance of power: The Soviet Union and the Congo crisis, 1960–1961', **Journal of Cold War Studies**, 16(2), pp. 32–55. doi: 10.1162/jcws_a_00449.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP Anatomy of a Phantom State, **Africa Report No. 136**, Nairobi-Brussels, 2007.

ISAACS-MARTIN, W. The Séléka and anti-Balaka Rebel Movements in the Central African Republic. In: C. Varin; D. Abubakar; Violent Non-State Actors in Africa. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2017.

ISSSS. **International Security and Stabilization Support Strategy 2009-2012**. Disponível em: < <https://monusco.unmissions.org/en/stabilization-support-unit-0>>. Acesso em: 14 abr. 2017

ISSSS. **International Security and Stabilization Support Strategy 2013-2017**. Disponível em: < <https://monusco.unmissions.org/en/stabilization-support-unit-0>>. Acesso em: 12 abr. 2017

JACKSON, J. G. **Introduction to African civilizations**. New York, NY: Citadel Press, 2001.

JENKINS, S. **Mission accomplished?: the crisis of international intervention**. London: I.B. Tauris & Co. Ltd., 2015.

KALDOR, M. **New and Old Wars**. Stanford: Stanford University Press, 2007a.

_____. **Human security: reflections on globalization and intervention**. Malden, MA: Polity Press, 2007b.

KAM-KAH, H. The Séléka insurgency and insecurity in the Central African Republic, 2012 - 2014. **Brazilian Journal of African Studies**, v. 1, n. 1, p. 40-66, 2018. Acesso em: 19/ 8/ 2016.

_____. Central African Republic. Understanding the Séléka Insurrection of March 24 2013. **Conflict Studies Quarterly**, n. 5, p. 47-66, 2013. Acesso em: 18/ 8/ 2016.

KARLSRUD, J. The UN at war: examining the consequences of peace enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali, **Third World Quarterly**, 36:1, p. 40-54, 2015.

KEMER, T.; PEREIRA, A.; BLANCO, R. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 137-150, 2016. Acesso em: 24/ 3/ 2017.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the thin blue line to painting a country blue. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.56, n.1, Brasília, 2013. p. 122-143

KHADIAGALA, G. **War and peace in Africa's Great Lakes Region**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

- KOKO, S. Assessing United Nations Peace Operations in the Democratic Republic of the Congo: ONUC and MONUC in Comparative Perspective. **Strategic Review for Southern Africa**. Nov2012, Vol. 34 Issue 2, p. 27-62.
- KREPS, Sarah E. Why Does Peacekeeping Succeed or Fail? Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo and Sierra Leone. In: ANGSTROM, Jan; DUYVESTYEN, Isabelle. (eds.) **Modern War and the Utility of Force**. New York: Routledge, 2010.
- KÜHNHARDT, L. **Africa consensus: new interests, initiatives, and partners**. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2014.
- LE VINE, V. Central African Republic: Insular Problems of an Inland State. In: **Africa Report**, November 1965, pp. 17-23.
- LEGUM, C. **Africa since independence**. Bloomington: Indiana University Press, 1999.
- LOPES, C. **Cooperação e desenvolvimento humano a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: UNESP, 2005.
- LOVE, J. **Southern Africa in world politics: local aspirations and global entanglements**. Cambridge, MA: Westview Press, 2005.
- MAC GINTY, R. Against Stabilization. **Stability**, 1(1): p. 20-30, 2012.
- _____. Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace. **Security Dialogue**, v. 41, n. 4, 2010. p. 391-412.
- MALONEY, Sean M. From Myth to Reality Check; From Peacekeeping to Stabilization. **Options Politiques**, [s.l.], 2005. p. 40-46
- MATIASCIC, V. Nova geração de operações de paz da ONU? **Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais**. [s.l.], jan, 2016. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=17911>>. Acesso em: 24 de abr. 2017
- MBEMBE, A. Qu'est-ce que la pensée postcoloniale?. **Esprit**, v. Décembre, n. 12, p. 1-17, 2006. Acesso em: 13/ 5/ 2016.
- _____. Necropolítica. **Arte & Ensaios**, n. 32, p. 123-151, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>>. Acesso em: 18/ 5/ 2016.
- MCKEON, N. **The United Nations and civil society: legitimating global governance - whose voice?** London: Zed, 2009.
- MCKILLIP, J. The Legacy of Intervention: The International Community and the Congo. **Canadian Military Journal**, v. 11, n. 4, p. 30-36, 2011. Acesso em: 6/ 2/ 2017.
- MEREDITH, M. **The fate of Africa: from the hopes of freedom to the heart of despair: a history of fifty years of independence**. New York: Public Affairs, 2006.
- MEYER, A. Regional Conflict Management in Central Africa: From FOMUC to MICOPAX. **African Security**, v. 2, n. 2-3, p. 158-174, 2009. Acesso em: 4/ 5/ 2017.
- MIALL, H.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. **Contemporary conflict resolution**. Cambridge: Polity Press, 2008.

- MINISTERE DE LA DEFENSE. **Contribution des forces armées à la Stabilisation**. Paris: Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, 2010.
- MONUSCO. **Stabilization Support Unit**. [s.l.], 2016. Disponível em:<
<https://monusco.unmissions.org/en/stabilization-support-unit-0>>. Acesso em: 22 de abr. 2017
- MORGAN, P. M. **International security: problems and solutions**. Washington: CQ Press, 2006.
- MORGENTHAU, H. J. **In defense of the national interest: a critical examination of American foreign policy**. Washington, D.C.: University Press of America, 1982.
- MOSS, T. J. **African development: making sense of the issues and actors**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- MUDIMBE, V. **The invention of Africa**. Bloomington: Indiana University Press, 1988.
- MUGGAH, Robert. (ed.) **Security and Post-Conflict Reconstruction Dealing with Fighters in the Aftermath of War**. London: Routledge, 2009.
- MUNKLER, H. **The new wars**. Cambridge: Polity Press, 2005.
- MURPHY, R. UN Peacekeeping in the Democratic Republic of the Congo and the Protection of Civilians. **Journal Conflict Security Law**. v. 21, n. 2, Oxford University, 2016. p. 209-246. doi: <10.1093/jcsl/krv030>
- NASSER, R. M. **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2009.
- NAYAK, M.; SELBIN, E. **Decentering international relations**. London: Zed, 2010.
- NEWMAN, E; RICHMOND, O. (eds.) **Challenges to Peacebuilding: Managing Spoilers during Conflict Resolution**. New York: United Nations University Press, 2006.
- NGOLET, F. **Crisis in the Congo**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- NHEMA, A. G. **The resolution of African conflicts**. Oxford: Currey, 2008.
- NKRUMAH, K. Neo-Colonialism, the Last Stage of imperialism. **Marxists**, p. 1-7, 1965. Acesso em: 15/ 8/ 2017.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- NZONGOLA-NTALAJA, G. **The Congo: From Leopold to Kabila: A People's History**. London: Zed Books, 2002.
- _____. The International Dimensions of the Congo Crisis, **Global Dialogue**, Vol. 6, No. 3-4 (Summer-Autumn 2004), pp. 116-126.
- _____. La guerre, la paix et la démocratie au Congo, **Journal of African Elections**, Vol. 2, No. 1 (April 2003), pp. 1-11.
- OLOPADE, D. **Bright continent: breaking rules and making change in modern Africa**. Wilmington: Mariner Books, 2015.

PAINE, S. C. **Nation building, state building, and economic development: case studies and comparisons**. New York: M.E. Sharpe, 2010.

PAKENHAM, T. **The scramble for Africa: white man's conquest of the dark continent from 1876 to 1912**. New York: Avon Books, 2003.

PARKER, J.; RATHBONE, R. J. A. R. **African history**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PARSE, R.-B. **Centrafrique, un vrai faux départ: cas atypique d'un mal africain**. Paris: L'Harmattan, 2017.

PERRY, A. **The rift: a new Africa breaks free**. New York, NY: Little, Brown and Company, 2015.

POKU, N.; MDEE, A. **Politics in Africa: a new introduction**. London: Zed Books, 2011.

PRUNIER, G. **Africa's world war: Congo, the Rwandan genocide, and the making of a continental catastrophe**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

RANDALL, V.; THEOBALD, R. **Political change and underdevelopment: a critical introduction to Third World politics**. Durham, N.C: Duke University Press, 1998.

REFUGEE STUDIES CENTER. Stabilizing Congo. **Forced Migration Policy Briefing 8**. University of Oxford, dec., 2011. Disponível em:
<http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6556~v~Stabilising_the_Congo.pdf>
Acesso em: 22 de abr. 2017

REYBROUCK, D. V.; GARRETT, S. **Congo: the epic history of a people**. New York, NY: Ecco, an imprint of HarperCollins Publishers, 2015.

REYNTJENS, F. **The Great African War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

ROBERTS, J. T.; HITE, A. **The globalization and development reader: perspectives on development and global change**. Malden: Blackwell Publishing, 2008.

ROSLAND, M; SOLHJELL, R. New Strategies for Old Conflicts? Lessons in Stabilization from the Democratic Republic of the Congo. **Nordem: Thematic Paper series**, University of Oslo, jun., 2016. Disponível em:
<<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/2393372/thematic-paper-stabilisation.pdf?sequence=3&isAllowed=y>> Acesso em: 13 de abr. 2017

ROTBURG, R. **When States Fail: Causes and Consequences**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

RUSSETT, B. M.; ONEAL, J. R. **Triangulating peace: democracy, interdependence, and international organizations**. New York: Norton, 2001.

SAMARIN, W. La politique indigène in the history of Bangui. In: **Revue française d'histoire d'outre-mer**, tome 79, n°294, 1er trimestre. pp. 53-86, 1992

SCHEFFER, D. Lessons from the Rwandan Genocide. **Georgetown Journal of International Affairs**, v. 5, n. 1, p. 125-132, 2004. Acesso em: 11/ 9/ 2016.

SCHNABEL, A.; EHRHART, H. **Security sector reform and post-conflict peacebuilding**. Tokyo: United Nations University Press, 2006.

SCHRAEDER, P. J. **African politics and society: a mosaic in transformation**. Boston: Bedford/St. Martin's, 2000.

SEN, A. K.; MOTTA, L. T.; MENDES, R. D. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SENDING, O. Security, Development and UN Coordination. In: **Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace**. Volume 3, 2008, pp. 637-642.

SHEEHAN, M. **International Security: An analytical survey**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005

SHIPWAY, M. 'Transfer of Destinies', or Business as Usual? Republican Invented Tradition and the Problem of 'Independence' at the End of the French Empire. **The Round Table**, v. 97, n. 398, p. 747-759, 2008. Acesso em: 14/ 10/ 2017.

SIEGLE, J. Stabilising Fragile States, **Global Dialogue**, v.13, n.1, [s.l.], 2011. p.1-16.

SIMITI, B. **De l'Oubangui-Chari à la République centrafricaine indépendante**. Paris: L'Harmattan, 2013.

SIRADAG, A. Explaining the Conflict in Central African Republic: Causes and Dynamics. **Epiphany**, v. 9, n. 3, p. 86, 2016. Acesso em: 29/ 11/ 2016.

SOYINKA-AIREWELE, P.; EDOZIE, R. K. **Reframing contemporary Africa: politics, economics, and culture in the global era**. Washington, D.C.: CQ Press, 2010.

SPIVAK, G. **Pode o subalterno falar?**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SPRUYT, H. **The sovereign state and its competitors: an analysis of systems change**. Princeton N.J: Princeton University Press, 1996.

STABILIZATION UNIT. **What is stabilization?** UK, 2012. Disponível em: <<http://www.stabilizationunit.gov.uk/about-us/what-is-stabilization.html>> Acesso em: 18 de abr. 2017

STAREC. **Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des conflits armés, 2009**. Disponível em:< <https://monusco.unmissions.org/en/>>. Acesso em: 23 mai. 2017

STEARNS, J. K. **Dancing in the glory of monsters: the collapse of the Congo and the great war of Africa**. New York: Public Affairs, 2012.

STERN, M; ÖJENDAL, J. **Exploring the Security-Development Nexus**. In AMER et al. The Security-Development Nexus: Peace, Conflict and Development. London: Anthem Press, 2012. p.13-40.

TARDY, T.; WYSS, M. **Peacekeeping in Africa the evolving security architecture**. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2015.

THEDE, N. Policy Coherence for Development and Securitisation: competing paradigms or stabilising North-South hierarchies?, **Third World Quarterly**, Volume 34, Issue 5, 2013, pp. 784-799.

- THOMSON, A. **An introduction to African politics**. London: Routledge, 2011.
- TITECA, K; FAHEY, D. The many faces of a rebel group: the Allied Democratic Forces in the Democratic Republic of Congo. **International Affairs**, v. 92, n. 5, Chatham House, 2016.
- TRAUTMAN, A. **From Zaire to the DRC: A Case Study of State Failure**, 2013. Ph.D, University of South Florida.
- TSCHIRGI, N. The Security-Politics-Development Nexus: The Lessons of State-Building in Sub-Saharan Africa. In: **European Report for Development Workshop**, Florence, 2009.
- TULL, D. Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Waging Peace and Fighting War. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 2, p. 215-230, 2009. Acesso em: 10 jan 2016.
- UNITED NATIONS. **An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. [s.l.], 1992. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf> Acesso em: 20 de abr. 2017.
- _____. **A New Partnership Agenda: Charting A New Horizon for UN Peacekeeping**. New York: Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>> Acesso em: 22 de abr. 2017
- _____. **United Nations Peacekeeping Operations - Principles and Guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations, 2008. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em: 22 de abr. 2017
- _____. **Uniting our strengths for peace – politics, partnership and people: Report of the High Level Independent Panel on United Nations Peace Operations**. [s.l.], 2015. Disponível em: <http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf> Acesso em: 22 de abr. 2017
- _____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. [s.l.], 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F55%2F305> Acesso em: 22 de abr. 2017
- _____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)**, 21 August 2000
- _____. **United Nations Geospatial Information Section**. Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>>. Acesso em: 28/ 9/ 2017.
- VAÏSSE, M. **As Relações Internacionais depois de 1945**. 1.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013
- VAN DER WINDT, Peter; HUMPHREYS, Macartan. Crowdsourcing in Eastern Congo: Using Cell Phones to Collect Conflict Events Data in Real Time. **Journal of Conflict Resolution**, v. 60, n. 4, Sage Press, 2016. p.748-781
- VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VAN GELDER, G. Ubangi-Shari | Stamps and postal history | **StampWorldHistory**. Disponível em: <<http://www.stampworldhistory.com/country-profiles-2/africa/ubangi-shari/>>. Acesso em: 8/ 10/ 2017.

VARIN, C.; ABUBAKAR, D. **Violent non-state actors in Africa**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2017.

VINCK, P.; PHAM, P. Poll Report #1, March 2015. **Peacebuilding and Reconstruction Polls - Eastern DRC**, 2015. Acesso em: 30/ 3/ 2017.

VIOTTI, P. R; KAUPPI, M. V. **International relations theory: Realism, pluralism, globalism and beyond**. 3.ed. Boston: Allyn and Bacon, 2009

VISENTINI, P.F; RIBEIRO, L.D.T; PEREIRA, A.D. **História da África e dos Africanos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

WAEVER, O. Securitizing Sectors? In: **Conflict and Cooperation**, Volume 34, Issue 1, 1999, pp. 334-340.

WALLERSTEIN, I. M. **Africa: the politics of independence and unity**. Lincoln: University of Nebraska Press, 2006.

WALTZ, K. N. **O homem, o estado e a guerra**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2004.

WEISS, T. G. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**. Malden, MA: Polity Press, 2007.

WELZ, M. Briefing: Crisis in the Central African Republic and the international response. **African Affairs**, v. 113, n. 453, p. 601-610, 2014. Acesso em: 12 dez 2016.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

WESSELING, H. L. **Dividir para dominar: a partilha da África, 1880-1914**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WHEELER, N. J. **Saving strangers: humanitarian intervention in international society**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

WILKINSON, C. **The Securitization of Development**. In: P. Jackson; Handbook of International Security and Development. p.32-46, 2015. Cheltenham: Edward Elgar Pub. Acesso em: 24/ 1/ 2018.

ZIAI, A. **Exploring post-development**. London: Routledge, 2007.