

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

LAURINDO PAULO RIBEIRO TCHINHAMA

República Democrática do Congo: do pós-acordo de paz aos desafios da Reforma do Setor de
Segurança (2003-2016)

São Paulo

2023

LAURINDO PAULO RIBEIRO TCHINHAMA

República Democrática do Congo: do pós-acordo de paz aos desafios da Reforma do Setor de
Segurança (2003-2016)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de crises”.

Orientador: Dr. Héctor Luís Saint-Pierre.
Coorientadora: Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig.

São Paulo

2023

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Tchinhamá, Laurindo Paulo Ribeiro.

T251 República Democrática do Congo : do pós-acordo de paz aos desafios da Reforma do Setor de Segurança (2003-2016) / Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá. – São Paulo, 2023.

145 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre.

Coorientadora: Juliana de Paula Bigatão Puig.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2023.

1. Congo (República Democrática) – Defesa – Séc. XXI. 2.
Construção da paz – Congo (República Democrática). 3. Congo
(República Democrática) – Política e governo – História – Séc.
XXI. 4. Congo (República Democrática) – Política militar – Séc.
XXI. 5. Nações Unidas – Forças de paz. I. Título.

CDD 355.0330675

LAURINDO PAULO RIBEIRO TCHINHAMA

República Democrática do Congo: do pós-acordo de paz aos desafios da Reforma do Setor de
Segurança (2003-2016)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos de Paz, Resolução de Conflitos e Gerenciamento de crises”.

Orientador: Prof. Dr. Héctor Saint-Pierre.

Coorientadora: Profa. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Héctor Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof^a. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes (Universidade Federal de Uberlândia)

Prof^a. Dra. Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof^a. Dra. Roberta Holanda Maschietto (Universidade de Coimbra)

São Paulo, 30 de junho de 2023.

À minha mãe, Rosa Isidro, e ao primo Roberto Domingos

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações aqui expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão das instituições que apoiaram esta pesquisa.

Ao meu orientador Prof. Dr. Héctor Saint-Pierre e a minha coorientadora Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig pelo apoio, discussões, provocações, correção e direcionamento da pesquisa num dos contextos mais difíceis da história da saúde global marcado pela pandemia da Covid-19. Foram 4 anos de muito aprendizado no qual pude usufruir de todos os momentos de reflexões e beber da experiência desses profissionais como pesquisadores. Exemplos a serem seguidos na área de pesquisa.

Aos meus familiares, em especial a minha mãe, Rosa Isidro pelo dom da vida, apoio e orações, ao meu primo Roberto Domingos, pelo apoio incondicional que me permitiu chegar aonde estou. Às minhas irmãs, Joaquina, Paula e Fátima, a tia Palmira pela educação básica, e a tia Ana Ribeiro por acreditar no poder transformador da educação como saída para um futuro melhor, aos meus primos e primas, Euclides, Elsa, Lúcia, Helder, Alvarina e Adjaleine, e ao meu pai, Paulo Laurindo. A minha esposa, Fernanda Silva, minha companheira, por estar comigo e acompanhar as minhas lutas e frustrações, bem como pelas correções dos textos, críticas, confiança e apoio em todos os momentos.

Agradeço à coordenação do Programa San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP) pelo excelente trabalho na organização e direcionamento das atividades acadêmicas e disponibilidade ao longo do curso, em especial na pessoa do Prof. Dr. Samuel Soares.

Ao corpo docente do programa, por me proporcionarem excelentes aulas e debates, aos meus colegas pela oportunidade e momentos de convivência, dentro e fora da academia, e incentivo a cada conquista, especialmente ao Cristian Ojeda, Bárbara Neves e o José Késsio. Estendo os meus agradecimentos também aos membros do Grupo de Estudo de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), em especial do Observatório de Conflitos e do Ondjango. À equipe administrativa, nas pessoas da Isabela e Giovana, sempre em prontidão na prestação dos seus serviços com muito carinho, atenção e paciência, a equipe da portaria e da copa, em especial ao Mauro e a Sueli. Agradeço também ao Prof. Dr. Aureo Toledo, meu orientador do mestrado, pela parceria nos trabalhos e eventos acadêmicos, bem como à Prof. Dra. Suzeley Mathias pelas aulas, atividades acadêmicas e sinceridade na pesquisa e incentivo para abertura do subgrupo de pesquisa Ondjango.

“Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes”.
Isaac Newton

RESUMO

Neste trabalho, analisamos o papel das instituições estatais do setor de segurança da República Democrática do Congo (RDC) no escopo da intervenção internacional conduzida pela Organização das Nações Unidas (ONU) no país, pautada no conceito de construção da paz e operacionalizada a partir de uma série de reformas de cunho liberal. Destas reformas, nos interessa aquela direcionada ao setor de segurança, que apresentou débeis resultados visivelmente expressos nos altos níveis de violência ainda recorrentes no país. Assim, questionamos quais fatores contribuíram para o fracasso da Reforma do Setor de Segurança (RSS) na RDC, entre 2003 e 2016. A delimitação temporal considerou o marco do início do governo de transição, resultado do Acordo Global e Inclusivo, e a realização das primeiras eleições após a guerra civil, período no qual a RSS tomou forma. O trabalho, de natureza qualitativa, foi elaborado a partir de revisão sistemática da literatura especializada no campo da construção de paz e da RSS, com objetivo de mapear as principais contribuições teóricas e delinear o referencial teórico-analítico do estudo. Adicionalmente, a revisão de literatura também foi mobilizada para a coleta de dados sobre o histórico da RDC e sobre o caminho trilhado pela RSS. Documentos da ONU, tal como resoluções e relatórios, complementaram o arcabouço de materiais analisados, assim como os acordos de paz assinados no escopo do processo de paz congolês, entendidos como fundamentais para a compreensão dos frágeis alicerces sobre os quais a reforma se estruturou. Argumentamos que a RSS no país fracassou em razão da debilidade institucional e da ausência de uma agenda local que se inserisse em tal reforma, além do fato do Congo não ter se encaixado no modelo de RSS concebido pelos atores externos no pós-guerra. Ademais, fatores como o processo de transição acelerado, a administração política corrupta, o choque de interesses entre os atores locais e externos, os orçamentos mal direcionados, a falta de infraestrutura e de prioridade clara do governo em relação à construção de instituições estatais também contribuíram para os resultados débeis na RSS do Congo.

Palavras-chave: Congo; Reforma do Setor de Segurança; Acordo de paz; Construção da paz.

ABSTRACT

In this paper, we analyze the role of state institutions in the security sector in the Democratic Republic of Congo (DRC) within the scope of the international intervention conducted by the United Nations (UN) in the country, based on the concept of peace building and operationalized through a series of liberal reforms. Of these reforms, we are interested in the one aimed at the security sector, which has had weak results, visibly expressed in the high levels of violence still recurring in the country. Thus, we ask what factors contributed to the failure of Security Sector Reform (SSR) in the DRC between 2003 and 2016. The temporal delimitation considered the milestone of the beginning of the transitional government, a result of the Global and Inclusive Agreement, and the holding of the first elections after the civil war, a period in which the RSS took shape. The work, qualitative in nature, was elaborated from a systematic review of specialized literature in the field of peace building and SSR, with the objective of mapping the main theoretical contributions and outlining the theoretical-analytical framework of the study. Additionally, the literature review was also mobilized to collect data on the history of the DRC and the path taken by the RSS. UN resolutions and reports complemented the framework of materials analyzed, as well as the peace agreements signed in the scope of the Congolese peace process, understood as fundamental to understanding the fragile foundations on which the reform was structured. We argue that SSR in Congo failed because of institutional weaknesses and the absence of a local agenda for reform, as well as the fact that Congo did not fit into the SSR model designed by external actors in the postwar period. Moreover, such factors as a rapid transition process, corrupt political administration, clash of interests between local and external actors, misdirected budgets, lack of infrastructure, and a clear government priority to build state institutions also contributed to the Congo's weak RSS outcomes.

Keywords: Congo; Security Sector Reform; Peace agreement; Peace-Building.

RESUMEN

En este trabajo analizamos el papel de las instituciones estatales en el sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC) en el contexto de la intervención internacional llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el país, basada en el concepto de construcción de la paz y operacionalizada a través de una serie de reformas liberales. De estas reformas, nos interesa la dirigida al sector de la seguridad, que ha tenido débiles resultados, visiblemente expresados en los altos niveles de violencia que aún se repiten en el país. Así, nos preguntamos qué factores contribuyeron al fracaso de la Reforma del Sector Seguridad (RSS) en la RDC entre 2003 y 2016. La delimitación temporal consideró el hito del inicio del gobierno de transición, el resultado del Acuerdo Global e Inclusivo, y la celebración de las primeras elecciones tras la guerra civil, periodo en el que tomó forma la RSS. Este estudio cualitativo se basó en una revisión sistemática de la literatura especializada en el campo de la construcción de la paz y la RSS con el objetivo de mapear las principales aportaciones teóricas y esbozar el marco teórico-analítico del estudio. Además, la revisión bibliográfica también se movilizó para recopilar datos sobre la historia de la RDC y el camino recorrido por la RSS. Documentos de la ONU, como resoluciones e informes, complementaron el marco de materiales analizados, así como los acuerdos de paz firmados en el ámbito del proceso de paz congoleño, entendidos como fundamentales para comprender los frágiles cimientos sobre los que se estructuró la reforma. Argumentamos que la RSS en el Congo fracasó debido a las debilidades institucionales y a la ausencia de una agenda local para la reforma, así como al hecho de que el Congo no encajaba en el modelo de RSS concebido por los actores externos en la posguerra. Además, factores como un rápido proceso de transición, una administración política corrupta, choques de intereses entre actores locales y externos, presupuestos mal orientados, falta de infraestructuras y una clara prioridad gubernamental de construir instituciones estatales también contribuyeron a los débiles resultados de la RSS en el Congo.

Palabras clave: Congo; Reforma del sector de la seguridad; Acuerdo de paz; Consolidación de la paz.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa atual da República Democrática do Congo.....	52
Figura 2 - Estrutura do Reino do Congo pré-colonial	54
Figura 3 - Reino do Congo e seus antigos vizinhos.....	55
Figura 4 - Mapa do Estado Independente do Congo 1885 -1908.....	59
Figura 5 - Mapa da divisão política e administrativa do Congo Belga	62
Figura 6 - Distribuição de tropas estrangeiras e grupos rebeldes na segunda guerra do Congo.	80
Figura 7 - Configuração da RDC no pós-acordo de Lusaka.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conflagrações no Congo: da independência ao Acordo de Paz.....	93
Quadro 2 - Prioridades estabelecidas durante o governo de transição em 2004	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASSN	African Security Sector Network
ALIR	Armée pour la Libération du Rwanda
ANC	Exército Nacional Congolês
CONADER	Comissão Nacional para Desmobilização e Reinserção
CNE	Comissão Nacional Eleitoral
CNDP	Congrès National pour la Défense du Peuple
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DCAF	Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DCR	Desmobilização e Reinserção Comunitária
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DDRR	Desarmamento, Desmobilização, Reassentamento e Reintegração
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional
ESDP	Política Europeia de Segurança e Defesa
FAC	Forças Armadas do Congo
FAPC	Forças Armadas Populares do Congo
FARDC	Forças Armadas do Governo da República Democrática do Congo
FAZ	Forças Armadas do Zaire
FDLR	Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda
FDN	Força de Defesa Nacional
FNI	Frente de Integração Nacional
FPDC	Força Popular para a Democracia no Congo
FPRI	Forças Patrióticas de Resistência em Ituri
IPU	Unidade de Polícia Integrada
MDR	Programa Multinacional de Desmobilização e Reintegração
MLC	Mouvement pour la Libération du Congo
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MONUSCO	Missão das Nações Unidas para a estabilização da República Democrática do Congo
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MPR	Movimento Popular da Revolução

ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
OUA	Organização da Unidade Africana
PUSIC	Partido para a Unidade e Salvaguarda da Integridade do Congo (PUSIC)
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RPF	Frente Patriótica Ruandesa
RSS	Reforma do Setor de Segurança
SSAPR	Programa de Responsabilidade do Setor de Segurança e Reforma da Polícia
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNEF	United Nations Emergency Force
UNITA	União Nacional para Independência Total de Angola
UNSF	Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné
UPC	União dos Patriotas Congolese
USIP	Clingendael Institute e o United States Institute of Peace

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DINÂMICAS DE RESOLUÇÃO DE GUERRA CIVIL: DO PÓS-ACORDO DE PAZ À REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA	21
2.1 Das operações de paz da ONU	22
2.2 Negociação e implementação dos acordos de paz	27
2.3 O pós-acordo de paz e a reforma do setor de segurança: aspectos conceituais e operacionais	36
2.4 Aspectos Operacionais da RSS	46
3 DAS GARRAS DO REI LEOPOLDO II ÀS GUERRAS PÓS-INDEPENDÊNCIA	51
3.1 Breve contextualização pré-colonial.....	52
3.2 Da independência à ascensão das instabilidades.....	62
3.3 As ditaduras de Mobutu e Laurent Kabila.....	69
3.3.1 Laurent Kabila e a segunda guerra do Congo.....	76
3.4 Os caminhos para a paz.....	81
4 VINHO NOVO EM ODRES VELHOS: JOSEPH KABILA E OS DESAFIOS DA RSS (2003-2016)	89
4.1 O pós-acordo de paz e o processo de transição da RDC	90
4.2 A formação do setor segurança congolês: de Mobutu à Joseph Kabila.....	100
4.2.1 Joseph Kabila e os entraves da RSS: realidade local e os doadores internacionais..	107
4.3 Entre o fracasso e o sucesso: choque ou ausência de agenda?	120
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS.....	133

1 INTRODUÇÃO

Combatentes de um grupo rebelde atacaram uma posição do exército no leste da República Democrática do Congo (RDC) durante a noite, provocando combates intensos... ‘Não sabemos quem controla a área, mas parece que é um ataque sério’, disse a testemunha à Reuters. ‘Desta vez foi mais intenso do que todas as vezes anteriores’ (ALJAZEERA, 2022, s. p).

O relato supracitado retrata o atual estado de violência predominante na República Democrática do Congo (RDC) e os desafios presentes no setor de segurança do país, que, há 20 anos, é considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um Estado no pós-conflito. O motivo de tal classificação está na assinatura do acordo de paz de Sun City, também conhecido como Acordo Global e Inclusivo, ou então Diálogo Intercongolês, em 2003. O objetivo era colocar fim às guerras civis que flagelavam o país desde o final da década de 1990, no contexto pós-Guerra Fria.

Olhando para trás, é impossível fazer uma dissociação entre o estado atual de violência e as expectativas de estabilização da RDC geradas pelas sucessivas operações de construção da paz da ONU. Indo além, a presença de tal instituição internacional no Congo data ainda dos anos 1960, no pós-independência, quando o recém-liberto Estado se afundou em sucessivas crises que se arrastam até os dias de hoje, intercaladas por duas brutais ditaduras.

Nesse sentido, é possível afirmar que, no campo de estudo das operações de paz, o caso congolês é um dos poucos, quiçá o único, que desafiou o modelo onusiano de intervenção internacional em dois momentos cruciais: primeiro nos anos 1960, quando colocou em xeque o modelo tradicional de operação de paz, pensado para guerras interestatais e fundamentado nos princípios da imparcialidade, uso restrito da força e neutralidade dos *peacekeepers*, ou capacetes azuis. Depois, a partir dos anos 1990, quando o modelo de intervenção multidimensional marcou a fase de reforma do modelo anterior e passou a assumir novas atividades, assim como flexibilizou os princípios basilares, especialmente no que se refere ao emprego incisivo da força.

Nesse novo período de expansão das operações de paz, o caráter abrangente envolveu uma série de atividades voltadas ao que a ONU chamou de *peacebuilding*, ou construção da paz, abarcando desde tarefas administrativas até as operacionais, como a reforma do setor de segurança (RSS), e atividades adjacentes como assistência humanitária, organização de eleições, monitoramento de violação de direitos humanos, reformas constitucionais e legislativas, e programas de desarmamento, desmobilização e reintegração dos antigos

combatentes à sociedade civil (MORENO, 2011; BIGATÃO, 2014; GOMES, 2013; MATIJASCIC, 2014).

A ONU também estabeleceu que as atividades de construção da paz devem ocorrer após o estabelecimento de um acordo de paz entre as principais partes envolvidas nos conflitos, sob supervisão de atores terceiros que monitoram o cumprimento e a implementação dos dispositivos do acordo. A ideia central a longo prazo é conseguir que o país caminhe para o status do que a ONU chama de paz sustentável e duradoura, sendo que o principal método adotado é a promoção de reformas de cunho liberal que visam a construção de instituições estatais imparciais e sólidas, capazes de mitigarem novas fontes de conflitos armados. Basicamente, as reformas envolvem a promoção da democracia, dos direitos humanos, da abertura econômica do país e a reestruturação do setor de segurança, esta última, objeto de análise deste trabalho.

Tal método onusiano recebeu olhares críticos de pesquisadores e pesquisadoras das operações de paz, principalmente a partir de variados estudos de caso que foram embasando análises mais consistentes sobre a chamada “paz liberal”, no marco dos anos 2000. No Brasil, uma das contribuições relevantes para a síntese desse pensamento crítico é apresentada por Gomes (2013) em seu artigo “Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre *peacebuilding*”. Entre os eixos críticos identificados pelo autor, está o reformista, com o qual este trabalho dialoga na medida em que questiona a execução do processo de RSS na RDC e aponta as incongruências entre os objetivos almejados pelos atores externos e os meios desenhados para alcançá-lo.

Questiona-se nesta tese: por que a RSS no Congo fracassou na estabilização da violência e consequente consolidação da paz no período 2003-2016? A delimitação temporal deve-se ao fato de assinalar a instauração do governo de transição (2003) e as primeiras eleições após a guerra civil (2016), período no qual se desenvolveu a reforma em questão. De modo geral, busca-se discutir o papel das instituições estatais durante a RSS no período em estudo. Especificamente, o trabalho se propõe a (1) analisar o processo de construção da paz pós-guerra civil, em 2003, concernente às estratégias adotadas pelas missões de paz da ONU na RDC; (2) compreender os arranjos das negociações para a paz no Congo, identificando as prioridades e os condicionantes estabelecidos nos acordos de paz; (3) apresentar o debate dos estudos sobre acordos de paz e sua relação com as atividades da RSS; e (4) apontar os impasses existentes no processo de construção de um sistema de segurança estatal na RDC.

Notamos que os estudos sobre as operações de paz no Congo, na sua maioria, se voltam à compreensão dos processos de construção da paz – ou parte deles – e dedicam pouca ou

nenhuma atenção aos acordos de paz e suas consequências para as reformas posteriores. Ou seja, tomam tais acordos como dado e não como objeto a ser explorado no conjunto de fatores que buscam explicar as falhas existentes no programa reformista da paz liberal. Assim, o trabalho também busca preencher esta lacuna.

O principal argumento aqui discutido estabelece que a RSS conduzida pela ONU na RDC fracassou em razão da debilidade institucional e da ausência de uma agenda local que se inserisse em tal reforma, além do fato do Congo não ter se encaixado no modelo de RSS concebido pelos atores externos no pós-guerra. Ademais, fatores como o processo de transição acelerado, a administração política corrupta, o choque de interesses entre os atores locais e externos, os orçamentos mal direcionados, a falta de infraestrutura e de prioridade clara do governo em relação à construção de instituições estatais também contribuíram para os resultados débeis da RSS do Congo.

O argumento se fundamenta a partir de uma análise teórica e empírica sobre a relação entre os acordos de paz e a RSS, considerando que inicialmente os dispositivos acordados foram essenciais para o desenvolvimento do processo de paz, que se pautou na reprodução do discurso e de práticas dos atores externos a respeito da incapacidade dos atores locais para conduzir tal processo, esquivando-se, portanto, do caráter híbrido da construção da paz (MAC GINTY, 2010; MAC GINTY, 2012; MORENO, 2011). Ademais, ao longo do processo, o acordo, que já havia sido construído sobre alicerces fracos, resultou em reformas precárias, perpassadas pelo recorrente estado de violência, por instituições de segurança embrionárias e incapazes de mitigar crises e dismantelar os grupos armados espalhados pelo país, em especial na região leste.

Assim, a respeito da discussão sobre a RSS, este estudo aponta para a necessidade de considerar os acordos de paz, no sentido prático, como ferramentas de consolidação da paz. Além disso, as atividades de RSS podem ser mecanismos de construção da paz desde que observadas as condições internas dos Estados e seu contexto político-social e econômico.

Em termos metodológicos, os resultados apresentados são fruto de uma pesquisa de caráter qualitativo a partir do método hipotético-dedutivo para responder o problema de pesquisa pré-estabelecido (MARCONI; LAKATOS, 2003). Trata-se de uma pesquisa fundamentalmente bibliográfica, desenvolvida a partir da literatura especializada nos estudos para a paz e segurança internacional, com uso de fontes primárias, como documentos oficiais, e secundárias, que englobam livros, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, bem como fontes jornalísticas. O uso da pesquisa bibliográfica permite “ao

investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2002, p. 45).

Além disso, devido à quantidade de produção crescente e disponibilidade de acesso à informação, realizamos uma revisão sistemática de modo a estabelecer critérios de inclusão e exclusão para seleção dos artigos conforme o marco temporal estabelecido pelo pesquisador nos bancos de dados (SAMPAIO; MANCINI, 2007). O objetivo foi mapear as principais contribuições teóricas sobre o Congo e as lacunas existentes. Tal processo deu-se por meio de buscas em base de dados, previamente selecionadas, por palavras-chave, delimitação do marco temporal com levantamento de artigos científicos. A revisão sistemática é um método que permite ter um panorama sobre o tema de forma exploratória para a elaboração do estado da arte, diferente do marco teórico. Além disso, a revisão sistemática permite o acesso de evidências do que já foi produzido de forma crítica (SAMPAIO, MANCINI, 2007). Para Brizola e Fantin (2016), ainda que a revisão sistemática também pressupõe observar falhas e comparar os dados já existentes e evitar sua repetição.

A seleção de parte do material bibliográfico analisado ocorreu com base em ferramenta de busca em plataformas acadêmicas¹, incluindo as seguintes palavras-chave em português: República Democrática do Congo; pós-conflito; setor de segurança; construção da paz ou construção do Estado; instituições estatais e reforma do setor de segurança e grupo armado. E também em inglês, os termos: *Democratic Republic of Congo AND Postconflict AND Security sector AND peacebuilding OR state building AND states institutions AND security sector reform AND armed group*. O critério de seleção dos artigos encontrados na busca incluiu publicações do período 2005 a 2020, com o intuito de coletar trabalhos consolidados e disponíveis para acesso e compreender as últimas produções sobre o tema e período. Quanto ao critério de exclusão, foram eliminados artigos cujos métodos utilizados não estavam detalhados, resenhas, ensaios e trabalhos que apenas citavam o caso congolês como exemplo, mas não apresentavam uma discussão detalhada e empiricamente embasada. Também foram desconsiderados os artigos de difícil acesso e que não se relacionavam ao período de análise. Portanto, ela possibilita ter um olhar crítico e sistemático do estado da arte da área em estudo para melhor direcionamento e filtro nas buscas pelo pesquisador.

Contudo, a revisão sistemática seguiu 4 etapas principais: identificação, seleção, elegibilidade e inclusão. Na etapa de identificação foi realizada a busca com combinações das

¹ As plataformas utilizadas foram o *Proquest, Taylor e Francis online, Sage Journals, Jstor, Microsoft Academic e Durke University Libraries* por aglomerarem quantidade de produções acadêmicas relevantes no campo das Relações Internacionais e Ciência Política.

palavras-chave supracitadas e permitiu a descoberta e seleção de um total de 1.890 artigos no período 2005 a 2020. A seguir, na etapa da seleção, foi feita a triagem por meio da leitura dos títulos e resumos onde foram eliminados um total de 1664 artigos, restando 226 artigos para a etapa seguinte.

Devido ao uso de diferentes bases de dados, na etapa subsequente, de elegibilidade, foi realizada a análise de duplicidade dos artigos a partir da leitura dos títulos e nomes de autores, o que resultou na eliminação de mais 155 artigos restando 149 artigos. Por último, para a etapa de inclusão, fez-se a leitura dos resumos dos 149 artigos para verificar se os trabalhos se enquadravam na proposta temática. Nessa etapa foram excluídos 119 artigos e aproveitados 30 que foram incluídos para leitura na íntegra para revisão bibliográfica específica sobre o Congo. De acordo com Sampaio e Mancini (2007, p. 86), “quando o título e o resumo não são esclarecedores deve-se buscar o artigo na íntegra, para não correr o risco de deixar estudos importantes fora da revisão sistemática”. Ressaltamos que os trabalhos excluídos até a quarta etapa foram consagrados para leitura ao longo da execução da tese.

Para melhor percepção de produção acadêmica internacional sobre a temática, consideramos artigos de diversos países e observamos que grande parte das pesquisas publicadas foram realizadas nos Estados Unidos da América (EUA) e Europa. Essas amostras evidenciam a existência de lacunas acerca do tema em outras partes do mundo, sobretudo no sul global, em regiões como América Latina, em especial no Brasil, e no continente africano. Chama atenção ainda a escassa produção científica realizada por autores africanos, visto que a maior parte dos estudos de casos de guerras civis acontecem em África, porém sua produção ou divulgação internacional em revistas acadêmicas é pouco famigerado. Assim sendo, o nosso trabalho contribuirá em grande medida na área dos estudos para a paz e segurança internacional africana em especial sobre o Congo.

Em termos estruturais, este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, apresentamos uma discussão teórico-conceitual sobre as operações de paz da ONU, os acordos de paz e a RSS, com o intuito de traçar o arcabouço de análise do caso proposto. A respeito da discussão sobre as operações de paz, longe de menosprezar a importância de seu estudo, optamos por uma apresentação não exaustiva de seu histórico no panorama da ONU, pois consideramos que se trata de uma discussão bastante consolidada na produção acadêmica internacional e nacional. Assim, o texto se concentra nos aspectos fundamentais para a compreensão do caso congolês e da RSS. Ademais, neste capítulo discutimos as conexões entre as negociações de um acordo de paz, a RSS e as atividades de construção da paz, com foco nos atores extrarregionais e seus interesses, na distribuição de poder doméstico no pós-conflito e no papel das forças de segurança no panorama de uma proposta de construção da paz.

No capítulo seguinte, apresentamos o histórico do Congo pré-colonial até as negociações de paz que resultaram no Acordo de Lusaka, em 1999. Embora seja um período extenso, a discussão apresentada busca destacar, especificamente, (1) o processo de dominação colonial e a tentativa de resistência do Congo diante do poderio belga, com o objetivo de compreender a organização político-social e a estrutura de segurança do Reino do Congo; (2) o processo de independência e suas consequências para a formação do Estado moderno congolês, marcado por lutas internas, tentativa de secessão, as ditaduras vigentes e a guerra civil dos anos 1990; e (3), as negociações de paz de 1998-1999, fundamentais para o estabelecimento da agenda de construção da paz da ONU no país, assim como para as diretrizes da RSS na RDC.

No terceiro capítulo, analisamos o pós-acordo de paz e a RSS, assim como os desafios para o estabelecimento de um sistema de segurança integrado, no contexto do governo de Joseph Kabila (2003-2016). Avaliam-se os impasses existentes na implementação das atividades de RSS e as dificuldades para desmobilizar os grupos armados atuantes na região leste. Destacam-se, neste panorama, a falta de imparcialidade, a má formação e remuneração dos soldados, e a independência de autoridade e interesses dos oficiais do exército como exemplos de uma reforma fracassada e da fraqueza das instituições, em particular do setor de segurança.

Por fim, nas considerações finais, retomamos os principais tópicos abordados e traçamos os desafios presentes para o Congo para enfrentar e dismantelar os grupos rebeldes que ainda atuam no país, bem como estudos futuros que foquem na reforma institucional após a era de Joseph Kabila.

2 DINÂMICAS DE RESOLUÇÃO DE GUERRA CIVIL: DO PÓS-ACORDO DE PAZ À REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA

Este capítulo tem como objetivo compreender o processo das negociações de paz em casos de conflitos civis e apresentar o debate teórico-conceitual que guiará a discussão do nosso trabalho a respeito do trinômio acordos de paz, construção da paz e reforma do setor de segurança (RSS) nas sociedades em situação de pós-acordo de paz ou pós-guerra², comumente denominado de pós-conflito. O marco temporal da discussão será o período pós-Guerra Fria, contexto em que as intervenções internacionais para a paz adquiriram caráter multidimensional e passaram a abarcar projetos ambiciosos que pretensamente resultariam na chamada paz sustentável. Analisa-se como a ideia de uma paz institucional, que visa criar instituições liberais, se tornou fundamental nas atividades de construção da paz e acoplada à lógica do processo de desenvolvimento. Ou seja, o alcance ocorreria a partir do viés institucional da construção da paz mediante projetos de RSS promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de prevenir a retomada de guerras nos Estados beneficiários e estabelecer uma paz duradoura e sustentável (RICHMOND, 2008).

Assim, neste capítulo, questionamos: como a paz institucional se consubstanciou em ações específicas para a RSS nos países alvos? Em que medida as sociedades em situação de pós-acordo de paz são inseridas nas atividades de consolidação da paz? Como as organizações internacionais lidam com as dinâmicas e atores locais durante os processos de construção da paz e da RSS? Que tipo de instituições e reformas são priorizadas no processo de construção da paz? Existe um diálogo entre as agendas de RSS dos atores locais e dos internacionais?

Nesse sentido, a primeira parte do capítulo discute de forma breve o panorama histórico dos mandatos de operação de paz da ONU para compreendermos sua relação com o debate sobre os acordos de paz. Ainda que relevante, não se cogita realizar um estudo exaustivo sobre tais operações³, mas de suas transformações e desafios no contexto pós-Guerra Fria. Na sequência, analisam-se os processos de estabelecimento dos acordos de paz e a institucionalização dos seus dispositivos que se desdobram no cenário pós-guerra. Entendemos

² Utilizaremos essa expressão ao longo da tese para nos diferenciarmos da expressão ‘pós-conflito’, comumente utilizada pela literatura de segurança internacional para designar o estado de um país em processo de construção da paz. Entendemos que os conflitos são partes da relação social, ou seja, “consiste no enfrentamento por choque intencionado, entre dois seres ou grupo da mesma espécie que manifestam, respeito uns aos outros, uma intenção hostil, em geral a propósito de um direito, e que para manter, afirmar ou reestabelecer o direito, tratam de romper a resistência do outro por recurso da violência, o que pode, chegando ao caso, tender ao aniquilamento físico do outro” (FREUND, 1995, p. 58). Logo, não o conflito em si não termina, mas sim o conflito armado.

³ Para estudos mais detalhados sobre o tema recomenda-se os trabalhos de BIGATÃO, 2009b; FAGANELLO, 2013; HAMANN, 2016; KENKEL, 2013; RODRIGUES; MIGON, 2017.

que o tema dos acordos de paz é comumente marginalizado pela literatura dedicada às operações de paz, logo, revisar tal reflexão permite compreender que a construção da paz é um processo que se inicia a partir de negociações que muitas vezes condicionam os papéis a serem desempenhados pelas partes em conflito e pela comunidade internacional. Concluímos o capítulo com a abordagem sobre como a RSS é parte fundamental, quiçá central, do processo de construção e consolidação da paz devido à magnitude de suas atividades, que contam com a participação maciça de terceiros no terreno.

2.1 Das operações de paz da ONU

O entendimento da história dos estudos para a paz⁴ transita entre os que se dedicam à análise teórico-conceitual e normativa, e aqueles que focam nos estudos das práticas de manutenção e construção da paz, envolvendo também abordagens críticas, com contribuições no início dos anos 2000 (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004; CHANDLER, 2017; DIEHL, 2008; GOERTZ; BALAS, 2016; MACGINTY, 2011; PARIS, 2004; PUGH, 2004; RICHMOND, 2014, 2010).

Aos analisar os estudos para paz de Johan Galtung, Oliveira (2017, p. 156-157) argumenta que uma de suas contribuições foi a teorização das operações de paz e a proposição de “(...) um léxico apropriado às diferentes abordagens à paz”, contrapondo as teorias ortodoxas das Relações Internacionais marcadas pela falta de potencial explicativo para as características das guerras intraestatais da década de 1990 e, conseqüentemente, pela dificuldade de prover reflexões concernentes às intervenções internacionais para negociação de conflitos armados. Assim sendo, a incorporação da concepção de paz positiva⁵ de Galtung à análise das operações de paz permitiu um arcabouço teórico mais condizente para compreender a transição do modelo tradicional de missão de paz, dominante principalmente no período da Guerra Fria, para um modelo multidimensional no período pós-Guerra Fria.

⁴ Compreender a historiografia da paz demandaria um estudo minucioso que incorporaria abordagens, realidades culturais, sociais e políticas. Em suma, do ponto de vista epistemológico, é demarcado o fim da Primeira Guerra Mundial como ponto de partida, transitando pelo período pós-Segunda Guerra Mundial até a sua consolidação como campo de pesquisa e institucionalização no início da década de 1960, com destaque aos trabalhos de Johan Galtung, e a extensão do campo começa nos anos 2000, incorporando novos temas e agendas (CORTRIGHT, 2008; OLIVEIRA, 2017; PHILIP; MICHAEL; KNOBLAUCH, 2019; PUREZA, 2018b; SUMMY; SAUNDERS, 1995; VAN DEN DUNGEN; WITTNER, 2003; WALLENSTEEN, 2011; WIBERG, 2005).

⁵ A paz positiva é um conceito desenvolvido por Galtung (1967) que, em contraposição à paz negativa, abarca a ausência de violência direta, estrutural e cultural. Para Mason e Meernik (2006), a concretização da paz positiva está acoplada às atividades que em tese buscam melhorar a qualidade de vida das sociedades em situação de pós-guerra, acoplada aos princípios liberais protagonizados pelos atores internacionais, dentre eles a democratização, promoção dos direitos humanos, políticas de desenvolvimento econômico, repatriação de refugiados, dentre outras, conforme os tipos de conflitos.

É trivial a literatura dividir as operações de paz por gerações (HAMANN, 2016; KENKEL, 2013; RODRIGUES; MIGON, 2017), tendo como marco a fundação da ONU e período pós-Guerra Fria. Tal divisão é observada por Paris (2004) e Bigatão (2015) como arriscada porque padroniza as ações no terreno em determinados períodos e perde-se a ideia de que, na prática, as ações intervencionistas mesclam, dificultando uma divisão geracional. Bigatão (2009) autora observa, por exemplo, que a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) e a Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné (UNSF), ocorridas durante a Guerra Fria, seriam inseridas na primeira geração das operações de paz, mas possuíam características atribuídas à terceira geração (pós-Guerra Fria), como mandatos baseados no capítulo VII da Carta da ONU. De acordo com a autora, a classificação de Bellamy, Williams e Griffin (2004) – tradicional e multidimensional – permite uma discussão mais consistente que possibilita a análise de dados, de documentos da ONU e das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão responsável por autorizar as operações de paz, para atender às dinâmicas de cada período.

Assim sendo, as operações de paz tradicionais são pautadas pela utilização de meios não-coercitivos que visam monitorar os conflitos entre as partes envolvidas, patrulhar as zonas neutras durante o processo de mediação e negociação de cessar-fogo (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2004; PARIS, 2004). Foram inicialmente direcionadas aos conflitos interestatais e fundamentam-se em três princípios fundamentais: consentimento das partes em conflito, imparcialidade dos interventores internacionais e o mínimo uso da força⁶. O conceito onusiano que fundamenta as operações tradicionais é denominado de *peacekeeping* ou *peace operations*.

As operações tradicionais enfrentaram dois problemas principais: I) a resistência das partes em conflito em cumprir os acordos de paz estabelecidos; e II) a ausência de instrumentos para atender às crises humanitárias ocasionadas pelas guerras, visto que se restringiam a atividades de monitoramento e observação (BIGATÃO, 2009). Além disso, o contexto da Guerra Fria influenciou negativamente a prática das operações de tradicionais devido às ações diretas dos Estados Unidos da América e da União Soviética, pois ambos

... se opunham ao envolvimento da ONU nos assuntos internos de seus respectivos aliados e Estados clientes... Nos casos em que a agitação civil colocava em risco a estabilidade de um Estado cliente, as superpotências normalmente preferiam lidar com

⁶ O princípio do consentimento das partes, aplicado às guerras interestatais, passou a atender também as guerras intraestatais que tinham características diferentes das guerras clássicas. A imparcialidade em relação às partes no conflito e o uso da força era restrito à autodefesa das tropas (AGUILAR, 2015; BIGATÃO, 2009; SILVA, 2012; SANTOS 2013; KEMER *et al.*, 2016). Aguilar (2015) lembra que a United Nations Emergency Force (UNEF) foi uma das que apresentou características de uma missão de paz tradicional.

estas situações diretamente, em vez de através das Nações Unidas a fim de manter um maior controle sobre o resultado (PARIS, 2004, p.15).

É consenso entre os estudiosos que o modelo tradicional enfrentou dificuldade em lidar com os conflitos internos ocorridos ainda durante a Guerra Fria, como no caso da ONUC, e demandaram mudanças à ONU no imediato pós-Guerra Fria, quando ocorreu um aumento das guerras civis no mundo, especialmente na periferia do sistema internacional. A instituição foi compelida a repensar suas formas de ação e instituiu o modelo multidimensional nos mandatos de operações de paz, reformando as concepções do modelo anterior e o formato operacional. As reformas ocorridas na década de 1990, demarcadas nos documentos “Uma agenda para a paz” (1992) e “Suplemento de uma agenda para a paz” (1995), estipularam novos conceitos delineadores: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), promoção da paz (*peacemaking*), construção da paz pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*) e imposição da paz (*peace-enforcement*)⁷.

A diplomacia preventiva, por se tratar de iniciativas que visam a mediação para prevenir o surgimento de conflitos a partir da prática diplomática entre as partes envolvidas, se diferencia das outras que possuem caráter mais operacional em suas abordagens (BLANCO; GUERRA, 2018). A construção da paz, por sua vez, parte de um entendimento mais amplo definido no documento “Uma agenda para a paz” (A/47/277), no parágrafo 21, como “ação para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, de modo a evitar uma recaída no conflito”. No âmbito da ONU, tal prática se consolidou na forma de institucionalizar a paz no pós-acordo. Logo, as operações de paz multidimensionais estruturaram-se a partir de mandatos cujos objetivos visam a

.... prestação de **ajuda humanitária, proteção de civis, promoção dos direitos humanos, apoio a processos políticos e constitucionais, administração de territórios e repatriamento de refugiados**, além do tradicional acompanhamento do processo político para o estabelecimento de acordos entre as partes em conflito (BIGATÃO, 2015, p. 36, grifo nosso).

Nota-se que o período 1989 a 1999 é assinalado pelo aumento vertiginoso de novos mandatos de operações de paz e representou dificuldades na gestão e coordenação da ONU. Observa-se que, no mesmo período em que estava repensando o modelo de intervenção, a instituição contava com mais de trinta mandatos autorizados e elevou o orçamento e o contingente militar no terreno (PARIS, 2004; SAINT-PIERRE; BIGATÃO, 2013).

⁷ Para uma discussão mais profunda sobre os conceitos sugerimos os trabalhos de AGUILAR (2015), BIGATÃO (2015) e PARIS (2005).

Assim como o anterior, o modelo multidimensional foi alvo de críticas em razão dos resultados difusos e das denúncias de gravíssimas violações de direitos humanos que não foram evitadas. As críticas originaram, no início dos anos 2000, os documentos Relatório Brahimi (2000), Relatório do Painel de Alto-Nível (2004) e o documento “Uma Nova Agenda de Parceria” (2009). O Relatório Brahimi propôs recomendações relativas às condições para que as operações de paz fossem executáveis com todos os meios necessários para alcançar os objetivos multidimensionais (AGUILLAR, 2015). Conforme Bigatão (2015, p. 56), a abrangência do relatório foi importante “... no tocante à concepção, planejamento e execução das missões de paz” por apresentar uma análise profunda da década de 1990 e traçar propostas para as futuras operações. Na avaliação de Barnett *et al.* (2007), o documento deixou claro que a reconstrução no pós-guerra enfatizaria o processo de institucionalização como estratégia de consolidação da paz.

Outro documento importante digno de menção foi a Doutrina Capstone, lançado em 2008 pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO). Diferente do relatório, Peter (2018) observa que a Doutrina Capston visava a implementação da paz, ainda que as condições no terreno fossem frágeis, ou seja, tratou-se de uma técnica de imposição da paz que levantou uma série de críticas no seu *modus operandi* pelo uso robusto da força em cenário de estabilização. Além disso, Aguilar (2015) e Bigatão (2015) completam que se tratava de uma espécie de manual de princípios básicos para as operações de paz multidimensional. Ademais, Bigatão (2015) ressalta que o documento buscou integrar uma série de atores nas atividades no terreno, desde Estados, organismo regionais bem como civis e militares e destaca o capítulo VIII que “prevê que acordos ou organizações regionais envolvam-se em assuntos relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, de forma pacífica ou coercitiva, mediante a autorização e o acompanhamento do CSNU” (BIGATÃO, 2015, p. 89) como uma das contribuições da doutrina.

Neste contexto, as atividades direcionadas para construção da paz despertaram a atenção de analistas e pesquisadores que, mediante estudos empíricos, questionaram os resultados das operações no terreno, visto que boa parte dos Estados alvos vivenciaram a retomada dos conflitos em curto prazo (BARNETT *et al.*, 2007), sem garantia de segurança e estabilidade.

Além disso, os pesquisadores identificaram que a construção da paz ganhou vários sinônimos, conforme a interpretação de cada ator e organismo internacional, demonstrando

lacunas e dificuldades para sua conceituação⁸. Das diferentes definições apresentadas por Barnett *et al.* (2007), notamos que as expressões predominantes são: prevenção de conflito, reconstrução, gerenciamento de crise, estabilização, assistência de transição, missões multidimensionais, expansão democrática, redução de conflitos e consolidação da paz. Em termos práticos, os autores argumentam que as atividades fundamentais de construção da paz são divididas em quatro categorias: segurança e militar; social, econômica, desenvolvimentista e humanitária; política e diplomática; justiça e reconciliação (BARNETT *et al.*, 2007).

Todavia, a implementação dessas tarefas depende da forma de ação dos atores e organizações internacionais que, geralmente, colocam os seus interesses e ideologias como fatores estruturantes do processo. Um exemplo claro da normatização da construção da paz na ONU está descrito no documento “Uma agenda para democratização”, de 1996, no qual se evidencia que a consolidação da paz deve passar pela democratização dos países beneficiários, conforme a introdução do documento:

A **democratização** é um processo que leva a uma sociedade mais aberta, mais participativa e menos autoritária. A democracia é um sistema de governo que incorpora, em uma variedade de **instituições** e mecanismos, o ideal de poder político baseado na vontade do povo. Em lugares da América Latina à África, Europa e Ásia, vários regimes autoritários deram lugar a **forças democráticas**, governos cada vez mais receptivos e sociedades cada vez mais abertas. Muitos Estados e seus povos iniciaram um processo de democratização pela primeira vez. Outros se moveram para restaurar suas raízes democráticas (GHALI-BOUROS, 1996, p. 1, grifo nosso).

Assim, a democratização se tornou um projeto internacional no qual os Estados que almejam alcançar a paz devem praticar, ou seja, se tornou uma cultura institucional (GHALI-BOUROS, 1996). No cerne do modelo multidimensional de operação de paz encontra-se a fusão entre a mediação de conflitos e a promoção da democracia, fundamentando a paz liberal democrática calcada no argumento liberal de que sociedades democráticas dificilmente entram em conflitos e que as guerras são oriundas de regimes não democráticos. Dessa forma, a paz democrática e os princípios liberais são os pilares para o desenvolvimento e a reconstrução dos Estados no pós-guerra, devendo abranger as esferas política, cultural, social e econômica, ou seja, a transição da guerra para a paz deve ocorrer pelas vias democráticas. Para Gomes (2013, p. 48), reforça-se a lógica da paz democrática como aquela que “(...) vincula o regime político dos Estados e o nível de estabilidade do sistema internacional a partir de uma aparente constatação: a inexistência de guerras entre países com regime democrático”.

⁸ O trabalho de Barnett *et al.* (2007) apresenta uma lista de várias instituições internacionais e Estados que definem a construção da paz com base na sua visão analítica ou de interesses estratégicos, desde instituições intergovernamentais às não governamentais.

No trabalho intitulado “Fadadas ao fracasso: construção da paz e democratização na República Democrática do Congo (2003-2018)” Tchinhama, Toledo e Bigatão Puig (2021) argumentam que o processo de democratização do Congo foi um fracasso e mergulhou o país em novas guerras apenas três anos após o estabelecimento do acordo de paz, como veremos no capítulo seguinte. Ademais, o foco nas eleições para hastear o triunfo da democracia em sociedades em situação de pós-acordo não se converte automaticamente na consolidação da paz, conforme clamam os interventores internacionais. Ao discutir tal questão, Paris (2002a) avaliou que a ideia de paz democrática é apresentada como universal e a adesão aos seus princípios é uma condição salvadora para os países flagelados pela guerra, instituindo uma nova missão civilizatória às operações de construção da paz.

Diante do exposto, verifica-se que a paz democrática instituída nos mandatos da ONU desde a década de 1990 gerou críticas ao modelo da paz liberal⁹. Conforme os críticos estruturalistas à paz liberal, as reformas visaram submeter os Estados à estrutura e às recomendações do sistema internacional comandado pelo norte ocidental, instituindo o modelo liberal como a solução para todos os contextos de guerra civis, independente das suas origens. É de salientar que a reconstrução destes países depende do financiamento das instituições financeiras internacionais e doadores dos países ocidentais (GOMES, 2013).

Adicionalmente, a proposta liberal visa tornar as sociedades dependentes dos Estados dominantes do sistema internacional e o fracasso desse modelo é tributado ao Estado beneficiário. Os críticos estruturalistas ressaltam que uma das falhas das operações de paz reside na marginalização dos atores locais, visto que as intervenções são superficiais e não sensíveis às razões originárias dos conflitos, fundamentadas em uma abordagem *top-down* (GOMES, 2013).

2.2 Negociação e implementação dos acordos de paz

Eleições, institucionalização da paz no pós-guerra, partilha de poder e participação de terceiros, e comprometimento das partes com os dispositivos dos acordos de paz estão entre os

⁹ O trabalho de Gomes (2013) aponta as principais críticas direcionadas à paz liberal para compreender as debilidades do modelo sustentado pelas grandes potências via operações de paz. A crítica do autor aponta que “a ideia subjacente ao diagnóstico tradicional sobre a emergência dos conflitos civis, sobretudo após os atentados terroristas de 11 de setembro, possui em boa medida natureza institucional: a ausência de instituições consideradas mais adequadas para o desenvolvimento político e econômico em dados países culminaria no aumento de divergências internas que poderiam extrapolar as fronteiras nacionais e atingir outros países. O problema seria assim resolvido com reformas que incentivassem – ou mesmo, mediante meios militares, forçassem – tais países a se tornarem democracias liberais” (GOMES, 2013, p. 47).

principais tópicos do debate sobre o fim de uma guerra civil. Tal processo começa pela vontade das partes envolvidas diretamente na busca por um entendimento coletivo. Em regra, o acordo de paz é resultado de uma negociação iniciada antes de sua assinatura e continua após tal ato formal. Todavia, o fim dos conflitos armados pode ocorrer por vitória militar, acordo negociado, tréguas negociadas ou tréguas impostas (BADRAN, 2014; HARTZELL, 2006; MATTES; SAVUN, 2009). Neste trabalho, consideramos os acordos de paz negociados devido à relação com o tema em estudo.

Se nas guerras clássicas interestatais há o enfrentamento entre dois ou mais Estados, na qual a vitória militar de uma das partes leva à imposição de um tratado de paz pelos vencedores, assinalando o fim das hostilidades (MEI, 2013), nas guerras civis, além de possuir características diferentes, o confronto geralmente ocorre entre atores estatais e não estatais. Para Badran (2014), os acordos de paz resultantes de vitória militar são mais perigosos, menos duradouros e sem qualidade, pois o período de consolidação da paz é crítico e demorado, enquanto na paz negociada é mais estável¹⁰ e rapidamente estabelecida nos primeiros meses ou anos.

Em direção contrária, Hampson (2005) argumenta, com base em estudos empíricos, que acordos de paz negociados tendem a fracassar com maior frequência quando comparados a conflitos que terminam via vitória militar. Estes últimos, embora possam ter efeitos mais devastadores em relação à intensidade da violência, representam a imposição da paz via derrota. Já os acordos de paz negociados podem fracassar por fatores como desobediência pelas partes, falta de monitoramento e verificação, acordos ambíguos ou muito rígidos.

Hartzell (2006) reforça que a vitória militar é mais dispendiosa em termos de vidas humanas, custos materiais e tempo para se concretizar. Nesse sentido, embora seja difícil mensurar o sucesso ou fracasso das negociações de paz, a posição de Hartzell (2005) e Badran (2014) de que a vitória militar seja mais desvantajosa em relação a uma paz negociada está relacionada a seus efeitos nefastos para as sociedades. Porém, Mattes e Savun (2010) apontam que a paz negociada aumenta o risco de fracasso, pois está condicionada aos problemas de assimetria de informações e dificuldade de construção de confiança. Para os autores, a insegurança a respeito da ocultação de informações relevantes sobre as capacidades militares, por exemplo, coloca em questão a qualidade da paz no pós-acordo.

Considerando tais questões, é fundamental a inclusão de proposições no acordo de paz quanto à partilha de informações e a construção de confiança, fatores que potencialmente

¹⁰ Por paz negociada nos referimos à paz negativa, quando há o cessar fogo entre as partes após negociação de acordos de paz.

favoreceriam a durabilidade da paz. A paz negociada exigirá, por exemplo, monitoramento e verificação das informações por terceiros, de modo a reduzir as incertezas, pois as capacidades militares e suas formas de manutenção ou desmobilização são pontos críticos que persistem após uma guerra civil.

Ao analisarem a institucionalização de acordos de paz, Hartzell e Hoddie (2003) argumentam que os acordos negociados têm natureza diversificada e obedecem a três fases principais: pré-negociação, processo de resolução e a fase de implementação. A primeira fase corresponde ao momento de convidar as partes à mesa de negociação, mediante o envio de representante de cada parte a um lugar neutro, sob observação de terceiro. Vale salientar, conforme discutido anteriormente, que no panorama onusiano essa fase é equiparada ao momento da promoção da paz (*peacemaking*), caracterizada por ações diplomáticas com objetivo de cessarem as hostilidades entre as partes (BIGATÃO, 2014).

Os atores terceiros podem ser representantes de organizações internacionais (OI), governos ou organizações não-governamentais (ONG). As ONGs têm ganhado experiência nas negociações de conflitos, seja atuando individualmente ou em conjunto com os demais atores (MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2011)¹¹, visto que as chances de interesses nos conflitos são menores. Conforme os autores, no panorama onusiano, nesses casos é comum o envio de comissão *ad hoc* ou enviado especial do Secretário-geral da ONU para atuar como mediador.

Apesar dos seus fracassos na década de 1990, a ONU ainda é um ator preponderante nos processos de mediação e negociação de conflitos intraestatais. Além disso, instituições regionais também participam nos processos de paz em seus respectivos entornos, bem como governantes que historicamente não tenham interesses nos conflitos, considerados partes desinteressadas.

A segunda fase, processo de resolução, ocorre mediante negociação e estabelecimento da estrutura do acordo de paz, considerando as razões que originaram o conflito armado. Nesta fase são delineados os dispositivos que vão compor o acordo, ou seja, é o ponto mais alto das negociações de paz. Em linhas gerais, considerando o predomínio da paz liberal democrática no pós-Guerra Fria, Mac Ginty, Joshi e Lee (2019, p. 459) argumentam que os dispositivos dos acordos são influenciados pelos princípios liberais, que, na maioria dos casos, “não reflete os contextos políticos, sociais e culturais nos países afetados pela guerra”. Dessa forma, os autores

¹¹ Exemplo de ONGs que já atuaram na resolução de conflito: Comunidade Sant'Egidio em Moçambique, Jimmy Carter na guerra Etiópia/Eritreia, a organização norueguesa FAFO nas negociações de Oslo entre Israel e a OLP, Centro de Análise de Conflitos na Moldávia (MIALL et al., 2011).

argumentam que os acordos de paz contemporâneos se estruturam a partir de cinco fatores liberais: estabelecimento da democracia (eleições pós-conflito), direitos humanos (justiça transicional e anistia, comissões de verdade), estado de direito (proteção ao cidadão), RSS (agência de segurança, proteção das minorias) e reforma da governança (boa governança e responsabilização). Em outras palavras, esses elementos são considerados pilares do pós-guerra e indispensáveis para consolidação da paz pela ONU, independentemente das particularidades das guerras e do país, fundamentando acordos de paz calcados na paz liberal¹².

A fase de resolução é crucial. Mattes e Savun (2010) reiteram que os acordos devem conter informações sobre as capacidades militares de todas as partes e dois problemas são comuns nessa fase: assimetrias de informações, que podem levar ao fracasso das negociações devido à desconfiança na estimativa da força do outro ou das alianças externas, e a suspeita quanto à capacidade de cumprimento do acordo negociado, sobretudo quando o processo de desarmamento já ocorreu, fato que gera incerteza. Soluções como o estabelecimento de comissões de observações no ato da implementação do acordo e a participação de terceiros auxiliam no estabelecimento de garantias para o potencial cumprimento do acordo. Logo, Mattes e Savun (2010, p. 516) avaliam que as disposições de um acordo devem incluir

Monitoramento por terceiros, apresentação de informações militares pelos beligerantes a terceiros e a verificação de tais informações por terceiros ou possivelmente pelos próprios beligerantes. Ao monitorar se as partes em disputa cumprem o acordo, os terceiros podem reduzir a incerteza sobre as capacidades militares e as intenções das partes e, portanto, diminuir a chance de que a guerra ocorra novamente. Gerar e fornecer informações, patrulhando certas áreas e estar em contato com a liderança dos beligerantes é a própria tarefa dos monitores internacionais.

Além disso, estudos realizados por Mattes e Savun (2010) indicam que a inclusão de disposições que reduzem as incertezas entre as partes aumenta a durabilidade da paz em cerca de 46% e reduzem o risco de nova guerra em até 84%. Na mesma linha de raciocínio, Derouen Lea e Wallenstein (2009) argumentam que, quanto mais específicas as disposições dos acordos de paz, menores as chances de serem renegociadas e maiores os avanços nas negociações. Nesse sentido, para Badran (2014), a qualidade do desenho do acordo ajuda a determinar o seu cumprimento e, quanto mais dispositivos e mais abrangente for o acordo, maior a probabilidade de ser implementado.

De forma complementar, Badran (2014) observa que os dispositivos dos acordos apresentam dois componentes principais: estrutural e procedimental. O primeiro tem

¹² A título de exemplo, os autores lembram que “o Acordo de Paz de Abuja da Guiné-Bissau (1998) continha o mínimo com apenas três disposições que poderiam ser associadas à paz liberal. O Acordo de Paz Abrangente de 2005 do Sudão teve o maior número com 22 disposições” (MAC GINTY; JOSHI; LEE, 2019, p. 465).

características holísticas e visa “abordar, gerir ou resolver as causas estruturais do conflito e estão geralmente relacionadas com a construção do Estado e da paz” (BADRAN, 2014, p. 196). Abrange também a descrição das principais partes que compõem o acordo e de seu escopo, como reformas econômicas e sociais, RSS, reforma judicial, entre outros. Já o componente procedimental abarca os processos e artifícios para facilitar a execução das disposições, com caráter operacional. Aqui se destacam questões como: garantia de segurança, monitoramento e verificação do cumprimento do acordo, fortalecimento da confiança, resolução de disputa e outros. Em outras palavras, a segunda fase do acordo negociado é mais robusta e mais tormentosa por ser estar relacionada à parte executiva.

A terceira fase do acordo de paz negociado é a implementação, embebida na complexidade do comprometimento das partes com os dispositivos acordados. O fator crucial dessa fase está relacionado à durabilidade da paz e sua efetivação demanda acompanhamento de atores externos, de preferência multilateral, que atuam por meio de comissão de supervisão desde a fase inicial, sobretudo quando o “... dilema de segurança é o mais agudo e a confiança é baixa, fazendo a transição para fases de realização dos objetivos do acordo que reforçam a construção da confiança” (DEROUEN; LEA; WALLENSTEEN, 2009, p. 340). A atuação de terceiros na implementação dos acordos ganha realce e pode impactar positiva ou negativamente. No âmbito da ONU, essas atividades condizem com as empreitadas de manutenção da paz (*peacekeeping*) e construção da paz (*post-conflict peacebuilding*) integradas e contam com a ações de militares, civis, policiais, programas, agências da ONU, atuando na reconstrução de instituições locais, infraestruturas, repatriação, monitoramento de eleições, auxílio ao governo local, dentre outras (BIGATÃO, 2014; MATIJASCIC, 2014).

Alguns fatores influenciam na durabilidade ou fracasso dos acordos de paz durante a fase de implementação: capacidade econômica, medidas de acomodação, condições locais e eleições pós-acordo de paz. A capacidade econômica do Estado é central, países com produto interno bruto mais altos permitem a implementação rápida das disposições dos acordos. Conectado ao anterior, no caso de eleições pós-acordo, o processo eleitoral pode ser desestabilizador ou estabilizador, dependendo das condições institucionais do Estado, bem como de infraestrutura (JOSHI; MELANDER, 2017). Ademais, as condições locais como a falta de infraestrutura e instituições estatais debilitadas são potenciais geradores de violência eleitoral, pois influenciam na gestão e organização das eleições transparentes, sobretudo em países sem histórico democrático e com partidos políticos inexperientes.

Outro fator determinante para a duração da paz são as chamadas medidas de acomodação. Essas medidas auxiliam na instauração de um sequenciamento que possibilite a

criação de pré-condições locais, ou seja, geram elementos que garantam a estabilidade, lei e ordem, governo interino ou de transição, desmobilização de grupos armados, entre outros que, durante a implementação do acordo, diminuam o risco de violência (JOSHI et al., 2017). A acomodação se configura como o primeiro passo para o sucesso das eleições pós-guerra, pois fomenta a confiança entre as partes, sobretudo do lado dos grupos armados, e são capazes de mitigar novas guerras, bem como de “[...] regular a contestação subjacente sobre quem deve governar” (JOSHI et al., 2017, p. 10).

Assim, quando há eleições e não há acomodação, as perspectivas sobre a duração do processo de paz são baixas e, quando há acomodação e não há eleições, a probabilidade de se manter a paz é maior, mesmo que não haja eleições. Dito de outra forma, a acomodação é sinônimo de garantia de que a permanência da paz será maior, logo, fica claro que a proposta da paz liberal de eleições rápidas no pós-acordo de paz é insustentável se não houver um processo que fomente as medidas de acomodação.

Na prática, três medidas de acomodação mais comuns no pós-acordo de paz se referem à instituição de um governo de transição com compartilhamento de poder, à anistia e à libertação de prisioneiros de guerra (JOSHI et al., 2017; MUGGAH, 2013). Das três medidas, a criação de um governo de transição com compartilhamento de poder é predominante porque consiste na partilha de cargos de confiança entre o governo e a oposição e normalmente é realizada em curto prazo, em semanas ou meses. De acordo com Joshi *et al.* (2017), essa prática salienta o compromisso das partes com a paz ao colocar o governo, anteriormente detentor do poder, em situação desconfortável ao dividir o poder. Logo,

A coexistência de antigos antagonistas sob o mesmo teto institucional é altamente verificável, e os próprios participantes são os monitores da implementação (...) a implementação de um governo de poderes de transição é fortemente facilitadora dos aspectos práticos da realização de eleições competentes (JOSHI et al., 2017, p. 12).

Na mesma linha de raciocínio, Hartzell e Hoddie¹³ (2003) enfatizam que quanto maior o compartilhamento de poder político estabelecido no acordo de paz, maior a probabilidade de duração da paz em longo prazo. Conforme os autores, é fundamental analisar como as instituições “(...) poderiam ser melhor projetadas para estabilizar a transição para a paz duradoura após a resolução negociada das guerras civis” (HARTZELL; HODDIE, 2003, p. 319). Os autores criticam que as instituições instauradas no contexto de pós-guerra, na sua maioria, atendem à lógica da paz democrática e se concentram na realização de eleições,

¹³ Os autores utilizaram métodos estatísticos e avaliaram mais de 30 conflitos resolvidos por meio de negociação entre 1945-1998.

voltando-se para o sistema eleitoral a ser formado no país.

Para além do formalismo eleitoral, é fundamental que o compartilhamento de poder seja capaz de minimizar o domínio de uma das partes, garantir a segurança e evitar novas ameaças visto que os “(...) grupos que emergem de uma guerra civil só recentemente deixaram de usar a força armada uns contra os outros, as questões de quem exercerá o controle sobre os instrumentos de coação provavelmente serão centrais” (HARTZELL, HODDIE, 2003, p. 320).

Hartzell e Hoddie (2003), Hartzell (2006) e Derouen, Lea e Wallenstein (2009), concordam que o compartilhamento de poder deve estar especificado nos dispositivos do acordo de paz, enunciando as formas ou área de distribuição que podem ser: política, territorial, militar e econômica. Destas, o poder político garante a representatividade administrativa ao estabelecer o governo de transição e o formato do processo eleitoral pós-guerra. A distribuição de cargos estratégicos, sobretudo os do setor de segurança, atraem e continuam sendo os de maior incerteza entre as partes, como veremos mais adiante.

Ao mesmo tempo, o compartilhamento do poder político é o mais difícil por abranger a divisão da tomada de decisão, anteriormente concentrada em um governo com perfil ideológico e político próprio que passa a ser obrigado a partilhar as decisões. Derouen Jr, Lea e Wallenstein, (2009, p. 371) chamam atenção que as

... concessões governamentais de alto custo na arena política pode ser particularmente propensas a exacerbar os antagonismos, o que resulta em um retrocesso e na recorrência do conflito através de uma implementação paralisada ou de tentativas de renegociação.

O compartilhamento de poder territorial envolve a divisão das atribuições do governo central com as regiões administrativas. Este formato é considerado menos custoso para o governo porque ao compartilhar o poder executivo com os ex-rebeldes no nível subnacional, estes terão certo poder de autonomia e a sensação de estarem participando do poder administrativo permite ainda o executivo ter o controle do território nacional. Dessa forma, os ex-rebeldes ainda estarão submissos ao governo central a longo prazo (DEROUEN; LEA; WALLENSTEEN, 2009). Hartzell (2006) nota que se trata da descentralização e distribuição de poder sem intervenção do governo central em todo território. Entretanto, a autora ressalta que a distribuição regional é arriscada nos casos em que a origem da guerra foi decorrente de disputa territorial entre as partes, envolvendo, por exemplo regiões ricas em recursos naturais, ou mesmo disputas por zonas de influência política, ou étnica que influenciaram em eleições fracassadas e motivaram a guerra.

Quanto ao compartilhamento de poder militar, este tem relação direta com o poder

político por exigir a distribuição do poder coercitivo do Estado. Nesse formato, há a integração de membros de grupos rebeldes ao exército nacional por meio da RSS e seus projetos que incluem as atividades de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes (DEROUEN; LEA; WALLENSTEEN, 2009). Conforme os autores, a integração de rebeldes ao exército, apesar dos desafios com as ordens de comando e hierarquia, ajuda a manter a integridade e a execução do acordo, visto que o desdobramento da RSS concede benefícios aos novos membros nas forças armadas. Somado a isso, a nomeação de membros dos grupos para cargos de chefia na área de defesa e segurança, como, por exemplo, de comandantes das forças armadas ou ministro de defesa, auxiliam no equilíbrio e neutralização das forças coercitivas (HARTZELL, 2006).

Ainda de acordo com Hartzell (2006), o compartilhamento de poder militar deve salvaguardar a segurança e os interesses políticos dos ex-combatentes, além de integrá-los ao exército nacional. Neste ponto, é importante ressaltar o papel das forças de paz na verificação do acordado e na construção de confiança. Vale mencionar o caráter técnico de tal atividade desempenhada por atores regionais ou internacionais, cabendo aos beneficiários a função de projetarem o formato do auxílio. Em suma, o compartilhamento de poder militar reforça a confiança dos ex-combatentes em relação ao governo de transição, uma vez que regula o acesso às armas e fornece estabilidade econômica ao proporcionar emprego aos rebeldes durante as atividades de DDR (DEROUEN; LEA; WALLENSTEEN, 2009, p. 370), ou seja, esses dois mecanismos facilitam o sucesso de formato de compartilhamento de poder.

E por fim, Derouen, Lea e Wallersteen (2009) completam que o compartilhamento de poder econômico exige a distribuição dos recursos econômicos com os novos integrantes da governança anteriormente controlados pelo Estado. Neste quesito, a tendência é que as partes estabeleçam as regras para a distribuição orçamentária da riqueza, de modo a impossibilitar que uma das partes domine ou tome controle total das principais fontes da economia do país. Assim sendo, o compartilhamento de poder econômico, em linhas gerais, está calcado na ideia de que quanto mais desenvolvida for a economia, menor a probabilidade de retorno a novos conflitos armados e melhor o processo de reconstrução do estado conforme os pressupostos da paz liberal.

Como visto, em teoria, as abordagens apresentadas auxiliam no entendimento de que as medidas de acomodação via compartilhamento de poder são formas de fortalecer o compromisso e as garantias de que as partes cumpram com o acordo. Salientamos que o sucesso do compartilhamento de poder depende do histórico de confiança da sociedade nas instituições e condições internas do país, pois elas aumentam a durabilidade da paz, bem como a presença

de terceiros cuja atuação na implementação auxilia no potencial de sucesso do acordo. Ou seja, “o uso extensivo de instituições de compartilhamento de poder e a presença de um terceiro executor demonstra inequivocamente aos cidadãos que o Estado recém-estruturado não marginalizará nenhum interesse concorrente” (HARTZELL, HODDIE, 2003, p. 329).

Outra medida de acomodação apresentada por Joshi *et al.* (2017) no pós-acordo é a anistia. Ela está integrada à reconciliação nacional e permite acolher e viver sem vingança ou retaliação com os ex-combatentes. A escrita de uma lei de anistia, que deve estar disposta no acordo, é uma das medidas mais comuns de acomodação. Há uma tendência de se olhar para a justiça de transição em muitos casos, mas este processo é mais complexo e demanda tempo de consolidação da paz para ser instituído. Para Joshi *et al.* (2017), nos casos de eleições pós-acordo, a anistia facilita o processo eleitoral sendo uma forma de viabilizar os novos partidos políticos, anteriormente opositores.

A anistia é também uma forma de acolhimento dos ex-combatentes e de garantir segurança mesmo em caso de perda das eleições (JOSHI *et al.*, 2017, p.21). Todavia, trata-se de uma situação delicada por causa dos traumas da guerra impregnados na sociedade e sua aceitação é entendida como um esforço do governo de transição em prol da paz. Dois exemplos da década de 1990 ajudam a compreender esse formato de acomodação. Na Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT), o atraso do governo para implementar a anistia e libertação de prisioneiros causou instabilidade na segurança e demora na desmobilização.

Em 1998, o governo anunciou que todas as acusações contra os líderes UTO¹⁴ foram retiradas, mas não incluiu uma anistia geral para os combatentes UTO, uma omissão que os observadores citaram como causando baixos índices de participação e grandes atrasos no processo de desarmamento, desmobilização e reinterpretação (JOSHI *et al.*, 2017, p.21).

Outro exemplo é o Protocolo de Lusaka, assinado entre o governo angolano e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), em 1994, após a contestação dos resultados eleitorais de 1992. Na época, o governo angolano promulgou uma lei de anistia, conforme os dispositivos do acordo de paz, na qual a UNITA solicitou a anistia correspondente a todo o período de guerra civil, porém a resistência do governo em conceder resultou no retorno dos conflitos em curto prazo.

Em suma, tanto a anistia quanto a libertação são processos fundamentais para serem abordados nas fases de construção e implementação do acordo de paz, pois representam a

¹⁴ Sigla em inglês que significa referente ao United Tajik Opposition (Oposição Tadjique Unida).

segurança dos ex-combatentes e sua gradual reintegração social. Entendemos que, independentemente do formato do fim da guerra, o monitoramento e a verificação são momentos cruciais da implementação do acordo de paz. Logo, é fundamental que tais acordos contenham disposições sobre o compartilhamento de informações e a redução das incertezas sobre as capacidades militares das partes para que a paz seja real e duradoura (BADRAN, 2014), uma vez que o fim da guerra não foi por vitória militar.

Por outro lado, a participação de terceiros desempenha um papel importante na redução das incertezas, aumentando a probabilidade de uma paz duradoura desde que os mesmos sigam os dispositivos que guiam as etapas de implementação do acordo. Em linhas gerais, os terceiros contribuem para a construção da paz atuando como facilitadores, de modo a reduzir as tensões entre as partes; porém, sua atuação no terreno merece um estudo minucioso. Assim sendo, questões como: quem são os terceiros? Até que ponto estes são neutros? Como ocorre a sua participação na manutenção e construção da paz? Essa e outras questões são refletidas nos capítulos subsequentes a partir da compreensão do setor militar pós-conflito no Congo. A próxima seção faz uma abordagem das atividades práticas no pós-acordo, a partir do olhar da RSS e sua relação com a construção da paz.

2.3 O pós-acordo de paz e a reforma do setor de segurança: aspectos conceituais e operacionais

Como discutido anteriormente, um fator crucial para as medidas de acomodação referentes ao compartilhamento de poder militar, no período de implementação do acordo de paz, é o estabelecimento de uma nova arquitetura da segurança e defesa dentro do projeto de RSS. Hänggi (2004) sugere três interpretações sobre a RSS: (i) como instrumento de eficácia e eficiência voltado para o desenvolvimento; (ii) como ferramenta para coordenação e integração conceitual das reformas de defesa e segurança interna nos Estados, principalmente naqueles em transição pós-autoritária e (iii) como prática no contexto da reconstrução pós-guerra. De acordo com o autor, o terceiro formato se distingue dos outros por suas especificidades e é a partir dele que este trabalho busca compreender a trajetória da RSS no cenário pós-guerra.

É importante sublinhar que a RSS está acoplada a um arcabouço conceitual que “reflete a noção ampla de segurança porque não cobre apenas os militares, mas reconhece a importância e em alguns países o papel predominante das forças de segurança não-militares no fornecimento de segurança pública, interna ou externa” (HÄNGGI, 2004, p. 5), abarcando atores estatais e

não estatais e diferentes áreas de uma sociedade, seja ela em situação de pós-guerra ou não. Assim, a definição de setor de segurança pode apresentar duas perspectivas: uma mais estreita, voltada para a governança estadocêntrica que abrange as forças de segurança, as instituições com mandato que incluem atividades de segurança no pós-guerra, com funções de monitoramento, gestão, núcleo de atores de segurança estatais, e as organizações autorizadas a usar a força; e outra perspectiva mais vasta, envolvendo as instituições comumente excluídas do círculo da segurança, como o sistema penal, judiciário, de direitos humanos, as forças de segurança não estatais, as instituições de justiça e estado de direito, e os atores da sociedade civil (HÄNGGI, 2004).

Ambas as perspectivas estão presentes com notoriedade em situações de pós-guerra, vinculadas de distintas formas aos interesses de atores internacionais e das elites locais. No âmbito da institucionalização da paz, Jackson (2011) e Sedra (2017) vinculam a RSS ao projeto global da paz liberal, que a introduziu nos mandatos multidimensionais de estabilização e construção do Estado no contexto pós-Guerra Fria, centrada em reformas de instituições do setor de segurança. Logo, a RSS associa-se à instauração de instituições estatais responsáveis por estruturar um sistema de segurança capaz de garantir a estabilidade nos países assolados por guerra civil, dentro de um contexto mais amplo de implementação de políticas de desenvolvimento por atores locais, com o suporte de instituições internacionais. Aguilar (2014), por sua vez, aponta para o vínculo entre o conceito de segurança humana e a RSS no pós-guerra, sendo esta última essencial para que as autoridades locais sejam capazes de proteger o indivíduo em múltiplas dimensões¹⁵. Instituído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) nos anos 1990, o conceito de segurança humana é marcado pela indivisibilidade de sete dimensões da segurança: econômica, alimentar, da saúde, do meio ambiente, pessoal, comunitária e política. Adicionalmente, o autor pondera que o documento onusiano “Uma Nova Agenda de Parceria”, de 2009, instituiu a RSS como elemento crucial para se planejar o encerramento de uma operação de paz, sendo condição indispensável a capacidade do país receptor de prover segurança para sua população (AGUILAR, 2015).

Para Jackson (2011), o vínculo supracitado foi compilado do Manual de RSS do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e os Estados europeus passaram a utilizar o termo “sistema de segurança” como sinônimo de RSS, acoplando a agenda da segurança humana ao

¹⁵No âmbito da ONU, a RSS esteve presente em vários países desde a década de 1990, como, por exemplo, Angola, Moçambique, Namíbia, El Salvador e Nepal como forma de levar a paz e segurança (AGUILAR, 2014; HAMPSON, 2005).

setor militar. Importante salientar que o conceito de sistema de segurança instituído pelo CAD-OCDE é considerado um dos mais proeminentes pela literatura especializada em RSS, devido à sua abrangência para além de aspectos militares.

Historicamente, Sedra (2017) lembra que dois fatores estiveram na origem do conceito de RSS: o fim da Guerra Fria e o nexa entre desenvolvimento e segurança. Os Estados considerados fracos/falidos, redutos de novas ameaças à segurança das grandes potências, precisavam se inserir nos moldes de Estado westfaliano¹⁶. Se durante a Guerra Fria a assistência à RSS era de cunho militar, voltada ao fornecimento e venda de armamentos aos parceiros e aliados das duas superpotências, via guerra por procuração, no pós-Guerra Fria ganhou dimensões e características desenvolvimentistas liberais, além da militar e policial (BALL, 2010). Jackson (2011) relembra que a associação desenvolvimento e segurança teve como protagonista o Reino Unido, que considerou suas experiências de RSS em Serra Leoa, 2002, um exemplo de sucesso, impulsionando a expansão do modelo para as intervenções internacionais em outras regiões do mundo. Desde então, a RSS se tornou

Imperativo de promover a **boa governança**, nomeadamente a introdução do **controle civil democrático e a consolidação dos princípios liberais de transparência, responsabilização e respeito aos direitos humanos**. O modelo está enraizado na crença de que apenas um setor em conformidade com tais padrões pode atender às necessidades de **segurança humana da população**, servir como base de um Estado estável e prevenir conflitos (SEDRA, 2017, p. 55-56, grifo nosso).

Assim, a RSS é entendida como garantidora das condições que incluem as estruturas para gestão e a supervisão do Estado no pós-guerra (AGUILAR, 2014). Na visão de Sedra (2017), assim como as forças de segurança tradicionais, os órgãos civis são indispensáveis para o gerenciamento da RSS, visto que desempenham diversos papéis, apesar das forças de segurança serem o núcleo duro da RSS. A sociedade civil, o legislativo, o executivo, as forças de segurança não estatais, os atores externos e as instituições de justiça e da lei seriam complementares. Nesse aspecto, Serra Leoa se transformou no exemplo de sucesso porque, entre outros fatores, pautou-se por um conceito ampliado e envolveu a sociedade civil no processo de RSS. A respeito desta experiência, Jackson (2011, p. 1805) comenta que

Houve uma mudança muito clara nas visões locais de segurança no período pós-conflito, de um desejo imediato de parar a matança e restabelecer a ordem, para

¹⁶ A primeira aparição do termo RSS foi no final da década de 1990 no discurso oficial da Secretária do Estado para o Desenvolvimento do Reino Unido, Clare Short, a partir do qual a segurança se popularizou como uma espécie de condição *sine quo non* para o desenvolvimento dos Estados e para o combate e a redução da pobreza, e tinha viés econômico (JACKSON, 2011; SEDRA, 2017; KARBO; VIRK, 2018). Particularmente, Sedra, (2017, p. 1) lembra que a secretária do Reino Unido apontou que o fracasso do setor de segurança relaciona-se à “existência de setores de segurança inchados, secretos, repressivos, antidemocráticos e mal estruturados em muitos países em desenvolvimento”.

preocupações mais relacionadas ao desenvolvimento, incluindo a redução do crime (particularmente contrabando de drogas) e da insegurança econômica (particularmente oportunidades de emprego), bem como da violência doméstica e sexual.

Importante salientar que a ausência de outros atores internacionais evitou o choque de agendas durante a RSS em Serra Leoa, sendo o Reino Unido ator preponderante durante dez anos. Assim, a adoção de uma única abordagem de RSS permitiu uma coordenação eficiente para o desenvolvimento da RSS como elemento para a consolidação da paz. Neste caso, a RSS foi “(...) tanto um pilar central quanto um microcosmo das agendas liberais interconectadas de construção da paz e construção do Estado (...)” (SEDRA, 2017, p. 2).

Definido o arcabouço conceitual e a experiência chave para a RSS, passa-se então à necessária discussão de suas diretrizes. Uma das contribuições mais consolidadas na literatura veio do CAD-OCDE. O órgão lançou as diretrizes conceituais e práticas da RSS no Manual de RSS, em 2007, que se tornou referência nos estudos por fornecer orientações práticas e princípios fundamentais para os profissionais e tomadores de decisão. O documento do CAD-OCDE define que um sistema de segurança inclui

atores centrais de segurança (forças armadas, polícia, gendarmaria, guardas de fronteira, alfândega, imigração e serviços de inteligência e segurança); **órgãos de gestão e supervisão da segurança** (ministérios da defesa e assuntos internos, órgãos de gestão financeira e comissões públicas de reclamações); **instituições de justiça e aplicação da lei** (o judiciário, prisões, serviços de promotoria, sistemas tradicionais de justiça); e **forças de segurança não estatais** (empresas de segurança privada, grupos guerrilheiros e milícias privadas) (OECD DAC, 2007, p. 6, grifo nosso, tradução nossa).

Fica claro o sentido abrangente atribuído ao setor de segurança, composto por atores estatais e não estatais. Importante salientar que o documento não evidencia a necessidade de atores internacionais no processo de implementação da RSS, a partir do que se infere o possível protagonismo dos atores locais na agenda da RSS.

Por outro lado, em termos práticos, a falta de coerência e de coordenação entre atores locais e internacionais dificultam o cumprimento das atividades propostas no Manual. Nesse sentido, conforme argumenta Sedra (2017, p. 5), o “(...) fracasso do conceito de SSR em cumprir seus objetivos declarados, ou seja, um setor de segurança eficiente, eficaz, transparente e democrático, ilustra as contradições profundamente enraizadas em sua composição”, principalmente quando a quantidade e o perfil dos doadores internacionais afetam diretamente nos resultados. Para o autor, o grupo de doadores¹⁷ presente nas atividades de RSS é dividido

¹⁷ Não há consenso sobre este formador de divisão, pois alguns atores como Hendrickson e Karkoszka (2005) classificam a assistência a RSS em países doadores, atores do desenvolvimento multilateral e organizações de segurança regional.

em quatro categorias, os holísticos, de nicho, potências emergentes e organizações internacionais não governamentais. Cada um destes, inspirados no Manual da CAD-OCDE, adota o conceito de RSS conforme os seus interesses estratégicos nos países de destino.

De modo detalhado, Sedra (2017) explica como cada grupo de doador interpreta a RSS. O grupo de doadores holísticos adotou o conceito de RSS do Manual na íntegra e, neste grupo, se destacam atores como o Reino Unido e a ONU (SEDRA, 2017). No caso do Reino Unido, Sedra (2017) e Hendrickson e Karkoszka (2005) chamam atenção por agregar instituições estatais para sustentar sua política de RSS no mundo, como o Ministério da Defesa, o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID, sigla em inglês) e o *Foreign and Commonwealth Office*. Hendrickson e Karkoszka (2005) ressaltam que o país também atua no âmbito multilateral com as instituições financeiras internacionais e com a ONU.

No caso da ONU, a RSS ocorre por intermédio das políticas intervencionistas pelas operações de paz. Blair (2014) e Muggah (2013) argumentam que a RSS é parte das operações de paz da instituição desde a década de 1990 e foi associada como característica das operações multidimensionais. Porém, sua institucionalização oficial ocorreu somente em 2008 a partir do relatório intitulado “Assegurando a Paz e o Desenvolvimento: O papel das Nações Unidas no apoio à Reforma do Setor de Segurança”, que passou a orientar as atividades operacionais de RSS (BLAIR, 2014; SEDRA, 2017; MUGGAH, 2013).

Nesse contexto, a ONU criou a Orientação Técnica Integrada (ITGN, sigla em inglês) que instituiu a RSS como central na agenda de paz e segurança. A pedido do CSNU, o relatório apresentou as formas e princípios gerais da instituição e definiu a RSS como

Um processo de **avaliação, revisão e implementação**, bem como **monitoramento** e avaliação, **realizado pelas autoridades nacionais**, que visa **promover uma segurança** efetiva e responsável para o Estado e seu povo, sem discriminação e com pleno respeito pelos direitos das pessoas e o estado de direito... deve ser um processo de **responsabilidade dos países e depende das necessidades e circunstâncias particulares de cada um**. Da mesma forma, a reforma do setor de segurança enfatiza que a eficácia, responsabilidade e governança democrática são elementos de segurança que se reforçam mutuamente. Assim, a reforma do setor de segurança fornece uma estrutura para ajudar os partidos nacionais, as Nações Unidas e outros parceiros internacionais a implementar um conceito comum de segurança (CONSEJO DE SEGURIDAD, 2008, p. 7, grifo nosso, tradução nossa).

Cinco anos depois, a resolução A/62/659–S/2008/39 do CSNU oficializou a ITGN para RSS como componente de sua agenda. Em linhas gerais, o documento de ITGN é um guia para os parceiros e departamentos da ONU que atuam na RSS, porém, ressalta que sua eficiência está relacionada às atividades e ao contexto dos países beneficiários, com base e ação conjunta.

Dentre as atividades da RSS, o relatório indica aquelas que priorizam as políticas internas, tendo a ONU como referência. Assim, dentre as diretrizes de participação da ONU em RSS nos países estão:

a) desenvolvimento de políticas e diretrizes das Nações Unidas; b) construção de capacidade de assessoria estratégica e serviços especializados; c) fortalecimento da capacidade de ação no terreno para a reforma do setor de segurança; d) avaliação de lacunas e necessidades de recursos; e) designação dos órgãos sociais; f) promover a coordenação e a prestação de apoio; g) estabelecimento de parcerias colaborativas para fornecer apoio efetivo, consultoria especializada e recursos adequados aos processos de reforma do setor de segurança nacional; e (h) criação de uma unidade interdepartamental de apoio à reforma do setor de segurança nas Nações Unidas para atender a essas prioridades (CONSEJO DE SEGURIDAD, 2008, p. 7, tradução nossa).

Complementarmente, a resolução do CSNU 2151 (2014) reforça que a RSS em cenários de pós-guerra é fundamental para a consolidação da paz e a estabilidade, tornando-se componente central das operações de paz, e reconhece

(...) a importância de **considerar as perspectivas dos países anfitriões** ao formular os mandatos relevantes das operações de manutenção da paz das Nações Unidas e missões políticas especiais; Encoraja os Estados Membros sob **mandato para reformas a assumir a liderança na definição de uma visão nacional inclusiva sobre a reforma do setor de segurança**, guiada pelas necessidades e aspirações da população, e reconhece o importante papel das Nações Unidas, incluindo sua Comissão de Consolidação da Paz, e os Estados Membros e organizações regionais e organizações sub-regionais, na assistência aos Estados neste sentido; Reconhece que **a reforma do setor de segurança precisa apoiar e ser informada por processos políticos nacionais mais amplos** que incluam **todos os segmentos da sociedade**, incluindo a participação da sociedade civil, que lança as bases para a estabilidade e a paz por meio do diálogo nacional e dos esforços de reconciliação, e resolve vincular a reforma do setor de segurança a tais esforços (...) (CSNU, 2014, p. 4, grifo nosso, tradução nossa).

Nota-se que a resolução supracitada reforça o Estado receptor como ator central do processo de RSS – *national ownership*, no termo em inglês – desde que se enquadre na lógica da paz liberal como critério básico para segurança, destacada em trechos do documento a partir das ideias de boa governança e estado de direito. Também menciona a atuação de parceiros estratégicos, regionais ou internacionais.

Sobre as ações da ONU na RSS, autores como Knight e Özerdem (2004), Blair (2014) e Muggah (2013) categorizam o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de combatentes (DDR, na linguagem onusiana) como essenciais na RSS, com diretrizes que são negociadas previamente nos acordos de paz¹⁸. Entretanto, verifica-se que o DDR não é um

¹⁸ Exemplo de países que incluíram o DDR nos acordos de paz são Angola, Bangladesh, Burundi, Camboja, Croácia, Djibuti, El Salvador, Guatemala, Indonésia, Libéria, Macedônia, Mali, Moçambique, Níger, Papua Nova Guiné, Filipinas, Ruanda, Serra Leoa, África do Sul, Tadjiquistão, Timor Leste e Grã-Bretanha (MUGGAH, 2013). Muggah (2013, p. 32) observa que não há um padrão nos acordos de como o DDR aparece nas disposições,

requisito central de acordos de paz em geral. Um estudo de Knight e Özerdem (2004) concluiu que, em um universo de 640 acordos de paz, convênios e protocolos, desde 1989, apenas 12 documentos incluíram disposições sobre desarmamento, 16 sobre desmobilização e 24 referenciaram a reintegração. Dentre os que continham o DDR na íntegra estavam 31, os demais continham expressões como reinserção, reabilitação, controle de armas, gerenciamento de armas, munição entre outros. Na mesma linha raciocínio, Muggah (2013, p. 30, tradução nossa) observa que

Parece que o desarmamento, a desmobilização e a reintegração figuram de forma proeminente em acordos de paz abrangentes, mas com menos frequência em todos os tipos de acordos, protocolos e pactos de acompanhamento. A frequência geral parece, de fato, ser menor do que muitas vezes é discutida por muitos nas Nações Unidas.

Quanto ao significado do DDR, o desarmamento corresponde à coleta e eliminação de armas leves; ao controle, documentação e descarte de armas pequenas, munições, explosivos; e ao desenvolvimento de programas de gerenciamento no pós-guerra, de forma voluntária ou forçada (MUGGAH, 2013; KNIGHT; ÖZERDEM, 2004). A desmobilização, por sua vez, é o procedimento planejado de dissolução completa das forças armadas opositoras, com seus membros integrados ao exército nacional ou reintegrados à sociedade civil (KNIGHT; ÖZERDEM, 2004). É dividida em duas etapas, a primeira consiste no acolhimento e direcionamento de ex-combatentes para centros, acampamentos ou lugares designados de caráter temporário; e a segunda etapa é a reinserção dos desmobilizados à sociedade. Já a reintegração consiste na inserção social dos ex-combatentes e suas famílias (KNIGHT; ÖZERDEM, 2004). Para Blair (2014), a reintegração apresenta maior desafio porque demanda aceitação da sociedade daqueles que anteriormente representavam ameaça à sua segurança. Esta etapa requer do Estado capacidade e estruturas para garantir condições de empregabilidade dos ex-combatentes e condições financeiras para reabilitação dos mesmos.

Uma reintegração bem-sucedida a longo prazo pode dar uma contribuição importante para a resolução de conflitos nacionais e para a restauração do capital social. Por outro lado, o fracasso na reintegração pode levar a uma considerável insegurança social e individual... (KNIGHT; ÖZERDEM, 2004, p. 501, tradução nossa).

O fracasso da reintegração ocorre quando o governo apresenta problemas de organização e coordenação institucionais para dar suporte aos ex-combatentes, resultando em

podendo estar nas primeiras disposições, no meio ou no fim. Por exemplo, “há casos em que a desmobilização é citada nas primeiras páginas do documento (por exemplo, Angola, Burundi, Croácia, Níger, Serra Leoa e Tajiquistão), mas também é frequente que o termo surja no meio (por exemplo, Bósnia e Herzegovina, Camboja, Libéria, Moçambique e Ruanda) ou mais próximo do fim (por exemplo, Bangladesh, Camboja, Djibuti e Indonésia)”. O autor acrescenta que, em alguns acordos, dedica-se poucas páginas para explicação dessas tarefas.

questões de falta de oportunidade econômica, marginalização política, desemprego e má gestão, que, por sua vez, ampliam a probabilidade de retorno de conflitos (KNIGHT, ÖZERDEM, 2004). Para Zena (2013, p. 3, tradução nossa), “uma reintegração deficiente ou mal orientada dos ex-combatentes na vida civil favorece a criminalidade armada”. Ainda, Knight e Özerdem (2004) pontuam que a reintegração é uma das etapas mais complexas para os Estados em situação de pós-guerra devido aos impactos psicológicos, ligados ao restabelecimento dos laços familiares e comunitários, e socioeconômicos aos ex-combatentes. O caso congolês não foge à regra, como veremos no capítulo seguinte.

No segundo grupo de doadores apresentado por Sedra (2017), os de nicho, estão os atores que se limitam a adotar apoiar políticas de policiamento, justiça ou gestão de finanças públicas do conceito de RSS. Este formato de ação funciona como uma espécie de especialização deste grupo, na qual alguns doadores procuram atuar em áreas que possuem domínio, a título de exemplo países como a Holanda, Noruega e instituições como Banco Mundial e a União Europeia (EU) são referência. Vale mencionar que a Holanda participou ativamente na RSS no Uganda e em Burundi. Neste último, atuou na reforma do Ministério da Defesa, na Força de Defesa Nacional (FDN), na Polícia Nacional do Burundi (PNB) e no Ministério das Relações Exteriores e Cooperação Internacional (MRECI) (SEDRA, 2017).

Quanto ao Banco Mundial, sua relação com a RSS se restringe ao fator financeiro. A instituição disponibiliza financiamento aos países para o setor de segurança, condicionado à elaboração de um relatório para análise de progresso com o propósito de ajudar na reconstrução pós-guerra atendendo à lógica da promoção ao desenvolvimento e progresso. Ou seja, se enquadra no escopo do modelo de estabilização desde a fase inicial da reforma com a introdução de ajuda financeira de maneira gradual (MUGGAH, 2005). Na sequência, o Banco volta-se ao financiamento de projetos de apoio a instituições democráticas. Tal proposta converge com o modelo do Manual CAD-OCDE sobre segurança e desenvolvimento. Muggah (2005) lembra que, desde 1990, o banco já operou em aproximadamente 16 países no processo de desmobilização e reintegração, especificamente.

Outro doador de nicho, a UE, executa políticas para atender a RSS por meio da política externa do bloco via relações multilaterais. A guisa de exemplo dessas políticas é o acordo multilateral de Cotonou para África, Caribe e Pacífico, a designação da Política de Segurança e Defesa da UE (ESDP, sigla em inglês), de 1999, e a Estratégia de Segurança Europeia (ESS), de dezembro de 2003 (SEDRA, 2017). A tentativa de implementar a RSS no âmbito da UE enfrenta problemas relativos à falta de diretriz, orientação técnica, falta de uma abordagem abrangente, compromisso insuficiente, entre outros. Porém, o conceito de RSS foi estabelecido

pelo Conselho Europeu no documento “EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)”, de 2005, que decreta a RSS como

Um instrumento útil para **prevenir conflitos em Estados frágeis**. É também uma **tarefa central em países que emergem de conflitos** e um elemento central dos esforços mais amplos de **fortalecimento institucional** e reforma em países em um ambiente mais estável. Dependendo se um Estado enfrenta uma situação de pós-conflito ou está reformando suas instituições em um ambiente mais estável, um amplo espectro de diferentes requisitos de RSS pode precisar ser abordado (UE, 2005, p. 8, grifo nosso, tradução nossa).

Assim como o conceito onusiano, o documento da EU compreende a RSS como instrumento indispensável para prevenção de conflitos e fortalecimento institucional do Estado de destino, dentro dos parâmetros democráticos. Em outras palavras, as propostas de RSS dos doadores de nicho chamam atenção ao depositarem nos países receptores a responsabilidade pelos projetos, quando do ponto de vista prático sua postura é contraproducente se comparada aos doadores emergentes, como veremos a seguir.

Ainda nos doadores de nicho, Sedra (2017) menciona os países emergentes que interpretam a RSS como ferramenta para a estabilização e resolução de conflito. Para estes atores, a intervenção visando a RSS é minuciosa e os atores externos devem operar como prestadores de assistência e conselheiros dos receptores, por se tratar de um assunto interno (SEDRA, 2017). Embora não seja consenso, o autor observa que os países emergentes, além de defenderem a reforma como função dos países anfitriões, como aqueles que determinam as prioridades internas para segurança, entendem que os doadores externos deveriam resgatar e colocar os atores locais no centro da reforma, dando voz para programar e estabelecer as reformas para consolidação da paz. Países como Brasil, Índia e China, estão entre as potências emergentes dessa perspectiva, mais decolonial¹⁹.

Ainda nesse grupo de doadores emergentes está a União Africana (UA), que se esquiva da proposta ortodoxa da CAD-OCDE e defende um modelo interafricano e Sul-Sul, considerando as lições aprendidas no continente. A instituição critica a RSS como sendo uma nova forma de colonialismo ocidental. Segundo Sedra (2017), a preocupação da UA com a RSS mira o tripé da resolução de conflito, prevenção de conflito e da construção da paz intrarregional, com a Estrutura Política sobre a RSS, criada em 2013, e a produção do programa plurianual de estratégias de RSS intitulado “Construindo Capacidades da União Africana na Reforma do Setor de Segurança” (SEDRA, 2017).

¹⁹ Vale destaca a contribuição do livro “Perspectivas Pós-coloniais e Decoloniais em Relações Internacionais” organizado por (TOLEDO, 2021) que apresenta contribuições importantes para o campo das Relações Internacionais no Brasil.

Denominado de organizações regionais de segurança, na classificação de Hendrickson e Karkoszka (2005), pode-se mencionar atores como a Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN). Por meio do programa Parceria para a Paz, de 1994, a OTAN estabeleceu normas e regras com intuito de atuarem na “supervisão das instituições militares e do aparato de segurança interna do Estado, bem como as relações civis-militares específicas características de uma democracia estável” (HENDRICKSON; KARKOSZKA, 2005, p. 29). É notório que a instituição se limite a países que têm a democracia com condição *sine quo non* para reforma, além de não focar em contexto de pós-guerra.

Por fim, o último grupo de doadores, das organizações internacionais não governamentais, é formado por centros de pesquisa, *think tanks*, especialistas e empresas privadas que atuam em estudos, consultorias e no campo. Instituições como o Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), a Saferworld, o The Clingendael Institute e o United States Institute of Peace (USIP) atuaram na elaboração do conceito de RSS. No sul global, distinguem-se o African Security Sector Network (ASSN, sigla em inglês), em Gana, e o Consórcio Global sobre Transformação da Segurança baseado, no Chile. Por sua vez, atuando no campo, as empresas privadas têm ações específicas em consultoria, desenvolvimento e governança, como é o caso da Price Waterhouse Coopers, e a DynCorp International e Engility, com programas de treinamento e equipamento de força de segurança (SEDRA, 2017), esta última atua na implementação de programas de treinamento e equipamento de forças de segurança. Uma das críticas a esse grupo, em especial às empresas privadas, é falta de especialização para lidar com as questões civis, ou seja, apenas o caráter militar torna as ações no terreno frágeis uma vez que buscam resultados rápidos alcançáveis a longo prazo. Entretanto, esta observação é fundamental quando se analisam os proponentes da reforma e seus objetivos políticos e estratégicos, fato que torna a construção da paz um processo debilitado e tecnocrático.

O Manual da CAD-OCDE, precursor do conceito de RSS, deixa claro que a interferência direta dos atores externos, potenciais financiadores dos projetos, é o principal vetor da reforma. Logo, a dependência financeira dos Estados anfitriões torna a RSS uma agenda imposta ou *top-down*. O documento propõe que os atores doadores devem estar envolvidos na RSS atendendo três grandes objetivos considerados globais:

- i) a melhoria da segurança básica e prestação de serviços de justiça; ii) o estabelecimento de um sistema eficaz de governança, supervisão e prestação de contas; e iii) o desenvolvimento de liderança local e apropriação de um processo de reforma para rever a capacidade e as necessidades técnicas do sistema de segurança (CAD- OCDE, 2007, p. 17).

A partir do exposto, é possível aferir que o Manual da CAD-OCDE, ao instituir a intervenção direta de doadores também como formuladores da RSS, alinha tal processo com a agenda da paz liberal e desenvolvimento. Dessa forma, percebe-se que não há uma proposta híbrida de RSS no Manual, nos moldes discutidos pela abordagem crítica da virada local (GINTY, Roger Mac; RICHMOND, 2013; MAC GINTY, Roger, 2010; RICHMOND, 2021), “a qual destaca a importância da dinâmica local para o sucesso da estabilização pós-conflito” (GOMES, 2013, p. 50), mas sim um modelo de paz institucional que atenda ao interesse de países e organizações doadores. Nessa linha, de acordo com Sedra (2017, p. 55-56, grifo nosso), entendemos a RSS como um

(...) **imperativo** de promover a boa governança, nomeadamente a **introdução do controle civil democrático** e a **consolidação dos princípios liberais** de transparência, responsabilização e respeito pelos direitos humanos. O modelo está enraizado (EJDUS, 2012) na crença de que apenas um setor conforme tais padrões pode atender às necessidades de segurança humana da população, servir como base de um Estado estável e prevenir conflitos.

A partir da discussão conceitual apresentada, entendemos a RSS como uma “extensão do modelo liberal contendo uma série de suposições sobre os Estados e como eles devem ser construídos e que qualquer análise das abordagens RSS precisa ser vista dentro de uma perspectiva mais ampla da comunidade internacional...” (JACKSON, 2011, p. 1803), ou seja, tem como pano de fundo valores e esforços liberais sobretudo do ponto de vista da reprodução de tal perspectiva.

2.4 Aspectos Operacionais da RSS

Sedra (2017) identifica um encadeamento prático da RSS e suas fases críticas – pré-inicial, de implementação e de consolidação – que nos permitirá traçar uma análise da RDC no capítulo subsequente. A fase pré-inicial da RSS é marcada pela avaliação abrangente do contexto local e pelo planejamento estratégico. Nesta fase, o desenho estratégico da reforma, as formas de monitoramento e o consenso político do que se almeja são as pautas centrais. O autor aponta que, na maioria dos casos, este processo ocorre de forma acelerada e superficial, pois é conduzido por atores externos e em curto prazo. Em sua avaliação, tal etapa deveria durar meses, e não semanas, visto que o setor de segurança de um Estado dilacerado pela guerra exige tempo de planejamento suficiente para a elaboração de um projeto de magnitude nacional. Assim sendo, a reforma deve começar com uma

Arquitetura institucional e normativa do processo de RSS. Isto inclui o desenvolvimento das estruturas legais, políticas e institucionais necessárias para lançar e apoiar uma agenda de RSS - como órgãos de coordenação e implementação do governo - e políticas e leis delineando parâmetros para o engajamento de doadores internacionais, provedores de segurança não estatais e da sociedade civil (SEDRA, 2017, p. 63, grifo nosso, tradução nossa).

O consenso político e a conscientização da população também deveriam ser centrais, tendo em vista fatores históricos, normativos e tradições que colocam as dinâmicas locais em primeiro plano, em uma lógica *bottom-up*. No entanto, esta lógica choca-se com a dependência financeira do Estado beneficiário em relação aos doadores, pois os recursos são fundamentais nesta e nas outras fases da RSS. De acordo com Sedra (2017), as propostas do Manual da CAD-OCDE e da ONU, por um lado, incentivam os governos locais a elaborarem estratégias de RSS, porém a participação e a intervenção dos doadores internacionais são defendidas como essenciais, fator que tira o poder de intervenção dos Estados receptores na gestão da reforma, visto que os mesmos tendem a suspeitar dos atores locais. (SEDRA, 2017; AGUILAR, 2014). Sedra (2017) completa que depender dos doadores converte a reforma em projetos táticos porque a condução fica sob controle dos atores externos, com pouco espaço para a liderança local.

Nesse aspecto, a crítica de Andersen (2011, p. 14, tradução nossa) é relevante ao demonstrar que a RSS tem características de monopólio baseado no discurso de Estados falidos, onde há “o desafio imperativo de nosso tempo é transformar tais territórios sem governo em estados soberanos responsáveis que possam cumprir suas obrigações como estados e contribuir para manter a ordem e a estabilidade em nível global”, ou seja, discurso típico da paz liberal ao invés de uma paz híbrida. O conceito de paz híbrida é discutido por Gomes (2013), MacGinty (2011) Richmond (2009) como sendo o modelo de paz em que há encontro de interesses dos atores locais e internacionais também conhecido de virada local, ou seja, incluir o local no processo de construção da paz. Assim, Ejdus (2009) observa que, nessa lógica, a RSS exigiria do Estado ações de controle civil, democratização das forças armadas e o que ele chama de pacificação do setor de segurança via DDR, que viria dos atores externos. Contudo, a fase pré-inicial da RSS teria como desígnio:

Desenvolver uma estratégia abrangente para o processo de RSS, baseada na avaliação completa das necessidades, consultas governamentais, alcance público e estimativas tanto dos recursos disponíveis quanto da capacidade de geração de receitas governamentais. Esta estratégia deve ser ‘multicamadas ou multi-intervenientes’, na medida em que engaja atores estatais e não estatais simultaneamente, nos múltiplos pontos em que ocorre a prestação de serviços no dia a dia (SEDRA, 2017, p. 64, tradução nossa).

Por seu turno, na segunda fase da RSS, de implementação, ocorre tanto o aproveitamento de instituições já existentes quanto a construção de novas. É um momento de monitoramento e avaliação contínua do processo, com possibilidade de ajustes no planejamento inicial. Também é caracterizada pelo emprego dos recursos planejados e captados na fase anterior. Entre os fatores críticos estão as complexidades do ambiente, a falta de infraestrutura adequada e a ausência ou a fragilidade das instituições (SEDRA, 2017; AGUILAR, 2014).

Nesta fase, vale salientar a importância de alguns programas ligados à reforma militar e policial que, em muitos casos, falham em razão da preponderância de interesses das elites governamentais e de doadores, impedindo uma visão holística que priorize as estratégias dos atores locais (SEDRA, 2017). Os doadores desconhecem os países nos aspectos de ameaças à segurança, funcionamento das instituições e prioridades dos governos locais em relação à construção da paz.

Os processos de SSR muitas vezes parecem mais sintonizados com os **interesses dos doadores do que com os do país receptor**. Os doadores frequentemente trazem consigo **seu próprio conjunto de preocupações**. Na maioria dos casos de RSS, os interesses e preocupações estratégicas dos doadores têm sido os motores dominantes do desenho e implementação do programa de SSR (SEDRA, 2017, p.71, grifo nosso, tradução nossa).

Além disso, Muggah (2013) observa que assuntos administrativos e burocráticos desafiam os programas de DDR e que problemas de coordenação entre doadores e agências da ONU podem afetar os ex-combatentes, fazendo-os inclusive desistir de cumprir o acordado. Adicionalmente, problemas de comunicação entre atores internacionais e locais dificultam o processo, como ocorreu em Guiné Bissau²⁰. Kohl (2014) lembra que, na Guiné, a palavra reforma significa “aposentadoria” no português de Portugal, fato que evidencia como o processo era desconhecido e confuso para a população. Para Aguilar (2014) e Blair (2014), é na interação governo-sociedade que ocorre a construção das capacidades do Estado e da sociedade, processo calcado na “apropriação local”, com potencial para reduzir internamente as resistências à RSS. De acordo com os autores, a sustentabilidade e êxito da RSS deve ponderar a participação de atores locais.

Por fim, a fase de consolidação da reforma, a mais complexa por ser de longo prazo, exige alto grau institucional, social e “mudança de atitude e comportamento abrangente dentro do governo e da sociedade beneficiária” (SEDRA, 2017, p. 66, tradução nossa). Também

²⁰ Kohl (2014, p. 180) lembra que na Guiné Bissau funcionários da polícia e do exército não sabiam dos procedimentos e das etapas da reforma dirigida pela EU. Como argumenta o autor, “muitos não conseguiram compreender o alcance do processo apresentado... não estavam claras as consequências da assinatura do documento da estratégia (...)”.

demanda acompanhamento contínuo e compromisso dos atores locais e internacionais de modo que o compromisso seja consolidado. Aguilar (2014) observa que a continuidade significa disponibilidade de meios para a manutenção da RSS, especialmente quando se depende de doadores, tendo em vista a possibilidade de redução do financiamento. O diagnóstico realizado na fase inicial permite traçar até que ponto a reforma será sustentável, visto que o sucesso da RSS também depende dos recursos disponíveis a longo prazo (AGUILAR, 2017).

Diferente da proposta da CAD-OCDE, a proposta de Sedra (2018) demonstra que o sucesso da reforma não deve se limitar às instituições e ser aferido a partir de métricas burocráticas, pois abrange mudanças sociais como mentalidade, comportamento e desenvolvimento de uma cultura de segurança. Requer um olhar mais local, como defendido pelo proponente crítico da paz liberal.

Um dos primeiros desafios analisados por Sedra (2018) é a mensurabilidade da RSS, pois há uma imensa dificuldade em se aferir os resultados da reforma, tanto em termos qualitativos como também quantitativos. Segundo o autor, os doadores se concentram em dados quantitativos pela facilidade de controlar os recursos disponibilizados aos países, como por exemplo número de pessoas desmobilizadas ou beneficiadas; porém os números nem sempre refletem os resultados qualitativos da paz e segurança. Por isso, o autor considera fundamental inserir dados demográficos, sociológicos e econômicos, por exemplo, sobre os impactos na vida da sociedade; do contrário, as reformas serão apenas dados estatísticos que se limitam a reproduzir a imagem de inocentes em caso de um possível fracasso (SEDRA, 2018).

Além disso, outro desafio envolve a fragilidade institucional nos contextos pós-guerra. Nas palavras de Sedra (2018, p. 55), tal fator pode fazer com que a RSS se torne “(...) meramente uma linha de montagem para produzir soldados e policiais novos e mais bem equipados, com pouca consideração pelo governo e pelas estruturas legais dentro das quais eles operarão”. Junto a essa questão está o desafio da legitimidade que, limitada apenas à elite, “(...) não é suficiente para garantir a aplicação bem-sucedida do modelo; o processo também deve ser compreendido e endossado pela população em geral” (SEDRA, 2018). Sobre este último ponto, vale ressaltar que as atividades de DDR ocorrem imersas nas relações sociais; ou seja, preparar a sociedade civil para romper com os preconceitos contra os recém-desmobilizados é uma tarefa de longo prazo.

Por último, Sedra (2018) elenca a duração como desafio mais crítico da RSS. Por ser um projeto de longo prazo, a qualidade e resultado são influenciados pela duração da guerra. Assim, uma RSS pode abranger novas gerações pelo seu caráter de longo prazo, logo, a mensurabilidade quantitativa realizada pelos doadores, além de superficial e de curto prazo, é

vaga para determinar a consolidação da paz. Ademais, a RSS deve ser administrada pelos atores locais, visto que os doadores são passageiros e sua retirada é por tempo determinado. No entanto, de acordo com o autor, “não há solução rápida para a SSR; na verdade, as tentativas de acelerar o processo podem criar novas fontes de instabilidade” (SEDRA, 2018, p. 57, tradução nossa).

Nesse sentido, Muggah (2005) acrescenta à discussão dos desafios da RSS a gestão das expectativas e a dificuldade de conscientização e preparação pública, apontando que tais elementos afetam o comportamento dos ex-combatentes, que passam a questionar qual o benefício de se desarmar. Em outras palavras, conforme o autor, a má gestão da RSS, sobretudo na etapa da DDR, pode incentivar os ex-combatentes a retomarem os conflitos ou atividades ilícitas.

Buscamos neste capítulo teórico-conceitual discutir os processos de negociação para a paz e a RSS. No primeiro momento, notamos que o processo de construção da paz começa com as negociações entre as partes diretamente envolvidas na guerra civil, com o delineamento de dispositivos e diretrizes que guiarão as fases subsequentes. No âmbito prático, a implementação do acordo demanda reformas internas previamente estabelecidas nos dispositivos, que na maioria dos casos ocorre mediante a presença de atores externos.

Dentre as reformas levadas a cabo por esses atores, é comum a presença de doadores internacionais que atuam com base nos seus interesses estratégicos, financiando as reformas. A RSS é uma das atividades levadas em curso no que tange à garantia da segurança e da paz. A literatura chama atenção que existem alguns desafios e críticas concernentes à aplicação de um modelo ocidental *top-down*, marginalizando os atores locais. Consequentemente, a implementação dos acordos e a durabilidade dos resultados ficam comprometidos.

Dentre os questionamentos levantados no início do capítulo, notamos que a literatura analisada não apresenta um debate sobre o choque de agendas dos atores locais e internacionais no processo de construção da paz. Observamos que, no âmbito da RSS, na maioria dos casos há imposição de uma agenda liberal promulgada e difundida amplamente pelo norte global. Na sequência, apresentaremos o caso congolês por meio do qual almejamos responder: o fracasso da RSS no Congo foi devido ao choque ou à ausência de uma agenda de segurança? Para tanto, é necessário conhecer as dinâmicas dos conflitos na RDC e como elas afetaram a configuração do sistema de segurança pós-acordo, no período 2003-2016.

3 DAS GARRAS DO REI LEOPOLDO II ÀS GUERRAS PÓS-INDEPENDÊNCIA

Neste capítulo, apresentamos a história do Congo, desde os primórdios da colonização do país, passando pela independência, pelo processo de construção do Estado congolês, seus principais governos, até a guerra civil da década de 1990 e os árduos caminhos para a paz. No primeiro momento, apresentamos brevemente as consequências da colonização belga e seu impacto até o período pós-independência. Examinamos sucintamente o histórico do reino do Congo, sua organização político-militar, ressaltando como as guerras internas impactaram no fracasso do reino, dando margem para que o domínio colonial se efetivasse. Avaliamos que a discussão deste histórico permite compreender os meandros das primeiras falhas do país e o domínio belga, cujo método representou uma das piores colonizações da história orquestrada pelos europeus.

Em seguida, analisamos os passos pós-independência em direção à construção do Estado moderno congolês. As deflagrações internas e a secessão nos primórdios da independência se tornaram marcas indeléveis na história do país, que se alastraram e culminaram, nos anos 1990, em uma das piores guerras civis do último século. A participação de atores externos, principalmente da região, dera caráter regional aos conflitos armados violentos e abriram espaço para a recorrência de diversas formas de enfrentamento entre grupos sociais, principalmente na região leste do país. Por fim, discorremos sobre os caminhos para a paz, momento em que se adentra nos aspectos gerais e específicos dos primeiros acordos de paz, de modo a entender o lugar da RSS nos dispositivos do acordo de Lusaka, em 1999, o primeiro do país desde o início da guerra civil.

Em linhas gerais, apresentamos no capítulo uma abordagem de caráter histórico-contextual para conhecer as causas internas e externas que imergiram o país no interminável cenário de instabilidade que se arrasta até o presente. A Figura 1 representa o atual mapa do Congo, após longo período de transformação com a colonização, como será visto mais adiante.

Figura 1 - Mapa atual da República Democrática do Congo



Fonte: AfricaTurismo. Disponível em: <http://www.africa-turismo.com/mapas/congo-dem.htm>. Acesso em: 06/09/2022.

3.1 Breve contextualização pré-colonial

Para uma compreensão holística sobre o Congo, ainda que breve, é indispensável conhecer as dinâmicas internas, pré-colonial²¹ no antigo reino do Congo²². Anterior à invasão europeia, portuguesa e belga, entre os séculos XIII e início do XIV, a luta pela expansão e domínio era corriqueira nesta região central da África. O reino do Congo era governado por Nimia Nzima, que, por meio de conquistas e alianças, ampliou sua autoridade, conquistando especialmente as regiões sul e norte, até a anexação de Mbanza Kongo, fato concretizado pelo seu filho Lukeni lua Nimi, e se tornou a capital do reino onde foi estabelecida a residência real.

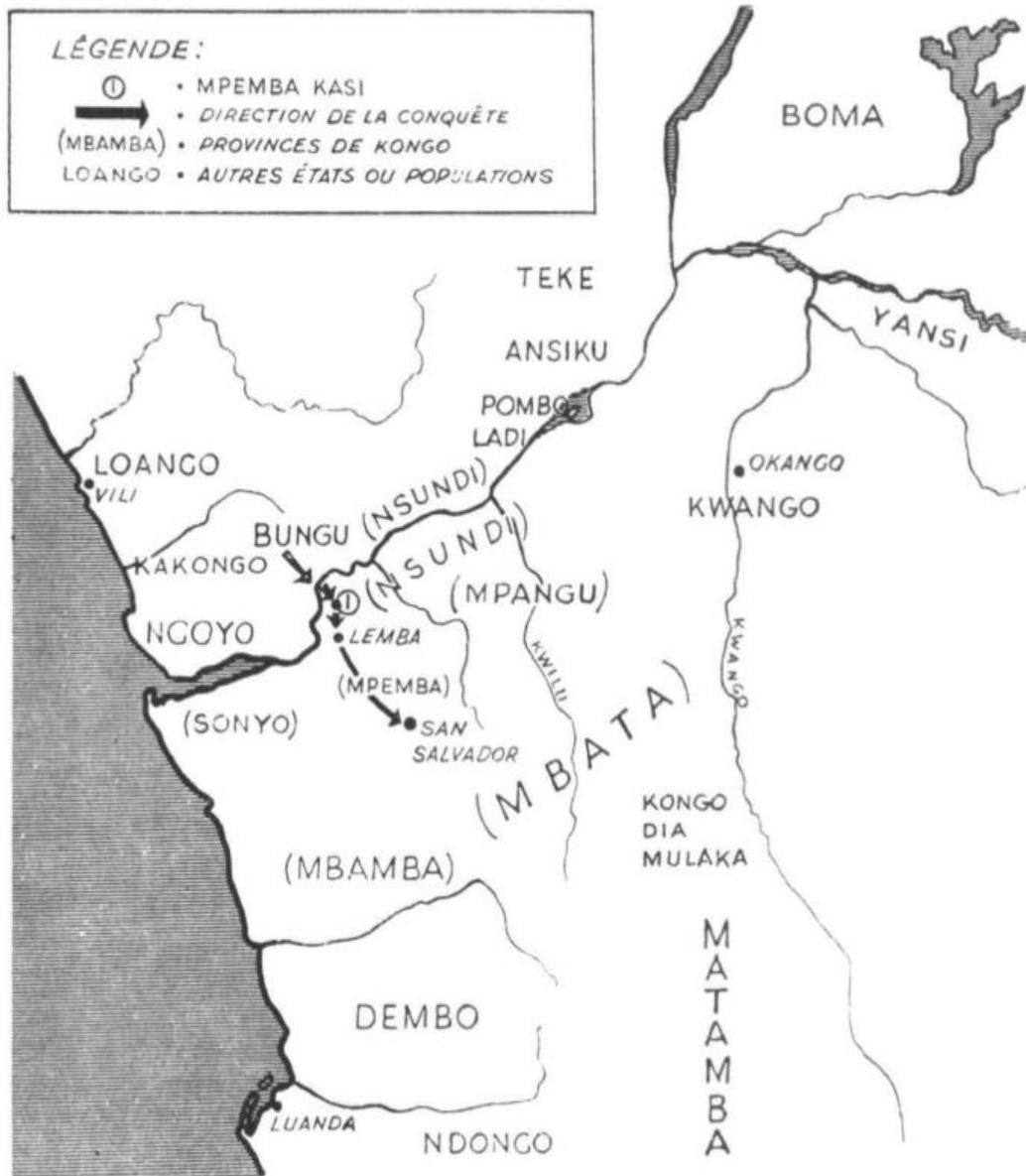
²¹ Não é nosso objetivo fazer um estudo histórico do reino Congo devido ao foco da pesquisa.

²² O antigo Reino do Congo surgiu na foz do rio Zaire. Sua população falava a língua Kikongo até hoje presente em Angola e na RDC (MILLER; HILTON, 1987).

Conforme as conquistas, o reino cresceu e acrescentou as regiões de Nsundi, Mpemba, Nsonyo, (ou Soyo) Mbamba e Mpangu (CORREIA, 2012; VANSINA, 1963). Os Estados vizinhos, Loango, Kakongo, Ngoy, Bungu, Kongo, os Dembos, Ndongo (Ngola), Matamba, Kwango (Okango), com tempo se renderam e outros foram conquistados e assim se estabeleceu o reino do Congo, representando na Figura 2.

A organização e distribuição socioeconômica e política do reino era sustentável. Economicamente, a agricultura de subsistência atendia boa parte da população com produção diversificada graças ao solo fértil. As colheitas eram feitas com base nos meses específicos do ano. Em épocas de seca, era comum as pessoas realizarem viagens longas e se “envolviam em atividades sociais importantes, incluindo a guerra, pois não havia atividade de agricultura e as viagens eram muito mais fáceis do que nas estações chuvosas” (MILLER; HILTON, 1987, p.5). Além disso, o artesanato, caça, pesca, domínio do ferro para armar, também faziam parte das atividades do reino. A estrutura político-administrativa, segundo os autores, é incerta, porém o título de elite, Manikongo, pertencia ao Mwisikongo (membros da região central do reino), que eram respeitados pelo governante, apesar deste receber tributos, e ser eleito pelo povo. Batsíkama (2010) observa que a sucessão ao trono era realizada por meio de investidura pelo voto popular sob autoridade de um Pigmeu, pessoa responsável pela transição, ou seja, a herança não era transmitida de pai para filho, mas por voto ou demonstração de força como afirma o autor “o trono pertence ao mais forte Mu-Kôngo” (BATSÍKAMA, 2010, p. 125).

Figura 2 - Estrutura do Reino do Congo pré-colonial

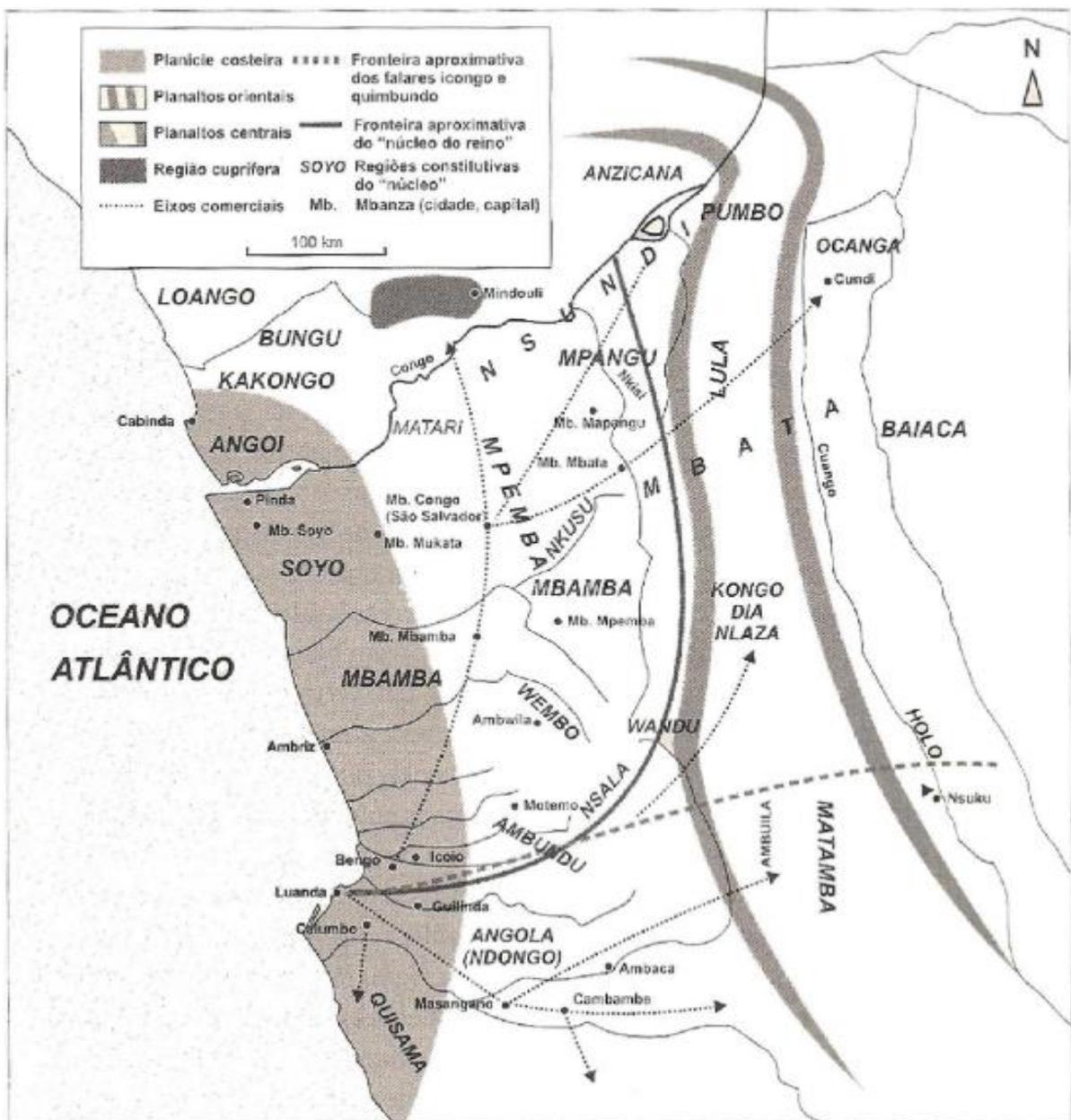


Fonte: Vansina (1963, p. 34).

Nesse aspecto, Batsíkama e Batsíkama (2011) consideram que a democracia do reino é antiga e era tripartite. Segundo os autores, o poder legislativo (Nsaku) era composto por membros dos corpos legislativos e colégios eleitorais; o poder executivo (Nzinga) cumpria funções administrativas do reino; e o poder militar (Mpanzu) velava pela segurança da corte e do reino e atuavam em caso de guerra, quando as especialidades eram designadas de: MPÂNZU (poderoso), Mpudi (guerreiros que agiam conforme as leis), Mpângu (criador da lei militar), Mpanda (a estratégia da guerra). Os autores completam que as divisões do poder no reino do Congo podem ser subdivididas em duas dimensões, o legislativo como mais voltada para

questões das leis, o militar, para a força. Apesar da ideia de democracia dominante no mundo atual seja considerada de origem grega, interpreta-se que o reino do Congo apresentava um modelo de democracia com uma estrutura própria, na qual a lógica do exercício do poder era baseada na escuta, ou seja, “toda a autoridade deve exercer o poder com as orelhas. Isto é, o poder não consiste somente em ditar ordens, mas também em escutar o povo” (CUVELIER, 1934, p.92, *apud*, BATSÍKAMA; BATSÍKAMA, 2011, p. 9). A figura 3 apresenta o mapa da divisão político-administrativa do antigo reino do Congo e os territórios adjacentes conquistados.

Figura 3 - Reino do Congo e seus antigos vizinhos



Fonte: Correia (2013, p. 44).

Ao analisar a questão da guerra e paz entre os reinos africanos no período pré-colonial, Elikia M'bokolo (2011, p. 341) afirma que a guerra “surge como um dos móveis permanentes e decisivos do Estado até as décadas de 1880 e 1890”, ou seja, constante nas relações entre os reinos. Segundo o autor, as guerras ocorriam de três formas: (1) guerras de instalação, que correspondiam às conquistas, manutenção e expansão do Estado; (2) guerras de pilhagem, referentes à apropriação de todo tipo de bens, incluindo pessoas que eram posteriormente escravizadas pelo conquistador; e (3) as lutas hegemônicas interestatais com o objetivo de dominar outrem originando na formação de impérios com organização administrativa mais robusta incluindo a cobrança de tributos aos cidadãos.

Com o tempo, o contexto das guerras africanas e o fracasso de alguns Estados possibilitaram a invasão dos colonizadores. Em muitos casos, os invasores europeus se beneficiaram das instabilidades de alguns reinos, apoiando-os para reforçar o poderio de ação. Em outros casos, operaram como mediadores, conquistando assim a confiança e o poder de dominação, como foi o caso dos Estados iorubás na região da Nigéria (M'BOKOLO, 2011). O autor completa que os armamentos das sociedades africanas eram simples (arco e flecha)²³, se comparados às armas de fogo dos europeus introduzidas no século XIX (1815-1820). Porém, alguns reinos tinham relutância em aderir às armas de fogo, outros compravam modelos ultrapassados para a elite político-militar.

Além das guerras entre os reinos, entre 1641 e 1718, o reino do Congo teve que enfrentar os portugueses, os primeiros colonizadores a chegarem no local, em 1482²⁴. Com um cenário marcado por fraqueza, como a declaração de independência da província de Sonyo (Soyo) que acarretou guerras internas (SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE, 2023), em 1665, os portugueses venceram naquela que ficou conhecida como a batalha de Mbwuila (Ambuíla), que durou dez anos e na qual o rei António I foi morto, agravando a instabilidade do reino (CORREIA, 2012). Como resultado, Kimpanzu e os Kinlaza entraram em confronto, dividindo o reino entre si (SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE, 2023, s.p. tradução nossa), ou seja,

²³ Vale lembrar que no início da guerra para independência em Angola, os movimentos de libertação utilizavam como arma a catana, uma espécie de facão para enfrentar os portugueses no campo de batalha. A clara desvantagem dos angolanos, o conhecido massacre da baixa de Cassange entre 4 de janeiro e 15 de março de 1961, fazendo “um total de 5.000 a 10.000 camponeses mortos na região de Cassange, além de chefes tradicionais e ativistas, mais 1.000 congoleses vindos para ajudar parentes na luta.” (BRITO SILVA, 2022, p. 18).

²⁴ O explorador português Diogo Cão, em 1482, ao chegar à bacia do rio Zaire estabeleceu os primeiros contatos com o rei do Congo. Todavia, a exploração efetiva da região aconteceu depois da Conferência Internacional de Bruxelas, em 1876, organizada pelo rei belga Leopoldo I cujo objetivo era dominar o continente africano, para isso criou a Associação Internacional Africana (AIA) como um mecanismo jurídico para oficializar suas empreitadas rumo à colonização do Congo (HOCHSCHILD, 1998; MUNANGA, 2008; MILLER; HILTON, 1987). Miller e Hilton (1987, p. 50, tradução nossa) comentam que a chegada dos portugueses foi interpretada como uma profecia, ou seja, a chegada do espírito das águas “falavam uma língua estranha, como faziam os iniciados do culto Kimpassi, tudo o que traziam ricos presentes desconhecidos para “este” mundo”.

a desestabilização estava instaurada e o confronto contra os colonizadores, portugueses e holandeses, que lutavam para dominar o reino passaram a controlar e explorar o tráfico de africanos no reino do Congo.

O comércio de africanos para trabalho escravo nas Américas e Europa e a morte do rei António I²⁵ na batalha são apontados como fatores elementares para a queda do reino. A partir de 1700, o reino estava enfraquecido e descentralizado e a colonização se consolidou. Segundo o site South African History (2023), dois momentos ilustraram certo clima de estabilidade no reino do Congo: a coroação do rei Manuel II, da facção Kimpanzu e o fim do comércio de escravos, promulgada pelos britânicos em 1839. Dessa forma, conforme o South African History (2023, s. p) “a principal fonte de receita estrangeira no reino estava secando, fazendo o reino mudar sua ênfase econômica para o comércio de marfim e borracha, que estavam se tornando partes dominantes da composição econômica”. Com a segurança e defesa frágeis, os colonizadores tiveram domínio total que se consolidou com a partilha da África na Conferência de Berlim (1884-1885), quando Portugal²⁶ e a Bélgica dividiram entre si o domínio do reino do Congo, sendo a Bélgica sua detentora.

No Congo colonial, sob domínio belga, o colonizador formou um exército heterogêneo para dominar o território. Segundo M’bokolo (2011) e Tshibinda (2006), o exército foi formado por soldados oriundos de países europeus e africanos (soldados belgas, suecos, noruegueses e dinamarqueses, do lado europeu, e senegaleses, serra-leoneses, liberianos, iorubás e daomeanos, zulus, árabes, Swahilis, somalis, egípcios e outros, de países africanos) que posteriormente se chamou Força Pública (*Force Publique*), em 1888, e que vigorou até a independência do país, em 1960. Segundo M’bokolo (2011), caracteristicamente, os soldados eram “homens propensos à revolta” porque eram pessoas prisioneiras levadas ao Congo e a falta de vínculo com a sociedade congoleza os tornou ainda mais violentos. Atendiam ao *modus operandi* cujo objetivo era obediência às ordens do colonizador. A chegada de soldados estrangeiros e a formação da Força Pública no Congo confirmou claramente a ausência de um

²⁵ Nota-se que alguns reis congolezes adotaram nomes portugueses após o batismo e conversão ao cristianismo, ato seguido pelos súditos e demonstrou fraqueza e submissão aos colonizadores. Alguns reis do Congo e suas respectivas regiões: Antônio I (cuja morte na batalha contra Portugal desencadeou o conflito interno); Alfonso II da Casa de Kimpanzu; Álvaro VII da Casa de Kinlaza; Álvaro VIII da Casa de Kimpanzu; Pedro III da Casa de Kinlaza; Álvaro IX da Casa de Kimpanzu; Rafael I da Casa de Kinlaza; Afonso III da Casa de Kimpanzu; Daniel I da Casa de Kimpanzu; Garcia II de Kibangu (Governou apenas na área de Kibangu); André I de Kibangu (Governou apenas na área de Kibangu); Manuel Afonso da Casa de Kimpanzu (Governou apenas na área de Kibangu); Álvaro X da Casa da Água Rosada (Governou apenas na área de Kibangu); Pedro III da Casa de Kinlaza (Governou apenas na área de Mbula); João Manuel II da Casa de Kinlaza (Governou apenas na zona da Mbula); Pedro IV da Casa da Água Rosada (Reuniu o Reino sob um governante novamente em 1709);

²⁶ Portugal ficou com boa parte do reino pelo histórico nas lutas internas, ora apoiando uma das partes, além do comércio de africanos para escravidão.

líder congolês capaz de enfrentar os colonizadores, ou seja, não houve resistência por parte da RDC durante a colonização no sentido de enfrentamento direto. Além disso, atuaram na primeira Guerra Mundial e em alguns países africanos, como Camarões, Ruanda, Burundi e na época contava com 17 mil soldados (TSHIBINDA, 2006).

As discussões para exploração do Congo começaram na década de 1870. O rei belga, Leopoldo II, com o objetivo de possuir uma colônia para dominar no continente, em 1876 organizou a Conferência Geográfica Leopoldo, em Bruxelas. Utilizou discurso de trabalho humanitário para atingir os seus desígnios e criou a Associação Internacional Africana (AIA) e encarregou Henry Stanley²⁷ para a missão de explorar o reino do Congo. Assim começou aquela que foi uma das colonizações mais brutais da história, marcada pelo imperativo econômico e exploração dos recursos naturais do país (MUNANGA, 2008). Vale ressaltar que mudou o nome de AIA para Associação Internacional do Congo (AIC) consumado com o discurso capcioso de trabalhos humanitários e científicos apresentados na Conferência de Berlim (1884-1885).

Posteriormente, a AIC se tornou Estado Independente do Congo (EIC) e o Congo foi considerado propriedade²⁸ legítima do rei, reconhecido pelo parlamento belga e apoiado pelos estadunidenses²⁹ e pelo então Chanceler alemão Von Bismarck, que parabenizou o rei belga desejando sucesso na colonização (HOCHSCHILD, 1998; MUNANGA, 2008). Como práxis da colonização, a exploração serviu de fonte para sustentar a metrópole, gerar lucro e acumulação de capital de forma predatória. Com um dos solos mais cobiçados do mundo, Da Silva (2012) e Munanga (2008) lembram que na época o país era líder na produção de cobalto, possuía maior reserva de metal, diamante, urânio, e tinha estimado um dos maiores depósitos mundiais de cobre, manganês, coltan, dentre outros bens, realidade que mantém o país no jogo de xadrez da política internacional até o presente e uma das razões de lutas entre os atores internos e internacionais, especialmente do entorno regional, sobretudo no final da

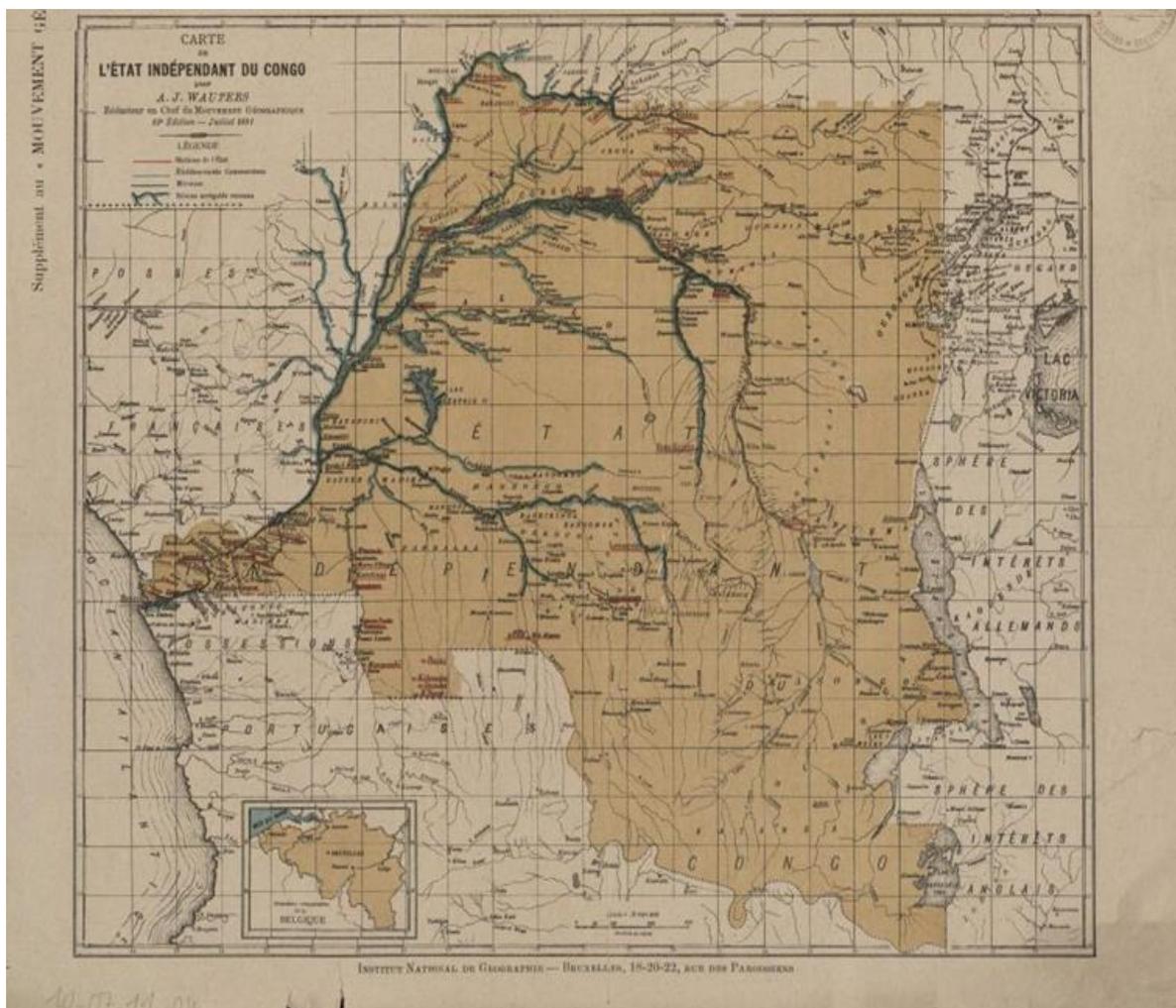
²⁷ Jornalista inglês conhecido pelas suas atividades de exploração, astúcia e atitudes desumanas contra os africanos. Dentre os atos bárbaros cometidos por ele destaca-se a obrigatoriedade de carregamento de mercadorias pelos africanos congolezes que o faziam de forma acorrentada. Dunn (2003) lembra que o comportamento de Stanley evidenciava a superioridade racial a partir da ideia de que era preciso civilizar o colonizado porque apresentava características de selvageria, e que deveria evoluir como branco, ou seja, os negros considerados como não humanos que habitavam em “um espaço físico rico em recursos e posse legal de Leopoldo II” (DUNN, 2003, p. 46, tradução nossa).

²⁸ A Constituição belga conferiu e conheceu a posse do EIC ao rei ao afirmar “Sua Majestade LEOPOLD II, Rei dos Belgas, é autorizado a ser o Chefe de Estado fundado em África pela Associação Internacional do Congo. A união entre a Bélgica e o novo Estado será exclusivamente pessoal” (HENRY PHILLIPS, 1889, p 459, tradução nossa).

²⁹ Participaram da conferência a Áustria-Hungria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Suécia-Noruega, Portugal, Rússia, Espanha, Turquia e os Estados Unidos.

década de 1990. A figura 4 ilustra a configuração do Congo após a sua instituição como Estado Independente do Congo (EIC).

Figura 4 - Mapa do Estado Independente do Congo 1885 -1908



Fonte: Bordeaux-montaigne. Disponível em: [https://1886.u-bordeaux-montaigne.fr/iiiif-
img/204063/full/1000,1546/0/default.jpg](https://1886.u-bordeaux-montaigne.fr/iiiif-img/204063/full/1000,1546/0/default.jpg). Acesso em: 29/08/2022.

A riqueza incalculável do EIC provocou a ganância e levou a realeza a dividir as terras em: nativas, vacantes (do rei por direito) e a concedida a terceiros. Os lucros da exploração eram destinados ao rei e os nativos ainda eram obrigados a pagar impostos ao colonizador pelo uso das suas terras (MUNANGA, 2008). A exploração foi mediante o estabelecimento de um calendário de trabalho conforme as estações do ano, fracionado entre período de plantação, coleta, pesca, caça e outros ofícios³⁰. O setor de mineração, em Katanga, foi designado de

³⁰ A política econômica colonial se resumiu em: (1) portage, marcado pela brutalidade, intensidade de trabalho e a velocidade no transporte de mercadoria acorrentados de caráter obrigatória, do contrário sofriam maus tratos e, em caso de resistência, alguns eram amarrados e deixados para sucumbir (MUNANGA, 2008; FISH; DUROST FISH); (2) as corveias, atividades para alimentar os colonizadores sendo as populações residentes próximas aos rios as principais vítimas desse trabalho que, para se livrarem, fugiam para as florestas, porém com pouco sucesso

“cinturão do cobre” e já existiam empresas exportadoras como a *Compagnie du Chemin de Fer du Bas – Congo au Katanga* e a *Union Minière du Haut-Katanga* (TURNER, 2013). Conforme Munanga (2008) e Dunn (2003), a importância da colheita fez o rei remunerar e promover os agentes da *Force Publique* conforme a produção, o que incentivou o uso de meios repressivos contra a população congoleza. Os meios repressivos eram açoites contra a população, faziam de reféns os parentes daqueles que fugiam do trabalho escravo e, quando descobertos, eram fuzilados, enforcados ou mutilados os membros, como observa Munanga (2008, p. 84) o “número de mãos mutiladas servia como troféu e signo de bravura”.

A barbaridade do regime leopoldino causou consequências socioculturais. A mortalidade da população chegou a cerca de 13 milhões de pessoas, a produção colonial foi reduzida e gerou a criação de programas de recrutamento interno e externos (MUNANGA, 2008; TURNER, 2013). Por exemplo, os habitantes da etnia Luba, da região de Kasai, tiveram que emigrar para Katanga, enquanto os estrangeiros, ruandeses da etnia Hutu, foram levados para trabalhar na região do Kivu, leste do Congo. Aproximadamente 85 mil ruandeses, tutsi e hutus, se instalaram nessa região fronteira com Ruanda. Entre 1960 e 1970, assistiu-se a uma segunda onda de ruandeses que chegaram no Congo, resultado da revolução social no Ruanda, em 1959, e ocuparam mais terras do que os nativos da etnia Hundes, Nandes e Nyangas. Na década de 1990, uma terceira onda marcou a entrada de ruandeses fugidos do genocídio de 1994 e originou disputas internas, e se estabeleceram nas regiões de Ituri e Katanga (AUTESSERRE, 2008).

Além disso, as migrações causaram xenofobia contra os ruandeses que eram chamados de allogênes (estranho), sua estadia no território foi temporária e culminaria com a saída dos belgas do país (TURNER, 2013, 2007). Dessa forma, a rivalidade entre congolezes nativos e congolezes descendentes de ruandeses ficou enraizada no país e se expandiu até o período de pós-independência. Vale notar que os congolezes descendentes de ruandeses, falantes de Kinyarwanda (língua de origem ruandesa) ficaram conhecidos como Banyamulenge (congolezes descendentes de ruandeses), residente no Kivu do Sul, devido à mistura com etnias no Congo. Os Banyamulenge foram marginalizados durante a colonização por serem minoritários e por falarem o Kinyarwanda (TURNER, 2007). O autor completa que, em 1987, buscaram representatividade no governo local, mas sem sucesso porque eram considerados de nacionalidade duvidosa.

Vale ressaltar que a questão da nacionalidade e a insegurança dos Banyamulenge

(MUNANGA, 2008); (3) a colheita de borracha, a mais sangrenta do regime leopoldino conhecida como “escândalo da borracha vermelha” (DUNN, 2003).

incentivaram a união do grupo cuja notoriedade ocorreu na década de 1990 com fornecimento de armas e treinamento para se imporem na sociedade congolese. É importante observar que nesse período se intensificaram as reivindicações contra a presença dos Banyamulenge no país com perseguições e execuções (TURNER, 2007). O apoio de Ruanda trouxe consequências perniciosas, originando a formação de grupos armados de origem ruandesas no Congo.

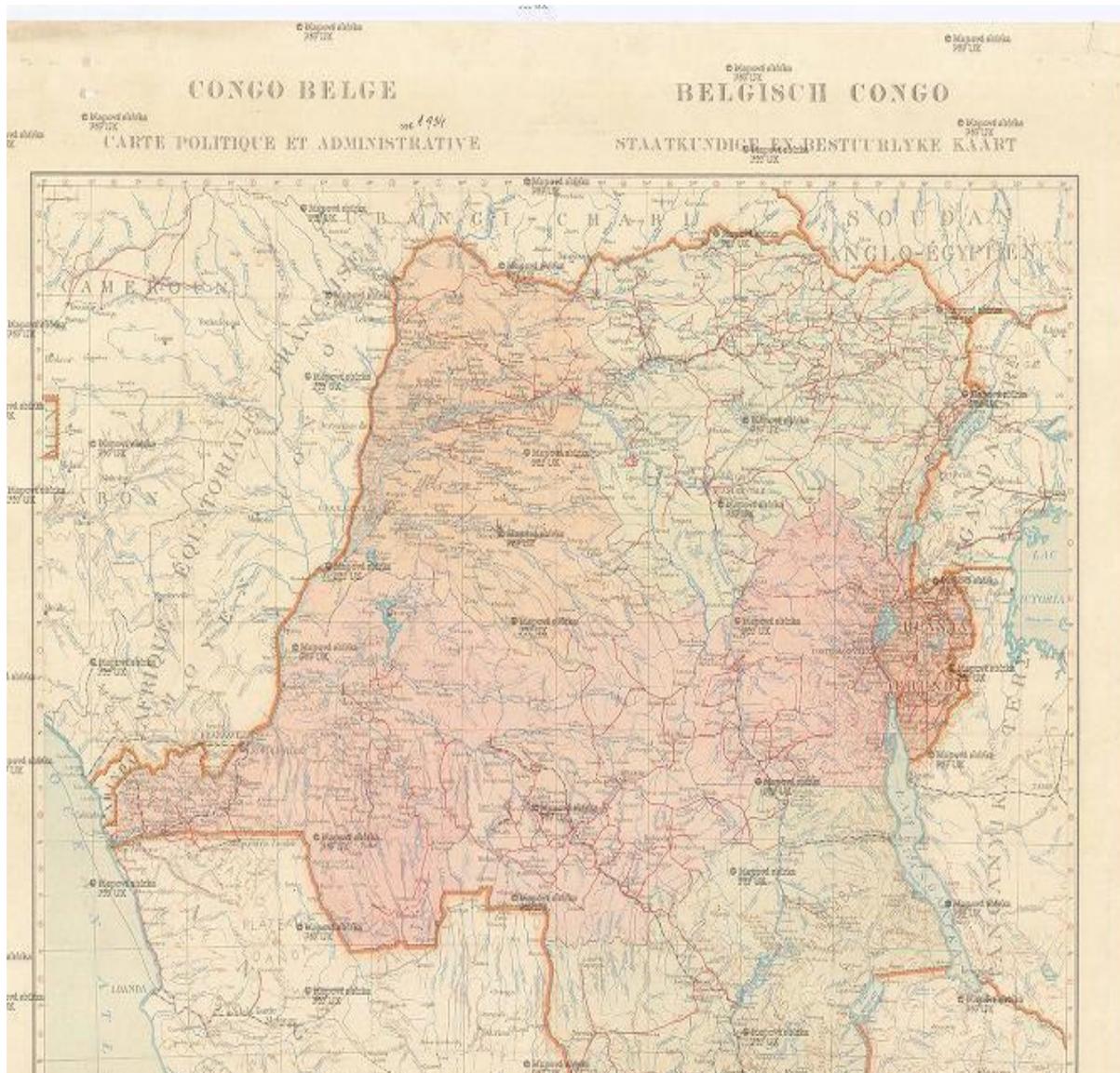
A migração forçada obrigou a convivência de culturas africanas diferentes, desconsiderando as suas particularidades e histórias pré-coloniais. Para Turner (2013), a migração causou rivalidade entre congolese nativos e os descendentes de ruandeses no pós-independência e se arrastou até a década de 1990 com o início da primeira guerra do Congo. O colonizador belga uniu as diferentes identidades expondo sua superioridade sobre os nativos, que não só incentivou o surgimento de teorias racistas, como também perpetuou a ideia de superioridade racial branca presente nas metrópoles coloniais (DUNN, 2003). Por sua vez, Chabal (2009) chama atenção para o tema da identidade em África ser um dos grandes desafios para os estudiosos, pois há uma visão minimalista porque seu entendimento é reduzido às questões religiosas, étnicas e ideológicas. A exclusão do fator colonial e histórico-social de pertencimento das sociedades africanas resulta em análise vaga e sem profundidade, ou seja, “as questões de origem não são negociáveis” (CHABAL, 2009, p. 32, tradução nossa). Em outras palavras, os Banyamulenge, embora tenham nascido no Congo, suas ancestralidades estão enraizadas no Ruanda que os considera filhos da terra, fato que justifica e reforça o apoio ruandês.

Percebe-se que a proposta colonial belga de ‘dividir para dominar’, está diretamente relacionada aos problemas internos do Congo e nas relações com os países vizinhos. A colonização bárbara prejudicou diretamente a sociedade e a construção do Estado congolês com suas políticas predatórias e racistas, causando simultaneamente divisões e agrupamento de diferentes grupos étnicos no Congo, sobretudo no leste, e na formação política do país. Consequentemente, na década de 1950 surgiram os primeiros movimentos de reivindicação para independência, assinalado por associações locais com elevada influência étnica que se alastrou e afetou as relações sociais nas administrações políticas.

Por conseguinte, sob domínio belga, os dados analisados indicam que há ausência de movimentos anticoloniais, se comparado com outros países africanos, onde o enfrentamento foi árduo. Entretanto, avalia-se que o processo de independência do Congo, analisado na sequência, se limitou a reivindicações contra a exploração colonial e a negociações pacíficas que levaram à independência do Congo, em grande medida por causa da desestabilização do século XVII com as lutas protagonizadas no antigo reino do Congo. Na figura 5 é possível observar a

redefinição do Congo quando a administração foi transferida para o governo Belga.

Figura 5 - Mapa da divisão política e administrativa do Congo Belga



Fonte: Digitool. Disponível em: http://digitool.is.cuni.cz/R/CS6KKG8IKHUTPS6R4VBI4C8I9C34CFNNEVE4XY75FF2M73JAIE-00064?func=dbin-jump-full&object_id=1172992&pds_handle=GUEST. Acesso em: 29 de agosto de 2022.

3.2 Da independência à ascensão das instabilidades

A partir de 1908 o país foi denominado de Congo Belga, o que durou até 1950, quando os movimentos de reivindicação anticolonial começaram (BERWOUTS, 2017b; DUNN, 2003; FISH; DUROST FISH, 2000). O primeiro surgiu com um grupo de intelectuais africanos que se manifestou contra o discurso do rei Balduino I em sua visita à Leopoldville, Kinshasa, atual capital da RDC, em 1955. O intuito da visita era estreitar as relações com a colônia belga e

prorrogar a independência por mais trinta anos, contrariando as expectativas do grupo que desejava a independência urgente (MUNANGA, 2008; TURNER, 2007, 2013; NZONGOLA-NTALAJA, 2007). No ano seguinte, o grupo publicou um manifesto recusando a dominação belga. A luta anticolonial congoleza tinha carácter mais político e diplomático do que confronto direto, contrário de outros movimentos independentistas na África que era pautada na luta armada, em alguns casos assinalados por desobediência nas regiões centrais do país, ou seja, “a maior aventura de um desafio armado às potências metropolitanas não era necessária nem facilmente exequível” (LOVEMAN, 2002, p. 14, tradução nossa).

Nesse contexto, o grupo étnico Alliance des Bakongo (ABAKO)³¹, da etnia Bakongo, publicou um contra manifesto com o intuito de politizar o país. Pressionavam pela rápida independência, a criação de um sistema partidário e desejavam a instauração de uma república federativa, baseada em etnias, além da rejeição da presença de comunidade belgo-congoleza (TURNER, 2013, 2007). Liderado por Joseph Kasavubu³², nacionalista que se distinguiu como figura influente do país em discurso independentista (BERWOUTS, 2017; NZONGOLA-NTALAJA, 2002), o ABAKO defendia o estabelecimento de um sistema político partidário que representasse a realidade e a história da sociedade congoleza, principalmente pela diversidade étnica pré-colonial, como uma forma de resgatar o que foi perdido com a colonização.

Em 1957, período de transição administrativa, o primeiro passo da transição colonial foi a organização das primeiras eleições municipais no país pelos belgas. Na época, Kasavubu foi eleito prefeito no município de Dendale, e seu protagonismo e posicionamento anticolonial o tornaram referência nacional. Em seu discurso de posse, ressaltou a necessidade da independência e incentivou a democracia e o multipartidarismo, fato que fez brotar vários partidos políticos, sendo o *Mouvement National Congolais* (MNC), liderado por Patrice Lumumba³³, também popular por seu carisma e retórica (NZONGOLA-NTALAJA, 2007; OPPONG; WOODRUFF, 2007). Desde então, Lumumba era potencial adversário de Kasavubu e referência de líder revolucionário na região central, e, em simultâneo, se tornou uma ameaça

³¹ O ABAKO foi criado em 1950 e teve como pano de fundo expandir a língua Kikongo em Leopoldville e banir a língua Lingala que ganhava espaço no país (NZONGOLA-NTALAJA, 2007; TURNER, 2013a, 2007).

³² Contribuiu para de independência pela notoriedade com seu discurso nacionalista em 1946, fato que o distinguiu como figura influente para eleição presidencial do país no pós-independência.

³³ O protagonismo de Lumumba ganhou visibilidade por todo continente africano, principalmente no Congresso Pan-Africano, em Acra, com um discurso patriótico que afirmava “abaixo o imperialismo, abaixo o racismo, o tribalismo; viva a nação congoleza, viva a África independente” (MUNANGA, 2008, p. 90). Era um líder carismático que seguia a ideologia socialista. Sua postura causou divisão no partido MNC originando a separação do mesmo em dois: o “Mouvement National Congolais-Kalonji, um grupo moderado liderado por Albert Kalonji, e o Mouvement National Congolais-Lumumba, sob liderança de Lumumba. Apesar das diferenças filosóficas dentro do partido, o MNC continuou sendo o partido mais influente no Congo e os belgas se opuseram veementemente contra a vertente de Lumumba, porque temiam que seus investimentos pudessem ser confiscados sob seu governo” (OPPONG, JOSEPH R; WOODRUFF, 2007, p. 39, tradução nossa).

para os interesses estratégicos estadunidenses durante a Guerra Fria devido à sua afiliação a ex-União Soviética.

Em 1959, manifestações pró-independência elevaram as desavenças internas entre os grupos étnicos e Lumumba foi condenado à prisão sob argumento de que seus discursos incitaram tais protestos (OPPONG; WOODRUFF, 2007; MUNANGA, 2008; LOVEMAN, 2003). O contexto internacional contribuiu para a aceleração do processo de independência e a realização das primeiras eleições organizadas pelos belgas, e, em maio de 1960, Kasavubu foi eleito presidente da República e Lumumba chefe do governo. Por outro lado, insatisfeito com os resultados eleitorais, Moise Tshombe, do partido *Confederation of Katanga Tribal Associations* (CONACAT), articulou a separação da província de Katanga, contando com suporte dos belgas remanescentes presente no país (MUNANGA, 2008). Chabal (1986, p. 6, tradução nossa) lembra que, em linhas gerais, a história da dominação política na África, as eleições locais e nacionais “exacerbaram as clivagens regionais, étnicas e religiosas simplesmente porque era representativa e o acesso ao poder em uma base democrática é competitivo”. De acordo com o autor, isso impactou no nível de comprometimento do representante no poder, sendo necessário olhar diferente sobre o processo de democratização do continente, onde o nível de eficácia extrapola a análise do campo teórico, ou seja, a democracia nos moldes ocidentais demanda incorporação de elementos socioculturais e históricos das sociedades africanas.

O cenário pós-independência desvendou os primeiros indicativos de que a construção do novo Estado exigiria, primeiramente, apaziguar as disputas políticas intensamente influenciadas pelos fatores étnicos e políticos. As eleições evidenciaram o descontentamento com o modelo democrático ocidental que não representava a vontade geral e os anseios políticos dos partidos em ascensão e, principalmente, a luta pelo controle de regiões ricas em recursos naturais, objeto de problemas posteriormente.

Contudo, a independência efetiva da RDC aconteceu no dia 30 de junho de 1960, sendo estabelecida uma república parlamentar regida inicialmente por uma cópia da constituição belga até o estabelecimento de uma constituição local. Dois fatores marcaram o pós-independência: a falta de quadros qualificados para administrar o país e a presença de um setor militar, *Force Publique*, comandado por oficiais belgas. Se, por um lado, a independência representou liberdade do jugo colonial, por outro, os colonizadores estavam cientes que os congolese ainda dependeriam da metrópole em grande medida (MUNANGA, 2008). Os Estados africanos no pós-independência, segundo Chabal (1986, p. 5, tradução nossa) tinham três tarefas centrais:

(...) consolidar o estado-nação a partir de colônias definidas arbitrariamente; eles tiveram que misturar partidos nacionalistas (ideologia, organização e pessoal) e um aparato de estado colonial em uma democracia rebatizada às pressas; e, finalmente, deveriam impulsionar o desenvolvimento econômico, isto é, utilizar os recursos do país para criar ativos geradores de riqueza.

No setor administrativo, Munanga (2008) recorda que o país possuía poucas pessoas com ensino superior, diferente do setor militar que, sob chefia do Primeiro-ministro Patrice Lumumba, foi reestruturado mediante um processo de africanização com reforma automática de soldados para cargos superiores, com objetivo de consolidar a nacionalização do Exército Nacional Congolês (ANC, sigla em francês) (ARIEFF; COEN, 2013; KODI, 2008; PEREBOOM, 2012; TSHIBINDA, 2006). Todavia, o exército ainda estava dividido e descontente, visto que a posição mais elevada, suboficial, não era de comando. Foi nesse contexto que Joseph Désiré Mobutu³⁴ foi condecorado de oficial a coronel do Estado-maior do exército (KODI, 2008; MUNANGA, 2008; OPPONG & WOODRUFF, 2007; TURNER, 2007). O cenário político conturbado favoreceu a ascensão das forças armadas ao poder, além do fato de que a destituição dos belgas do exército levou-os a enviarem tropas à ex-colônia para proteger os remanescentes (OPPONG; WOODRUFF, 2007; TSHIBINDA, 2006).

As reformas internas estabeleceram um clima de rivalidade. Na política, o clima de era de antagonismo ideológico³⁵ influenciado pelo contexto da Guerra Fria. A busca por aliados pelas superpotências em todas as regiões do mundo incluiu a RDC no tabuleiro estratégico, que Saraiva (2007) denominou de “dois gigantes e um condomínio” ao se referir à coexistência pacífica entre os estadunidenses e os soviéticos. No Congo, o primeiro-ministro, pro-socialista, defendia a liberdade ideológica do país e a cooperação horizontal com o ocidente; enquanto isso, o governador da província de Katanga, rica em minérios, Moise Tshombé, era pró-ocidente e pretendia manter relações estreitas com o ex-colonizador.

Somado a isso, a Constituição transitória do país era ambígua sobre as funções político-administrativas e, embora defendesse uma democracia parlamentar, dava autonomia às províncias, causando “substanciais ambiguidades no que diz respeito ao controle da autoridade central sobre as administrações provinciais. Os líderes provinciais exploraram essas

³⁴ Joseph Désiré Mobutu, durante a Guerra Fria, foi um importante aliado do Ocidente, sobretudo dos Estados Unidos no governo de John Kennedy (HOCHSCHILD, 1998). Essa aliança permitiu apoio militar que garantiu o sucesso no golpe de Estado em 1965 ao presidente Kasavubu e a conspirar para o assassinato de Lumumba. Segundo Nzongola-Ntalaja (2007), Mobutu vinha sendo observado como possível aliado político do Ocidente desde 1958, quando teve formação em trabalho de inteligência, onde conheceu Lawrence Devlin, chefe do departamento da CIA em Bruxelas. Assim, no após a independência do país, foi enviado para dirigir da CIA em Kinshasa e estreitou as relações com Mobutu e articularam a queda de Lumumba.

³⁵ “Esse antagonismo ideológico foi a causa principal da rebelião oriental de 1964-66, liderada por uma coalizão pró-Lumumba liderada por Gbenye e Gizenga, com outros atores-chave, incluindo Laurent Kabila, que mais tarde ressurgiria como líder do movimento anti- Rebelião de Mobutu” (UNITED NATION, 2015, p.12, tradução nossa).

ambiguidades para promover suas próprias ambições políticas” (UNITED NATION, 2015, p. 12, tradução nossa).

É fato que o contexto internacional impactou diretamente o contexto interno pós-independência e o país foi caracterizado pelas preferências político-ideológicas da Guerra Fria. Com apoio da Bélgica, Estados Unidos³⁶, Grã-Bretanha, da França e do regime do apartheid da África do Sul, Moise Tshombé proclamou a independência da província de Katanga alegando que o governo empregava métodos ditatoriais comunistas³⁷ (MUNANGA, 2008; TURNER, 2013; NZONGOLA-NTALAJA, 2007).

Os estadunidenses foram mais proativos ao desenharem o quadro político e institucional congolês na imprensa estadunidense a partir da postura de Lumumba, que foi descrito como um “pecador barato, um agitador esquizoide (meio feiticeiro, meio marxista), um oportunista pronto para se vender ao lance mais alto [...]” (DUNN, 2003, p. 93, tradução nossa). Na visão estadunidense, Lumumba representava uma ameaça à expansão ideológica no continente e o Congo estava no centro das atenções ocidentais. Logo, a necessidade de um líder pró estadunidenses na região era condição *sine quo non* para parar Lumumba, pois este tinha capacidade de influenciar os demais líderes africanos a aderirem ao comunismo, logo era fundamental pará-lo de modo que o discurso liberal ganhasse adeptos no continente (OPPONG, WOODRUFF, 2007).

De acordo com Dunn (2003), é difícil desvincular o Congo da estratégia política externa estadunidense para a África durante a Guerra Fria. Além da disputa ideológica e política para conter o comunismo, o potencial do país em recursos estratégicos, como o urânio³⁸, substância fundamental para a fabricação de armas atômicas, o Congo foi epicentro de disputa entre as duas potências. Assim sendo, com a concretização da secessão das províncias de Katanga e de Kasai na sequência, somado ao processo de desestruturação do exército, o primeiro-ministro foi incapaz de controlar o colapso que dominava o Congo.

Economicamente, o país perdeu 45% da sua renda com a separação de Katanga. Na política, Patrice Lumumba solicitou auxílio da União Soviética para enfrentar Katanga após a

³⁶ No geral, a política externa estadunidenses, tanto para África como para Ásia, não teve objetivo claro, mas se tratava de seguir os movimentos dos soviéticos e as “guerras da Coreia e do Vietnã deram prova disso, como também as disputas pelo Congo Belga e pelos territórios portugueses na África, na década de 1970” (SARAIVA, 2007, p. 224, tradução nossa).

³⁷ Esse discurso está relacionado à figura de Lumumba pela sua postura radical anticolonial. Sua postura foi marcada com desdém e retratado com atributo pejorativo por parte do ocidente, inclusive sua aparência física incomodava o ocidente, que por usar cavanhaque foi descrito como “subversivo, comunista, criador de problemas” (DUNN, 2003, p. 92, tradução nossa).

³⁸ Os interesses estadunidenses por motivos ideológicos e pelos recursos minerais estratégicos no Congo eram elementares para atender a corrida armamentista que marcaram a coexistência pacífica entre ambas as potências (SARAIVA, 2007).

negativa da ONU. Com as empreitadas fracassadas, Kasavubu dissolveu Lumumba mediante um ato inconstitucional e nomeou no seu lugar o coronel Joseph Mobutu (LOVEMAN, 2002; DA SILVA, 2012; MUNANGA, 2008; NZONGOLA-NTALAJA, 2007; OPPONG; WOODRUFF, 2007). Dessa forma, a instabilidade política se consolidou no país no curto prazo, seis meses que, nas palavras de Oppong e Woodruff (2007, p. 42, tradução nossa) o país ficou dividido e “quatro grupos afirmaram liderar o Congo: 1) o governo de Mobutu baseado em Léopoldville; 2) o Grupo de Lumumba baseado em Stanleyville; 3) o "governo" de Tshombe em Elisabethville, Katanga, e; 4) um “governo” separatista na província de Kasai liderado pelo rei Albert Kalonji”. A resistência de Lumumba diante da dissolução inconstitucional custou-lhe a prisão, liderada pelo seu sucessor, Mobutu, e foi brutalmente espancado e assassinado³⁹.

O fim desta primeira crise congoleza foi marcado pela presença de uma intervenção internacional, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), após pedidos de Lumumba, e pressão da União Soviética pela retirada das tropas belgas e para impedir a chegada de novas tropas solicitadas por Tshombé⁴⁰, durante a sessão de Katanga, e ajudou o governo a manter a ordem e prevenir uma guerra civil (TURNER, 2013; MUNANGA, 2008; OPPONG; WOODRUFF, 2007). Para Spijkers (2015) e Munanga (2008), a ONUC foi conivente ao não se opor contra a prisão de Lumumba, sob o argumento da não-interferência nos assuntos internos. Uma das principais críticas à missão é de que ela não se preocupou em garantir a proteção dos civis, sobretudo nas regiões leste, Luba e Kasai, e faltou clareza no propósito da missão (MATIJASCIC; BRAGA, 2019).

Como exposto no capítulo anterior, a ONUC representou um desafio para ONU porque se tratava de uma crise intraestatal e o modelo tradicional de intervenção da instituição se limitava aos conflitos interestatais (BIGATÃO, 2009; NZONGOLA-NTALAJA, 2007). A missão foi autorizada a utilizar a força devido à instabilidade em Katanga, e as “tropas da ONUC entraram em confronto com os rebeldes que atuavam em Katanga, os quais contavam com apoio estrangeiro” (BIGATÃO, 2009, p. 40-41). Foi uma das primeiras missões a fazer o emprego do uso da força para manter a estabilidade, que, para Braga e Matijascic (2019), antecipou aquelas que viriam a ser consideradas missões multidimensionais de imposição e construção da paz. Como resultado, Katanga foi anexada ao país e houve a retirada paulatina das tropas estrangeiras até 30 de junho de 1964, quando se encerrou a ONUC, uma das missões

³⁹ Os conspiradores da sua morte ainda permanecem indefinidos atualmente, mas EUA e Bélgica são apontados como os principais envolvidos, bem como de seus inimigos políticos (DUNN, 2003; NZONGOLA-NTALAJA, 2007).

⁴⁰ Tshombé havia se aliado aos belgas de modo que estes apoiassem a secessão e para isso delegou o setor militar do Estado secessionista ao comandante belga Weber (MUNANGA, 2008).

mais caras do período (BIGATÃO, 2009).

No âmbito geral, de acordo com Turner (2013) e Nzongola-Ntalaja (2007), é consenso que o contexto da Guerra Fria impactou diretamente na falta de reação efetiva da ONU concernente às operações de manutenção da paz. O caso congolês reforça esse argumento porque a instituição não se opôs à prisão e assassinato de Patrice Lumumba. Assegura-se que a ONUC foi parcial, mostrando uma instituição dependente das grandes potências, e a postura conivente do presidente estadunidense, Dwight D. Eisenhower, contra o primeiro-ministro congolês, em 1960, ficou clara na reunião do CSNU ao perguntar “... se ‘não podemos nos livrar desse homem’” (NZONGOLA-NTALAJA, 2007, p. 107, tradução nossa). Segundo o autor, a pergunta soou como um mandato de assassinato do Primeiro-ministro congolês⁴¹.

Conforme a análise de Dunn (2003, p. 94), as “narrativas do primitivismo congolês e da competição da Guerra Fria convergiram para produzir uma leitura da crise de 1960 em que toda e qualquer solução exigia a remoção de Lumumba”. Apesar da resistência sobre os reais responsáveis pela morte do líder congolês, os estudos indicam que a conjuntura internacional e a postura estadunidense tiveram influência na morte do primeiro-ministro desde os primeiros meses da independência. Ainda, vale salientar que durante a crise de 1960, o governo eleito no Congo democraticamente não teve apoio necessário da ONU, como esclarece Nzongola-Ntalaja (2007, p. 116) “diplomatas e oficiais de inteligência dos EUA estavam fazendo o possível para minar e subverter esse governo. Eles tiveram a sorte de ter aliados dedicados na ONUC”. Em outras palavras, a ONU foi instrumento para a política externa estadunidense e das potências europeias, que, por meio de infiltração de agentes secretos, almejaram derrubar Lumumba em razão de sua resistência e sua relação com a União Soviética.

Lumumba morreu por tentar defender a ordem constitucional, a unidade nacional e a integridade territorial. A secessão do Katanga foi a questão-chave na sua amarga disputa com Hammarskjöld sobre o mandato da ONU. Devido à relutância da ONU em pôr o fim pela primeira força de crise do Congo, Lumumba sentiu-se obrigado a procurar ajuda militar em outros locais, e obteve alguma ajuda da União Soviética (NZONGOLA-NTALAJA, 2007, p. 116-117, tradução nossa).

⁴¹ “Para Allen Dulles, o chefe da CIA, isso foi considerado uma diretriz presidencial para assassinar Lumumba (...) De volta à sede da CIA em Langley, Virgínia, Dulles deu instruções a Sidney Gottlieb, o principal cientista da CIA, para agir rapidamente na implementação da ordem presidencial. Gottlieb mais tarde pousaria em Kinshasa, equipado com uma substância mortal feita de veneno de cobra, para ser aplicada na comida ou pasta de dente de Lumumba. Para Lawrence Devlin, o chefe da estação da CIA e o homem que recrutou Mobutu para o Tio Sam entre 1958 e 1960 em Bruxelas, esse tipo de aventura à la James Bond parecia ridículo. Quem iria invadir a segurança de Lumumba para envenená-lo? Para Devlin, o melhor curso de ação foi trabalhar com os rivais congolezes de Lumumba para eliminá-lo politicamente e, talvez mais tarde, fisicamente. Este é o plano de ação que foi finalmente posto em prática, em colaboração com a Bélgica” (NZONGOLA-NTALAJA, 2007, p. 107, tradução nossa)

O autor ainda observa que a União Soviética criticou a postura da ONU ao impedir o auxílio à Lumumba, visto que a resolução da missão não impedia o governo congolês de solicitar ajuda bilateral. Assim, a atuação da instituição foi parcial e afetou diretamente o desfecho da crise política, sobretudo em razão da necessidade de unanimidade dos votos dos cinco membros permanentes do CSNU. Para completar, Paris (2004, p. 15, tradução nossa) lembra que na época a União Soviética “geralmente se opunha ao envolvimento da ONU nos assuntos internos de seus respectivos aliados e Estados clientes”, ou seja, a efetividade das missões de manutenção de paz dependia da inviolabilidade dos interesses estratégicos nos países aliados.

Podemos avaliar que o pós-independência foi marcado por fatores internos e externos. Internamente, pelo (1) despreparo político-administrativo com o novo modelo de organização, e externo pelo (2) fator ideológico do contexto da Guerra Fria e participação de atores externos insatisfeitos. A falta de uma autoridade política consistente, a rivalidade político-étnica, a divisão do setor militar, a administração pública inexperiente e os interesses de atores externos impediram e marcaram negativamente a construção do Congo.

Considerando esse quadro político, principalmente o externo, é difícil atribuir ao Congo o status de país pós-independência, pois o governo que sucedeu o regime colonial enfrentou um dos contextos mais complexos da política internacional entre as pretensões e os interesses políticos das potências ocidentais. Em linhas gerais, o contexto político-ideológico influenciou diretamente na escolha do regime político do país, dificultando a desvinculação com o ex-colonizador, que resistiu em aceitar a independência, sobretudo com alinhamento de Katanga, apoiando os políticos pró-ocidente ao invés de buscar soluções pacíficas. Adicionalmente, a prisão e assassinato de Lumumba devido a sua resistência em submeter-se às aspirações do ocidente consolidou o domínio deste na região da África Central e abriu oportunidade para instalação da primeira ditadura no país.

3.3 As ditaduras de Mobutu e Laurent Kabila

Após a crise da década de 1960, ficou evidente o fracasso do governo congolês e das lideranças locais na administração do país. Politicamente o país ficou dividido entre os nacionalistas lumumbistas, pela morte do seu líder, considerados “radicais”, e o governo central de Kasavubu, como os políticos moderados⁴². Os nacionalistas lumumbistas, na sua maioria,

⁴² Entre os moderados destacam-se Kasavubu, Tshombe, Kalonji, Ileo e Adoula, Cléophas Kamitatu, Victor Nendaka, Justin Bomboko e Joseph Mobutu (NZONGOLA-NTALAJA, 2007).

foram exilados para a vizinha República do Congo, onde se organizaram com o intuito de retornar e recuperar o poder a partir da ideia de uma segunda independência (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Eles defendiam uma visão panafricanista e avaliavam a independência como uma oportunidade de acabar com o legado colonial e de adoção de políticas nacionalistas, pautada por interesses e valores africanos. Tinham apoio da União Soviética, de países do leste europeu, bem como da China e de Cuba⁴³. No âmbito regional, tiveram apoio dos líderes panafricanistas progressistas da Argélia, Egito, Gana e Tanzânia (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Por seu turno, os moderados eram submissos ao ocidente.

No contexto de instabilidade política interna e fragilidade do governo de Kasavubu, em 1965, Joseph Mobutu arquitetou um bem-sucedido golpe militar e assumiu a presidência, oferecendo cargos a oficiais da sua região de origem (tribalismo). No poder, convidou Moise Tshombé para o cargo de primeiro-ministro e mudou o nome do país para Zaire, em 1971. Bélgica, França, Israel, África do Sul, Alemanha e Estados Unidos apoiaram o golpe porque ganharam um aliado na luta contra o avanço comunista na região da África Central (MUNANGA, 2008; NZONGOLA-NTALAJA, 2007; LOVEMAN, 2003).

Mobutu era uma espécie de “representante” do ocidente na África Central, apoiando a expansão das políticas liberais capitalistas. Porém, estabeleceu um regime ditatorial que negava os princípios liberais de liberdade individual, tolerância e igualdade. Dentre as ações de Mobutu estão a extinção do multipartidarismo que crescia no país e o estabelecimento de regime de partido único, o Movimento Popular da Revolução (MPR), alegando que o sistema multipartidário era a principal causa das rivalidades étnicas e políticas, logo, o MPR uniria o país. O argumento não faz jus à célebre frase atribuída a ele “Le Zaire c’est moi” (O Zaire sou eu) (LOVEMAN, 2003; MUNANGA, 2008) que, assim como o rei Leopoldo, o presidente fez do Congo sua propriedade.

O ditador eliminou os princípios democráticos e os oponentes políticos, unificou as instituições do país, instituiu a política de africanização mudando o seu nome para Mobutu Sese

⁴³ O autor lembra que, em 1965, Ernesto Che Guevara esteve no Congo para fornecer treinamento de guerrilha aos congolezes. Em uma das suas passagens, o revolucionário escreveu na “África, onde há apenas alguns anos o Primeiro-Ministro do Congo foi assassinado e esquartejado; onde os monopólios norte-americanos foram estabelecidos e a luta para ter o Congo começou. Por quê? Porque tem cobre, porque tem minerais radioativos, porque o Congo contém riquezas estratégicas extraordinárias. Por isso assassinaram um líder de seu povo que teve a ingenuidade de acreditar na lei, sem saber que a lei deve ser paga pela força. E então, ele se tornou um mártir por seu povo. Mas seu povo pegou aquela bandeira. E hoje as tropas dos EUA devem ir para o Congo. Para quê? Para entrar em outro Vietnam: sofrer inevitavelmente outra derrota, não importa o quanto demore, mas a derrota virá. E o povo da África, um povo mediterrâneo da África, está hoje tomando grandes extensões de território - de um imenso território - e se preparando para uma luta que será longa, mas que será triunfante” (GUEVARA, 2004, p. 358, tradução nossa).

Seko Nkuku Ngbendu Wa za Banga. Além da cleptocracia do seu governo (MUNANGA, 2008; TURNER, 2013), utilizava a força para atingir seus propósitos violando os direitos humanos e mantendo o exército ao seu lado, corrompendo os oficiais.

Segundo Turner (2013, p. 10), Mobutu “não conseguiu desenvolver um exército profissional coeso, capaz de defender o país. O exército era a espinha dorsal do regime e seu calcanhar de Aquiles”, ou seja, o exército, enquanto entidade ligada à defesa e à integridade do território nacional, se limitou a atender os desejos do ditador. Segundo Okowa (2007, p. 232, tradução nossa) “assassinatos, execuções extrajudiciais, massacres de civis desarmados e banimento para colônias penais remotas se tornaram as características definidoras do regime de Mobutu”.

Dessa forma, o regime impôs certa estabilidade pela política autoritária via Forças Armadas do Zaire (FAZ), braço direito do presidente, que obrigava os oponentes nacionalistas lumumbistas a se exilarem. Mesmo exilados, os chamados radicais lideravam os movimentos de resistência internamente, apesar do silêncio imposto pelo regime (MCCALPIN, 2002). Entretanto, o isolamento do país fragilizou as relações com os vizinhos. Ao participar na guerra civil em Angola, apoiando a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA)⁴⁴, Mobutu construiu rivalidade com o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), governo angolano, partido de ideologia comunista (TURNER, 2007). O auxílio fracassou, as FAZ foram derrotadas dando indícios de enfraquecimento do regime apesar do apoio do ocidente.

No campo econômico, as políticas do regime eram populares e tinham certo apoio, especialmente quando a economia exibia estabilidade graças ao comércio internacional dos recursos minerais (TURNER, 2007; NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Uma das estratégias adotadas foi a nacionalização das empresas belgas, que alavancou a popularidade do governo. A política de nacionalização das empresas, apelidada de ‘Zairianização’, foi uma tentativa de ludibriar o povo, pois houve mais dependência nos minérios do que independência econômica (NZONGOLA-NTALAJA, 2007).

Segundo McCalpin (2002), a má gestão caracterizou as empresas mineradoras, que tinham funcionários inexperientes, sem conhecimento econômico e que utilizaram os cargos para enriquecimento próprio e do presidente que, sozinho, detinha cerca de 4 bilhões de dólares dos lucros de tais empresas. A crise do sistema financeiro internacional e do choque do petróleo

⁴⁴ “A longa guerra civil de Angola entre o partido no poder e a oposição liderada pelas forças da UNITA, de Jonas Savimbi, foi em parte travada em território congolês, no qual as forças rebeldes de Savimbi buscaram refúgio com o aparente apoio ou cumplicidade do governo de Mobutu” (OKOWA, 2007, p. 2006-2007, tradução nossa).

de 1973 e 1979, considerado um período dramático assinalado no cenário internacional (SARAIVA, 2007), definharam o regime. Houve queda no PIB per capita, inflação generalizada, desvalorização da moeda nacional, queda nos preços dos principais recursos minerais no mercado internacional e o país recorreu a empréstimos internacionais, consolidando o declínio econômico do país (McCALPIN, 2002; MUNANGA, 2008; NZONGOLA-NTALAJA, 2007).

A crise se estendeu até a década de 1990 e abalou o regime. As manifestações internas da oposição cresceram sob o guarda-chuva do novo cenário político do pós-Guerra Fria que afetou a relação de Mobutu com os seus apoiadores ocidentais que, mudando de posição, pressionaram pela mudança de comportamento do ditador. As denúncias de violação dos direitos humanos chamaram atenção de opositores, nomeadamente com o massacre de 150 estudantes em 1990. Os movimentos partidários, anteriormente reprimidos, ressurgiram entre 1991 e 1993, levando à retomada do multipartidarismo e ao estabelecimento de uma nova constituição (MUNANGA, 2008; NZONGOLA-NTALAJA, 2007).

Em sua análise, Chabal (2009, p. 57) argumenta que a corrida ao multipartidarismo em África representou uma ruptura peculiar porque “trouxe uma série de questões relacionadas à origem, identidade e localidade que afetam a política em quase todos os países do continente”. Conforme o autor, os fatores identitários marcaram a participação e as zonas de influência na afiliação política e acirram as rivalidades políticas no sistema multipartidário no continente africano.

Na esfera da segurança e militar, a corrupção dominou as FAZ. Os desvios salariais, de equipamento e a deficiência da doutrina militar ocasionaram no desmantelamento da instituição. Reyntjens (2009, p. 108, tradução nossa) argumenta que “...os oficiais venderam armas e munições para as forças rebeldes antes de fugir...”. Este fato chama atenção para compreender os primeiros passos para o surgimento de grupos rebeldes no país. A má gestão do regime afetou diretamente a estrutura do exército congolês, com a corrupção institucionalizada. Raramente pagos com regularidade, com moradias miseráveis, alimentados de maneira inadequada e mal treinados, os soldados não podiam mais ser considerados para defender o país. No campo militar Mathias (2009, p. 19) observa que “para tornar-se um profissional das armas, o soldado deve deixar de ser indivíduo que é e transformar-se num ser cuja identidade é determinada pela instituição, que tem no combate sua função”.

Na esfera internacional, os países ocidentais obrigaram Mobutu a aderir ao multipartidarismo. Com a pressão, o presidente criou partidos políticos para enganar o processo eleitoral para se eleger (MUNANGA, 2008). Nesse contexto, os grupos de oposição exilados,

como o *Mouvement d'action pour la résurrection du Congo* (MARC) e o *Front de libération nationale congolais* (FLNC), instigaram os demais partidos internos a lutarem (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Dessa forma, compreende-se que o multipartidarismo simbolizou a continuação da luta pela independência e contra a ditadura para salvar o país da crise. Esses elementos foram basilares e favoráveis à reorganização política dos partidos.

Em síntese, consideramos que o regime de Mobutu ficou marcado por quatro fatores principais: 1) a conjuntura da Guerra Fria e sua abrangência na África Central, 2) o desgoverno do regime opressivo que elevou o empobrecimento da população e do país; 3) política de clientelismo; e 4) controle total das forças armadas que permitiram a sua permanência no poder por trinta anos, até a sua queda em 1997. De acordo com McCalpin (2002), o golpe de Mobutu representou o fracasso para a construção do Estado congolês, perdido nos trinta e dois anos de ditadura, no qual a falácia do partido único para unir o país e mitigar as desavenças étnicas foi um fracasso, como visto nas guerras civis da década de 1990.

A queda de Mobutu ocorreu no final da década de 1990. Para compreender a decadência de Mobutu, é importante analisar a relação do país com Ruanda, pois o genocídio de 1994 contribuiu para a instabilidade que se vivia nos últimos anos do mobutuismo. A violência gerada pelo genocídio ceifou quase um milhão de pessoas entre tutsis e hutus e gerou fluxo migratório de aproximadamente dois milhões de hutus e tutsis, moderados e radicais, para as regiões do Kivu do norte e sul no Congo (BERWOUTS, 2017; TURNER, 2007; NZONGOLA-NTALAJA, 2007). No território congolês, os hutus radicais formaram grupos armados visando se reorganizar e recuperar o poder das mãos do governo tutsi estabelecido em Ruanda (AUTESSERRE, 2010). Estes grupos foram acolhidos e tiveram suporte de Mobutu como uma forma de reforçar o exército debilitado; porém, em contrapartida, Ruanda, Sudão, Angola, Uganda e Burundi apoiaram Laurent Kabila⁴⁵, radical lumumbista exilado, e também milícias locais anti-mobutistas para empreender suas ações contra Mobutu (AUTESSERRE, 2010; NZONGOLA-NTALAJA, 2002).

A desintegração do exército de Mobutu permitiu o surgimento de novos grupos rebeldes no país contrários ao regime, dos quais se destacou a *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL)⁴⁶ liderada por Laurent Désiré Kabila. Conhecido pelo

⁴⁵ Kabila viveu exilado em vários países africanos, Sudão do Sul, Uganda e Tanzânia. Suas experiências com contrabando de recursos minerais lhe permitiram não só manter contato e aliança com presidentes de países vizinhos, como o Yoweri Museveni, de Uganda, e Paul Kagame, de Ruanda, como também para recrutar jovens congolezes na cidade de Goma para juntar-se ao seu movimento (REYNTJENS, 2009; BERWOUTS, 2017; AUTESSERRE, 2010; MUNANGA, 2008).

⁴⁶ AFDL foi fundado em 1996, resultado da junção de quatro partidos políticos, "Parti de la Révolution Populaire (PRP; representado por LD Kabila), ao Conseil National de Résistance pour la Démocratie (CNRD; representado

histórico e experiências nas rebeliões contra o regime de Mobutu no seu advento, Kabila teve apoio ainda de Zimbábue, Eritreia, Etiópia, Zâmbia e Sudão⁴⁷ para arquitetar o golpe (AUTESSERRE, 2010a; MUNANGA, 2008; REYNTJENS, 2009). É importante salientar que a participação destes atores deu dimensão regional à primeira guerra civil, sobretudo pelo interesse nos recursos naturais, além de tornar o Congo um parceiro estratégico no combate aos grupos rebeldes oriundo do Ruanda e Uganda, especificamente.

Com o acirramento da instabilidade e as intenções de Laurent Kabila, as primeiras negociações para instaurar um regime multipartidário e retirar Mobutu do poder de forma a elaborar um acordo de paz pacífico foram realizadas sob mediação do ex-presidente da África do Sul, Nelson Mandela; porém, sem sucesso, visto que o líder da AFDL estava convicto de que tomar o poder era a saída. Sem resistência das FAZ e com Mobutu em viagem, o golpe se consolidou em maio de 1997, iniciando o que ficou conhecido como a primeira guerra do Congo (AUTESSERRE, 2010; MLAMBO; ADETIBA, 2019; MUNANGA, 2008; (DA SILVA, 2012).

Três fatores determinaram o sucesso do golpe da AFDL: a incapacidade da FAZ para impedir o avanço militar de Kabila e seu apoiadores regionais, as manifestações e protestos anti-mobutu no país; bem como o apoio especial de Ruanda e Uganda, cujo interesse era derrubar os grupos armados pró-Mobutu e se apropriarem dos recursos do Congo (BERWOUTS, 2017a; TURNER, 2007). Vale destacar que, após o golpe, as tropas estrangeiras ugandesas e ruandesas assumiram posições importantes no exército do novo governo, “para repelir ataques potenciais insurgentes anti-Uganda e Ruanda que operavam em território congolês” (OKOWA, 2007, p. 235, tradução nossa). No entanto, o novo presidente ficou refém dos aliados que o ajudaram a chegar ao poder, que mais tarde gerariam problemas à sua administração.

Além dos atores regionais, Berwouts (2017) ressalta a participação indireta de países ocidentais como uma forma de impedir a repetição do genocídio de 1994 em Ruanda. O genocídio foi um dos episódios que representaram o fracasso da intervenção internacional, como argumenta Gamba (2012, p. 45), faltou “vontade política dos Estados-membros em assumir compromisso necessário para prevenir o genocídio... as tropas belgas, consideradas o

por Kisase Ngandu), o Mouvement Révolutionnaire pour la Libération du Zaïre (MRLZ; representado por Masasu Nindaga) e o Alliance Démocratique des Peuples (representada por Déo Bugera)” (REYNTJENS, 2009, p. 102, tradução nossa).

⁴⁷ A Zâmbia serviu como ponto estratégico da AFDL e contribuiu com cerca de 1000 tropas; O Zimbabué forneceu armas, aeronaves, forças especiais, uniformes e militares equivalentes a 39 milhões de dólares; e a Eritreia e a Etiópia enviaram mercenários (REYNTJENS, 2009).

maior contingente e mais forte da UNAMIR, foram retiradas e isso dificultou qualquer ação”. Ainda, Berwouts (2017) acrescenta que a participação dos Estados Unidos e do Reino Unido foram fundamentais na queda de Mobutu. Como as alianças não são eternas, mas visam interesses próprios, os antigos apoiadores do Mobutu se voltaram contra ele, pois representava ameaça aos seus interesses políticos e à expansão da democracia e dos princípios liberais no mundo pós-Guerra Fria.

É importante destacar que a empreitada da ADFL foi acompanhada por empresas multinacionais que participaram diretamente com apoio financeiro. Segundo Turner (2007), boa parte das empresas tinham interesses no setor de mineração, como, por exemplo, a *American Mineral Fields*, *Anglo American*, *American Mineral Fields* (AMF), *American Diamond Buyers* e a *Banro Resource Corporation*. Elas financiaram a guerra por meio da Comissão Econômica e Financeira criada pela ADFL que exigia das empresas aproximadamente 15 por cento do investimento total previsto. O esforço de guerra de Kabila e seus patrocinadores foram financiados na maioria por esses depósitos ou “impostos de guerra” pagos pela AMF e outros (TURNER, 2007, p. 39).

Nesse sentido, a primeira guerra do Congo pode ser pensada a partir do conceito de guerra *proxy* ou internacionalizada. Ao estudar este conceito, Loveman (2002) caracteriza o Congo como exemplo do típico do pós-Guerra Fria, embora sua categorização se aplicasse mais aos conflitos interestatais “[...] quando o Estado A encoraja o povo do Estado C a pegar em armas contra o Estado B, que passa a ser seu próprio adversário” (LOVEMAN, 2002, p. 30, tradução nossa). O autor completa que, neste tipo de guerra, os apoios podem ocorrer via suporte militar, político e econômico como uma estratégia de ocultar a participação principalmente em países com exorbitantes recursos naturais ainda pouco explorados, como no Congo. Logo, é um equívoco analisar esta guerra apenas pela perspectiva micro e isolar a variável externa, visto que a participação desses atores, ainda que de forma indireta, contribuiu para desestabilização interna do Estado.

Embora no período pós-Guerra Fria os atores externos tenham alterado sua estratégia em relação ao Congo, o apoio a governos ilegítimos se manteve. Se anteriormente as razões para apoiar Mobutu eram de cunho ideológico e político, com Laurent Kabila, o interesse econômico de empresas multinacionais legitimou o governo golpista. Ademais, chama atenção que a literatura analisada não aponta o posicionamento da comunidade internacional contra o golpe de Laurent Kabila em pleno contexto pós-Guerra Fria, sendo conivente com os acontecimentos no Congo. Assim, a proposta de apoiar democracias é uma falácia, pois a ditadura só é considerada problemática quando impossibilita o avanço dos interesses políticos e econômicos

das grandes potências e de grupos capitalistas, do contrário torna-se um problema de segurança internacional.

As consequências da primeira guerra do Congo foram desastrosas. Primeiro, a intenção de Ruanda e Uganda para enfrentarem os remanescentes no leste do Congo originou movimentos anti-ruandeses e anti-ugandeses, bem como suscitou o surgimento de novos grupos rebeldes locais atuando em prol da segurança da sociedade congoleza (McCALPIN, 2002). Segundo a guerra ceifou aproximadamente 200 mil pessoas e envolveu tanto atores regionais como locais (DA SILVA, 2012), além do financiamento advindo da exploração ilegal de recursos naturais por parte dos grupos rebeldes para sustentar os conflitos armados. E terceiro, os atores internacionais, Estados ocidentais, participaram apoiando um regime como forma de redenção pelo que foi sucedido no genocídio. Contudo, as tentativas de promoção de negociações pacíficas foram insignificantes porque uma nova guerra eclodiu.

3.3.1 Laurent Kabila e a segunda guerra do Congo

Como seu antecessor, Kabila extinguiu os partidos políticos, enfraqueceu as instituições estatais e mudou o nome do país de Zaire para República Democrática do Congo (RDC), nome atual. A população vivenciou um novo regime ditatorial, retrocedendo nas lutas pela democratização, fato que provocou a ira dos partidos políticos, principalmente contra os cargos estratégicos e a autonomia delegada às tropas estrangeiras ruandesas e ugandesas para atuar na região leste do país, reduto dos grupos rebeldes oriundos de ambos os países (MUNANGA, 2008; BERWOUTS, 2017).

No campo militar, Kabila enfrentou duas questões: resolver o problema da desestruturação militar e incluir os soldados golpistas da ADFL para formar um novo exército, episódio que arruinou o setor de segurança. Reyntjens (2009, p. 157, tradução nossa) observa que o presidente criou o *Détection Militaire des actions anti-Patrie*, em 1997, e o Serviço Nacional, “órgão paramilitar de educação, gestão e mobilização de ações cívicas e patrióticas”. Além disso, o autor avalia que a ideia de criar um exército de aproximadamente 600.000 soldados foi um fracasso. O novo exército, Forças Armadas do Congo (FAC), era resultado de uma mistura de remanescentes da FAZ, integrantes de facções ruandesas e congolezas anti-mobutu e foi caracterizado pela desorganização interna. Existiam duas frentes no exército, os estrangeiros e os nacionais, fator que dificultou a liderança da instituição, adicionada à falta de clareza na divisão de cargos e à ausência de um “Ministro da Defesa, nem Chefe do Estado-Maior e, portanto, nenhum responsável pela resolução dos conflitos” (REYNTJENS, 2007, p.

162, tradução nossa), fato que se arrastou até a queda de Kabila posteriormente.

No setor político-social, Kabila concentrou as atividades estatais, controlando inclusive as instituições filantrópicas, conforme o discurso do Ministro da Informação da época, Raphael Ghenda, ao afirmar, em 1997, que “o governo da República Democrática do Congo não aceita ajuda passando por organizações não governamentais ou qualquer outra instituição. Toda a ajuda deve ser diretamente dirigida a ele” (REYNTJENS, 2009, p. 157, tradução nossa). Como Mobutu, Kabila perseguiu os partidos políticos, jornalistas e líderes da sociedade civil. Assim, a esperança e o sonho do povo congolês naquele que seria o salvador da pátria se transformou em decepção e retrocesso, além da falta de liberdade dos cidadãos. Ou seja, embora não tenha declarado o Congo como sua propriedade, repetiu a mesma postura do seu predecessor.

Alguns avanços foram pontuais, como o pagamento de salário ao exército, a criação da força de intervenção policial rápida (*Police d'intervention rapide*), a reestruturação do corpo de bombeiros e a reforma monetária que introduziu a moeda (o franco congolês) para controlar a inflação, possibilitando o crescimento do PIB de 3,4% para 9,1%, em 1998 (REYNTJENS, 2009).

Nesse cenário, em 1998, Ruanda e Uganda apresentaram a Kabila o custo do apoio recebido anteriormente. De um lado, o presidente ugandês, Yoweri Museveni, estabeleceu empresas no território congolês que exploravam os recursos naturais e exportavam para o seu país. Turner (2007, p. 40) lembra que suas “aeronaves começaram a voar para o Congo a partir dos aeroportos militares de Entebbe (Uganda) e Kigali (Ruanda), transportando armas, equipamentos militares, soldados e mercadorias”, além de saques cometidos pelas tropas ugandesas contra a população local (LAMB et al., 2012). Já Ruanda constituiu um escritório para gerenciar os produtos pilhados e os valores eram revertidos para financiar a guerra no Congo contra os rebeldes remanescentes.

Diante desse contexto, as relações de Kabila com os aliados se deterioraram e desencadearam a segunda guerra do Congo. A insatisfação e a pressão da população congoleza contra a presença das tropas estrangeiras no país despertaram o sentimento de rivalidade histórica anti-ruandês da época colonial. Junto a isso, Ruanda e Uganda se negaram a se retirarem do território congolês, alegando que a segurança de seus países dependia da sua presença naquele local, que grupos como os Interahamwe perseguidos pelo genocídio deveriam ser desmantelados e que Kabila descumpriu o acordo estabelecido em 1997, após a queda de Mobutu (LAMB et al., 2012). Logo, ambos os países argumentaram que

as novas *Forces armées congolaises* (FAC) e o RPA⁴⁸ deveriam realizar uma campanha conjunta contra o Mai-Mai e o Interahamwe, particularmente na região de Masisi... foram celebrados acordos de segurança com Uganda e Burundi, enquanto outro acordo previa o treinamento de Uganda para o corpo de oficiais da polícia congoleza (REYNTJENS, 2009, p. 145, tradução nossa).

Do ponto de vista prático, as operações realizadas pelas tropas estrangeiras eram contraproducentes. Realizavam ações como a substituição de lideranças locais congolezas por ruandesas em Rutshuru, Nyiragongo, Masisi e Walikale, prisões arbitrárias, furtos à população local, assentamento de famílias ruandesas e ugandesas. Ademais, havia relatos de violação de direitos humanos, atos que instigaram a revolta contra os estrangeiros e contra o regime de Kabila, como o episódio de 26 de maio de 1997 quando o exército ruandês matou e feriu centenas de pessoas. O rompimento da parceria veio com a confirmação destes atos.

No início de setembro de 1997, a equipe enviada pelo presidente Kabila relatou assassinatos em grande escala pelo RPA nas zonas de Kalehe e Masisi. Vários milhares de civis foram supostamente mortos por ‘militares tutsis’ em vingança pelos ataques de Bembe contra ‘oficiais tutsis’ na zona de Fizi-Baraka. O relatório mencionou ‘limpeza étnica’ realizada por ‘homens fortemente armados de etnia tutsi’, supostamente de Ruanda. Essas operações noturnas não pouparam ninguém: homens, mulheres, idosos e crianças foram o alvo, e aldeias inteiras foram totalmente queimadas (REYNTJENS, 2009, p. 152, tradução nossa).

Kabila ordenou a saída das tropas estrangeiras, considerando que estas estavam apoiando grupos rebeldes e incitando a violência entre ruandeses e congolezes de origem ruandesa (AUTESSERRE, 2010b; OPPONG; WOODRUFF, 2007). Em sua defesa, os antigos aliados acusaram Kabila de ter incluído rebeldes dissidentes do genocídio em Ruanda nas FAC (OKOWA, 2007). Nesse período, houve a expansão de uma série de grupos locais e estrangeiros, com destaque ao *Mouvement pour la Libération du Congo (MLC)*, criado e liderado por Jean-Pierre Bemba e apoiado por Uganda⁴⁹, em 1998. No ano seguinte, o MLC realizou ataques e confisco de café na província de Equateur (TURNER, 2007).

Outro grupo proeminente foi o *Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD)*, criado e sustentado por Ruanda, composto pela coalizão de “ex-mobutistas, membros descontentes da AFDL, líderes da oposição que haviam sido presos e torturados pelos serviços de Kabila [...]” (BERWOUTS, 2017, p. 19, tradução nossa). O grupo também foi ator ativo no processo de exploração, controle e gestão dos recursos ilegais durante a segunda guerra do Congo (TURNER, 2007; LAMB et al., 2012). Posteriormente o grupo se dividiu em RCD-

⁴⁸ A sigla em inglês que designava o Exército Patriótico de Ruanda. A capacidade de ação do RPA em detrimento do tamanho de Ruanda fez com que o país fosse considerado “um exército como um estado, ao invés de um estado com um exército, e emergiu como um fator importante de instabilidade regional” (REYNTJENS, 2009, p. 4, tradução nossa).

⁴⁹ O apoio ugandês foi resultado de conflito de interesse entre Uganda e Ruanda em 1999 que levou ao rompimento da aliança e gerou a desintegração da RCD (AUTESSERRE, 2010a).

Goma (RCD-G) e RCD-Kisangani por desacordos na liderança e, na sequência, originou mais três novos grupos: RCD-Original, o RCD-Nacional e o RCD-*Populaire* (AUTESSERRE, 2010). Segundo Autesserre (2010), em agosto de 1998 iniciou-se a Segunda Guerra do Congo, e o RCD-G e o MLC se tornaram os principais grupos armados durante as guerras internas até se tornarem partidos políticos no pós-acordo de paz de 2003.

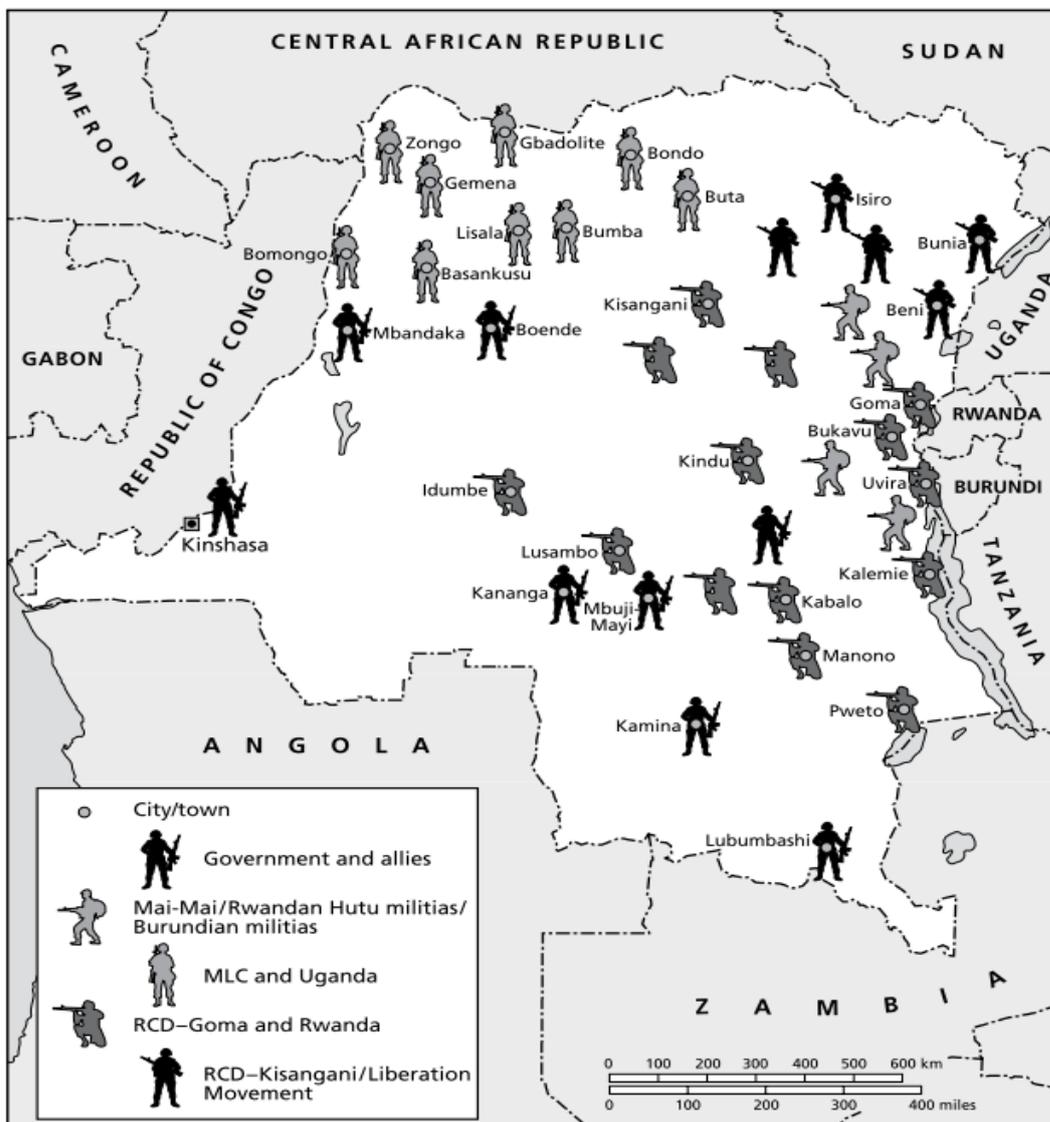
A guerra envolveu rebeldes anti-Kabila, Ruanda e Uganda, com apoio do Burundi, e do lado do governo congolês estavam Angola, Namíbia, Chade, Líbia, Zimbábue (BERWOUTS, 2017; MUNANGA, 2008; TURNER, 2013b, 2007; AUTESSERRE, 2010). De acordo com Berwouts (2017), o apoio ao governo veio de praticamente todos os Estados-membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e de outras regiões do continente. Além disso, Oppong e Woodruff (2007) argumentam que a falta de condições internas e de proteção do governo incentivou muitos congolese a ingressarem nos grupos armados como uma forma de sustento e sobrevivência, principalmente a população das zonas rurais dominadas por estes beligerantes. Kabila não conseguiu manter o controle do país e o número de novos grupos rebeldes se multiplicou rapidamente, provocando a desconfiança dos seus aliados africanos contra a sua administração.

Dois fatores merecem atenção para compreender tais acontecimentos. O primeiro está relacionado à baixa capacidade de negociação de Kabila, decorrente da dependência em relação às forças estrangeiras e da posição estratégica fornecida aos mesmos, visto que o acesso e a autonomia adquiridos possibilitaram a desestabilização e divisão do país, bem como o surgimento de grupos armados apoiados pelos antigos aliados. Em segundo lugar, fica evidente que o Congo sempre foi cobiçado desde a colonização, inclusive por seus vizinhos. Atrelado ao primeiro fator, este elemento também justifica a dificuldade para encontrar caminhos de negociações pacíficas para os conflitos, pois a economia da guerra era alimentada pela exploração ilegal e desenfreada de recursos naturais e os grupos armados adquiriram autonomia de forma exacerbada.

Durante a segunda guerra, alguns territórios foram dominados pelos grupos armados. Por exemplo, o grupo RCD teve que enfrentar outros grupos rebeldes como o Interahamwe de hutus remanescentes e o *Armée pour la Libération du Rwanda* (ALIR) e depois se juntou à *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR); o Mai, conhecido por sua brutalidade, se aliou ao governo em 1999 e tomou o domínio de algumas partes da região leste, principal reduto de ação dos rebeldes anti-Kabila e aliados; enquanto as províncias de Equateur e parte de Orientale estavam controladas pelo MLC, apoiado por Uganda (BERWOUTS, 2017; AUTESSERRE, 2010).

Ainda, o RCD e o MLC, que não existiam até a década de 1990, se tornaram os principais grupos rebeldes e sua ação se estendeu até se consolidarem como partidos políticos no pós-guerra, em 2003, e ocuparem posições chave do governo. A figura 6 ilustra as áreas ocupadas pelas forças do governo e por grupos armados, na qual fica evidenciado o controle total da região leste pelos rebeldes. Turner (2007) lembra ainda que a segunda guerra foi marcada pela pilhagem e pelo desejo de todos os envolvidos de saquear os recursos do Congo. Segundo o autor, é difícil caracterizá-la como uma guerra civil em razão dos interesses e das influências estrangeiras na RDC. A segunda guerra do Congo totalizou mais de 3,8 milhões de vidas perdidas; instabilidades internas e regionais contínuas na região leste do país, especificamente nas províncias do Ituri e Kivu; declínio econômico, entre outras mazelas (DA SILVA, 2012; REYNTJENS, 2009).

Figura 6 - Distribuição de tropas estrangeiras e grupos rebeldes na segunda guerra do Congo.



3.4 Os caminhos para a paz

O cenário deixado pela segunda guerra congoleza evidenciou a necessidade de um diálogo profundo entre os principais atores envolvidos. Dentre as principais razões que levaram as partes à mesa de negociações estava a pressão da sociedade civil devido às fortes violações dos direitos humanos marcadas por desaparecimento de pessoa, assassinatos em massa, inclusive relatos de limpeza étnica cometidos por ruandesas tutsis em Kalehe e Masisi, no Kivu do Norte, aproximadamente 2000 mortos em julho de 1997 (REYNTJENS, 2009). O autor acrescenta que o nepotismo, violação da propriedade privadas dos congolezes, o regime estatista e a pressão dos atores regionais se somaram aos fatos que resultaram no estabelecimento de um acordo de paz sob mediação dos atores regionais e internacionais. De um lado, Estados Unidos, França, Bélgica, Reino Unido, África do Sul, Zâmbia (país anfitrião), Líbia, representantes da ONU, União Europeia (UE) e da antiga Organização da Unidade Africana (OUA) - atual União Africana (UA). De outro, os participantes das duas guerras: governo congolês, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda, Zimbábue e os principais grupos beligerantes, MLC e RCD, que participaram das negociações e assinatura do acordo de Lusaka, instituído em 10 em julho de 1999 (AUTESSERRE, 2010b; TURNER, 2013b, 2007; OPPONG; WOODRUFF, 2007; REYNTJENS, 2009; VAHTRAS, 2008). Foi o primeiro acordo desde o início das guerras e tinha como objetivo principal, além do cessar-fogo, planejar a retirada das tropas estrangeiras do Congo por meio de um cronograma.

Ao examinarmos os dispositivos do acordo, duas páginas tratam dos aspectos gerais que permitiram o fim das hostilidades. O acordo estabeleceu que o cessar-fogo seria no prazo de 24 horas após a assinatura do documento, considerando todas as dimensões de enfrentamento - ar, terra e mar - e todas as formas de violência contra os civis, sem importar as motivações, de modo a assegurar a proteção dos direitos humanos da população. Ademais, o capítulo um determinou que o cessar fogo seria supervisionado por uma Comissão Militar Conjunta que seria criada até o envio de observadores da Organização das Nações Unidas e Organização da Unidade Africana (COUNCIL, 1999).

Além disso, o acordo estabelecia que a retirada das forças estrangeiras “significará a quebra imediata do contato tático entre as Forças Militares adversárias das Partes deste Acordo em locais onde elas estejam em contato direto até a data e hora efetiva do Acordo de Cessar-Fogo” (COUNCIL, 1999, p. 13, tradução nossa). Entretanto, Uganda se negou a retirar suas tropas, alegando que o acordo não atendia às questões de segurança ugandesas, argumento seguido pela maioria das partes contrárias ao governo. O governo da RDC criticou que a

presença das tropas estrangeiras era uma violação da soberania congolês, além de motivar o surgimento de grupos rebeldes (OKOWA, 2007). Ruanda e Uganda afirmaram que a presença de grupos rebeldes era resultado da incapacidade institucional do Estado congolês e da falta de autonomia político-administrativa, e que a presença de suas tropas agia em legítima defesa dos seus territórios contra eventuais ataques dos grupos armados. Contudo, apesar das controvérsias, ficou estabelecido que as tropas seriam retiradas no prazo de quatro meses, que a ONU enviaria uma missão de manutenção da paz e, posteriormente, se estabeleceria um acordo de transição. Logo, Ruanda se comprometeu em desarmar o grupo Interahamwe (CRISIS GROUP, 1999).

Assim sendo, a Comissão Militar Conjunta, criada pelo artigo 7 do acordo, seria composta por dois representantes de cada parte assinante, com a finalidade de observar o cumprimento do acordo. Tal comissão agiria como facilitadora das negociações, investigaria possíveis violações do acordo, separaria as forças no terreno, estabeleceria os mecanismos de desarmamento dos grupos rivais e o aquartelamento dos mesmos e, principalmente, fiscalizaria a retirada das tropas estrangeiras (NACIONES UNIDAS, 1999). Como abordado no capítulo anterior, nota-se que o acordo buscou, desde o início, acomodar o interesse das partes em conflito, buscando sua resolução. Porém, a resistência dos países vizinhos era evidente, e tal fato também deve ser considerado à luz da fonte de recursos que a RDC representava, em razão de suas riquezas naturais.

Também é importante ressaltar que os atores terceiros, regionais e nacionais, atuaram na criação de mecanismos de resolução de conflitos até a instituição da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), no dia 30 de novembro de 1999, pela Resolução 1279 do CSNU, segunda missão no país depois da ONUC. Embasado no capítulo VII da Carta da ONU, o contingente da MONUC foi composto de 5.537 militares e 500 observadores cujos objetivos gravitavam em torno dos dispositivos do acordo: monitorar a implementação do acordo de cessar-fogo, manter contato com as partes, desenvolver um plano de ação com atividades de desarmamento, desmobilização, reassentamento e reintegração (DDRR), prestar assistência humanitária aos civis e proteger os direitos humanos, facilitar o diálogo entre as partes, dentre outras ações (ONU, 1999). Ou seja, “... supervisionar o desarmamento voluntário e o repatriamento das milícias estrangeiras, e a retirada das tropas estrangeiras” (AUTESSERRE, 2010, p. 49, tradução nossa).

Um dos dispositivos do acordo de Lusaka que nos chamou a atenção foi a ausência de alguns grupos ativos nas primeiras conversações. Por exemplo, a ausência do grupo armado RCD e do Burundi como signatários foi notificado e criticado por Ruanda e Uganda

(REYNTJENS, 2009; KODI, 2008). A observação demonstrou que o acordo foi excludente e não acomodou as partes envolvidas na guerra, situação que o torna potencialmente insustentável, uma vez que estes atores tiveram participação direta durante a guerra. Ou seja, houve falha nas medidas de acomodação dos atores, naquele que é considerado o primeiro passo no caminho para a paz.

No campo militar, os termos gerais do acordo podem ser resumidos em: retirada das forças, respeito à soberania congoleza, igualdade de direitos e proteção a todos os grupos étnicos presentes no país, controle fronteiriço e do tráfico ilegal de armas, estabelecimento de uma nova administração do Estado e formação de um exército nacional reestruturado (NACIONES UNIDAS, 1999). Ainda que pouco explorada nesse acordo, a reforma do setor de segurança seria uma das atividades-chave, tendo em conta o histórico conflituoso do país e a fragilidade institucional. Questionamos se esta pauta não foi inserida no acordo em razão da pouca expressividade do tema diante os interesses dos atores internacionais.

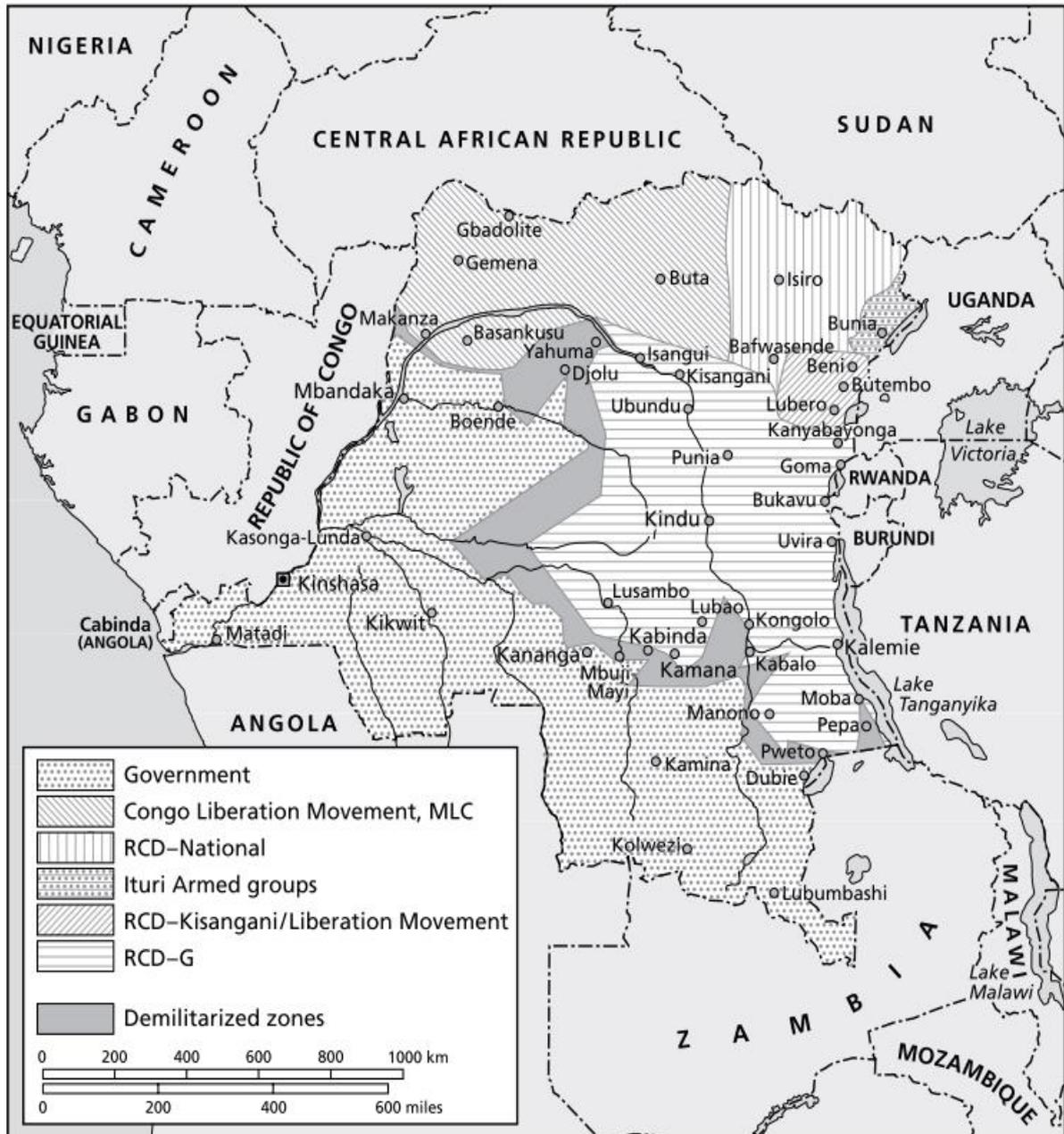
Do ponto de vista formal, o acordo se enquadra na média da quantidade de dispositivos encontrados em documentos do mesmo tipo e considerados condizentes para o início de um processo de paz, inclusive abarcando um calendário bem estabelecido para a implementação. Entretanto, na prática, os resultados foram adversos. Berwouts (2017) lembra que a implementação do acordo foi dificultada, em parte, porque Laurent Kabila não tinha boa relação com os atores internacionais, além da sua desconfiança em relação aos ex-aliados e grupos rebeldes que resistiram em largar armas na ausência de compensações e benefícios. Logo, a desconfiança persistiu sobretudo na demonstração de poder e de força dos beligerantes contra o governo. O acordo fracassou e o país mergulhou em conflitos violentos no curto prazo, principalmente na região leste, controlada pelos grupos rebeldes estrangeiros nas fronteiras com Ruanda e Uganda (AUTESSERRE, 2010). Novamente, o país ficou dividido, o sul e oeste sob autoridade do governo, e as demais regiões sob tutela dos grupos rebeldes.

(...) uma guerra por procuração grassou nas províncias do leste, por **trás da linha de cessar-fogo** determinada pelo acordo de Lusaka. O Kivu do Sul, a maioria do Kivu do Norte, Maniema, ao norte de Katanga e parte de Kasai Oriental, que o RCD-G supostamente controlava, eram na verdade um mosaico de enclaves sob o controle de bandos armados rivais. **O RCD-G** e o exército ruandês controlavam as principais cidades, como Goma, Uvira e Bukavu. Enquanto isso, milícias étnicas locais, chamadas Mai, e os rebeldes hutus ruandeses, bem como rebeldes do Burundi e vários outros grupos militares e paramilitares, controlavam partes do campo em um padrão em constante mudança. **A violência severa também afetou Ituri**, um distrito rico em minerais no nordeste da Província Oriental, que **o MLC e Uganda controlaram durante os primeiros anos da guerra** (AUTESSERRE, 2010, p. 50-51, grifo nosso, tradução nossa).

Para Nzongola-Ntalaja (2007), as regiões dos Kivus foram as mais assoladas pelos conflitos. O RCD-Goma cumpria funções estatais nessas áreas e a resistência da sociedade civil em aceitar tal administração resultava em assassinatos e outros crimes. Segundo o autor, surgiram grupos locais apoiados pela população porque as protegiam contra os ataques perpetrados por grupos armados estrangeiros. Todavia, a falta de treinamento e disciplina militar desses grupos fizeram com que se voltassem contra a própria sociedade civil que os apoiavam. A figura 7 mostra a distribuição das forças pelo território congolês, bem como a incapacidade da FAC para defender e conter as ameaças internas e externas que dominavam o país. A proliferação de grupos armados⁵⁰ evidenciou a oscilação entre momentos brandos e violentos, mesmo após o acordo de Lusaka, ou seja, o acordo não criou um ambiente seguro e ficou claro o desmoronamento do governo, que se limitava a proteger a capital, diante das forças opositoras.

⁵⁰ Até 2010, um ano após saída da MONUC, os grupos armados mais ativos no Congo eram : Forças Democráticas para a Libertação de Ruanda (FDLR), Exército de Resistência do Senhor (LRA), Grupos de milícia Mai baseados na comunidade, como Sheka Mayi-Mayi, Alliance Pour le Congo Libre et Souverain (APCLS), Coalizão de Resistência Patriótica Congoleza (PARECO), Allied Democratic Forces/National Army for the Liberation of Uganda (ADF/NALU) (Forças Democráticas Aliadas/Exército Nacional para a Libertação de Uganda), Forças Republicanas Federalistas (FRF), Frente de Resistência Patriótica de Ituri (FRPI), Frente Popular para a Justiça do Congo (FPJC), Movimento de Libertação Independente dos Aliados (MLIA) (AGENCY, 2012).

Figura 7 - Configuração da RDC no pós-acordo de Lusaka



Fonte: Autesserre (2010, p. 50).

A participação direta dos países da região nos conflitos coloca as guerras do Congo na categoria de guerra por procuração e podemos qualificar também como guerra regional. A literatura chama de sistema regional de conflito quando estão presentes aspectos históricos, políticos, transbordamento e intervenção de atores externos, militarização dos refugiados, instabilidade regional, migração e fatores identitários (ANSORG, 2014; GIROUX; LANZ; SQUAITAMATTI, 2009). Essa concepção, ainda pouco explorada, está conectada ao caso congolês porque os conflitos armados perpassam todos os níveis local, nacional e regional, principalmente, com suporte da comunidade internacional. Logo, pode-se ponderar que a

compreensão das instabilidades demanda uma análise sistêmica da regionalização dos conflitos. Segundo Ansorg (2014), o surgimento de um sistema regional de conflito depende da existência de um conflito latente e da multiplicidade de atores envolvidos que o tornam transfronteiriço, com a expansão da violência para os países vizinhos. Conforme a autora, no sistema regional de conflitos a tendência é que os conflitos atraiam atores diferentes que tenham interesses políticos, sociais ou econômicos nos mesmos.

Dentre as razões para a origem do sistema regional de conflitos estão as debilidades das estruturas estatais de segurança na região. Instituições estatais devem ter o poder de controlar e gerenciar os conflitos internos de modo a evitar sua expansão na região; do contrário, a insegurança pode ocasionar a escalada e a difusão dos conflitos. A escalada ocorre pela percepção de ameaça com a insegurança no país vizinho, como, por exemplo, a existência de grupos armados rebeldes que perceberiam um dilema de segurança. Depois, há a difusão ou disseminação geográfica dos conflitos no território vizinho, sobretudo quando este possui debilidades institucionais no setor de defesa e segurança (ANSORG, 2014).

Ambas as situações estão relacionadas ao Congo quando analisados os impactos do genocídio em Ruanda e a fuga de hutus e tutsis entrando pelo leste. A recepção calorosa de Mobutu aos hutus radicais remanescentes do genocídio, considerado por Ruanda e Uganda como uma ameaça à segurança dos seus territórios, provocou a ira dos hutus ao encontrarem aconchego internamente, e, como lembra Ansorg (2014, p. 298, tradução nossa) “em alguns casos, os rebeldes podem até explorar e vender recursos valiosos ou lutar contra grupos armados no novo território”, como foi no leste do Congo onde grupos anti-mobutismo tiveram novos inimigos.

Giroux, Lanz e Sguaitamatti (2009) argumentam haver casos em que o movimento é contrário, o sistema regional de conflito afeta as estruturas internas dos Estados. Assim, as regiões com alto índice de instabilidade ameaçam diretamente as estabilidades dos países vizinhos, fato presente na região central dos grandes lagos africano durante a década de 1990. Além de Ruanda e Uganda, o acordo de Lusaka serviu de pretexto para os outros Estados participantes desarmarem os grupos beligerantes internos que estavam insatisfeitos com os seus governos. Por exemplo, Angola aproveitou o acordo como incentivo para desarmar a UNITA, já o Zimbabué pretendia se firmar como liderança regional na resolução do conflito congolês (CRISIS GROUP, 1999).

Outra razão para o fracasso do acordo de Lusaka foi a incapacidade da comunidade internacional para acionar os meios diplomáticos de forma a pressionar as partes do acordo a cumprirem os dispositivos, sobretudo os grupos rebeldes cujos interesses auferiram alta

magnitude em comparação aos antigos aliados de Kabila (CRISIS GROUP, 1999). Como discutido no capítulo anterior, é papel dos mediadores (terceiros) também agirem na supervisão dos acordos e, em alguns casos de violações ao que foi pactuado, aplicar sanções.

O fracasso do acordo de Lusaka gerou impactos sociais nos níveis nacional e local. Segundo o Crisis Group (1999, p. 5), a atuação de milícias tirou o poder dos líderes locais, em particular no leste, e a “presença de observadores internacionais certamente apoiaria os líderes comunitários comprometidos com a coabitação pacífica e incentivaria seus esforços para se distanciar dos grupos armados”. Provavelmente essa presença tornaria a população menos vulnerável aos ataques dos grupos armados.

Além disso, junto à ruína do acordo, o governo de Kabila fracassou diante da perda do apoio internacional e do controle do território nacional. Entretanto, Kabila resistiu em organizar eleições, como previa o capítulo 5 do acordo que versou sobre o diálogo e reconciliação nacional (COUNCIL, 1999). É importante frisar que a má relação do presidente com os mediadores internacionais e com as partes signatárias do acordo também fragilizou os já combalidos caminhos para a paz, situação que se manteve instável até a subida de Joseph Kabila⁵¹ ao poder em 2001⁵².

Neste capítulo, foi possível observar que a construção do Estado congolês no pós-independência foi sucedida por dois governos ditatoriais. O primeiro, de Mobutu, foi marcado pelo contexto conturbado da Guerra Fria, quando a busca do ocidente por aliados no continente africano ocasionou o assassinato de Lumumba e o apoio ao regime ditatorial de Mobutu por mais de trinta anos. O segundo governo começou no final da década de 1990 com o golpe de Estado de Laurent Kabila, com apoio de terceiros; porém a dependência em relação aos aliados, a má administração e a falta de capacidade negociadora geraram seu declínio, junto ao fracasso do acordo de Lusaka, incapaz de colocar fim à segunda guerra do Congo.

O comportamento de Kabila lembra o conselho de Maquiavel (2001, p. 27-28) de que “os estados que surgem rapidamente, como todas as demais coisas da natureza que nascem e crescem depressa, não podem ter raízes e estruturação perfeitas, de forma que a primeira adversidade os extingue”. Nesse sentido, as falhas de Kabila estavam tanto na forma como chegou ao poder, com auxílio de forças estrangeiras, quanto nas políticas adotadas durante o seu mandato, sobretudo no setor de segurança e estratégico. Além disso, a falta de uma reforma

⁵¹ Para um estudo sobre a biografia de Joseph Kabila indicamos o trabalho recente de Tshimanga (2022) que realiza um estudo biográfico do líder congolês. Nosso foco são as suas políticas de governança no período em análise.

⁵² Laurent Kabila foi assassinado por um dos seus guarda-costas e automaticamente o seu filho Joseph Kabila, assumiu a presidência. A morte levantou suspeitas sobre possível participação dos antigos aliados (BERWOUTS, 2017).

na antiga FAZ enfraqueceu a capacidade estatal ao ceder cargos estratégicos aos estrangeiros. Ademais, para conter os ruandeses, ugandeses e os grupos rebeldes, recorreu novamente às forças estrangeiras. Em suma, talvez por estar exilado, Kabila não aprendeu com os erros de Mobutu e repetiu-os, bem como esqueceu os princípios norteadores das lutas de Patrice Lumumba.

Como seu antecessor, Kabila não demonstrou poder de negociação com os demais atores e corrompeu-se diante dos interesses de atores externos. Ademais, sua ascensão ao poder foi ilegítima, fator que o deixou em insegurança e vigilante o tempo todo. O fornecimento de cargos estratégicos no setor militar revelou a falta de experiência administrativa para comandar o país, colocando espões no seu próprio território, fato que lhe custou a vida e o retorno da instabilidade. E, por fim, no momento das negociações de paz, como apontado pelo aporte teórico, gerou mais desconfiança e dispositivos não foram implementados como previsto no calendário, além de não contemplar todos os atores da guerra.

À guisa de consideração, neste capítulo mostramos a trajetória do reino do Congo até a segunda guerra do Congo. Em linhas gerais, percebe-se que a baixa do reino Congo está relacionada tanto ao fato político-administrativo como ao fator de segurança e defesa, que foram afetadas principalmente quando da morte do rei na batalha de Ambufla contra os portugueses, pois uma das funções do setor militar era proteger o rei, porém o fracasso quebrou toda estrutura e ordem de comando. Além disso, a organização militar e as armas eram incapazes de fazer frente ao poderio bélico do colonizador e se tornou insustentável para assegurar a transição de poder após a morte do rei, que abalou as relações políticas internas e suscitou a ganância pelo poder, favorecendo a expansão dos colonizadores. É importante ressaltar que o comércio de africanos no reino pode ser apontado como causa para o fracasso da força militar, visto que boa parte dos africanos mais jovens e fortes eram os principais alvos deste comércio.

Observou-se também que as instabilidades políticas tiveram início no período pós-independência até o começo dos anos 2000, que culminou no acordo de paz de Sun City. Dentre as guerras civis que marcaram a década de 1990, consideramos que as duas guerras do Congo, embora tenham causado mais de 5 milhões de mortes, não foram classificadas como genocídio. Ademais, o acordo de paz apresentou debilidade desde a fase de conversações até o momento de implementação dos dispositivos, revelando dificuldades para o engajamento das partes em conflito, cujos interesses estavam pautados no lucro, em detrimento de uma RSS consistente, como discutimos no capítulo seguinte.

4 VINHO NOVO EM ODRES VELHOS: JOSEPH KABILA E OS DESAFIOS DA RSS (2003-2016)

Neste capítulo nos dedicamos à análise das dificuldades para a construção do setor de segurança do Estado congolês, bem como das razões para o fracasso da consolidação da paz no período 2003-2016, sob a administração de Joseph Kabila, que inicialmente parecia ter condições para instaurar uma RSS abrangente. Com a discussão apresentada, almeja-se responder à questão central do presente estudo: *por que a RSS no Congo fracassou na consolidação da paz no período 2003-2016?*

Ao analisarmos este período, buscamos entender se houve uma agenda congoleza para a RSS e se ela foi uma proposta dos doadores internacionais. Além disso, pretende-se examinar o desempenho das instituições estatais congolezas ao longo da RSS, visto que tais reformas em situação de pós-acordo de paz, no âmbito da ONU, abrangem tanto a estrutura como a composição das instituições, acopladas à ideia de *statebuilding* (MATIJASCIC, 2018). Matijascic (2018) lembra que as atividades de reforma foram inseridas como parte do escopo das operações de paz no contexto de sua expansão, ocorrida especialmente a partir do lançamento do documento “Uma agenda para a paz”, no início da década de 1990.

Focamos nossa discussão no processo da RSS concernente às estratégias adotadas pelos atores locais e internacionais, nos impasses existentes ao longo da implementação dos dispositivos do acordo que visava a construção de um sistema de segurança estatal na RDC e na identificação dos princípios que fundamentaram a RSS no país. Diferentemente do conceito abrangente do manual do CAD-OCDE, no qual a RSS tem um caráter amplo e inclui uma série de setores, nos limitamos aos setores considerados centrais ao sistema de segurança, especificamente o militar e policial. A partir destes, é possível compreender as dinâmicas da RSS nos âmbitos macro e micro, sobretudo nas regiões mais vulneráveis, sendo estas as cidades do leste do país. Reside nos setores militar e policial a responsabilidade pela provisão de segurança aos cidadãos e pelo controle do estado de violência, traduzido na proteção dos civis. Entendemos que o estudo de tais aspectos no período dos dois mandatos de Joseph Kabila é crucial para entender as instabilidades enfrentadas pelo governo de Félix Tshisekedi⁵³, uma vez que a dificuldade para desmobilizar os grupos rebeldes ainda afeta a sociedade congoleza, indicando o fracasso da RSS.

⁵³ Para uma análise detalhada do sobre o governo de Tshisekedi indicamos os textos de: INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2019; WOLTER, 2019; NTUNG, 2019.

Este capítulo começa com uma análise do cenário pós-acordo de paz e a RSS, considerando a atuação dos doadores internacionais no processo de reconstrução do Estado, bem como as condições locais para a RSS, em especial no exército e na Polícia Nacional Congolesa. Além disso, apresenta o panorama histórico da formação do campo militar congolês nos diferentes governos, de modo a proporcionar um estudo sobre a institucionalização e RSS no governo de Joseph Kabila. Por fim, discutimos quais foram os resultados da RSS e seus reflexos no atual estado de violência do Congo, ou seja, até que ponto a presença dos atores internacionais foi fundamental, uma vez que o objetivo da MONUSCO é consolidar uma paz que não foi minimamente estabelecida.

4.1 O pós-acordo de paz e o processo de transição da RDC

Após a morte do seu pai, Laurent Kabila, em 2001, a ascensão de Joseph Kabila à presidência foi automática. No poder, sua primeira tarefa foi renegociar com os principais beligerantes um novo cessar-fogo e tentar pôr em prática o acordo de Lusaka. Após várias rodadas de negociação, com apoio da ONU, UA e países da região, o diálogo resultou no documento final assinado na cidade Sun City, África do Sul, no dia 1 de abril de 2003, que instituiu o *Global and All-Inclusive Agreement*, também conhecido como Acordo de Sun City, cujo objetivo central era redesenhar os caminhos para a paz de forma coletiva, com base no acordo anterior, e criar um governo de transição (AUTESSERRE, 2010; TCHINHAMA, 2017; TURNER, 2013; OPPONG; WOODRUFF, 2007; MCCALPIN, 2002; KODI, 2008).

Além das instituições supracitadas, Mlambo e Adetiba (2019) lembram que a África do Sul foi importante nas negociações e apresentou propostas para o compartilhamento de poder entre as partes. Ao contrário de seu pai, Joseph Kabila conseguiu negociar um acordo de paz com os principais grupos armados envolvidos na guerra, fato que elevou a sua imagem internamente, além do apoio da comunidade internacional. Dessa forma, se tornou a nova figura da política do país.

O acordo de Sun City representou o mais avançado processo de negociação de paz realizado desde o início das hostilidades, obtendo importante convergência em prol de um consenso nacional para a transição pacífica e por meios democráticos, fato que reforçou a proposta do seu predecessor para uma reforma constitucional (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Em 2002, dois acordos pavimentaram o caminho para Sun City: o acordo de Pretória, assinado no mês de julho entre o Congo e Ruanda; e o de Luanda, de setembro, entre Congo e Uganda. Tais esforços consolidaram a proposta de retirada das tropas estrangeiras do território

congolês, sendo substanciais na consolidação dos interesses dos atores regionais (AUTESSERRE, 2010). É importante ressaltar que tal feito foi um marco importante na história conflituosa do país, visto que Laurent Kabila havia sido incapaz de negociar uma agenda para a retirada das tropas estrangeiras do território congolês.

A partir do acordo instituíram-se programas que resultaram na criação de um governo de transição no mesmo ano. Previa o fim das hostilidades, a RSS e a criação de um exército nacional integrado, junto aos processos de reconciliação nacional e construção da paz. Além disso, estabelecia o prazo de 24 meses para a organização de eleições livres e transparentes e a instituição de um novo ordenamento político. Em síntese, cinco objetivos marcaram as atividades do governo de transição: 1) reconstruir a paz, 2) restaurar a ordem e autonomia do Estado, 3) reconciliar as partes envolvidas no conflito armado, 4) realizar a RSS e criar um exército integrado, com a ajuda dos atores internacionais e regionais da MONUC, e 5) organizar as eleições em 24 meses, para estabelecer um governo democrático e novas estruturas estatais (ACORDO DE SUN CITY, 2003).

Em razão de seu protagonismo nas negociações, Joseph Kabila se credenciou para assumir a presidência do governo de transição instituído em 2003, assinalando uma transição histórica da guerra para a paz. Nesse contexto, o governo de transição foi composto por um presidente e quatro vice-presidentes representantes das principais partes signatárias.

Constituiu-se um governo de partilha de poder para efetivar a transição e indicar que a reconciliação nacional estava se construindo com base na representatividade e compromisso com a paz. Na avaliação de Kodi (2018), se por um lado a partilha de poder limitou a autonomia do presidente, por outro criou um cenário propício para a corrupção generalizada, visto que as nomeações para os cargos políticos e estratégicos eram feitas pelos vice-presidentes, que privilegiavam pessoas de seu interesse, em um processo com pouca ou nenhuma transparência. Ademais, o autor lembra que as pessoas nomeadas

só prestavam contas a seus líderes, aos quais também eram conferidos plenos poderes para removê-los. Isto criou uma estranha situação na qual o chefe de Estado e seus quatro vice-presidentes não podiam ser sancionados pelo Senado ou pela Assembleia Nacional durante a transição. Os ministros podiam ser convocados por uma das câmaras para responder a perguntas sobre seu desempenho. O poder de sancioná-los permaneceu com os líderes das 'partes' aos quais eles respondiam exclusivamente (KODI, 2008, p. 26, tradução nossa).

A partilha de poder, em grande medida, criou a base para a corrupção no governo de transição, fator que impedia, por exemplo, o avanço no tema da justiça de transição. O governo estava dividido e os cargos viabilizaram o abuso de poder, visto que “garantiu imunidade a

todos os titulares de cargos, desde que mantivessem boas relações de clientela com seus líderes” (KODI, 2008, p. 26). Ademais, Da Silva (2012) observa que a opção por um modelo de partilha de poder abrangente, mediante a ausência de um vencedor na guerra, fez com que, no caso congolês, os beligerantes fossem incluídos nas estruturas de governança da transição, como premissa do processo de reconciliação nacional.

Entretanto, Kodi (2018) questiona a legitimidade e funcionalidade de tal processo de reconciliação e governança inclusiva, pois os quatro vice-presidentes da transição estavam mais preocupados em manter suas influências nos ministérios visando as eleições e, portanto, benefícios pessoais. Enquanto isso, a questão da RSS do Estado e a segurança da população foram deixadas para o pós-eleições porque era preciso sustentar as tropas ativas e preparadas, como descrito por Kodi (2008, p. 27, tradução nossa):

A maioria dos antigos beligerantes - incluindo Joseph Kabila e os vice-presidentes Azarias Ruberwa e Jean Pierre Bemba - manteve um número considerável de seus melhores soldados fora do processo de integração do exército nacional. De acordo com os números de um relatório da *Swiss Peace*, a guarda presidencial do Presidente Kabila incluiu até 15.000 soldados mantidos fora do processo de integração das forças de segurança. O Vice-Presidente Bemba teria cerca de 2.000 soldados em Kinshasa e na província de Equateur sob seu comando direto. Acredita-se que o Vice-Presidente Ruberwa poderia contar com a lealdade de entre 11000 e 20000 soldados do antigo exército do RCD - Goma, espalhados principalmente nas províncias do Kivu Norte e Sul, mas também nas províncias de Maniema, Orientale e Kasai Oriental. Um de seus ex-comandantes, Laurent Nkunda, teria 2000 soldados do antigo exército do RCD-Goma sob seu controle no Kivu Norte.

Diante do exposto, verifica-se que os arranjos estabelecidos nos acordos de paz permitiram a continuidade de um sistema de desconfiança entre as partes e a segurança da população não foi prioridade no primeiro momento. Nesse sentido, o Congo encarou os desafios para lidar com o estado de violência durante o processo de implementação do acordo, pois as partes ainda estavam armadas, ou seja, não havia uma instituição capaz de garantir a segurança da população no período de transição. Conforme apresentado no quadro 1, é possível observar, de forma sintética, a trajetória das crises e conflitos armados no Congo até 2003, ano da criação do governo de transição e sua extensão nos anos subsequentes.

Quadro 1 - Conflagrações no Congo: da independência ao Acordo de Paz

Conflagração	Principais atores	Mortes	Causas Principais
Crise do Congo (1960-1965)	Mercenários belgas, forças armadas belgas e estadunidenses, ONUC, Guevara (Cuba)	200 mil	Descolonização; secessão de Katanga e Kasai; Instabilidade institucional
Primeira Guerra do Congo (1996-1997)	AFDL e FAZ, Ruanda, Uganda, Burundi e Angola	200 mil	Colapso Econômico/Regime de Mobutu; Conflitos nos Grandes Lagos da África Central; Rivalidade franco-americana.
Segunda Guerra do Congo (1998-2003)	Ruanda, Uganda, Burundi, MLC, RCD-Goma, RCD-K/ML. Angola, Zimbábue, Namíbia, Chade, Sudão, Interahamwe, ex- FAR, Mai Mai.	3,8 milhões	Continuidade da instabilidade nos Grandes Lagos; Rompimento de L. Kabila com Ruanda e Uganda
Estado de Violência (2003-...)	FARDC, Forças armadas de Ruanda e Uganda, MONUC, UPC, FNI, FDLR, CNDP, Mai, LRA, M23	1,5 milhão	Falta de definição militar da segunda guerra; Acúmulo do declínio econômico desde a década de 1970; Autonomia de milícias proxy; Atuação de companhias mineradoras.

Fonte: Adaptado de Da Silva (2012, p. 46).

Conforme apresentado, uma das primeiras medidas do governo de transição foi acomodar as partes beligerantes na administração do país. Em termos práticos, o governo tinha como missão preparar as condições para realizar as eleições pós-acordo. Entretanto, a sociedade civil local teve pouquíssimo espaço de atuação neste novo cenário fragilizado pela permanência da violência no país. Tchinhama, Toledo e Bigatão Puig (2021, p. 105) argumentam que, dos objetivos estabelecidos no acordo de Sun City e estruturados no governo de transição, a democratização via eleições claramente foi priorizada. Assim, argumentam que “os problemas da democratização do Congo são expressões do fracasso do modelo liberal de construção da paz, sobretudo ao marginalizar as dinâmicas da sociedade local imersa em um ambiente de insegurança e instabilidade política”. Segundo os autores, para atender os requisitos dos doadores internacionais durante a implementação do acordo de Sun City, o governo de transição tinha como incumbência preliminar a:

- (1) adoção de uma constituição de Transição; (2) estabelecimento da reforma do setor de segurança por meio do programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) de ex-combatentes de grupos armados; (3) criação da Comissão Eleitoral Nacional Independente (CENI); (4) formação de um exército integrado; e (5)

reconstrução de cidades destruídas (TCHINHAMA: TOLEDO; BIGATÃO 2021, p. 108).

Na prática, a implementação dessas políticas seria de responsabilidade dos atores locais, porém tiveram influência direta dos atores internacionais em múltiplas dimensões. A primeira dificuldade do governo de transição foi a reforma da constituição de transição, quando questões identitárias como a nacionalidade congoleza não foram atendidas, sequer colocadas em pauta. Como apresentado anteriormente, o tema dos descendentes ruandeses teve seu auge na década de 1990, tornando-se uma importante fonte de conflito. Silenciada durante as ditaduras, a questão da nacionalidade foi negligenciada e a reforma do governo de transição passou a considerar congolês nato aquele que pertencente aos grupos étnicos congolezes após a independência, ou seja, descendentes de ruandeses e ugandeses migrantes, mesmo nascidos no território congolês, não tinham direito à nacionalidade (TURNER, 2007; 2013).

A definição do sistema eleitoral permeou todo o período de transição devido à pressão dos atores internacionais (TCHINHAMA; TOLEDO; BIGATÃO PUIG, 2021). O país considerou o sistema de representação proporcional adequado para a realidade congoleza, porém foi catastrófico tanto para a população local como para os partidos políticos⁵⁴, apesar da criação do Comitê Internacional de Apoio à Transição para institucionalizar o governo de transição na redação da nova constituição (AUTESSERRE, 2010; DIZOLELE; KAMBALE, 2012). Esses atores:

supervisionaram **de perto a redação da nova constituição, a organização das eleições e vários processos legislativos** - todos principalmente em questões de soberania nacional [...]. Eles **‘corrigiram’ os vários rascunhos julgados muito antidemocráticos**. Garantiram que os representantes congolezes seguissem devidamente o ‘conselho’ internacional (**incluindo ameaças de cortar toda a ajuda caso os políticos congolezes permanecessem firmes em suas posições**) e colocaram ‘especialistas’ em várias instituições para ajudar com o lado técnico do processo. (AUTESSERRE, 2010, p. 223, grifo nosso, tradução nossa).

As informações de Autesserre (2010) chamam atenção visto que a pesquisadora realizou trabalho de campo baseado em entrevistas, com congolezes e autoridades políticas e diplomáticas da missão de paz no Congo. Conforme a autora, prevaleceu a falta de autonomia do governo de transição para pensar reformas constitucionais que atendessem à realidade local, uma vez que as questões fundamentais para construção de uma reconciliação nacional mais

⁵⁴ Muitos partidos políticos eram “formados por ex-grupos armados convertidos em partidos, ausentes de experiências políticas... Somado a este quadro estavam os altos índices de analfabetismo, corrupção, desconfiança nas instituições estatais e a acentuada divisão nacional entre as regiões leste e oeste” (L. TCHINHAMA et al., 2021, p. 112).

inclusiva e realista foram marginalizadas. Assim, a constituição se propunha atender aos interesses dos atores internacionais.

Ao refletir sobre a crise no leste do Congo, Lemarchand (2009) chamou de “vazio institucional” a ausência de instituições com capilaridade para tratar questões da esfera nacional à local. Importante notar que, historicamente, a lealdade aos políticos se sobrepôs às instituições nos regimes autoritários no país. Assim sendo, a corrupção, a lealdade política, a rivalidade étnica e a incapacidade institucional nutriram mais uma crise no país, resultando no insucesso do processo eleitoral realizado em 2006.

O pleito de 2006, no qual Joseph Kabila obteve seu primeiro mandato, é considerado um marco da primeira eleição “democrática” na história do país após as duas guerras. No entanto, o processo eleitoral enfrentou diversos problemas no seu curso, tais como questões de logística, falta de infraestrutura, registro, educação eleitoral para a população, monitoramento dos observadores internacionais e as falhas institucionais da Comissão Nacional Eleitoral (CNE). A pressão para a realização das eleições deixou de lado a realidade do país, tanto nos aspectos de infraestrutura local como de informação. Autesserre (2010, p. 241) ressaltou que o desconhecimento do processo eleitoral pela população ficou evidente na declaração de um congolês que compreendia que as eleições “selecionariam o chefe tradicional da parte sul do território de Lemera, onde ela morava, e que todos os chefes tradicionais mais tarde elegeriam o presidente”.

Tchinhama, Toledo e Bigatão Puig (2021, p. 116) recordam que muitos partidos políticos argumentaram que havia “(...) falta de neutralidade e competência da CENI, unilateralidade e ilegalidade por parte da comissão ao determinar a data da eleição, favorecendo a Joseph Kabila e ao Partido PPRD, e a má distribuição dos principais membros da CENI”, fato que levou à contestação dos resultados eleitorais do primeiro turno.

Entre as tropas de Jean Pierre Bemba e a guarda da presidência de Joseph Kabila, conforme Cravino (2007, p. 8), houve “... confrontos que acabam por ser mitigados com a intervenção das forças internacionais (MONUC/EUFOR) e que, por sua vez, atuavam com o apoio das Forças Armadas Congolesas (FARDC)”. Dentre as razões para a reação, alega-se a corrupção e o uso de meio subversivo contra os adversários, manipulação e uso da guarda presidencial para “(...) atacar canais de televisão privados de propriedade de Bemba. Kabila estava claramente disposto a usar a violência para minar a independência da imprensa, em uma tentativa de melhorar sua própria posição” (MATTI, 2010, p. 48). Conforme a autora, atos antidemocráticos e corrupção reapareceram na política congoleza.

Por seu turno, Dizolele e Kambale (2012) observam que a participação dos atores internacionais no pleito eleitoral foi resultado de um consenso entre os atores internacionais e as elites locais. Na tentativa de se auto inocentarem, os atores internacionais argumentaram que as falhas institucionais e a violação dos princípios democráticos eram de responsabilidade do governo de transição. Logo, para os atores internacionais, a boa governança e transparência eram fundamentais para (re)construção de instituições democráticas e as falhas na consolidação da paz estavam acopladas à falta de vontade da elite política do país. Para esses atores, a falta de condições internas e de segurança básicas para a realização das eleições foram banalizadas tanto nas eleições de 2006 como em 2011, que reelegeu Joseph Kabila.

Segundo Dizolele e Kambale (2012), a reeleição de Kabila foi assinalada por falhas institucionais e irregularidades, como falta de cédulas eleitorais, problemas com o cadastro dos eleitores, além de protestos e violência no dia da votação, inclusive com relatos de ameaças aos eleitores por parte das milícias na região leste para votarem em Kabila. Os autores completam que observadores internacionais alegaram a falta de credibilidade nas eleições de 2011 tanto na gestão do processo quanto na apuração dos resultados, fato que “(...) comprometeu a integridade da eleição que foi repleta de deficiências jurídicas, técnicas e logísticas do início” (DIZOLELE; KAMBALE, 2012, p. 111, tradução nossa). Com isso, o novo mandato de Kabila foi considerado ilegítimo e novamente a RDC estava mergulhada em crises e instabilidade.

Adicionalmente, ainda conforme Dizolele e Kambale (2012, p. 115, tradução nossa), os atores internacionais também contribuíram para a crise institucional, pois “o apoio financeiro da comunidade pública internacional para as Forças de segurança da RDC certamente encorajou pouca mudança e pode ainda ter sido interpretado por membros de instituições de segurança como uma carta-branca implícita para a repressão contínua”.

Nesse sentido, concebe-se que para a comunidade internacional o importante era a eleição de um presidente e de um governo que fosse reconhecido internacionalmente, independentemente das condições e do clima gerado. Qualquer questionamento sobre o processo eleitoral era visto como uma ameaça à democracia. Os atores internacionais percebiam as manifestações dos opositores como uma afronta à segurança do Estado e, por conseguinte, passaram a apoiar Kabila no uso de meios repressivos que o mesmo empregava contra os opositores. Em síntese, a eleição para o segundo governo de Kabila ilustra a fragilidade institucional do país e o posicionamento no mínimo questionável dos atores internacionais. De acordo com Dizolele e Kambale (2012, p. 119, tradução nossa) “se a RDC deseja reconstruir suas instituições democráticas e infraestrutura econômica, deve ter uma governança boa e transparente. Restaurar a integridade do processo eleitoral é um primeiro passo crítico”.

Ao analisar as sociedades saídas de conflitos armados e suas dinâmicas, Lake (2017) argumenta que a fragilidade das instituições geralmente está ligada ao papel desempenhado pelas elites políticas que instrumentalizam a seu favor novas instituições em vários setores para maximizar a sua sobrevivência no poder, ao invés de atuarem com base na imparcialidade. Nessa lógica, as instituições se tornaram um reduto para as elites reproduzirem os mesmos comportamentos do período de guerra, por meio de medidas que acabam exacerbando a insegurança. Na mesma linha de reflexão, Wolters (2019) lembra que a CENI e o Tribunal Constitucional Congolês foram politizados e as suas ações não passaram credibilidade aos processos eleitorais, como, por exemplo, “a interpretação da Corte sobre o estatuto jurídico da presidência de Kabila, em dezembro de 2016, é um dos elementos mais notáveis e críticos em como ela ajudou Kabila no cargo para além do término do seu mandato” (WOLTERS, 2019, p. 4, tradução nossa). O autor completa que o Tribunal Constitucional atuou em favor de Joseph Kabila, pois violou a regra quanto à necessidade de pelo menos sete dos nove juízes para aprovarem o adiamento das eleições, sendo que apenas cinco juízes haviam sido favoráveis. Logo, a legalidade da decisão foi questionada (WOLTERS, 2019).

Ao analisar o caso congolês, Lake (2017) entende que algumas elites deixavam de participar de projetos de institucionalização quando seus interesses políticos eram ameaçados, uma vez que o grau de desconfiança entre os atores estava diretamente ligado à ausência de instituições imparciais. Como analisado no primeiro capítulo, a incerteza ocorre sobretudo quando o fim dos conflitos não acontece por vitória militar, cenário em que o desengajamento das partes no cumprimento do acordado é potencialmente maior.

Em síntese, o insucesso enfrentado pelo governo de transição trasladou da reforma constitucional para o campo operacional do processo eleitoral. Considerando o histórico de três décadas de ditadura, seguidas por duas guerras sangrentas, a realização de eleições no curto prazo não significava a democratização do país e a resolução de todos os problemas que uma sociedade em transição precisa enfrentar. Com isso, o contexto em que a RSS se processou era de fragilidade institucional, a exemplo das tentativas da elite política para obstruir a investigação de denúncias de violações aos direitos humanos cometidas por grupos armados aliados em tempos de guerra (LAKE, 2017).

Neste ponto, é necessário inter-relacionar o processo de democratização do país e a RSS. Diante das deficiências institucionais e normativas elencadas, a preocupação com o setor de segurança chamou atenção durante a transição. Na observação de Tchinhama, Toledo e Bigatão Puig (2021, p. 114), “a falta de capacidade e condições institucionais no setor de segurança impossibilitou a proteção da população nas regiões de Goma (Kivu do Norte), Bukavu (Kivu

do Sul), Kalemie (Katanga do Norte) e Bunia (Ituri)” controladas por grupos armados excluídos do acordo de paz de Sun City. Na mesma linha, Gaynor (2016, p. 201, tradução nossa) apontou como um ponto essencial do fracasso da implementação do acordo o foco demasiado nas elites políticas que, segundo o autor, “fortaleceu o poder dos rebeldes e combatentes, aumentando assim a vulnerabilidade e a insegurança da população”. Assim, a preocupação com nível macro em detrimentos, do nível micro fez com que as zonas mais frágeis aos ataques dos grupos armados fossem marginalizadas. O autor completa que a preocupação dos políticos era com os cargos públicos na capital, Kinshasa.

Vale frisar que o processo eleitoral transcorreu em um cenário de insegurança e a presença da MONUC, na época, foi insuficiente para proteger a população. Dentre as funções da missão de paz da ONU estavam a observação do cumprimento do acordo de paz de Sun City, o auxílio à realização das eleições e à RSS (LUTHULI, 2016; MOBEKK, 2009). Mobekk (2009) destaca que a falta de coordenação entre os atores externos e doadores no setor militar - concernente ao poder de comando e organização do exército -, os financiamentos atrasados, a falta de equipamento e a corrupção estiveram na base do insucesso da MONUC, que não obteve avanços significativos na RSS. Por exemplo,

no interior do país, a população vivia momentos dramáticos pelos ataques promovidos por Laurent Nkunda, conhecido no território por General Nkunda ... dissidente do Exército congolês em junho de 2004 por não aceitar a nomeação de comandantes militares de tribos que não pertenciam à sua (tutsi congolês descendente de ruandeses) (CRAVINO, 2007, p. 8, grifo nosso).

Observa-se que o processo de implementação do acordo de paz foi repleto de percalços e que as partes signatárias ainda mantinham capacidade de mobilização, característica que reflete o tipo de arranjo de paz obtido no Congo. Tal situação se difere sobremaneira dos acordos instituídos após uma vitória militar, que instituem a paz de forma impositiva ao adversário, tirando o poder de ação militar, domínio e controle total sobre o mesmo (MASCHIETTO, 2016; ARIAS NETO, 2018). Por seu turno, Brancati e Snyder (2013) reforçam que eleições realizadas logo após os acordos de paz têm mais chances de sucesso quando um dos lados está desarmado ou quando há uma vitória militar, manutenção da paz e divisão de poder. Já Da Silva (2012) reforça que, após as eleições, o Congo entrou em estado de violência, ao invés de seguir no processo de consolidação da paz.

Dessa forma, aferimos que o estado de violência instaurado após as eleições pode ser compreendido a partir de dois elementos centrais: as falhas na implementação do acordo de paz no que tange à RSS e o formato do fim da segunda guerra do Congo. Apesar do acordo

reconhecer a necessidade de um processo de integração de grupos militares e paramilitares no novo exército congolês, FARDC⁵⁵, o documento indicou o período para a realização RSS de forma vaga, recomendando apenas que “o mecanismo será colocado sob a autoridade das instituições políticas de transição que emergirão do Diálogo Intercongolês” (INTER-CONGOLESE DIALOGUE, 2003, p. 32, tradução nossa) e que abrangeria somente a FARDC, RCD e do MLC. Fica evidente que o governo de transição pouco se dedicou à RSS, visto que estava mais preocupado com a realização da eleição tanto para atender seus próprios interesses, quanto às pressões dos atores internacionais, ávidos por declarar o país como um caso de sucesso de democratização. Além disso, notamos que o acordo de Sun City não foi inclusivo, pois marginalizou os demais grupos armados menores que estavam ativos às vésperas da assinatura.

Diante deste contexto, o processo de construção de instituições pós-conflito no setor de segurança e defesa no Congo foi posto em segundo plano, desconsiderando todo o histórico de violência ocorrida no país, que dificilmente seria resolvido, ou ao menos abordado, por meio da realização de eleições. Nota-se que a proteção do presidente da república desde o golpe de Estado guiou boa parte da política de defesa e segurança. Entretanto, por sua natureza complexa, a RSS é um processo que passa pelo amadurecimento das instituições do Estado e dos atores políticos, bem como da motivação da sociedade civil para aderir ao convívio pacífico, controle dos elementos desencadeadores de novos conflitos, adoção de políticas econômicas que resgatem o funcionamento do Estado e a liberdade de ação imparcial das instituições estatais (GOMES, 2013; PARIS, 2004).

Considerando este contexto, conforme aponta Mobekk (2009, p. 274-275, tradução nossa), percebe-se que o fracasso da RSS na RDC foi afetado pela estrutura estatal, desde os problemas de aceitação da legitimidade dos políticos eleitos, fragmentação das atividades da reforma, bem de como de coordenação dos doadores e atores internacionais presentes. Nesse sentido, é fundamental analisarmos como ocorreu a RSS no pós-guerra e como funcionaram as dinâmicas internas para implementação dos acordos de paz, visando a formação e reforma do setor de segurança e defesa do estado congolês, pontos abordados a seguir.

⁵⁵ A formação e missão do novo exército integrado está descrito no artigo 40 e 41 da constituição de transição como exército profissional inspirado no Acordo de paz de Sun City que definiu o Estado congolês como ator principal da reforma.

4.2 A formação do setor de segurança congolês: de Mobutu à Joseph Kabila

Antes de discutirmos a formação do exército congolês, vale fazer um breve contexto da relação da história militar e a política. Nesse sentido, Arias Neto (2018, p. 634) argumenta que a história militar está relacionada à guerra, política, estratégia, questões antropológicas e civilizacionais, táticas, armamento, logística e sobretudo “(...) às configurações das forças militares e de suas instituições”.

Assim, entende-se que a história militar envolve tanto o exercício da guerra como o aparato político e suas instituições. Nestas últimas, assenta-se a profissionalização do militar no exercício de suas atividades. Assim, a estruturação do campo da defesa de um país demanda uma abordagem multidimensional concatenada às instituições, funções e atuações, considerando tanto o ambiente sociocultural interno, bem como uma apurada avaliação do ambiente externo (ARIAS NETO, 2018). A formação do exército nacional como instituição especializada em aplicar a força para garantir a segurança e a integridade do território nacional implica na composição de um corpo de soldados treinados, hierarquizados e capazes de responder às demandas em caso de ameaça externa contra a soberania do Estado.

Assim sendo, o soldado, como lembra Mathias (2009), se torna um ser novo cujas características e identidade são determinadas pela instituição, mediante o processo de profissionalização militar, determinando que a “função de uma força militar é o combate armado bem-sucedido” (HUNTINGTON, 1996, p. 29). Em linhas gerais, Huntington (1996) compreende que o militar não tem capacidade de administrar a violência, mas sim de combater. Neste sentido, é função do poder político delimitar e administrar a burocracia institucional responsável por esta profissionalização, tendo como objetivo a atuação de forma coesa e hierárquica, obedecendo às características de “comando centralizado, hierarquia, disciplina, intercomunicação e *esprit de corps*, com seu correspondente isolamento e autossuficiência” (PENIDO; COSTA; JANOT, 2021, p. 4). Tshibinda (2006) acrescenta que a profissão militar não deve ser atrelada a interesses econômicos, mas sim às obrigações conectadas à honra e à defesa do território.

Um elemento importante que se soma a essa discussão é sobre o controle civil. Há uma relação intrínseca entre a profissionalização do exército e o controle civil, na qual o último tem objetivo de maximizar o profissionalismo militar; em outras palavras, o controle civil “atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado” (HUNTINGTON, 1996, p. 102). Dessa forma, conforme o autor, nota-se a tentativa de esclarecer o papel e o lugar do militar na sociedade, excluindo-o da antítese da sua atuação neutra na política. Assim, chama

atenção a importância das relações civis-militares porque obedecem a uma linha tênue entre lugar e função do poder político e do militar, demarcando uma estrutura de autoridade e uma relação de subordinação entre a instituição militar e a política.

Ainda sobre essa relação, Huntington (1996) argumenta que existem cinco tipos diferentes de relações civis-militares: (1) a ideologia antimilitar com alto poder político-militar e baixo profissionalismo militar, aspecto atribuído aos países classificados como atrasados, nos quais há apropriação do poder político pelos militares; (2) a ideologia antimilitar com baixo poder político-militar e baixa profissionalização militar, vista nos Estados onde a ideologia tem influência direta no exército; (3) a ideologia antimilitar de baixo poder político-militar e alto profissionalismo militar, característica de Estados com poucas fontes de ameaça militar no seu entorno; (4) a ideologia pró-militar com alto poder político-militar e alto nível de profissionalismo militar, verificada em países cujo nível de ameaça à segurança é constante; e por último (5) a ideologia pró-militar com baixo poder político-militar e alto profissionalismo militar, típica em países com baixo nível de ameaça à segurança. A tipologia proposta por Huntington (1996) fornece uma possibilidade de enquadramento para a compreensão do caso congolês, que poderia ser inserido no primeiro tipo, por ser um Estado ainda em formação e principalmente pelo histórico apresentado anteriormente.

Diante dessa síntese sobre a profissionalização do exército e a relações civis-militares, considerando que o caso aqui estudado se adequa à tipologia da ideologia antimilitar correspondente ao alto poder político-militar e baixo profissionalismo, atribuída aos países classificados como atrasados, parte-se então para a discussão da formação do setor militar do Estado congolês.

O setor de segurança e defesa do Congo tem como marco recente o histórico das ditaduras do país. Como discutido anteriormente, o governo de Mobutu representou claramente a apropriação do poder político pelo militar, fato que tornou as funções do exército pautadas na figura do presidente, em detrimento das necessidades de defesa do país. Após o golpe de Estado de Mobutu, o regime instituiu um sistema de segurança personalista, e não de defesa, com forças paramilitares diversas. Integravam esse sistema: a *La Division spéciale présidentielle (DSP)*, cuja função era garantir a proteção do presidente, reprimir e combater o próprio povo, visto como inimigo do Estado; a *La Garde civile* (Guarda civil), treinada pela Alemanha Ocidental e pelo Egito, utilizada para prender e torturar os opositores do presidente; o *Le Service d'action et des renseignements militaires (SARM)*, responsável pela inteligência militar; a *La Brigade spéciale de recherche et de délinquance (BSRS)*, que atuava na investigação criminal e contra ativistas democráticos; o *Le Service national d'intelligence et de protection (SNIP)*, que

realizava coleta de informações de inteligência e atividade repressiva; a *L'Agence nationale d'immigration* (Ani), atuante na contenção de movimentos populares e também em atividades de inteligência; e por último, a *Les Forces d'action spéciales* (FAS) conhecido como esquadrão da morte, nome oriundo do seu *modus operandi*, no calar da noite (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Dentre os órgãos elencados, o DSP também serviu para apoiar aliados regionais do presidente, como o presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana, na luta contra a Frente Patriótica Ruandesa (RPF), no início dos anos 1990 (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Tal fato justifica o apoio de Ruanda à Laurent Kabila para derrubar o ditador Mobutu em 1997.

É nítido que as forças supracitadas tinham a função exclusiva de afiançar a permanência do governante no cargo e não de proteção do território e contra as ameaças externas ou de promoção da segurança interna em prol do desenvolvimento e paz (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Nzongola-Ntalaja (2007) também ressalta que, na época, a desorganização interna, a falta de disciplina e de hierarquia nas FAZ induziram os comandantes da instituição a cometerem fraudes no pagamento de salários dos seus subordinados, além de práticas de contrabando de produtos como ouro, diamantes e outros bens preciosos com comerciantes estrangeiros, em troca de proteção destes últimos.

Essa realidade confundia a função dos militares, especialmente os de baixo escalão, que acreditavam que uma mudança de regime auxiliaria na melhoria das condições de trabalho e os tiraria da dependência dos saques à população civil, atos cometidos para suprir o baixo salário que os colocava em posição de miséria. Além disso, eles eram raramente pagos com regularidade, as moradias eram miseráveis, a alimentação inadequada e enfrentavam condições de péssimo treinamento, tornando-os incapazes de executar as funções primordiais. Física e moralmente, não havia motivação para cumprirem seus deveres de manutenção da lei e da ordem.

Considerando os argumentos de Arias Neto (2018) sobre a importância de ter soldados treinados para o desempenho de suas funções, verifica-se que os problemas do exército de Mobutu, literalmente, eram de base, seja do ponto de vista de aspectos normativos, hierárquicos e profissionais, ou da perspectiva material e operacional, relacionada por exemplo à dificuldade para aquisição de novos uniformes devido aos desvios das verbas, levando muitos soldados a comprarem seus próprios uniformes com dinheiro de roubo contra a população. Conforme lembra Nzongola-Ntalaja (2007, p. 153, tradução nossa).

Quase metade das estimadas 60.000 a 70.000 pessoas uniformizadas entre 1993 e 1996 pertenciam às forças paramilitares. As unidades militares regulares como o exército (aproximadamente 30.000 soldados, incluindo a infantaria e a gendarmaria ou força policial), a marinha ou guarda costeira (1.000) e a força aérea (1.000) mal

estavam operacionais, devido ao crescente descaso com respeito ao treinamento, equipamentos e logística.

Ademais, os dados não apontam para a existência de uma lei de segurança e defesa nacional, com doutrina militar que orientasse as diretrizes das instituições do setor de segurança nacional. Ademais, vale ressaltar que as FAZ eram conhecidas pela indisciplina e corrupção. Na história militar, a ausência de disciplina representa a mediocridade de um exército, pois, como observado por Saint-Pierre e Gonçalves (2018, p. 13-14), do ponto de vista das transformações táticas e manuseio de armas, é exigido “(...) elevado padrão de disciplina e treinamento para o soldado comum”.

O objetivo do exército era manter o regime, utilizando a força e a repressão contra o povo. Nzongola-Ntalaja (2007) completa que a fragilidade e inaptidão de ação do exército foi definindo e ficou visível em alguns episódios desde o início do regime, em alguns confrontos, como, por exemplo, nas insurreições de 1964, no enfrentamento das forças angolanas de 1974-1975, nas guerras de Shaba de 1977 e 1978 e, por fim, no golpe que levou à queda do regime, quando foi incapaz de impedir o avanço da aliança pró-Kabila de 1996-1997.

É possível afirmar que o sistema de segurança e defesa tinha base frágil, era politizado e atendia o interesse político-militar. Com a mudança para o governo de Laurent Kabila, houve inicialmente uma preocupação com a profissionalização do exército, principalmente do ponto de vista da qualificação de recursos humanos que atendessem às exigências de um exército regular tradicional, voltado para a proteção da integridade territorial e da soberania nacional contra as ameaças externas. Entretanto, diversos problemas surgiram, como na introdução de militares estrangeiros e ex-rebeldes da ADFL ao exército. A falta de estratégia e capacidade organizacional quanto à distribuição de poder e ordem de comando ao novo exército também foram notórias, visto que Laurent Kabila compartilhou o poder militar com as forças estrangeiras que o ajudaram a chegar ao poder. Como argumentado por Nzongola-Ntalaja (2007, p. 223, tradução nossa), o novo presidente:

(...) dependia, para o controle político, de uma multiplicidade de agências de inteligência e parentes próximos. Estes incluem seu filho Joseph, que serviu como chefe de pessoal adjunto da FAC e comandante das forças terrestres... grande parte da luta contra a agressão externa e a ditadura interna foi liderada por organizações da sociedade civil, que fizeram campanha contra a guerra; denunciaram a violação dos direitos humanos pelas forças invasoras e seus aliados locais, bem como pelo regime de Kabila.

Nzongola-Ntalaja (2007) reforça que as atitudes de Kabila foram equivalentes às de seu predecessor em termos operacionais e de militarização das instituições políticas para se

perpetuarem no poder. Atos como estabelecimento de tribunais militares para julgar civis, unidades paramilitares e de inteligência foram algumas marcas do setor militar. É notório que o interesse dos regimes ditatoriais mirava na perpetuação do poder e não no sistema de segurança do país e o governo de Laurent Kabila fundamenta essa tese ao manter os estrangeiros em postos estratégicos no seu governo, algo questionável do ponto de vista estratégico e sua morte por assassinato consolida tal argumento.

Além disso, os soldados, assim como no regime de Mobutu, continuaram a enfrentar constantes atrasos salariais, fato que representou desvio de comportamento interno e que, mesmo advertido sobre o potencial perigo, Kabila “... descartou suas preocupações com o ditado de que aquelas crianças eram como seus filhos” [referindo-se aos soldados] (NZONGOLA-NTALAJA, 2007). Tshimanga (2022) avalia que, com o papel central ocupado durante o governo do pai, e ciente de todos os problemas enfrentados, Joseph Kabila conseguiu assumir uma postura de negociador e, com isso, conquistou o apoio de membros importantes da comunidade internacional para suceder o pai, em 26 de janeiro de 2001.

No governo de transição, como abordado anteriormente, Joseph Kabila foi nomeado o presidente principal e tinha a missão de realizar a RSS conforme descrito no acordo de paz, visando a consolidação da paz, contando com apoio internacional da MONUC e posteriormente da MONUSCO. Conforme o acordo de Sun City, o fim da guerra passaria pela RSS e criação de um exército com a inclusão de ex-combatentes rebeldes da FARDC, porém, a corrupção não foi exceção no governo de transição e nos dois mandatos de Joseph Kabila.

Conforme Kodi (2008), o apoio da comunidade internacional ao longo da transição serviu de ensejo para os políticos congolese intensificarem suas ações corruptas, como, por exemplo, o número de soldados teve um aumento exorbitante, elevando a folha salarial. Porém, não passavam de soldados fantasmas. Estima-se que, do total de 340 mil soldados da folha de pagamento, 30 a 55% eram fictícios, segundo “o censo parcial realizado pela Força de Defesa da África do Sul e pela Estrutura de Integração Militar do exército...” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2007, p. 14, *apud* KODI, 2008, p. 37, tradução nossa). Kodi (2008) completa que a corrupção generalizada envolveu generais e políticos ligados ao setor de segurança, totalizando um desvio de aproximadamente 30 milhões de dólares, cerca de 25% do orçamento disponibilizados mensalmente pelo Ministério da Defesa, que deveria ser direcionado ao atendimento das regiões mais afetadas pela violência.

Além disso, o pagamento dos salários era efetuado pelos generais, fato que permitia a criação de funcionários fantasmas. Brosig e Sempijja (2017, p. 17, tradução nossa) acrescentam que o exército era acusado de “administrar redes de mineração e conspirar com grupos armados

para controlar pelo menos um terço das minas” da RDC. Contudo, apesar do cenário manchado pela corrupção, os autores ressaltam que, posteriormente, uma das formas de combater a corrupção foi a realização de pagamento aos soldados por meio de transferência bancária, diferente da forma adotada anteriormente pelos generais. O relatório do International Crisis Group, (2007, p. 21) aponta que as:

As forças de segurança carecem de recursos, equipamentos e treinamento. Com exceção de algumas unidades selecionadas, sua capacidade operacional é extremamente baixa, e têm se tornado cada vez mais uma ameaça à população local que deveriam proteger. Isso se deve, em parte, ao financiamento inadequado e à ausência de liderança adequada, mas problemas estruturais e institucionais graves também as tornaram ineficientes, corruptas e abusivas. Redes de clientelismo e cadeias de comando paralelas permeiam essas forças e prejudicam sua eficácia. Qualquer tentativa de reforma deve ser tanto política quanto técnica.

Tal situação relatada se repetiu e os soldados continuaram a cometer crimes de violação de direitos humanos contra a população. Adicionalmente, assistia-se à permanência da corrupção institucional no advento do novo contexto pós-guerra civil, afetando diretamente o setor de defesa e segurança, uma vez que ocorria dentro da esfera institucional, trazendo à tona o legado de Mobutu e Laurent Kabila, e o enfraquecimento das instituições do Estado foi se consolidando. Matti (2010, p. 50) reitera que “os altos níveis de corrupção e clientelismo prejudicaram o estabelecimento de instituições democráticas e transparentes”.

Ainda nesse cenário, Tull (2001) argumenta que o foco do governo de transição era realizar uma RSS que garantisse a realização das eleições. Segundo o autor, os políticos congolese iam a eleição como a continuação da guerra por outros meios, fato que se confirmou nos esforços empreendidos para realização das eleições para atender os desígnios da comunidade internacional. Logo, constata-se que a RSS durante a transição foi superficial e volátil, num contexto de corrupção institucionalizada e desvio de dinheiro para as campanhas eleitorais.

Assim, verifica-se que o governo de transição não implementou a RSS prevista nos acordos de paz, mas sim uma versão minimalista voltada aos interesses eleitoreiros; ou seja, a segurança mirou, principalmente, nas zonas eleitorais de cada candidato, como forma de garantir que o eleitorado tivesse condições de comparecer e depositar seu voto. Vale observar que a missão de implementar os dispositivos do acordo ficou a cargo do governo de transição, porém, a ideia da RSS claramente foi deturpada, não apenas pela falta de vontade política, mas também pela pressão da comunidade internacional para que o país realizasse a eleição para escolher um novo governo. Aquela que seria a eleição para a paz, como visto anteriormente, mergulhou o país em estado de violência. Todavia, apesar da fragilidade presenciada ao longo

do conturbado processo eleitoral, marcado por falta de cédulas eleitorais, infraestrutura debilitada e desinformação, Joseph Kabila foi eleito presidente.

Se por um lado os objetivos de organização e unificação do exército se perderam diante do foco atribuído às questões eleitorais, por outro, tais percalços da transição serviram como oportunidade para que os países vizinhos, especialmente Ruanda, se organizassem e garantissem suas ações no leste do país, combatendo as Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda (FDLR), grupo rebelde de maioria formada por hutus dissidentes do genocídio, cujo poderio ofensivo foi negligenciado pelo governo de transição, conforme os dados do International Crisis Group (2004, p. 1, tradução nossa).

Os 8.000 a 10.000 combatentes da FDLR nos Kivus são muito poucos e desorganizados para representar uma ameaça militar ou política iminente para o país, mas são um grave perigo para os civis nos Kivus dos quais são presas, inclusive os de origem ruandesa. Kigali também deseja manter sua influência política e econômica sobre as duas províncias potencialmente ricas.

Ainda segundo o International Crisis Group (2004, p. 6, tradução nossa) o grande desafio do governo era “desarmar e desmobilizar muitos dos mais de 300.000 combatentes congolezes que lutaram pelos diversos grupos dentro do processo de transição e de integrar um número menor no novo Exército Nacional Congolês (Forças Armadas da República Democrática do Congo-FARDC) e nas Forças Policiais”. De acordo com esses dados, é notório que a RSS no período de transição demandaria um longo período de planejamento e execução, pois a DDR de ex-combatentes dos grupos estrangeiros exigiria ação conjunta com Ruanda, especialmente. Porém, na prática, o mandato do Conselho de Segurança autorizado na resolução 1565 (2004), que instituiu a RSS com base na implementação - pelo governo de transição - das FARDC e dos programas de DRR de ex-combatentes estrangeiros, não se traduziu em resultados concretos. Segundo o International Crisis Group (2004, p. 7), a implementação dos dispositivos da referida resolução demandaria

um investimento imediato dos principais parceiros bilaterais em uma Equipe Militar de Assistência e Treinamento (IMATT) para apoiar o estabelecimento e as operações das FARDC de aproximadamente 10.000 pessoas, competente para realizar uma série de tarefas para desarmar as FDLR.

A partir das questões elencadas, entende-se que a RSS no pós-guerra no Congo abarcava um conjunto de ações de cunho local, nacional, regional e internacional, ou seja, uma abordagem multidimensional, uma vez que a guerra era de dimensão regional. A busca por soluções conjuntas seria uma das saídas para o governo de transição, sobretudo no leste, uma

vez que Ruanda almejava dismantelar os grupos dissidentes. Porém, a RSS foi ofuscada pelo cenário eleitoral e adiada, arrastando-se para o contexto pós-eleição.

4.2.1 Joseph Kabila e os entraves da RSS: realidade local e os doadores internacionais

Para compreender a RSS pós-governo de transição, nos dois governos de Joseph Kabila, é indispensável olharmos o papel dos atores internacionais, especialmente a ONU, que autorizou o mandato, via Conselho de Segurança, para tal reforma. A MONUC se manteve no país durante o primeiro mandato de Joseph Kabila e, em 2010, se transformou em MONUSCO, missão ativa até o presente momento.

Inicialmente, em cumprimento ao mencionado mandato do Conselho de Segurança (1565/2004), a MONUC apoiou o exército congolês em formação, as FARDC, em ações contra os grupos rebeldes excluídos do acordo de paz e que ainda atuavam no país. Os primeiros obstáculos surgiram ainda durante a transição, assinalados pela falta de financiamento suficiente, embora na época a MONUC sustentasse o título de missão com maior orçamento da história das operações de paz, chegando a 1,1 bilhão de dólares. Porém, conforme descrito anteriormente, parte dos recursos foram desviados e tal problema juntou-se a outros, como a falta de coordenação das ações no terreno, as desavenças administrativas, a falta de recursos humanos para trabalhar no país, sobretudo na tradução, uma vez que os integrantes da missão não falavam os idiomas locais nem o francês (idioma oficial), apenas inglês (AUTESSERRE, 2010). Esse quadro afetou negativamente as ações em campo.

Em termos operacionais, a extensão territorial do Congo desafiou a capacidade da MONUC para o envio de tropas às regiões com maiores problemas de violência, além das tropas onusianas serem chamadas de “batalhões incompetentes, covardes e desmotivados. Para somar a estes desafios, o lado civil da missão estava constantemente com pouco pessoal” (AUTESSERRE, 2010, p. 90, tradução nossa). Conforme a Autesserre (2010), a história da ONU no Congo, desde a ONU nos anos 1960, somada aos fracassos nos conflitos na região, como no genocídio de Ruanda, impactaram na esperança dos congolesees quanto ao potencial de contribuição ao país, ocasionando críticas aos interventores internacionais. A autora ainda reforça que, entre 2002 e 2005, os congolesees entendiam que:

as forças de paz desperdiçaram o dinheiro do Congo (ou dinheiro que os atores internacionais haviam reservado para o Congo) em grandes carros, altos salários e belas casas. Eles não cumpriram algumas de suas obrigações, em particular, a proteção da população. Em 2005, um grande escândalo de exploração sexual envolvendo vários membros do pessoal civil e militar da MONUC deu um golpe final na popularidade

da missão da ONU. Em geral, os congoleses viam frequentemente o pessoal da MONUC como parasitas inúteis, a quem deram o apelido de ‘turistas em uma zona de guerra’ (AUTESSERRE, 2010, p. 90, tradução nossa).

Frente à incapacidade de ação da MONUC nas regiões mais afetadas pela violência e ao descrédito que a população congoleza atribuía à presença da ONU, Autesserre (2010) evidencia que era necessária uma alternativa para a construção da paz, especialmente fundamentada no modelo de baixo para cima (*botton up*), invertendo a lógica onusiana (*top down*) para solucionar as intempéries no campo das operações. Porém, a autora lembra que dos dois relatórios do Secretário-Geral da ONU, de março e dezembro de 2004, enviado para o Conselho de Segurança, nenhum apontava para uma alternativa de construção da paz que partisse do nível local, mantendo-se a proposta tradicional e dependente da ação centralizada governamental.

Com isso, o fracasso da MONUC se consolidou ainda no governo de transição, entre 2004 e 2006, pela incapacidade de colocar fim aos motins, como foi o caso das ações de Laurent Nkunda⁵⁶, em 2004, antigo general da RCD-G, que assumiu a liderança no Kivu do Norte ao ser renegado ao cargo de comandante durante a RSS no governo de transição, elevando o estado de violência. Ademais, Boshoff (2005, p. 2, tradução nossa) argumenta que, nesse período, o governo de Ruanda manifestou-se criticamente sobre a falta de ação da MONUC, que, em 2004, foi incapaz de implementar atividades de DDR e limitar a ação de grupos rebeldes. Conforme o autor:

O presidente de Ruanda, Paul Kagame, ameaçou enviar soldados de volta às províncias de Kivu caso o governo congolês não consiga desarmar e repatriar as Forças Hutus da Libertação Democrática de Ruanda (FDLR), consideradas agentes ativos durante o genocídio de 1994 em Ruanda. Kagame acusou a comunidade internacional (inclusive a Missão das Nações Unidas na RDC, MONUC) de não ajudar a desarmar essas forças hutus.

Adicionalmente, durante a preparação para as eleições, em 2005, o envio de tropas da ONU à província de Katanga para garantir a segurança do pleito falhou em banir as expedições do grupo armado Mai-Mai. Conforme observa Autesserre (2010, p. 113, tradução nossa), a MONUC pretendia reduzir

(...) seu apoio ao exército integrado congolês e suas ações contra as milícias uma vez que as eleições tivessem acontecido. Assim como a estratégia militar internacional, a reforma do setor de segurança congolês passou a ter uma orientação estratégica principal: proporcionar segurança para as eleições. A primeira fase do plano era criar

⁵⁶ “Esta rebelião terminou com a assinatura de um acordo geral entre o Governo congolês e vários grupos rebeldes, incluindo o CNDP, em janeiro de 2008, seguido, em janeiro de 2009, de um acordo secreto entre Kabila e Kagame. O acordo de 2009 levou ao planejamento e à execução de operações militares conjuntas (Ruanda-RDC-MONUC) contra as forças remanescentes das FDLR”. (NOVOSSELOF, 2019, p. 48, tradução nossa).

e treinar dezoito brigadas militares até junho de 2006, num esforço para salvaguardar o processo eleitoral, em vez de proteger o território e a população congoleza.

Pode-se argumentar que o questionável desempenho da MONUC no terreno refletia também o posicionamento da comunidade internacional e dos políticos congolezes, priorizando o cenário eleitoral e, mesmo assim, obtendo resultados pífios quando se observam as necessidades de segurança da população congoleza.

Em paralelo, o exército congolês, que deveria atuar como facilitador dos programas de DDR e receber apoio da MONUC, exibiu os mesmos problemas anteriores referentes ao precário treinamento e à indisciplina. O resultado foi o aumento da violência contra a população, com o exército cometendo violações de direitos humanos como “(...) saques, estupros e até mesmo matando aqueles que deveriam proteger” (EDMONDS; MILLS; MCNAMEE, 2009, p. 45, tradução nossa).

Ademais, a Comissão Nacional para Desmobilização e Reinserção (CONADER), cujo objetivo era de sensibilizar a reintegração dos ex-combatentes ao exército nacional, não soube lidar com as crises financeiras que permeavam as FARDC, resultando em baixos salários para os soldados e resistência à adesão dos ex-combatentes. Tal fato fez com que muitos soldados continuassem não integrados e, conseqüentemente, contribuiu para a permanência do conflito, pois as ações dos grupos rebeldes “continuaram a ser uma ameaça à estabilidade e um perigo constante para a população civil cujos direitos eles violam regularmente, incluindo estupro, assassinato, sequestro e extorsão” (MOBEKK, 2009, p. 276, tradução nossa).

Mobekk (2009), Englebert e Tull (2008) e Gaynor (2016) avaliam que o orçamento da MONUC atingiu a cifra de cerca de 8,7 bilhões de dólares para a ONU entre 2001 e 2006, um montante considerável se comparado às outras missões em curso. Entretanto, não é possível afirmar que tal operação gerou um efeito transformador no sistema de segurança do Estado congolês. Mobekk (2009, p. 274-275, tradução nossa) aponta que a “falta de legitimidade dos governos eleitos, lutas políticas internas; esforços fragmentados para reforma e a falta de coordenação entres os doadores e atores internacionais” contribuíram para que os objetivos da RSS não fossem alcançados. Tull (2011) acrescenta que a RSS no Congo foi um fracasso porque a violência permaneceu mesmo após as eleições de 2006.

Em outras palavras, a RSS apoiada pela MONUC não foi abrangente e os resultados das eleições no primeiro turno evidenciaram a deficiência do setor de segurança quando os perdedores questionaram o resultado e abriram uma nova onda de violência. Tal situação evidenciou a desorganização instaurada no sistema de segurança, uma vez que o programa de DDR falhou no desarmamento dos grupos armados, que confrontaram as forças de segurança

do governo de transição dirigido por Kabila e seus quatro vice-presidentes (CRAVINO, 2007; KUELE; CEPIK, 2017 LUTHULI, 2016).

A MONUC foi renovada várias vezes diante da escalada dos conflitos perpetrados pelos grupos rebeldes e milícias na região leste do Kivu do Sul e Norte, na província Oriental e em Ituri. Knight (2009) lembra que a Resolução 1522 (2004) do Conselho de Segurança da ONU reconheceu a importância do DDR e considera que a:

a reforma do setor de segurança, incluindo o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes, a reestruturação e integração efetiva às forças armadas dos ex-combatentes congolezes e a criação de uma força policial nacional são elementos-chave para o sucesso do processo de transição na República Democrática do Congo (COUNCIL, 2004, p. 1).

Porém, a meta de desmobilizar e incluir cerca de 150 mil ex-combatentes às FARDC não foi alcançada (EDMONDS; MILLS; MCNAMEE, 2009; KNIGHT, 2009). Entre os problemas já elencados sobre o programa de DDR, acrescenta-se o histórico de atuação repressiva das forças armadas, característica que a RSS deveria priorizar mediante uma reestruturação abrangente, porém, a reforma “(...) não concebeu profissional e força eficaz de combate; a reintegração de ex-combatentes em suas comunidades falhou em áreas-chave” (EDMONDS; MILLS; MCNAMEE, 2009, p. 46, tradução nossa).

Em nossa avaliação, a RSS iniciada no período de transição teve um efeito cascata sobre os governos de Joseph Kabila, salientando a incapacidade dos atores domésticos e internacionais de conduzirem o processo de democratização simultaneamente à RSS. Nesta linha, Mobekk (2009) destacou a ausência de monitoramento em questões como gestão, responsabilidade, supervisão e verificação nas reformas militares, com vistas a acompanhar a unificação da FARDC e desenvolver um programa de DDR abrangente. Ainda, conforme Brosig e Sempijja (2017), a desestruturação e desordem interna do exército indicam que a reforma que visava a consolidação da paz com um exército unificado e coeso estava fadada ao fracasso.

Logo, entendemos que o sucesso da RSS no caso congolês passaria pela consolidação do programa de DDR, que entretanto falhou em tirar o poder de ação dos ex-combatentes, e nos casos em que isso aconteceu, foi incapaz de impor uma hierarquia institucional e trabalhar na profissionalização do setor⁵⁷, devido ao enfoque na segurança de caráter imediatista e tecnocrata.

⁵⁷ Um fator importante observado por Mobekk (2009) no processo de RSS é a reforma do setor judiciário. Este setor deve acompanhar a reforma dos setores policial e militar para que os atores sejam punidos e assim manter a ordem social, ou seja, passa a credibilidade de que as instituições atuam de forma imparcial para todos os atores.

Os relatos de Koko (2011, p. 35, tradução nossa) evidenciam como a RSS apoiada pela MONUC foi incapaz de proteger a população.

Em 2003, as populações civis [foram] dizimadas na cidade de Bunia enquanto as tropas uruguaiaias acampavam no aeroporto, e as milícias estavam ocupadas matando a não mais de 20 quilômetros de distância. Em junho de 2004, as forças de paz não conseguiram impedir uma ‘orgia de quatro dias de estupro, pilhagem e assassinato’ enquanto forças rebeldes lideradas pelo general Laurent Nkunda marchavam sobre a cidade de Bukavu. Em 4 de novembro de 2008, as forças do General Nkunda executaram cerca de 150 civis na cidade de Kiwanja enquanto as tropas da MONUC [estavam] estacionadas a alguns quilômetros de distância. Durante 4 dias entre o final de julho e o início de agosto de 2010, mais de 200 mulheres foram estupradas em Luvungi e nos arredores, 30 quilômetros dentro do perímetro de um campo de manutenção da paz MONUSCO.

Assim, verifica-se que a MONUC “não foi projetada para realizar um trabalho excepcional na RDC. A conceituação da missão não considerou a complexidade do conflito, o tamanho do país, bem como as necessidades no terreno” (KOKO, 2011, p. 36, tradução nossa). O relato supracitado rememora o histórico de falhas da ONU como instituição promotora da paz diante as guerras civis na década de 1990, como o clássico fracasso na missão de paz em Ruanda durante o genocídio. Além disso, o trecho reforça os argumentos anteriores de que a RSS não foi prioridade tanto dos atores internacionais como do governo de transição.

Na avaliação de Koko (2011), diante do exposto, é possível afirmar que houve omissão da MONUC durante o processo de RSS, assim como omissão de outros atores locais ao negligenciarem o cumprimento dos dispositivos dos acordos de Lusaka e de Sun City na implementação da reforma. Vale destacar que entre a transição até a escolha do novo governo, os vice-presidentes ainda tinham poder de comando sob seus subordinados no exército (KOKO, 2011). Nesse sentido, a tese de que guerras terminadas em acordos de paz tendem a gerar novos conflitos ganha espaço nos estudos sobre a construção da paz no caso congolês.

Apesar da contribuição, ainda que questionável, na realização das eleições e no primeiro mandato de Joseph Kabila, a consolidação do fracasso da MONUC surgiu principalmente da própria população, que solicitava a retirada da missão do país porque estava insatisfeita, uma vez que os conflitos continuavam e a missão era incapaz de garantir a proteção. Nesse aspecto, Manahl (2011) observa que o exemplo no terreno das operações que ficou patente aconteceu quando foi solicitado o auxílio da missão no enfrentamento contra os grupos armados CNDP, FDLR na região do Kivu em 2008. O fracasso foi reconhecido pela ONU, que respondeu

O autor lembra que no Congo, a MONUC forneceu "doze oficiais correcionais para as províncias em julho de 2006, cujas tarefas incluíram avaliação do sistema prisional; aconselhamento, a administração das prisões, particularmente em normas / leis internacionais; e capacitação. Isso foi importante progresso." (MOBEKK, 2009, p. 283, tradução nossa).

transformando a MONUC em MONUSCO, conforme a resolução 1925 do Conselho de Segurança, de 1 de julho de 2010.

Além disso, somam-se os abusos de violência sexual cometida pelos soldados da MONUC, 193 casos entre 2007 e 2010, números que “... chocaram a consciência do mundo e abalaram a confiança do público global nas operações de manutenção da paz” (KOVATCH, 2016, 174, tradução nossa). No entanto, de acordo com o autor, os soldados da missão eram ao mesmo tempo protetores e perpetradores da violência.

A MONUSCO foi uma espécie de tentativa de superar os erros da antecessora e tinha a função de proteger a população e garantir a estabilização. A resolução 1925 (2010), que definiu as diretrizes da MONUSCO, chama atenção ao mencionar a importância da RSS, enfatizando tanto o DDR de grupos armados congolese, como o desarmamento, a desmobilização, a repatriação, o reassentamento e a reintegração (DDRRR) de grupos armados estrangeiros. Importante ressaltar que o documento atribuiu ao governo congolês a responsabilidade pela segurança do território e pela proteção de civis, destacando a urgência de uma RSS abrangente que abarcasse a reforma das FARDC, bem como do setor policial (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU, 2010).

Assim sendo, sobre a RSS e a consolidação da paz, a resolução afirma que:

De acordo com a legislação pertinente sobre a **reforma das FARDC** e o **plano de reforma do exército** apresentado em janeiro de 2010, ajudar o Governo, juntamente com parceiros internacionais e bilaterais, a fortalecer sua capacidade militar, incluindo a justiça militar e a polícia, em particular harmonizando atividades e facilitando o intercâmbio de informações e lições aprendidas e, na medida solicitada pelo Governo, ajudar no treinamento dos batalhões das FARDC e da polícia militar, apoiar instituições de justiça militar e mobilizar doadores para fornecer equipamentos e outros recursos necessários (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU, 2010, p. 6, tradução nossa).

Mesmo após mais de dez anos de presença no país, com atividades em diversos setores, a MONUSCO enfrenta dificuldades para estabilizar a violência e proteger os civis. Um dos momentos mais marcantes da MONUSCO foi a instituição da Brigada de Intervenção⁵⁸, autorizada em 2013 por um ano (e renovada pelo mesmo período posteriormente), a partir da resolução 2098 (2013) do Conselho de Segurança, com o intuito de conter o avanço do conflito (CONSEJO DE SEGURIDAD, 2013). Conforme o documento, a Brigada visou apoiar a FARDC a:

⁵⁸ A resolução determinou que a brigada seria composta por 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policiais e 1.050 membros de unidades policiais formadas (CONSEJO DE SEGURIDAD, 2013).

Impedir a expansão de todos os grupos armados, neutralizar esses grupos e desarmá-los a fim de contribuir para o objetivo de reduzir a ameaça que os grupos armados representam para a autoridade do Estado e a segurança civil no leste da República Democrática do Congo para facilitar as atividades de estabilização (CONSEJO DE SEGURIDAD, 2013, p. 8, tradução nossa).

Trata-se de um ponto de inflexão na história das operações de paz, pois a ONU, pela primeira vez atribuiu mandato para que suas tropas neutralizassem grupos armados, especialmente na região leste da RDC, flexibilizando em totalidade o princípio do emprego restrito da força. Entretanto, a brigada foi criticada pela robustez com que responderia às ações dos grupos armados sob o argumento do mecanismo do uso da força para proteção dos integrantes da missão e proteção dos civis. Entende-se que a autorização de tal dispositivo robusto, até então inédito no panorama das operações de paz da ONU, também refletia o grau de dificuldade da missão no terreno, sendo este mais um indicativo dos percalços da RSS, que desde a MONUC não apresentava o retorno almejado.

Desde o estabelecimento da MONUSCO, houve uma sequência de resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança para a renovação de seu mandato, evidenciando o quão desafiador é o processo de institucionalização de um sistema de segurança sólido e levantando novamente o questionamento sobre a capacidade de atores externos - no caso analisado, a ONU - para realizar tal feito.

Ademais, Koko (2011, p. 39, tradução nossa) observa que, apesar do Conselho de Segurança reconhecer que as atividades de RSS são de competência do Estado congolês, na prática, o órgão confiou à MONUSCO boa parte do desempenho de tal reforma, forçando “(...) a missão a operar em bases *ad hoc* e de curto prazo, enquanto os programas de estabilização e consolidação da paz devem ser fundamentados em perspectivas de médio e longo prazo”. Para isso, em 2017, a MONUSCO criou a Estratégia Interina de Apoio à SSR para amparar o desenvolvimento de uma visão de segurança nacional abrangente e inclusiva, capacidade institucional de governança eficaz no setor de segurança e na coordenação de assistências internacionais à RSS em três níveis: estratégico, técnico e operacional (MONUSCO, 2017). Vale ressaltar que o mandato de Joseph Kabila havia terminado em 2016, mas as eleições previstas para aquele ano foram adiadas em meio a novas agitações político-sociais.

Ainda que pouco explorada, a RSS também abrangeu o setor policial. De acordo com Tshibinda (2006), o exército congolês atuou historicamente em ações internas desde a independência, fato que se tornou uma de suas características. Tal ponto adiciona uma complexidade às relações civis-militares, pois as delimitações entre a defesa externa e o papel interventor interno dos militares se tornam nebulosas. O mesmo autor aponta que,

“teoricamente, a polícia lida com a segurança interna e o exército com a segurança externa, mas, na realidade, a delimitação é tênue em relação às estratégias operacionais adotadas. Pela simples razão de que o gerenciamento da polícia é frequentemente confiado a oficiais das forças armadas, que muitas vezes se inspiram no modelo do exército para organizar a polícia” (TSHIBINDA, 2006, p. 5).

Apesar do apoio da MONUC para a reforma policial, com fornecimento de curso e treinamento, a reforma do setor seguiu a mesma lógica que o militar e priorizou a preparação de policiais para segurança das eleições de 2006. A reforma da Polícia Nacional congoleza falhou na preparação operacional concernente às habilidades básicas como, por exemplo, policiamento para deter atos de agressão e proteger os civis contra violência e abusos, como estupro e roubo; ou seja, não houve um legado institucional (MOBEKK, 2009; TULL, 2011; BAAZ; STERN, 2017). A debilidade da RSS corrobora o argumento de que, assim como a força militar, a polícia também foi acusada de cometer violações de direitos humanos, além do programa reformista ter fracassado no processo de integração nacional da polícia.

No campo político-institucional, o setor policial enfrentou problemas desde a dificuldade para a aposentadoria, a falta de confiança da sociedade civil, a dificuldade de integração de ex-combatentes de grupos rebeldes, a falta de pagamento de salário, a corrupção desenfreada, somados à intimidação, extorsão e o uso da violência pelos policiais para manutenção do seu sustento. Ademais, assim como o histórico do setor militar é assinalado pelo mau funcionamento, a estrutura institucional nesse setor também está relacionada às más condições de trabalho.

Ao comparar a RSS da Libéria, Brosig e Sempijja (2017) argumentam que, em 2004, a reforma no setor policial foi realizada com base em seminários e workshops, majoritariamente sob direção dos atores internacionais, com a criação de comitês para acompanharem as reformas com base em padrões internacionais. Segundo os autores, “a ideia era obter uma abordagem padronizada, por exemplo: como recrutar, treinar, medir o grau de treinamento, e reestruturar os serviços” (BROSING; SEMPIJIA, 2017, p.13, tradução nossa). De acordo com os autores, o padrão internacional se tornou um fator excludente da reforma ao impor características externas à história e realidade do país.

O jeito *top down*, novamente, tira o poder de ação dos atores locais e demonstra uma espécie de modelo do que é certo para a sociedade local, ou seja, a construção da paz se tornou um processo de transplantação de valores e instituições do núcleo democrático aos países alvos (PARIS, 2002a; RICHMOND, 2017; RICHMOND, 2004). De acordo com Paris (2002), os atores internacionais levam o modelo padrão de governança doméstica ou de como os Estados

poderiam se organizar internamente. A missão civilizatória seria como um novo capítulo na história da relação entre o mundo desenvolvido e não desenvolvido, no qual a construção de instituições torna-se importante ferramenta para a construção da paz via disseminação dos princípios liberais de economia de mercado, além de que a missão civilizadora também é baseada na superioridade racial preparada durante a época colonial.

Nessa linha, Paris (2002) completa que os atores internacionais atuam mediante mecanismos de transformação, que incluem ações que vão desde a interferência na elaboração dos acordos de paz, o fornecimento de especialistas para implementar o acordo, os treinamentos de recursos humanos e a imposição de condicionalidades para reformas específicas e mudanças para ajuda econômica e política. Assim, a construção da paz como missão civilizatória ocorre por meio da transmissão de normas vindas do núcleo do sistema internacional para a periferia.

Além das duas missões analisadas, estiveram envolvidos outros atores na RSS, quais sejam, Estados e organizações internacionais e regionais. Chama atenção que o convite para esses atores externos, segundo Boshoff (2004), veio em 2004 do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, que convocou a reunião e contou com a participação de Angola, Bélgica, RDC, França, África do Sul, Reino Unido, Estados Unidos e UE. Além desses países, vale lembrar que, Egito, Marrocos, Tanzânia, Índia, Grécia, Portugal, Itália, bem como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também estavam entre os atores externos (JUSTAERT, 2012; KADIMA, 1999; MOBEKK, 2009). Para Boshoff (2005, p.7, tradução nossa) os participantes exigiram três condições que consideravam fundamentais o sucesso da RSS:

- (1) Compromisso e envolvimento total do governo de transição, incluindo estruturas de comando e controle transparentes e a manutenção das estruturas de segurança;
- (2) Financiamento suficiente para planejar, treinar e equipar o exército integrado;
- (3) Ativação imediata do programa de DDR para resolver a questão do excesso de combatentes.

Dentro dessa estrutura, é possível suspeitar que a coordenação da RSS apresentaria diferentes facetas e resultados. Com a multiplicidade de atores internacionais e regionais, é perceptível que cada ator tenderia a aplicar uma metodologia correspondente à sua realidade, impossibilitando uma ação convergente ou na padronização da reforma, fato que aconteceu tanto no setor policial como no militar. Segundo Boshoff (2005, p.7), em 2004 criou-se o Comitê de Coordenação de RSS para “rever a formulação da política de RSS, acompanhar o progresso da RSS, identificar possíveis fontes de apoio para formação, equipamento e outras necessidades, e aconselhar e assistir o governo de transição na realização das atividades de

RSS”, uma vez que alguns países, como, por exemplo, a África do Sul, pretendiam atuar no âmbito bilateral.

Além disso, outra barreira da reforma policial foi a interferência política na cadeia de comando, rompendo com os padrões institucionais das mesmas. Nesse sentido, a nomeação de cargos e a admissão automática de ex-rebeldes na corporação estavam entre os fatores que demonstraram a falta de critérios e pré-requisitos para os novos agentes, além da ausência de exigência de qualificação mínima (BROSING; SEMPIJJA, 2017).

Ao analisarem a RSS na Libéria, por exemplo, Brosing e Sempijja (2017) observaram que a qualidade da RSS se diferenciou de muitos países africanos porque adotou uma reforma pautada na qualificação dos seus soldados, sendo o nível médio de educação utilizado como requisito para entrar no exército e nível superior para os cargos mais altos. Além disso, no caso do exército, as atividades foram gerenciadas por um único ator, os EUA, e a missão de paz presente no país ficou responsável pela formação da polícia. Os autores concluem que a reforma da segurança criou um exército preparado para lidar com a população e foi essencial, já que algumas ameaças eram cometidas por soldados das forças armadas durante a guerra civil (BROSING; SEMPIJJA, 2017)⁵⁹.

No caso congolês, fica ainda evidente que o alto grau de corrupção institucionalizada, a falta de transparência e meritocracia elevaram a taxa de corrupção na RDC, os resultados foram mais visíveis na qualidade dos profissionais da polícia. Conforme abordado no início, a profissionalização da corporação é fundamental para evitar ameaças e garantir a segurança da sociedade.

Uma das críticas mais recentes à RSS no Congo é da Bazz e Stern (2017). De acordo com as autoras, a ideia de RSS e a relação com as FARDC refletiriam o legado colonial presente no país ainda hoje. As autoras observaram que documentos oficiais da UE, dos EUA e de funcionários congolezes argumentam que a resistência das FARDC quanto à posição de sujeito da RSS representou repulsa à proposta de governança e de aceitação dos padrões internacionais. Tadjbakhsh (2010) e Richards (2014) entendem que tal fenômeno se enquadra na lógica de construção de Estado falido, caracterizado como incapaz de garantir a segurança humana da sua população, no qual é necessário aplicar a lógica neoliberal de intervenções de paz. Assim, parte-se da ideia de civilizar as FARDC e torná-las aptas em proteger os civis por meio de técnicas disciplinares, sobretudo na prevenção ao abuso dos direitos humanos, na sensibilidade às questões de gênero e violência sexual, dentre outros. As autoras relatam ainda que os

⁵⁹ Na Libéria, a reforma da Polícia exigiu no mínimo o ensino médio, incluiu treinamento dos policiais em perícia, investigação criminal e boa parte dos policiais eram praticamente 100% alfabetizados.

membros das FARDC rechaçavam a ideia dos atores internacionais de civilizar ou treinar, pois segundo eles, os ensinamentos não passavam de um insulto. Alguns soldados criticaram a forma de treinamento dos estadunidenses porque era diferente da realidade local.

Além disso, nas suas entrevistas, Bazz e Stern (2017) observaram que havia a desconfiança quanto à benevolência dos atores externos devido à cobiça pelos recursos minerais, vista como motivadora da ajuda externa, ou seja, “muitos entrevistados interpretaram o engajamento externo (e em particular o ocidental) na RDC como sendo impulsionado por uma ganância descarada, com o objetivo final de explorar os recursos do país” (BAAZ; STERN, 2017, p. 8, tradução nossa). Logo, de acordo com as autoras, as discussões sobre as reformas devem ser analisadas no escopo do interesse próprio egoísta dos atores internacionais que tomam como ferramenta de uma missão civilizatória aos atores locais.

Outro demonstrativo da dificuldade na implementação da reforma do setor policial no Congo é analisado por Justaert (2012) a partir do modelo Europeu. O autor deixa claro que o país serviu de campo de teste para a Política Europeia de Segurança e Defesa (ESDP, sigla em inglês), em 2003. A ideia de teste do “modelo europeu” de reformas é criticada pelo autor pelas seguintes razões: primeiro porque os países doadores, na maioria das vezes, preferem atuar via bilateral; segundo porque terceirizam as atividades de RSS para empresas privadas, pela dificuldade de coordenação entre os próprios países visto que cada um possui modelo próprio e; principalmente, pela questão da divisão orçamentária entre estes Estados. Em suma, os mecanismos de coordenação, capacidade de angariar recursos, interesses individuais de cada Estado e tradições sobre segurança agregam elementos complicadores para o sucesso da RSS no âmbito da UE. No caso congolês, as ações da UE para a RSS não destacaram a importância de reformar a polícia nacional, pois o Acordo de Paz Total Inclusivo focou na reforma do poder judiciário e do exército. Dessa forma, a reforma do setor policial estava fadada ao fracasso.

A primeira etapa da RSS policial no Congo foi entre 2007-2010, e contou com a participação de oficiais franceses, belgas e portugueses pela Operação da EUPOL na RDC. A operação foi renovada três vezes e teve como objetivos capacitar e treinar policiais e elaborar um manual policial, estabelecendo-se em Kinshasa, Goma (Kivu do Norte) e Bukavu (Kivu do Sul). Segundo Justaert (2012, p. 224, tradução nossa), a EUPOL trabalhou na “formulação da nova filosofia para a Polícia congoleza, baseada no conceito belga de ‘policimento de proximidade’”. As questões de gênero e violência sexual ficaram sob responsabilidade da Holanda e dos países nórdicos. Ou seja, nota-se o caráter civilizatório da missão, com a implementação de um modelo externo para o setor policial contrário à realidade congoleza, de caráter *top down*.

Os atores locais muitas vezes não se opuseram às pressões dos atores externos e acabaram aceitando o modelo pacificamente, logo, a ideia de construção da paz pautou-se no caráter impositivo e não emancipatório⁶⁰ (RAYROUX; WILÉN, 2014; NADARAJAH; RAMPTON, [s. d.]; PUGH, 2004; PUREZA, 2018; RICHMOND, 2006, 2021).

Por seu turno, o Reino Unido atuou por meio do DFID com o apoio financeiro de 60 milhões de euros e criou o Programa de Responsabilidade do Setor de Segurança e Reforma da Polícia (SSAPR), sob gestão de uma empresa privada African Security Sector Network (ASSN). Algumas iniciativas bilaterais foram realizadas pela França e Bélgica. A primeira focou no treinamento de polícias de intervenção rápida e de manutenção da ordem pública, enquanto a segunda se ocupou do policiamento operacional de proximidade ou comissariado de referência em Kinshasa.

Analisando a intervenção da UE, fica evidente a atuação dos países europeus em duas frentes: bilateral e multi-institucional. Dessa forma, as intervenções europeias na RDC apresentam caminhos divergentes, conforme os interesses de cada Estado, ou seja, não houve coordenação adequada e eficiente na reforma policial no Congo. Assim, cinco obstáculos resumem a reforma policial no Congo: coordenação inadequada, interdependência dos recursos, interesses políticos divergentes, abordagens divergentes e relações impositivas com autoridades congoleesas (JUSTAERT, 2012).

Sobre a coordenação inadequada, Justaert (2012) aponta a falta de um organismo de coordenação formal no terreno para a reforma policial no Congo, originando práticas de reuniões informais que tiveram impactos significativos na distinção de ações de nível político e técnico para implementação da RSS. Quanto à interdependência de recursos, houve discrepâncias para realização dos projetos em termos financeiros e técnicos. Por exemplo, os maiores financiadores tinham poucos recursos humanos para executar os projetos, como o Reino Unido, já os que possuíam condições técnicas não possuíam condições financeiras suficientes. Por sua vez, os interesses políticos e as abordagens divergentes dificultaram em grande medida a reforma policial no Congo; ou seja, tratava-se de uma luta por espaço e influência no país para a realização de interesses particulares externos e não dos atores locais.

Para alguns estados membros, a missão é um instrumento para promover seus principais objetivos de política externa, como o foco para os países nórdicos e Holanda. Outros estados membros, como Bélgica e Portugal, preservam a missão simplesmente porque não possuem recursos necessários para participar bilateralmente na reforma da polícia congoleesa. Para outros estados, como França e Bélgica, a missão

⁶⁰ No seu artigo, *what is an emancipatory peace?* Richmond (2021, p. 12) reforça que a paz emancipatória atende a abordagem “de uma perspectiva subalterna, a paz pode estar ligada à autodeterminação e à expansão dos direitos, mas o Estado não é mais frequentemente um veículo inequívoco para, ou um bloqueio contra, estes objetivos.”

é um guarda-chuva para o envolvimento em uma área onde o envolvimento bilateral pode ser percebido como delicado, dada a sua história ou intervenções anteriores na África Subsaariana (JUSTAERT, 2012, p. 229, tradução nossa).

As abordagens europeias se baseavam no Manual do CAD-OCDE, ou seja, possuíam perspectivas mais abrangentes, voltadas para o discurso de desenvolvimento, democratização e boa governança. Além disso, chama-se a atenção para as ações da EUPOL, que se concentraram em lugares estratégicos cujos resultados seriam rápidos e visíveis, como em Kinshasa, capital, e nos Kivus, especialmente nas regiões de Bukavu, West-Kasai (Kananga) e Bas-Congo (Matadi) (JUSTAERT, 2012a; RAYROUX; WILÉN, 2014).

Por último, Justaert (2012) ressalta que as relações com as autoridades congoleesas foram frágeis. Segundo ao autor, para o Estado congolês era mais viável manter a RSS por meio de acordos bilaterais, pois dessa maneira teria maior controle das atividades pela “falta de uma abordagem holística de RSS e pela competição entre os atores externos, especialmente em seu relacionamento com as autoridades congoleesas para apoiar e não para bloquear seu(s) projeto(s) de RSS” (JUSTAERT, 2012, p. 231, tradução nossa). A partir dessa afirmação, é possível aferir que o Congo teve um papel de receptor dos modelos da RSS confiando na benevolência dos atores internacionais, sem um olhar crítico para as deficiências dos modelos dos atores internacionais. Essa postura permite entender que o país não apresentou resistência às abordagens externas, apenas buscou adequá-las aos seus interesses.

Dentre os problemas da reforma policial, considerando a intervenção dos atores internacionais, estão a “falta de uma abordagem comum europeia de RSS e a falta de coordenação de autoridades de segurança no envolvimento dos congoleeses nacionais e locais” (JUSTAERT, 2012, p. 232, tradução nossa). Já Rayroux e Wilén (2014, p. 25, tradução nossa) chamam a atenção para o fato de a reforma atender superficialmente os objetivos do Manual da CAD- OCDE, principalmente no que concerne a quatro pontos:

(1) desenvolvimento de uma estrutura institucional clara para fornecer segurança que integre segurança e política de desenvolvimento, (2) fortalecimento da governança e supervisão das instituições de segurança, (3) construção de forças de segurança capazes e profissionais que sejam responsáveis perante as autoridades civis e abertas ao diálogo, e (4) promoção da sustentabilidade da justiça e da prestação de serviços de segurança.

Os pontos supracitados alertam para o desinteresse em ajudar o Congo a consolidar a paz, mesmo a partir de uma proposta impositiva dos atores internacionais. A postura dos atores europeus, segundo Rayroux e Wilén (2014, p. 29), contradiziam o argumento defendido por França e Inglaterra em 2003, em Le Touquet, ao afirmarem que “prevenir conflito e manter ou restabelecer a paz na África são nossas constantes preocupações”. Adicionalmente, os autores

apontam que para reforçar a postura do bom samaritano, a UE destacou que a RSS seria de propriedade local, porém, na prática, notou-se a reprodução dos princípios e valores dos ocidentais.

Além da EUPOL, o Congo foi palco de outras missões de paz da UE: Intervenção Artemis (2003), EUSEC RDC (2006) e Eufor, que se voltaram para reforma do setor de segurança; a EUFOR DRC, em 2006, de cunho militar, em apoio à MONUC. Uma das contribuições da EUSEC foi o foco no combate à corrupção durante o desenvolvimento dos programas de RSS após o DDR, no controle do pagamento aos ex-rebeldes. Por outro lado, a Artemis foi reconhecida pela ONU e liderada pela França (RAYROUX; WILÉN, 2014). Importante destacar que tais missões serviram de teste para unir os países europeus que estavam separados devido à intervenção no Iraque e que era preciso mostrar convergência e uma política externa de segurança coletiva.

4.3 Entre o fracasso e o sucesso: choque ou ausência de agenda?

Ao analisarmos o caso congolês, é possível afirmar que a RSS não desenvolveu uma estrutura institucional sólida capaz de fornecer segurança para a consolidação da paz, tanto para sua população, como para manutenção da integridade territorial. A quantidade de atores internacionais, conforme lembram Rayroux e Wilén (2014), impactou diretamente nos resultados da RSS. Os autores observam que durante a RSS, dois fatores contribuíram para as dificuldades de implementação da RSS no Congo: (1) a resistência congoleza à mudança estrutural do setor conforme os moldes de atores de segurança da comunidade internacional, especificamente a UE, que se somou ao fato (2) do Comitê Internacional (CIAT) criado no pós-acordo de paz para acompanhar a transição, composto pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança mais Angola, Bélgica, Canadá, Gabão, África do Sul, Zâmbia, UE, não ter sido bem visto pelo governo de transição. O governo congolês considerou que a atuação do CIAT era caracterizada como uma violência à soberania, representando um choque de propostas de RSS. De um lado, a RSS dos políticos congolezes era pautada na criação das forças armadas para combater os grupos rebeldes; e do outro, os atores externos visavam uma reforma pautada em segurança responsável, de forma abrangente.

Nesse sentido, pontua-se que as divergências sobre a agenda para a RSS envolveram um choque de propostas dos atores externos e das elites congolezas. Soma-se a isso o fato de o governo congolês ter priorizado uma abordagem de curto prazo. Em síntese, o Quadro 2 resume

as prioridades estabelecidas pelo governo da transição, quais sejam, governança, setor policial, setor militar e doadores.

Quadro 2 - Prioridades estabelecidas durante o governo de transição em 2004

Governamental	<ul style="list-style-type: none"> ● Desenvolver uma política abrangente do setor de segurança nacional de forma integrada e transparente. ● Garantir provisões orçamentárias para o estabelecimento e a manutenção de entidades de segurança.
Policial	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar o futuro papel do serviço de polícia por meio da realização de um seminário nacional sobre questões policiais, com a assistência da MONUC. ● Adotar um decreto que nomeie o alto comando da polícia nacional. ● Adotar um decreto que estabeleça um Corpo de Proteção Próxima. ● Designar a estrutura de comando para a Unidade de Polícia Integrada (UPI)
Militar	<ul style="list-style-type: none"> ● Acelerar a revisão e a adoção da lei sobre a organização geral da defesa e das forças armadas. ● Estabelecer o Conselho Supremo de Defesa, conforme previsto no Acordo Global e Abrangente de 17 de dezembro de 2002. ● Adotar e implementar um plano de integração militar coerente, econômico e realista, complementado por um programa nacional abrangente de DDR. ● Produzir planos coerentes, oportunos, eficazes e sustentáveis para a implantação de unidades integradas das FARDC, em estreita coordenação com a MONUC.
Doadores	<ul style="list-style-type: none"> ● UE: facilitar a conclusão antecipada da formação da UPI. ● Estabelecer um grupo consultivo sobre RSS na República Democrática do Congo, possivelmente ligado a uma célula de RSS na MONUC, para ajudar o governo de transição a planejar e implementar suas políticas de reforma. ● Garantir que sejam disponibilizados fundos suficientes para as necessidades imediatas de desarmamento em locais como Ituri e outros locais no leste, enquanto se aguarda a implementação de um programa nacional de DDR. ● Estabelecer um mecanismo de coordenação de doadores, sob a presidência conjunta do governo de transição e da MONUC, para analisar o progresso da RSS a cada seis meses.

Fonte: Boshoff (2005, p. 6, tradução nossa).

O governo Kabila agiu de forma individual e menos cooperativa. O Ministério da Defesa apresentou um plano de RSS aos doadores em 2010, equivalente a 3 bilhões de dólares. Como resposta, “os doadores passaram a desconfiar do governo depois de anos de hesitação e esperavam participar da elaboração da RSS, não apenas nos termos financeiros” (TULL, 2011, p. 250, tradução nossa).

Nota-se, por um lado, a falta de confiança e a divergência de interesses entre as partes sobre o projeto e a execução da RSS no país. Os doadores apontam como falhas da RSS a incapacidade administrativa e burocrática do Estado congolês. O governo pretendia criar forças que proporcionassem resultados rápidos e de curto prazo diante dos conflitos no Kivu do Norte,

o que incentivou a participação ativa do governo na RSS para “a formação de uma força de intervenção rápida” (TULL, 2011, p. 251, tradução nossa).

No que tange à burocracia, o autor observa que o projeto de RSS da UE, via EUSEC, que visava a separação da estrutura de poder e comando militar, encontrou barreira para sua efetivação, em razão da posição de líderes congolese e do governo sobre a cadeia de mando; ou seja, “nem eles [líderes], nem o governo têm interesse em criar um exército com linhas de comando claras, estruturas burocráticas eficientes e supervisão democrática” (TULL, 2011, p. 251, tradução nossa). Assim, tanto o governo como os doadores internacionais basicamente caminhavam na direção de menosprezar um projeto ambicioso e de longo prazo para RSS nacional.

Dessa forma, pode-se apontar que (1) desde o estabelecimento do governo de transição, a estrutura política se mostrou autocrática, corrupta e personalizada no país; a estrutura burocrática instaurada pelo Estado se mostrou resistente a uma RSS abrangente; (2) houve maior preocupação em manter o regime de Joseph Kabila, para sobreviver às “forças de segurança ineficientes, porque, um funcionamento do exército constitui uma base de poder independente a partir da qual pode-se desafiar os governantes” (TULL, 2011, p. 251-252, tradução nossa), e (3) identificam-se interesses concorrentes entre os atores locais e internacionais na RSS do Congo, vis-à-vis a capacidade de recursos minerais do país e falta de coesão na coordenação das atividades, que levou o Estado congolês a preferir acordos bilaterais, aspecto que ficou claro em relação à China e à Angola, que tinham ideias convergentes e coordenadas, enquanto os países ocidentais tinham interesses divergentes. Em síntese, a RSS envolveu um choque de interesses entre atores externos e locais, que se consolidou com a solicitação da retirada da MONUC em 2010, período de alta instabilidade para o governo de Joseph Kabila.

Outro fator complementar foi a tentativa de centralização do processo de RSS pelo governo. O governo pretendia uma reforma de inclusão de ex-rebeldes em diferentes setores da sociedade, ou seja, houve um claro choque de agenda naquilo que eram os interesses da classe política congolese. Dessa forma, era o:

Governo que decidia **quais reformas** deveriam ser realizadas e também quando desacelerar os processos por diferentes meios e métodos. É também o governo que dita as regras de onde e como as brigadas recém-treinadas devem ser implantadas, e isso coloca diferentes doadores uns contra os outros para escolher entre as propostas de reformas (RAYROUX; WILÉN, 2014, p. 38, tradução nossa).

Em termos normativos, nota-se que havia uma proposta clara de uma agenda, como a proposição da criação de um Conselho Superior de Defesa (SDC), previsto no Acordo Global

e Abrangente, que segundo Boshoff (2005, p. 4, tradução nossa), tinha dentre as funções “supervisionar a retirada de tropas estrangeiras, elaborar uma nova política de defesa para a RDC e dar seu parecer favorável a uma declaração de estado de sítio ou de estado de guerra”. Assim, segundo o autor, o SDC seria composto pelo presidente; os quatro vice-presidentes; o Ministro da Defesa; o Ministro do interior, descentralização e segurança; o Ministro das Relações Exteriores; o chefe de gabinete das FARDC; e, finalmente, os chefes de gabinete do Exército, da Força Aérea e da Marinha.

Quando se analisam os resultados práticos, Boshoff (2005) divide as atividades de RSS, em 2003, em três momentos principais: DDR, DDRRR e o terceiro denominado de desmobilização e reinserção comunitária (DCR, sigla em inglês). No primeiro momento, com as atividades de DDR em ação, estimava-se elevado envolvimento de ex-rebeldes dos principais grupos armados signatários do Acordo Global e Inclusivo, quais sejam, FAC (100.000), RCD (45.000), RCD-N (10.000), RCD-K/ML (15.000), MLC (30.000), Mai Mai (30.000 a 50.000) e Grupos armados de Ituri (30.000). O segundo momento envolveu principalmente alguns integrantes de grupos armados estrangeiros, com destaque ao FDLR, entre 8.000 e 10.000 combatentes. E nas avaliações do DCR, instituído em 2004, esperava-se que a reinserção de ex-integrantes de algumas facções como a

União dos Patriotas Congolezes (UPC): 3.000 - Partido para a Unidade e Salvaguarda da Integridade do Congo (PUSIC): 2.000 - Força Popular para a Democracia no Congo (FPDC): 300 - Frente de Integração Nacional (FNI): 27.000 - Forças Patrióticas de Resistência em Ituri (FPRI): 9.000 - Forças Armadas Populares do Congo (FAPC): 6.000 - APC: 300 (BOSHOFF, 2005, p. 8, tradução nossa).

No setor da polícia nacional congoleza, as previsões também eram ambiciosas. Boshoff (2005) aponta que se previam duas unidades no governo de transição: a *Close Protection Corps* (CPR), voltar para a segurança dos líderes políticos e a IPU (sigla em inglês) que abrangeria a sociedade. Todavia, o autor chama atenção que tais reformas foram dirigidas para atender o processo eleitoral, prevendo um total de 74.631 policiais distribuídos entre as regiões de Kinshasa, Goma, Gbadolite, Beni, Isiro e Lulingu. Segundo Boshoff (2005, p.12), a meta era “(...) aprimorar a provisão de segurança para a transição, bem como ajudar nas próximas eleições de 2005, a MONUC e o Ministério do Interior estabeleceram uma estrutura de coordenação para treinar e mobilizar 6.000 policiais, incluindo 3.000 da Polícia de Intervenção Rápida”. Assim sendo, compreende-se que as regiões mais instáveis como Kivus e Ituri não

foram priorizadas. A exclusão dessas regiões significa que a região leste do Congo era marginalizada pelo governo de transição nos programas de RSS.

Em linhas gerais, apesar da reforma no Congo ter sido pensada em quatro frentes - forças armadas, polícia, justiça e questões transversais - e embora nosso estudo se limite aos dois primeiros, vale salientar algumas iniciativas relevantes. No primeiro momento, a RSS foi pensada para durar 12 anos e incluiria treinamento de 12 batalhões de força de intervenção rápida e a conclusão do programa da RSS do governo de transição, abarcando o DDR e a integração de ex-combatentes no exército (BOSHOF, 2008). Uma das fases, segundo o autor, abrangeria o período 2008-2010, com a criação de uma Força de intervenção rápida que substituiria a MONUC após a sua retirada do país, prevista para 2009. Essa fase consistiria na organização de dois a três batalhões com treinamento coletivo e individual para atuar tanto no campo das operações como também na prevenção de doenças, como a AIDS, na justiça, na disciplina no exército, e em magistérios que julgariam os crimes de guerra (BOSHOF, 2008). O DDR, iniciado em 2008, conseguiu desmobilizar aproximadamente 102 mil soldados e 30 mil crianças soldados, que passaram a receber um subsídio básico de reinserção no valor de 100 dólares e depois 25 dólares por mês, no período de um ano, apoio financiado pelo Banco Mundial e pelo Programa Multinacional de Desmobilização e Reintegração (MDR⁶¹, em inglês) (EDMONDS; MILLS; MCNAMEE, 2009).

Considerando que um dos objetivos do DDR teve o foco na reconciliação do exército com a população, em tese os militares estariam mais próximos das atividades sociais e de reconstrução nacional, abalizado na ideia de um exército integrado de ‘desenvolvimento’ que estaria também envolvido a atividades econômicas como agricultura, pecuária e pesca (EDMONDS; MILLS; MCNAMEE, 2009). Conforme Edmonds, Mills e Mcnamee (2009), a etapa de reinserção funcionaria como uma espécie de ajuda financeira para os recém-inseridos na sociedade civil para atender às necessidades básicas por um certo período, até a sua integração total com acesso ao emprego e renda. Os autores ressaltam que um dos grandes desafios do DDR era convencer as partes a abdicarem do poder bélico, pois a resistência em colaborar com a reforma elevou a possibilidade de rompimento do acordo de paz. Em termos práticos, o processo de “encontrar, identificar e envolver os antigos adversários e reabilitá-los, não apenas na sociedade em geral, mas mais especificamente para reintegrar alguns deles nas forças armadas” (EDMONDS; MILLS; MCNAMEE, 2009, p. 34, tradução nossa), é o ponto

⁶¹ Este programa tinha como objetivo ajudar os países no processo de DDR por meio de ajuda de subsistência em situação de pós-guerra. É implementado após a assinatura de acordos de paz que tenham nos seus dispositivos atividade de DDR, como foi no Burundi, (2000), no Acordo de Paz e Reconciliação de Arusha, no Acordo de Bicesse em Angola (1991) e no Congo desde o Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka (ALUSALA, 2011).

delicado ao longo do DDR, além do obstáculo institucional. Logo, o DDR deve ser no primeiro momento de curto prazo para evitar frustrações e resistência, porém, demanda do país condições financeiras e econômicas para empregar os ex-combatentes, de modo a evitar a retomada do conflito armado.

As conclusões direcionam para o entendimento de que o Congo não teve uma postura passiva na implementação da RSS, porém tal postura chocou-se com a proposta dos atores externos, do ponto de vista operacional e de financiamento. Logo, do ponto de vista institucional, a RSS fracassou em estabelecer instituições de defesa e segurança com capacidade de acionamento e proteção da população e da integridade territorial do país.

Percebe-se que a RSS congolês apresentou problemas estruturais e operacionais desde a sua concepção, todavia, um dos avanços do cenário pós-guerra foi a criação do documento denominado Organização Geral de Defesa e das Forças Armadas, instituído pela lei nº 04/023. O documento, resultado do contexto pós-guerra civil, chama atenção no seu preâmbulo sobre o desafio da organização de um exército congolês que data desde a independência, ao afirmar que durante o processo de preparação para independência “a questão do exército não foi examinada em profundidade” (CONGO, 2006, p. I, tradução nossa). Basicamente, o processo de constituição do exército congolês aconteceu no pós-independência, e como vimos, o governo de Lumumba mudou a cadeia de comando mediante processo de nacionalização das forças armadas (TSHIBINDA, 2006).

Ao relembrar o contexto do pós-independência, que marcou a primeira crise e instabilidade no país, a lei aponta que os problemas de segurança são resultados de um processo de descolonização desorganizado, uma vez que o país não soube lidar com o cenário de secessões, rebeliões, agressões e invasões externas. Assim, aponta-se que “desde então, o exército congolês não se recuperou do mau começo e nunca foi capaz de cumprir sua missão. Foi a posição estratégica do Congo no contexto da Guerra Fria que levou à intervenção de exércitos estrangeiros para salvaguardar a integridade do país” (CONGO, 2006, p. I, tradução nossa).

O documento também avalia as forças armadas do país no novo contexto pós-guerra e sua função de defender a população, as instituições, os bens e os interesses das Nações. O ponto-chave do preâmbulo elucida que a nova organização das forças estaria relacionada às diretrizes do Acordo Global e Inclusivo, da constituição de transição pós-guerra e dos memorandos sobre o Exércitos e Segurança. Além disso, a lei deixou claro dois elementos centrais para a consolidação da paz: o processo de democratização e a integração de grupos armados às novas Forças Armadas. Em outras palavras, no documento se reforça o argumento de que a RSS estava

voltada para garantir a realização das eleições, fator que acabou predominando nas atividades do governo de transição e enfraqueceu as atividades da RSS.

No que concerne à profissionalização do exército, a lei aponta para a missão de capacitar os recursos humanos da instituição. Segundo o documento, as forças armadas deveriam estar prontas para e capacitadas para dissuadir ações dos inimigos, ou seja, os

oficiais e suboficiais que devem ter treinamento militar adequado, às tropas que estão sujeitas à educação patriótica permanente e ao equipamento das unidades... o exército tem a missão específica de defender a integridade territorial e salvaguardar a independência e a soberania nacional (CONGO, 2006, p. II, tradução nossa).

Com base no estudo aqui apresentado, verifica-se que há o alinhamento da nova lei com as diretrizes da RSS. Quando se analisa o processo de implementação dos dispositivos do acordo de paz, seja do ponto de vista financeiro ou operacional, o país carecia de condições estruturais para sua efetivação, com a falta de meios para garantir da defesa nacional, a segurança pública, além de um treinamento advindo de vários atores internacionais. Além disso, o documento nomeou os grupos armados que fariam parte do novo exército integrado, dentre eles as antigas Forças Armadas Congolesas, o RCD, MLC, RCD-ML, Mai Mai, e outros. Apesar de não mencionar, se a integração de ex-rebeldes seria via RSS-DDR, porém, Boshoff (2005, p. 1, tradução nossa) lembra que o governo de transição atrasou a reintegração do exército nacional devido às “agendas concorrentes entre os componentes do governo de transição, à desconfiança arraigada entre eles e à falta de vontade das partes em chegar a um acordo sobre questões centrais”, além das dificuldades de coordenação do governo.

A constituição congoleza instituída em 2006, no seu artigo 187, aponta que a função do exército é defender a integridade territorial e as fronteiras. Nesse sentido, a integridade territorial se refere a todo tipo de ameaça à segurança interna no sentido existencial, há interferências nos assuntos civis, ou seja, a “missão do exército é garantir em todos os momentos, em todas as circunstâncias e contra todas as formas de agressão, a segurança e a integridade do território e a vida da população” (TSHIBINDA, 2006, p.4, tradução nossa). O autor reforça que dentre os resultados do pós-acordo de paz, destaca-se a criação da Escola Superior Militar, pelo decreto nº 106/2002 de 19 de agosto de 2002, cujas funções abrangiam desde aprovação de documentos, estudo de doutrinas militares, assuntos de educação e de treinamentos militares sob determinação do presidente da república.

Destaca-se também o documento Decreto-Lei nº 001/2002, de 26 de janeiro de 2002, cuja função é voltada para questões de defesa contra ameaças externas, contra a integridade

territorial e da população. Segundo Tshibinda (2006, p. 23), o decreto-lei “prevê disposições sobre a direção da guerra, a direção da defesa, bem como sua administração territorial e operacional da defesa, a organização das forças armadas congoleesas”. No mesmo ano, outros decretos foram baixados, como o Decreto n° 024/2002 de 24 de fevereiro de 2002, sobre a criação da Casa Militar da Presidência da República, o Decreto n° 019/2003, de 2 de março de 2003, sobre a organização e o funcionamento da Casa Militar do Chefe de Estado, o Decreto n° 018/2002, de 24 de fevereiro de 2002 sobre a criação de um serviço especializado das forças armadas congoleesas, o Decreto n° 106/2002, de 19 de agosto de 2002, sobre a criação de um agrupamento de escolas militares superiores, o Decreto n° 108/2002, de 19 de agosto de 2002, que criou a Direção Geral de Logística, o Decreto n° 110/2002, de 19 de agosto de 2002, sobre as estruturas e a organização da base logística central das forças armadas congoleesas, e o Decreto n° 066 de 9 de junho de 2002 sobre a desmobilização e reintegração de tropas vulneráveis presentes nas forças de combate ou grupos armados (TSHIBINDA, 2006; BOSHOFF, 2005). No entanto, a quantidade de documentos homologados no pós-guerra congolês representou uma forma burocrática de institucionalizar ou reestruturar um exército, cujo histórico anterior aos conflitos estava defasado e incapaz de instaurar a autoridade nacional contra os grupos armados ainda atuantes, realidade cada vez mais difícil, uma vez que o número de grupos rebeldes passou de 30, em 2008, para cerca de 70 em 2017 (THAMBA, 2019).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da tese foi responder por que a RSS no Congo fracassou na consolidação da paz no período 2003-2016. A hipótese inicial do trabalho foi que a consolidação da paz no Congo fracassou devido à debilidade institucional e à ausência de uma agenda local para a RSS, além do Congo não ter se encaixado no modelo de reforma dos atores internacionais no pós-guerra. Nesse sentido, o objetivo do trabalho foi discutir o papel das instituições estatais e dos atores externos na RSS do Congo que objetivava estabilizar a violência, elemento central para a construção da paz no período de 2003-2016. A pergunta norteadora foi respondida ao longo do trabalho, considerando a abordagem teórica adotada e a metodologia de caráter qualitativo, a partir da análise de documentos e bibliografia especializada.

No que concerne ao desenvolvimento da pesquisa, tivemos mudanças significativas. Primeiramente, o contexto da pandemia impediu a realização de trabalho de campo previsto na proposta inicial da pesquisa. A visita contribuiria para coleta de informações e dados nos órgãos estatais congolezes sobre o investimento na RSS durante o período em estudo, bem como da MONUSCO visto que a missão está em constante renovação desde a sua criação. Outra dificuldade foi o acesso a dados quantitativos que permitissem um exame consistente dos resultados da RSS. Entretanto, a pesquisa bibliográfica e documental foi suficiente para uma análise da RSS no Congo, considerando seus aspectos institucionais.

Primeiramente, avaliamos que, do ponto de vista histórico, para compreender a atual situação do Congo é preciso analisar a construção do Estado congolês dentro de dois grandes momentos da política internacional: a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria, especificamente a década de 1990. Durante a Guerra Fria, no auge da crise entre as superpotências da década de 1960, o país tornou-se independente, não apenas porque o contexto exigia, mas por ser uma potência regional e estratégica para as grandes potências. Foi forçada e resultou em um clima de instabilidade e ditadura por mais de três décadas.

No pós-Guerra Fria, com a nova configuração do sistema internacional, a transição para democracia foi traumática. Duas guerras civis traçaram o débil processo de construção do Estado, o que gerou a falta de um sistema de segurança interno para atuar em prol da manutenção da soberania e defesa da integridade territorial. Entretanto, notamos que desde o seu primeiro passo no processo de construção do Estado, o Congo nunca teve instituições estatais tradicionais consistentes que velassem ou agissem em prol da ideia de Estado-nação soberano, mas sim, devido à incompatibilidade com o modelo de Estado ocidental, não foi possível encontrar um terreno fértil no Congo pelas fragilidades apresentadas.

Num segundo momento, notamos também que nessa trilha para a construção do Estado soberano, diante das crises internas, a resposta parecia estar nas intervenções internacionais. Novamente, dois momentos colocam o Congo nos holofotes da política internacional. Podemos observar que a complexidade do caso congolês levantou o debate entre os estudiosos das Relações Internacionais, do campo dos estudos críticos para a paz, porque o país desafiou a capacidade de resposta dos atores internacionais na resolução de problema.

Assim, na literatura, considerando o modelo das operações de paz tradicional da Guerra Fria e o multidimensional do pós-Guerra Fria, o caso congolês é classificado como inédito por apresentar características que contrariavam os atores locais, por vivenciar uma modalidade de guerra civil, e não uma guerra interestatal, característico do período da Guerra Fria. Nesse sentido, pode-se afirmar que os conflitos no Congo são um caso que chamou a atenção nos estudos de segurança internacional e de construção da paz, por sua peculiaridade histórica, no entanto, a conjuntura o silenciou. Além disso, as primeiras intervenções foram incapazes de dirimir a crise do Congo devido à inoperacionalidade da ONU ao longo da Guerra Fria e minimizou o regime ditatorial de Mobutu. Assim, foi possível notar que durante as operações de paz deste período as ações visaram atender e defender um regime que foi posteriormente criticado, ou seja, o jogo de interesse nos recursos naturais do país minimizou o regime que tinha a segurança personalizada na figura do presidente em detrimento da integridade da soberania nacional e da proteção da população.

Constatamos ainda que o processo de democratização deficitário visou atender à lógica da nova configuração do sistema internacional de que os conflitos civis são resultados de regimes não democráticos. Nessa tentativa desenfreada pela transição para a democracia, o Congo assistiu a segunda ditadura que cravou a instabilidade e as funestas guerras civis até início dos anos 2000. As transformações institucionais no âmbito da ONU mais uma vez procuraram soluções por meio da MONUC e depois da MONUSCO, esta última ainda presente no país, na lógica multidimensional das operações de paz.

As operações de construção da paz não fizeram jus ao nome nem às atividades que se propunham, ou seja, atenderam à lógica pré-definida pelos atores internacionais no sentido de missão civilizatória para paz, entendendo que a solução para instabilidade congoleza é externa e não interna, sendo incapazes de abordar as bases dos conflitos, como, por exemplo, a presença de grupos armados estrangeiros, participação de atores regionais nos conflitos e a luta pelos recursos naturais por atores internos e externos.

Já no terceiro momento, embora reconheçamos a importância das operações supracitadas no Congo, entendemos que sua atuação tem sido incipiente para levar o país a

estabilizar a paz e instaurar instituições estatais competentes. Nesse aspecto, a nossa hipótese de que a consolidação da paz no Congo fracassou devido à debilidade institucional e à falta de uma agenda local para a RSS pôde ser comprovada parcialmente diante das evidências apresentadas, pois foi capaz de identificar choque entre a agenda local com a internacional. Primeiro porque uma das premissas em relação às atividades de construção é que elas devem atender aos acordos de paz estabelecidos pelas partes, por meio da implementação dos dispositivos. Dentre as diversas modalidades apontadas pela literatura estão a partilha do poder em diferentes esferas da administração pública, principalmente o controle do setor de segurança, sobretudo em países onde o fim dos conflitos não tenha ocorrido por vitória militar, mas por negociação.

Nessa lógica, e conforme a literatura examinada, entendemos que os momentos mais importantes para países em situação de pós-conflito são a negociação e a implementação dos acordos, nos quais as partes buscam identificar os caminhos para a paz e qual deles será seguido. Entendemos ainda que a RSS é atividade central para tirar o poder de ação bélica de ex-membros de grupos rebeldes, por meio de atividades como DDR. Essas atividades servem também para demonstrar que as partes estão alinhadas e comprometidas com a paz, porém demandam, além de construção de confiança, o estabelecimento de condições para a sua execução no longo prazo.

Verificamos que dois fatores contribuíram para a debilidade institucional na RSS. Internamente, os atores locais (elite política), não tinham um alinhamento sobre a implementação dos dispositivos do acordo no que concerne à RSS. O clima de desconfiança entre as elites e as instituições estabelecidas no pós-guerra impactaram no sucesso da RSS e na criação de um exército integrado. Marcado por corrupção e nepotismo, da transição até os dois governos de Joseph Kabila, as lideranças ainda mantinham seus interesses particulares acima dos nacionais. Dessa forma, entendemos que o processo de democratização, colocado como prioridade para os caminhos para a paz, enfraqueceu as instituições de segurança que mesmo com a presença das operações de paz apresentaram resultados duvidosos.

Assim, o clima de desconfiança afetou diretamente a RSS e as atividades de DDR fracassaram pela falta de prioridade do governo. Boshoff (2005) observa que a maior dificuldade do governo de transição foi chegar a um consenso do que seria estabelecido como prioridade, ou seja, ainda havia dúvida sobre a importância da RSS. Assim, o novo exército integrado não foi consolidado e ainda não apresenta condições materiais e de recursos suficientes para mitigar as ações de grupos armados ainda presentes no país.

Outro fator identificado foi a participação de atores ou doadores internacionais. Apesar dos valores desembolsados para a realização da RSS, a diversidade de políticas e de modelo de reformas impossibilitaram a instauração de uma política nacional, tanto no setor militar como policial. Somou-se a interferência de atores políticos na ordem de agência e de comando na RSS, ou seja, notamos que houve choque de interesse e de agenda entre os atores locais e internacionais. Do lado local, a proposta era a criação de atividades das reformas que deveriam atender às políticas locais e interesses próprios, já os atores internacionais, na qualidade de financiadores, se colocavam como fiscalizadores e ditavam as regras e formatos das reformas, todavia, tal postura não correspondia à realidade local. Logo, aferimos que a falta de instituições de segurança estruturadas desde a independência, somada às ditaduras ao longo da sua história, fez com que os líderes políticos aceitassem as propostas dos atores externos para a reforma de segurança, fato que atraiu e impulsionou a presença de atores internacionais e acordos bilaterais para a RSS. Entretanto, o choque de agendas fez com que a RSS apresentasse resultados questionáveis.

Tendo em vista as questões supracitadas, entendemos que o atual estado de violência da RDC, que ainda conta com a presença da MONUSCO, é resultado de uma RSS mal programada e executada, que abriu margem para a perpetuação dos grupos armados que independem do processo de estabilização da violência. Do ponto de vista do conceito de paz, o Congo está em busca de alcançar a paz negativa há mais de vinte anos e tal proeza depende de um sistema de segurança robusto, bem treinado e disciplinado, realidade que ainda está aquém do país. Assim sendo, algumas propostas podem ser traçadas como saída do estado de violência.

Primeiramente, entendemos que os dispositivos do acordo de paz de Sun City concernentes à RSS precisam ser revisitados e reavaliados para sua implementação, uma vez que o DDR ainda não foi alcançado e os grupos armados, nacionais e estrangeiros, excluídos do acordo, continuam suas empreitadas desde o governo de transição.

Em segundo lugar, um caminho indispensável para o caso do Congo é reavaliar as relações com os Estados vizinhos, principalmente com Ruanda e Uganda. Em outras palavras, o desmantelamento dos grupos rebeldes demandaria um projeto de segurança regional tripartite, no qual os Estados colocariam suas propostas para segurança regional, uma vez que os países, tanto por sua dimensão territorial como pela organização das suas instituições militares, têm maior capacidade de controle das ações dos grupos rebeldes na região leste do país. Assim sendo, pensar uma RSS intergovernamental é imperioso.

Por fim, é preciso direcionar investimentos no setor militar em todas as dimensões, seja na compra de material bélico, para melhor equipar o exército e a polícia, seja na capacitação

das relações civis-militares. O investimento é fundamental para que as operações no terreno tenham resultados eficazes no combate ao tráfico e à exploração ilegal de recursos naturais do país, que continuam a alimentar os conflitos armados e a violência. Em linhas gerais, é fundamental salientar que trabalhos futuros sobre a paz e segurança devem enveredar para os três pontos supracitados, sobretudo na análise dos resultados das iniciativas regionais para a paz na região dos grandes lagos africanos.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE SUN CITY. **Inter-Congolese political negotiations the final act**. Sun City: [s. n.], 2 Apr. 2003.
- AGENCY, B. **The Democratic Republic of Congo country of origin information (COI) report Contents**. [S. l.: s. n.], 2012.
- AfricaTurismo. **Mapa da República Democrática do Congo**. Disponível em: <http://www.africa-turismo.com/mapas/congo-dem.htm>. Acesso em: 06/09/2022.
- AGUILAR, S. L. C. Reforma do Setor de Segurança visão geral e planejamento. *In*: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.). **Reforma do setor de segurança: teoria, prática e crítica**. São Paulo: Porto de ideias, 2014.
- AGUILAR, S. L. C. Operações de paz: novos mandatos e suas implicações para os países contribuintes com tropas. **História e Cultura**, vol. 4, no. 1, p. 254–276, 2015.
- LUIZ CRUZ AGUILAR, Sérgio. A Situação Jurídica Das Operações De Paz Das Nações Unidas. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, vol. 68, p. 685–706, 2016.
- ALJAZEERA. M23 rebels attack military positions in eastern DR Congo. 28 Mar. 2022.
- ALUSALA, N. Reintegrating Ex-Combatants in the Great Lakes Region: Lessons learned. **Institute for Security Studies**, Pretoria, p. 1–125, 2011.
- RIIS ANDERSEN, Louise. **Security sector reform and the dilemmas of liberal peacebuilding**. Copenhagen,: Danish Institute for International Studies, 2011. Disponível em: <http://subweb.diiis.dk/graphics/Publications/WP2011/Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding.pdf>. Acesso em: 02/02/2022.
- ANSORG, N. Wars without borders: Conditions for the development of regional conflict systems in sub-Saharan Africa. **International Area Studies Review**, vol. 17, no. 3, p. 295–312, 2014.
- ARIEFF, A.; COEN, T. Democratic Republic of Congo: Background and U.S. Policy. Washington: **Congressional Research Service**, 2013. Disponível em: www.crs.gov. Acesso: 03/02/2022.
- AUTESERRE, S. The trouble with Congo: How Local Disputes Fuel Regional Conflict. **Foreign Affairs**, vol. 87, n. 3, p. 94–110, 2008.
- AUTESERRE, S. **The Trouble with the Congo Local Violence and the Failure of International Peacebuilding**. First. New York: Cambridge University Press, 2010.
- BAAZ, M. E.; STERN, M. Being reformed: Subjectification and security sector reform in the Congolese armed forces. **Journal of Intervention and Statebuilding**, vol. 11, n. 2, p. 207–224, 3 Apr. 2017.
- BADRAN, R. Intrastate peace agreements and the durability of peace. **Conflict Management and Peace Science**, vol. 31, n. 2, p. 193–217, 2014.

BARNETT, M.; ATWOOD, B.; CALL, C.; FORMAN, S.; KREBS, R.; DONNELL, M. O.; SCHEUERMAN, W.; SITEA, L.; YACK, B. Building a Republican. **International Security**, vol. 84, n. 1, p. 87–112, 2007.

BARNETT, M.; KIM, H.; O'DONNELL, M.; SITEA, L. Peacebuilding: What Is in a Name? **Global Governance** 13, vol. 13, p. 35–58, 2007.

BATSÍKAMA, R.; BATSÍKAMA, P. Estruturas e instituições do Kôngo. **Revista de História Comparada**, vol. 5, no. 1, p. 6–41, 2011.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BERWOUTS, K. **Congo's Violent Peace: Conflict and Struggle Since the Great African War**. First. London: Zed Books, 2017.

BIGATÃO, Juliana de P. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990**. 2009. 194 f. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), 2009.

BIGATÃO, Juliana. de P. As operações de paz da ONU: a década de 1990 e as crises de responsabilidades. *In*: MATIJASCIC, V. B. (Org.). **Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. 1st ed. São Paulo: UNESP, 2014.

BIGATÃO, Juliana. de P. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)**. 2015. 191 f. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), 2015.

Bordeaux-montaigne. **Colletions patrimoniales numérisées de Bordeau Montaigne**. Disponível em: [https://1886.u-bordeaux-montaigne.fr/iiif-
img/204063/full/1000,1546/0/default.jpg](https://1886.u-bordeaux-montaigne.fr/iiif-
img/204063/full/1000,1546/0/default.jpg). Acesso em: 29/08/2022.

BLAIR, Stephanie. Uma crítica a reforma do setor de segurança. *In*: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.). **Reforma do setor de segurança: teoria, prática e crítica**. São Paulo: Porto de ideias, 2014.

BOSHOFF, H. Security sector reform in the Democratic Republic of Congo: The status of military reform. **African Security Review**, vol. 17, no. 2, p. 61–65, Jun. 2008.

BOSHOFF, H. Situation Report - Summary Overview of Security Sector Reform Processes in the DRC. **Institute for Security Studies**, p. 1–15, 2005.

BRAGA, Camila.; MATIJASCIC, Vanessa. Operações de Paz: passado, presente e futuro. *In*: FERREIRA, Marcos; MASCHIETTO, Roberta; KUHLMANN, Paula. (ed.). **Estudos para a paz: conceitos e debates**. São Cristóvão: UFS, 2019. p. 151–191.

BRANCATI, D.; SNYDER, J. L. Time to Kill: The Impact of Election Timing on Postconflict Stability. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 57, n. 5, p. 822–853, 2013.

BRITO SILVA, G. As revoltas na Baixa de Cassange e o direito à memória e história nas lutas de libertação de Angola: **Cadernos do Tempo Presente**, vol. 12, n. 02, p. 13–33, 2022.

BRIZOLA, J.; FANTIN, N. Revisão da literatura e revisão sistemática da literatura. *Relva - Revista de Educação do Vale do Arianos*, vol. 3, no. 2, p. 23–39, 2016.

BROSIG, M.; SEMPIJJA, N. Human development and security sector reform: The examples of Liberia and the democratic republic of Congo. **African Security**, vol. 11, no. 1, p. 59–83, 2017.

CALL, C. T. Building states to build peace? A critical analysis. **Journal of Peacebuilding and Development**, vol. 4, no. 2, p. 60–74, 2008.

CONGO, R. D. du. **Loi organique n° portant du organisation et fonctionnement des forces armees**, n. 04/023. Kinshasa, C Republique Democratique du Congo: [s. n.], 2006.

CONSEJO DE SEGURIDAD. **Asamblea General Consejo de Seguridad**, n. A/62/659. New York: [s. n.], 2008.

CONSEJO DE SEGURIDAD. **S/RES/2098 (2013)**, n. 2098 (2013). New York: [s. n.], 2013.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. **Resolución 1925 (2010)**. New York: [s. n.], 2010.

CORREIA, Stéphanie Caroline Boechat. **O Reino do Congo e os Miseráveis do Mar. O Congo, o Sonho e os Holandeses no Atlântico 1600-1650**. 2012. 213f. Dissertação. Universidade Federal Fluminense, 2013.

CORTRIGHT, D. **Peace: A History of Movements and Ideas**. First. New York: Cambridge University Press, 2008.

COUNCIL, S. **Ceasefire Agreement -Lusaka Agreement**, n. 815. Lusaka: [s. n.], 1999.

COUNCIL, S. **Resolution 1522 (2004)**, n. RES/1522. New York: [s. n.], 2004.

CHABAL, Patrick. **Africa: The politics of suffering and smiling**. 1st ed. London and New York: Zed Books, 2009.

CHANDLER, D. **Peacebuilding the Twenty Years' Crisis, 1997–2017**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

CRAVINO, J. S. **O processo eleitoral na República Democrática do Congo: Retrospectiva e prospectiva**. Instituto Português de Relações Internacionais. Universidade de Lisboa- Working Paper 25, p. 25–26, 2007.

CRISIS GROUP, I. **The agreement on a cease-fire in the democratic republic of congo: An Analysis of the Agreement and Prospects for Peace**. [S. l.: s. n.], 1999.

CSNU, C. de S. de N. U. **Resolución 2151**, n. 2151. New York: [s. n.], 2014.

DA SILVA, I. C. **Congo A Guerra Mundial Africana. Conflitos Armados, Construção do Estado e Alternativas para a Paz**. 1^a. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

DEROUEN JR, K.; LEA, J.; WALLENSTEEN, P. The Duration of Civil War Peace Agreements. **Conflict Management and Peace Science**, vol. 26, n. 4, p. 367–387, 2009.
DIEHL, P. F. **Peace Operations**. Cambridge: Polity Press, 2008.

Digitool. **Congo Belge**. Disponível em:
http://digitool.is.cuni.cz/R/CS6KGK8IKHUTPS6R4VBI4C8I9C34CFNNEVE4XY75FF2M73JAIIE-00064?func=dbin-jump-full&object_id=1172992&pds_handle=GUEST. Acesso em: 29 de agosto de 2022.

DIZOLELE, M. P.; KAMBALE, P. K. The DRC's crumbling legitimacy. **Journal of Democracy**, vol. 23, n. 3, p. 109–120, Jul. 2012.

DUNN, K. C. **Imagining the Congo: The International Relations of Identity**. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

EDMONDS, M.; MILLS, G.; MCNAMEE, T. Disarmament, demobilization, and reintegration and local ownership in the great lakes: The experience of Rwanda, Burundi, and the democratic republic of Congo. **African Security**, vol. 2, n. 1, p. 29–58, 2009.

EJDUS, F. Concept of Security Sector Reform. *In*: HADŽIĆ, M.; BOGOLJUB MILOSAVLJEVIĆ; SONJA STOJANOVIĆ; FILIP EJDUS (eds.). **Yearbook of Security Sector Reform in Serbia**. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, p. 63–68, 2012.

ENGLEBERT P, TULL, I DM. **Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States**. *International Security*. Vol. 32, n.4, 106–139, 2008.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU : de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

FISH, B.; DUROST FISH, B. **Congo Exploration of Africa: The Emerging Nations**. London: Chelsea House Publishers, 2000.

FREUND, J. **Sociologia del conflicto**. Madri: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1995.

GAMBA, A. P. **Bósnia Kosovo Rwanda: o Conselho de Segurança das Nações Unidas nos três conflitos**. Luanda: Mayamba, 2012.

GARY GOERTZ, P. F. D.; BALAS, A. **The Puzzle of Peace the Evolution of Peace in the International System**. New York: Oxford University Press, 2016.

GAYNOR, N. Challenges to Decentralisation in the Democratic Republic of the Congo: Beyond the Political Settlement. **Journal of International Development**, vol. 28, n. 2, p. 198–213, 1 Mar. 2016.

GHALI-BOUROS, B. **An Agenda for Democratization**. New York: [s. n.], 1996.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4^a. São Paulo: Atlas, 2002.

GINTY, Roger. Mac; RICHMOND, O. P. The local turn in peace building: A critical agenda for peace. **Third World Quarterly**, vol. 34, n. 5, p. 763–783, 2013.

GIROUX, Jennifer; LANZ, David; SGUAITAMATTI, Damiano. The Tormented Triangle: The Regionalisation of Conflict in Sudan, Chad, and the Central African Republic. **Crisis States Research Centre**, Swiss, vol. 1797, n. 47, 2009.

GOMES, A. D. T. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. **Monções**, vol. 2, no. 3, 2013.

GRIMM, S.; MERKEL, W. War and democratization: Legality, legitimacy and effectiveness. **Democratization**, vol. 15, no. 3, p. 457–471, 2008.

GUERRA, Lucas; BLANCO, Ramon. A Construção da Paz no Cenário Internacional: do Peacekeeping Tradicional às Críticas ao Peacebuilding Liberal. **Carta Internacional**, vol. 13, n. 2, p. 5–30, 2018.

GUEVARA, E. **Ernesto Guevara Obras Escogidas**. Santiago: Digital por Resma, 2004.

HAMANN, E. P. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos adenauer xvii (2016)**, vol. 4, 2016.

HAMPSON, Fen Osler. **Nurturing Peace. Why Peace Settlements Succeed or Fail**. Washington, D.C: United Nations Institute of Peace, 2005.

HÄNGGI, H. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction. **Reform and Reconstruction of the Security Sector**. Munster: LIT Verlag, 2004.

HARTZEL, CAROLINE, HODDIE, M. Institutionalizing peace: Power sharing and post-civil war conflict management. **American Journal of Political Science**, vol. 47, n. 2, p. 318–332, 2003.

HARTZELL, C. A. Structuring the peace: negotiated settlements and the construction of conflict management institutions. **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies**. London and New York: Routledge Taylor e Francis group, 2006.

HENDRICKSON, D.; KARKOSZKA, A. Security sector reform and donor policies. In: SCHNABEL, Albrecht; EHRHART, Hans-Georg (Org.). **Security Sector Reform And Post-Conflict Peacebuilding**. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press and United Nations University, 2005.

HENRY PHILLIPS, J. An Account State of the Congo Independent. **American Philosophical Society**, vol. 2, n. 1, p. 459–476, 1889.

HOCHSCHILD, A. **O fantasma do Rei Leopoldo: uma história de cobiça, terror e heroísmo na África colonial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HUNTINGTON, S. **O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

INTER-CONGOLESE DIALOGUE. **INTER-CONGOLESE POLITICAL NEGOTIATIONS THE FINAL ACT**. Sun City: [s. n.], 2003.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. A New Approach for the UN to Stabilise the DR Congo. **Crisis Group Africa**, Nairobi/New York/Brussels, no. 148, p. 1–16, 2019.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Back To the Brink in the Congo. **October**, Nairobi/Brussels, p. 1–12, 2004.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **CONGO: CONSOLIDATING THE PEACE**. [S. l.: s. n.], 2007.

JACKSON, P. Security sector reform and state building. **Third World Quarterly**, vol. 32, n. 10, p. 1803–1822, 2011.

JOSHI, M.; MELANDER, E. Explaining demobilization in the wake of civil conflict. **Peacebuilding**, vol. 5, n. 3, p. 270–288, 2017.

JUSTAERT, A. The implementation of the EU security sector reform policies in the Democratic Republic of Congo? **European Security**, vol. 14, n. 2, p. 219–235, 2012.

KADIMA, D. The DRC and Lesotho Crises: Some Lessons for the SADC. **Lesotho Social Science Review Vol**, vol. 5, n. 1, p. 65–83, 1999.

KARBO, Tony; VIRK, Kudrat. **The Palgrave Handbook of Peacebuilding in Africa**. Cape Town: Palgrave Macmillan, 2018.

KOVATCH, B. Sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping missions: A case study of MONUC and MONUSCO. **Journal of the Middle East and Africa**, vol. 7, n. 2, p. 157–174, 2 Apr. 2016.

KEMER, T.; PEREIRA, A. E.; 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**, vol. 24, n. 60, p. 137–150, 2016.

KENKEL, K. M. cinco gerações de operações de paz: De “tênue linha azul” a “pintar um país de azul.” **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 56, no. 1, p. 122–143, 2013.

KNIGHT, Mark. Security Sector Reform: Post-conflict Integration. **Commissioned by the Global Facilitation Network for Security Sector Reform**. Birmingham, August, p. 1–55, 2009.

KNIGHT, M.; ÖZERDEM, A. Guns, camps and cash: Disarmament, demobilization and reinsertion of former combatants in transitions from war to peace. **Journal of Peace Research**, vol. 41, n. 4, p. 499–516, 2004.

- KODI, M. Corruption during the transition period (2003–2006). **Corruption and Governance in in the DRC**. First. Pretoria: Institute for Security Studies, 2008.
- KOKO, S. MONUC and the quest for peace in the Democratic Republic of Congo: Assessment of a peacekeeping mission. **African Security Review**, vol. 20, n. 2, p. 29–41, Jun. 2011.
- KUELE, G.; CEPIK, M. Intelligence Support to MONUSCO: Challenges to Peacekeeping and Security. **International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs**, vol. 19, no. 1, p. 44–68, 2 Jan. 2017.
- LAKE, M. Building the Rule of War: Postconflict Institutions and the Micro-Dynamics of Conflict in Eastern DR Congo. **International Organization**, vol. 71, no. 2, p. 281–315, 2017.
- LAMB, Guy; ALUSALA, Nelson; GREGORY, Mthembu-Salter; GASANA, Jean-Marie. Rumours of Peace, Whispers of War Assessment of the Reintegration of Ex-Combatants into Civilian Life in North Kivu, South Kivu and Ituri Democratic Republic of Congo. **International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank**, Washington, D.C., , p. 1–40, 2012.
- LOVEMAN, C. Assessing the phenomenon of proxy intervention. **Conflict, Security & Development**, vol. 2, no. 03, p. 29–48, 2019.
- LUTHULI, Nokulunga. **Peacekeeping Bodies' in Africa: An analysis of MONUSCO and SADC in the Democratic Republic of Congo (DRC)**. 2016. 92 f. University of Kwa-Zulu Natal Peacekeeping, 2016.
- M'BOKOLO, Elikia. **Africa Negra - História e Civilizações - Tomo 2 Do Século XIX Aos Nossos Dias**. Edufba: Bahia, 2011.
- MAC GINTY, R. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. **Security Dialogue**, vol. 41, n. 4, p. 391–412, 2010.
- MAC GINTY, R.; JOSHI, M.; LEE, S. Y. Liberal Peace Implementation and the Durability of Post-war Peace. **International Peacekeeping**, vol. 26, n. 4, 2019.
- MACGINTY, R. **International Peacebuilding and Local Resistance Hybrid Forms of Peace**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- MANAHL, C. R. Protection of civilians in a peacekeeping context Challenges and dilemmas of MONUC/MONUSCO. **Regions and Cohesion**, vol. 1, n. 2, p. 117–128, 29 Aug. 2011.
- MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. 2^a. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 5^a. São Paulo: Atlas, 2003.
- MASHIETTO, Roberta. Consolidação internacional da paz versus percepções locais sobre a paz encontros e desencontros. **Conjuntura Global**, vol. 5, n. 3, p. 512–536, 2016.

MASON, D.; MEERNIK, J. D. **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies**. London and Cambridge: Routledge Taylor e Francis group, 2006.

MATHIAS, S. K. Gênero, defesa e paz no Cone Sul. *In*: MATHIAS, S. K. (ed.). **Sob o signo de atena: gênero na diplomacia e nas forças armadas**. São Paulo: UNESP, 2009. p. 17–50.

MATIJASCIC, Vanessa. B. **El salvador: da guerra à paz**. 1ª. Curitiba: Appris, 2018a.

MATIJASCIC, Vanessa B. Peacebuilding e as Nações Unidas. *In*: MATIJASCIC, V. B. (ed.). **Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: UNESP, 2014.

MATIJASCIC, Vanessa B. Pesquisas para a paz e o ativismo da cultura da paz. *In*: RAFAEL, S.; DIAS, L. F. (eds.). **Reflexões sobre a paz**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018b.

MATIJASCIC, Vanessa. B.; BRAGA, Camila. de M. Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Estudos para a paz conceitos e debates**. São Cristóvão: UFS, 2019. p. 1–584.

MATTES, M.; SAVUN, B. **Fostering Peace After Civil War: Commitment Problems and Agreement Design**. [S. l.: s. n.], 2009.

MATTI, S. A. The Democratic Republic of the Congo? Corruption, Patronage, and Competitive Authoritarianism in the DRC. **Africa Today**, vol. 56, no. 4, p. 42–61, 2010.

MCCALPIN, J. O. Historicity of a Crisis: the origins of the Congo war. *In*: BUSTIN, E.; CLARK, J. F. (eds.). **The African Stakes of the Congo War**. New York: Palgrave Macmillan, 2002. p. 262.

MEI, E. Estado, guerra e violência: as “novas guerras” e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra. *In*: MEI, E.; SAINT-PIERRE, Héctor L. (Org.). **Paz e Guerra**. São Paulo: UNESP, 2013. p. 39–74.

MIALL; H.; RAMSBOTHAM; O.; WOODHOUSE, T. **Contemporary Conflicts**. 3ª. Cambridge, Malden: Polity Press, 2011.

MILLER, J. C.; HILTON, A. **The Kingdom of Kongo**. [S. l.]: Clarendon Press, 1987.

MLAMBO, D. N.; ADETIBA, T. C. Post-1994 South Africa’s peacekeeping and military intervention in Southern Africa, reference from the Democratic Republic of Congo (DRC) and Lesotho. **Journal of Public Affairs**, vol. 20, n. 1, 1 Feb. 2019.

MOBEKK, E. Security Sector Reform and the UN Mission in the Democratic Republic of Congo: Protecting Civilians in the East. **International Peacekeeping**, vol. 16, n. 2, p. 273–286, 2009.

MONUSCO. Interim SSR Support Strategy. 2017.

MORENO, M. R. F. y G. **Marta Regina Fernández y Garcia Moreno- Operações de paz na Somália- SUBLINHADO**. 2011. 1–455 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC-Rio, 2011.

MUGGAH, R. Negotiating disarmament and demobilisation: a descriptive review of the Evidence. **Colombia Internacional**, vol. 77, p. 19–41, Apr. 2013.

MUGGAH, R. No magic bullet: A critical perspective on disarmament, demobilization and reintegration (DDR) and weapons reduction in post-conflict contexts. **Round Table**, vol. 94, n. 379, p. 239–252, Apr. 2005.

MUNANGA, K. A República Democrática do Congo. **África**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

NACIONES UNIDAS. **Carta de fecha 23 de julio de 1999 dirigida al presidente del consejo de seguridad por el representante permanente de Zambia ante las naciones unidas**, n. S/1999/815. New York: [s. n.], 1999.

NADARAJAH, S.; RAMPTON, D. **The limits of hybridity and the crisis of liberal peace**. *Review of International Studies*. Vol. 41, n.1, pp 49 – 72, 2015.

NOVOSSELOF, A. **Assessing the of the United Nations Mission in the DRC / MONUC-MONUSCO**. Norway: [s. n.], 2019. Disponível em: www.nupi.no. Acesso em: 03/02/2022.

ARIAS NETO, J. M. História militar. *In*: Héctor. L. Saint-Pierre; Marina. G. Vitelli. *Dicionário de segurança e defesa*. 1ª São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 1218.

NTUNG, A. Dynamics of Local Conflict in the Democratic Republic of Congo: Challenges Ahead for President Félix Tshisekedi Tshilombo. **The fletcher forum of world affairs**, vol. 43, n. 2, p. 131–150, 2019.

NZONGOLA-NTALAJA, G. **The Congo from Leopold to Kabila A People's History**. London and Cambridge: Zed Books, 2007.

OECD DAC. **OECD DAC Handbook on Security System Reform; supporting security and justice**. Paris: [s. n.], 2007.

OKOWA, P. N. Congo's War: The Legal Dimension of a Protracted Conflict. **British Yearbook of International Law**, vol. 77, n. 1, p. 203–255, 2007.

OLIVEIRA, G. C. Estudos da Paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais. **Carta Internacional**, vol. 12, n. 1, p. 148, 2017.

ONU. MONUC Background - **United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. 30 Nov. 1999.

OPPONG, J.; WOODRUFF, T. **Democratic Congo of the Congo**. New York: Chelsea House, 2007.

PARIS, R. **At war's end: building peace after civil conflict**. Cambridge University Press, 2004.

PARIS, R. International peacebuilding and the 'mission civilisatrice' **Review of**

International Studies, vol. 36, no. 28, p. 637–656, 2002.

PENIDO, A.; COSTA, F.; JANOT, M. Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, no. 96, p. 1–22, 2021.

PEREBOOM, E. Local Peacebuilding: Unmanageable or unavoidable? **Centre for International Conflict Analysis and Management**, South Nijmegen, 2012.

PETER, Mateja. UN Peace Operations: Adapting to a New Global Order? *In*: PETER, Mateja; DE CONING, Cedric (eds.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Oslo: Palgrave Macmillan, 2018.

PHILIP, P. C.; MICHAEL, L.; KNOBLAUCH, W. M. Disciplines in dispute-history, peace studies, and the pursuit of peace. *In*: PHILIP, P. C.; MICHAEL, L.; KNOBLAUCH, W. M. (eds.). **The Routledge history of world peace since 1750**. London and New York: Routledge Taylor e Francis group, 2019. p. 501.

PUGH, M. Peacekeeping and critical theory. **International Journal of Phytoremediation**, vol. 11, n. 1, p. 39–58, 2004.

PUREZA, José. M. O desafio crítico dos estudos para a paz. **Organicom**, vol. 15, no. 28, p. 74–89, 2018a. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2018.150549>.

RAYROUX, A.; WILÉN, N. Resisting Ownership: The Paralysis of EU Peacebuilding in the Congo. **African Security**, vol. 7, n. 1, p. 24–44, Jan. 2014.

REYNTJENS, F. Briefing: Democratic Republic of Congo: Political transition and beyond. **African Affairs**, vol. 106, n. 423, p. 307–317, 2007.

REYNTJENS, F. **The great African war: Congo and regional geopolitics, 1996-2006**. New York: Cambridge University Press, 2009.

RICHARDS, R. **Understanding statebuilding traditional governance and the Modern state in somaliland**. Burlington: ashgate Publishing company, 2014.

RICHMOND, O. P. A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. **Review of International Studies**, vol. 35, no. 3, p. 557–580, Jul. 2009.

RICHMOND, O. P. **Failed statebuilding intervention and the dynamics of peace formation**. NEW HAVEN AND LONDON: Yale University Press, 2014.

RICHMOND, O. P. **Liberal peace, and post-conflict peacebuilding in Africa**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

RICHMOND, O. P. Para Além da Paz Liberal? Respostas ao “Retrossesso”. **Contexto internacional**, vol. 32, no. 2, 2010.

RICHMOND, O. P. The problem of peace: understanding the ‘liberal peace.’ **Conflict**,

Security & Development, vol. 6, no. 3, p. 291–314, Oct. 2006.

RICHMOND, O. P. Un peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Journal of Phytoremediation**, vol. 11, no. 1, p. 83–101, 2004.

RICHMOND, O. P. What is an emancipatory peace? **Journal of International Political Theory**, 2021.

RICHMOND, O. P.; RICHMOND, O. P. Reclaiming Peace in International Relations. **Journal of International Studies**, vol. 36, no. 3, p. 439–470, 2008.

RODRIGUES, A. de O.; MIGON, E. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. p. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017.

SAINT-PIERRE, L. H.; BIGATÃO, J. de P. As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios. **Boletim Meridiano**, 47, vol. 14, n. 140, nov.-dez., p. 26 -33, 2013.

SAMPAIO, R.; MANCINI, M. Estudos de Revisão Sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, vol. 11, no. 1, p. 83–89, 2007.

SARAIVA, J. F. S. **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. Saraiva: São Paulo, 2007.

SEDRA, M. Adapting Security Sector Reform to Ground-Level Realities: The Transition to a Second-Generation Model. **Journal of Intervention and Statebuilding**, vol. 12, no. 1, p. 48–63, 2018.

SEDRA, M. **Security Sector Reform in Conflict- Affected Countries The evolution of a model**. London and New York: Routledge Taylor e Francis group, 2017.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE. Reino do Kongo 1390 – 1914. **História da África do Sul Online**. 28 Feb. 2023. Disponível em: <https://www.sahistory.org.za/article/kingdom-kongo-1390-1914>. Acesso em: 28/02/2023.

SUMMY, R.; SAUNDERS, M. Why Peace History? **Peace & Change**, vol. 20, no. 1, p. 7–38, 1995.

TADJBAKHS, S. palgrave advances in peacebuilding critical developments and approaches. In: RICHMOND, O. P. (ed.). **Palgrave advances in peacebuilding critical developments and approaches**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

TCHINHAMA, L. P. R. **Peacebuilding e democratização: uma análise da construção da paz na República Democrática do Congo**. 2017. 86 f. Dissertação. Universidade Federal de Uberlândia, 2017.

TCHINHAMA, L.; TOLEDO, A.; BIGATÃO PUIG, J. de P. Fadadas ao fracasso: construção da paz e democratização na República Democrática do Congo (2003-2018). **Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto**, vol. 3, n. 5, p. 105–121, 2021.

THAMBA, R. T. Financement des groupes armés et gouvernance démocratique en République démocratique du Congo. **Africa Developmen**, vol. 44, n. 2, 2019.

TOLEDO, A. **Perspectivas Pós-coloniais e Decoloniais em Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA, 2021.

TSHIBINDA, B. W. **Les forces armées de la république démocratique du congo organisation, structure et base juridique**, p. 17–19, 2006. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.hamann-legal.de/upload/8Baudouin_2.pdf. Acesso em: 30/08/2023.

TSHIMANGA, C. Dictators and Autocrats; Securing Power across Global Politics. *In*: LARRES, K. (ed.). **Joseph Kabila: the “Raïs” of the Democratic Republic of the Congo (born 1971)**. 1^a. New York: Routledge, 2022.

TULL, D. M. Post-Conflict Security Reconstruction versus Entrenched Elite Interests. **Sicherheit & Frieden**, vol. 29, no. 4, p. 249–253, 2011.

TURNER, T. **Congo**. Cambridge: Polity Press, 2013.

TURNER, T. **The Congo Wars: Conflict, Myth and Reality**. First. New York: Zed Books, 2007.

UE, C. **EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)**, n. 4. Brussels: [s. n.], 13 Oct. 2005. Available at: [https://issat.dcaf.ch/fre/download/477/3011/EU Concept on SSR 2005.pdf](https://issat.dcaf.ch/fre/download/477/3011/EU_Concept_on_SSR_2005.pdf). Acessado em: 8/05/2022.

UN. **Suplemento de “un programa de paz.”** New York: [s. n.], 1995.

UNITED NATION, E. C. for A. **Conflicts in the Democratic Republic of Congo: Causes, impact and implications for the Great Lakes region**. Addis Ababa: [s. n.], 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315753393>. Acesso em: 30/04/2022.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1994**. [S. l.]: Oxford University Press for the United Nations Development Programme (UNDP), 1994.

VAHTRAS, T. **Promoting Demicracy in Africa “Case study of the Democratic Republic of Congo”**: Challenges in the field Implementing or Building Democracy. 2008. 1–89 f. Katholieke Universiteit Leuven, 2008.

VAN DEN DUNGEN, P.; WITTNER, L. S. Peace history: An introduction. **Journal of Peace Research**, vol. 40, no. 4, p. 363–375, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/00223433030404001>. Acesso em: 24/02/2022.

VANSINA, J. Notes sur l’origine du royaume de kongo. **The Journal of African History**, vol. 4, no. 1, p. 33–38, 1963.

WALLENSTEEN, P. The Origins of Contemporary Peace Research. *In*: OBERG, K. H. M. (ed.). **Understanding Peace Research Methods and challenges**. First. London and New York: Routledge, 2011. p. 241.

WIBERG, H. Investigação para a Paz: Passado, presente e futuro. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, no. 71, p. 21–42, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccs.1013>. Acesso em: 02/07/2021.

WOLTERS, S. Regional and continental responses to the DRC election crisis. **Institute for Security Studies**, no. November, p. 1–16, 2019.