

CAMILA DE MACEDO BRAGA

**AS ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA EM  
MASSA E A “NOVA GUERRA” NO DARFUR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais. Área de Concentração: Paz, Defesa e Segurança Internacional.

Orientadora: Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

SÃO PAULO

2012

Braga, Camila de Macedo.

B813e            As estratégias internacionais de prevenção à violência em massa e a “nova guerra” no Darfur / Camila de Macedo Braga. – São Paulo, 2013.

178 f. : il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2013.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.

1. Darfur (Sudão) – Relações étnicas. 2. Sudão – História – Conflito de Darfur, 2003-. 3. Conflitos de baixa intensidade (Ciência militar). 4. Identidade social. 5. Segurança humana. 6. Mediação internacional. I. Autor. II. Título.

CDD 327.172

*As for the future, the only way the world can say no to genocide is to make sure that the people of Darfur are returned to their homes and given protection. If the world allows the people of Darfur to be removed forever from their land and their way of life, then genocide will happen elsewhere because it will be seen as something that works. It must not be allowed to work. The people of Darfur need to go home now. **Daoud Hari** – “*The Translator: a tribesman’s memoir of Darfur*”, 2008.*

## AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Luisa Maria Gomes de Macedo Braga, que me orientou na vida e foi minha bússola em todos os momentos. Agradeço, sinceramente, pelo apoio incondicional.

A minha orientadora, Suzeley Kalil Mathias, que me ensinou sobre os meandros da vida acadêmica, por seu apoio, seus conselhos e correções nos dois anos em que trabalhamos juntas.

A minha colega, Ariana Bazzano de Oliveira, pelo considerável apoio e auxílio na conclusão desta dissertação. Seus incentivos, sua força, foram fundamentais. E agradeço também aos demais integrantes do Grupo de Direitos Humanos do INEU, Álvaro, Glenda, Gustavo, Julia, Márcia, Matheus, Raissa e Willian, que acompanharam minha jornada nestes últimos anos e sempre estiveram dispostos a ajudar.

A todos os professores do PPGRI San Tiago Dantas, em particular aos professores Shiguenoli Miyamoto e Héctor Luis Saint-Pierre, por sua ajuda e conselhos na etapa de qualificação.

Ao Daniel Manso, Capitão Aviador (FAB), que atuou como *peacekeeper* no Sudão (UNMIS), por ajudar no desenvolvimento desse trabalho e me ensinar muito sobre a realidade que busquei estudar. E ao seu colega de missão, Alexandre Simioni, Mestre em Operações Militares e História Comparada, por seus conselhos e críticas construtivas na organização da pesquisa.

Ao professor Sérgio Aguilar (UNESP), por me apresentar o Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon). E ao professor Samuel Soares (UNESP) por me convidar para ajudar na organização do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (VI ENABED) em São Paulo.

À Graziela, bibliotecária do IPPRI/UNESP, por seu indispensável apoio na coleta do material apropriado para a pesquisa. Por sua paciência, auxílio e amizade ao longo dos últimos anos.

Aos colegas e amigos do “San Tiago Dantas” e do GEDES: Alberto, Andrei, Bárbara, Bruno Lotério, Bruno Montenegro, Camila Luis, Carol Galdino, Cintia, Diego, Fábio, Juliana, Juliano, Karen, Laís, Laura, Lincoln, Lucas, Paulo, Tainá, Tamiris e demais integrantes da turma de 2011. E aos amigos que conheci desde que cheguei a São Paulo, agradeço por me lembrarem que há vida além da “vida acadêmica”: Clarice, Fabrício, Gisele, Jordana, Josué, Mariana, Patrícia, Priscila e Rafael.

Aos amigos de longa data, Suelen e Daniel, agradeço por estarem sempre por perto quando precisei.

E, não menos importante, a toda minha família e torcida organizada: meu pai, Marco Antônio, e irmãs, Joana e Rafaela; minha avó, Regina e bisavó Mariazinha (*in memorian*); meus tios, primos e a todos aqueles que se juntaram à “grande família”.

## RESUMO

Na década de 1990, com a crescente polêmica em torno do “direito de intervir” das potências internacionais para deter as atrocidades em massa, um novo consenso seria formado sobre a necessidade de prevenir a ocorrência ou recorrência das mesmas. Os tradicionais mecanismos de ação coletiva internacional para a gestão de conflitos e crises seriam, simultaneamente, adaptados para abordar as “novas guerras” emergindo em âmbito global, que por sua própria natureza intraestatal associada às redes transnacionais, passavam a impor consideráveis desafios à sociedade de Estados. A resposta encontrada pelas potências internacionais, reticentes em intervir diretamente em áreas não consideradas como prioridade estratégica, seria a internacionalização do conflito através da redefinição de suas causas profundas ou estruturais, segundo as quais as atrocidades em massa se desenvolveriam em um contexto de fraqueza ou falência das instituições estatais e, por conseguinte, dos próprios mecanismos internos de solução de conflitos. A comunidade internacional teria então um papel auxiliar no fortalecimento ou reconstrução das instituições estatais, concebidas como a raiz do conflito, através de medidas de prevenção estrutural. Essa nova tendência, descrita pelo desenvolvimento de um “framework de prevenção” (oposto a um “framework de intervenção”), possibilitaria que a gestão destes novos conflitos, como aquele vivenciado nesta última década no Darfur (Sudão), fossem repassados aos atores locais, nacionais e regionais que teriam a responsabilidade primária em atuar. No entanto, ao enfatizar a liderança e o empoderamento destes atores na condução do processo de estabilização política, a comunidade internacional lograva fortalecer uma ordem interna estruturalmente violenta que permitira o aprofundamento do conflito em vigor em primeiro lugar. O caso do Darfur, sob o paradigma das “novas guerras”, também se desenrolou dentro de estruturas socialmente violentas, polarizada por rivalidades étnicas, que se mantém até hoje. A gestão internacional do conflito (mediação, *peacemaking*, *peacebuilding*, etc), sem reconhecer a natureza não-estatal dos atores envolvidos, reforçaria estruturas institucionais inadequadas (e desiguais), procurando e falhando em mitigar a violência armada em vigor e prevenir sua disseminação.

**Palavras chaves:** “novas guerras”, gestão de conflitos, prevenção, Darfur, mediação internacional.

## ABSTRACT

In the 1990s, with the growing controversy over the international powers' "right to intervene" to stop the occurrence of mass atrocities, a new consensus was formed on the need to prevent its occurrence or recurrence. The traditional mechanisms of international collective action for conflicts and crises management were simultaneously adapted to address the "new wars" emerging globally, which by its very intrastate nature, associated with transnational networks, would go to impose considerable challenges the society of states. The answer found by the international powers, reluctant to intervene directly in areas not considered as a strategic priority, was the internationalization of the conflict by redefining structural or root causes. According to this notion, mass atrocities would develop in a context of "weakness" or "failure" of state institutions and, therefore, of the actual internal mechanisms for conflict resolution. The international community would then have an auxiliary role in strengthening or reconstructing those institutions, conceived as the root of the conflict, through what was called "structural prevention" measures. This new trend, described through the development of a "prevention framework" (as opposed to a "intervention framework"), would enable the management of these new conflicts, characterized by mass atrocities such as those experienced in the last decade in Darfur (Sudan), to be transferred to local, national and regional actors that would have the primary responsibility to act. However, by emphasizing leadership and empowerment of these actors in driving the political process of stabilization, the international community would strengthen a structurally violent order that allowed for the conflict's deepening in force. The case of Darfur, under the paradigm of "new wars", also took place within socially violent structures, polarized by ethnic rivalries, which continues today. The international management of the conflict (mediation, peacemaking, peacebuilding, etc.), without recognizing the nature of the non-state actors involved, would corroborate to strengthen inadequate institutional structures, largely unequal, trying and failing to mitigate armed violence and prevent further spreading.

**Key words:** "new wars", conflict management, prevention, Darfur, international mediation.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DE ABREVIACÕES.....</b>	<b>10</b>
<b>TABELAS E ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1 NOVAS ABORDAGENS AOS CONFLITOS ARMADOS INTRAESTATAIS.....</b>	<b>23</b>
<b>1.1 O “novo ambiente securitário” .....</b>	<b>26</b>
1.1.1 A Segurança Abrangente (multidimensional) .....	31
1.1.2 Segurança Humana.....	33
<b>1.2 As “novas guerras”: características essenciais. ....</b>	<b>39</b>
1.2.1 Políticas de identidade.....	47
<b>1.3 A prevenção e resolução de conflitos nos pós-Guerra Fria. ....</b>	<b>50</b>
<b>2 A ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO NAS “NOVAS GUERRAS” .....</b>	<b>59</b>
<b>2.1 A prevenção como uma concepção normativa.....</b>	<b>62</b>
<b>2.2 A prevenção na retórica internacional .....</b>	<b>68</b>
2.2.1 Da intervenção à prevenção de conflitos no pós-Guerra Fria .....	74
<b>2.3 “Cultura de Prevenção”: da ação coletiva global à ação coletiva regional .....</b>	<b>86</b>
2.3.1 A regionalização dos mecanismos de gestão de crises e conflitos na África .....	94
<b>2.4 A Prevenção como um novo <i>framework</i> de ação.....</b>	<b>95</b>
2.4.1. Quando ocorre: do alerta preventivo a uma resposta oportuna .....	96
<b>3 A “NOVA GUERRA” NO DARFUR.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1 O Leste da África e o Sudão: o contexto sistêmico da violência armada .....</b>	<b>104</b>
3.1.1 Sudão: o palco central .....	109
<b>3.2 Darfur: atrocidades em massa no século XXI .....</b>	<b>117</b>
3.2.1 A militarização do espaço sócio-político .....	121
<b>3.3 A internacionalização do conflito.....</b>	<b>124</b>
3.3.1 EUA (e Israel) .....	126
3.3.2 França.....	128
3.3.3. Reino Unido .....	129
3.3.4. Rússia .....	130
3.3.5 China .....	130
3.3.6 Conselho de Segurança das Nações Unidas .....	131
3.3.7 União Africana: AMIS .....	132
3.3.8. Nações Unidas e União Africana: UNAMID.....	136

<b>3.4 O processo político: uma abordagem <i>top-down</i></b> .....	138
<b>3.5 Considerações parciais: os novos marcos de regulação internacional no Darfur</b> .....	146
3.5.1 Revisando o processo político no Darfur .....	151
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>156</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>161</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>173</b>
Modelo TRANSCEND .....	177
Modelo <i>Prevention Principle</i> .....	178

## LISTA DE ABREVIACÕES

ADS	<i>Atrocities Document Survey</i>
ADSC	<i>All Darfur Stakeholder’s Conference</i>
AGNU ou AG	Assembleia Geral das Naes Unidas
AMIS	<i>African Mission in Sudan</i>
AUHIP	<i>AU High-Level Implementation Panel for Sudan</i>
CAR	República Centro-Africana
CPSUA ou PSC/AU	Conselho de Paz e Segurança da União Africana ou <i>Peace and Security Council/African Union</i>
CSNU ou CS	Conselho de Segurança das Naes Unidas
DDPD	<i>Doha Document for Peace in Darfur</i>
DPA	<i>Darfur Peace Agreement</i>
DTRA	<i>Darfur Transitional Regional Authority</i>
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados Africanos Ocidentais
GGcT	Guerra Global contra o Terror
GoS	Governo do Sudão
GoSS	Governo do Sudão do Sul
ICISS	Comissão Internacional em Intervenso e Soberania Estatal
IDPs	<i>Internally Displaced People</i>
IFIs	Instituies Financeiras Internacionais
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
JEM	<i>Justice and Equality Movement</i>
LJM	<i>Liberation and Justice Movement</i>
MRS	Mecanismos Regionais de Segurança
NCP	<i>National Congress Party</i>
NISS	<i>National Intelligence and Security Service</i>
NRF	<i>National Redemption Front</i>
OIG	Organizao Inter-governamental
ONG	Organizao No-Governamental
ONU	Organizao das Naes Unidas
ONUMOZ	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>
ONUSAL	<i>United Nation Observer Mission in El Salvador</i>
ONUVEN	<i>United Nations Observers for the Verification of the Elections in Nicaragua</i>

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PBC	<i>Peace-building Comission</i>
PDF	<i>Popular Defense Forces</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RdP	Responsabilidade de Proteger
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SAF	<i>Sudan Armed Forces</i> ou Forças Armadas Sudanesas
SAP	Sistema de Alerta Preventivo
SCO	<i>Shanghai Cooperation Organization</i>
SLA/M	Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A)
SLA-AW	<i>Sudan Liberation Army - Abdel Wahid al-Nur</i>
SLA-MM	<i>Sudan Liberation Army - Minni Minawi</i>
SPLA/M	<i>Sudan People Liberation Movement/Army</i>
SPLA-Norte ou SPLA-N	<i>Sudan's People Liberation Army – North</i>
SRF	<i>Sudan Revolution Front</i>
SSC	Sistema de Segurança Coletiva
UA	União Africana
UNASUL	União de Nações da América do Sul
UNMIH	<i>United Nations Mission in Haiti</i>
UNPREDEP	<i>United Nations Preventive Deployment Force</i> (Macedônia)
UNPROFOR	<i>United Nations Protection Force</i> (Croácia, Bósnia-Herzegovina)
UNTAC	<i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>

## TABELAS E ILUSTRAÇÕES

### **Ilustrações:**

Figura 1.....	p. 40
Figura 2.....	p. 43
Figura 3.....	p. 111

### **Tabelas:**

Tabela 1.....	p. 77
Tabela 2.....	p. 100
Tabela 3.....	p. 153

## INTRODUÇÃO

Vivemos uma época conturbada pelas incertezas de um mundo em que cada vez mais informações, moedas, produtos e pessoas fluem livremente, frequentemente alheias às barreiras territoriais ou controles estatais. O tabuleiro preto e branco na retórica ideológica da Guerra Fria, com inimigos conhecidos e ameaças claras, hoje se encontra pautado em tons de cinza, uma vez que nem para definir os inimigos, nem para definir as ameaças, encontramos qualquer tipo de consenso. O narcotráfico e o terrorismo, por exemplo, são claramente definidos como “ameaças” para a sobrevivência de alguns Estados, assim os Estados Unidos percebem o terrorismo e a Colômbia, o narcotráfico. Não obstante, ambos os países também definem estas ameaças como transnacionais, operando em diversos países ao mesmo tempo, e entendem que qualquer tratamento das mesmas precisaria ocorrer por vias multilaterais, promovendo, em seguida, a exportação da ameaça (ou a percepção desta) a fim de construir um ambiente propício à introdução de políticas destinadas a sua contenção e possível eliminação. Entre essas “novas ameaças”, ainda que estas sejam apenas concebidas como tal a fim de conferir prioridade a estes temas em agendas políticas, encontramos um antigo problema, que os tradicionais mecanismos de gestão e resolução de conflitos ainda não lograram responder: o conflito armado intraestatal, atualmente fomentado em torno de antagonismos “étnicos”, nos quais não apenas a sobrevivência de um Estado se vê ameaçada, como também a de um ou mais de seus grupos sociais.

Com efeito, a eclosão de violência armada intraestatal, com enfraquecimento ou colapso dos mecanismos internos de mediação, vem impelindo o envolvimento da comunidade internacional para mitigar o conflito, através do oferecimento de bons ofícios para mediação, adoção de medidas não coercitivas e, em último caso, a aplicação de medidas coercitivas, pela ameaça ou uso da força. No entanto, a experiência internacional nos mostrou que – uma vez que se tenha início o conflito – a capacidade de intervenção da sociedade de Estados é limitada. E o mesmo pode ser dito para a efetividade de suas ações; visto que, seguindo o fim da Guerra Fria e com a ausência da competição bipolar entre as superpotências, que levava ambas a intervir em diversas regiões do globo, os Estados Unidos e demais potências já não possuem mais os incentivos necessários (*political will*) para assumir compromissos de longo-prazo na promoção da ordem social em regiões afastadas do mundo. O pouco comprometimento dessas potências, por diversas vezes criticado em operações

anteriores (ex.: Somália, Bósnia, Haiti etc.), tem produzido um significativo abalo sobre a credibilidade das intervenções internacionais.

Em resposta, a comunidade internacional buscaria alterar os termos do debate sobre a “intervenção humanitária” para prevenir ou conter atrocidades em massa, produzindo um novo consenso em torno das práticas intervencionistas do Ocidente (“responsabilidade de proteger”), que definia um *continuum* de intervenção à emergência de conflitos armados no interior de Estados, em sua maioria, não-ocidentais, através das responsabilidades de prevenir, de reagir e de reconstruir. O novo consenso, porém, enfatizaria em especial a responsabilidade do Estado nacional em proteger seus cidadãos, definindo “soberania como responsabilidade”. E, paralelamente, repassava aos organismos regionais, sub-regionais e locais à responsabilidade de lidar com a escalada de situações de violência em massa, definindo-os como os agentes mais legítimos para a intervenção. Com os novos marcos regulatórios na gestão internacional de conflitos passando a enfatizar tanto a capacidade do Estado de proteger sua população, preservando a ordem interna, quanto o empoderamento dos atores locais e regionais, a comunidade internacional, e em particular aqueles Estados reticentes em usar os recursos nacionais para investir em áreas que não mais representavam uma “prioridade estratégica”, poderiam, então, estabelecer para si um papel apenas complementar na gestão dos conflitos contemporâneos. A adoção destas novas estratégias internacionais permitiria que conflitos em que reconhecidamente se observa a recorrência de atrocidades em massa, como no Darfur, fossem inicialmente deixados sob a responsabilidade de atores locais (Estados e organizações não-governamentais) e regionais (organismos multilaterais) e, com seu prolongamento e expansão, abordados através de mecanismos internacionais, paliativos, visando conter a escalada de violência armada.

Destarte, o novo contexto internacional emergindo no pós-Guerra Fria, em que se desenrolariam os atuais conflitos armados, caracteriza-se pela natureza cambiante dos atores e processos que passam a integrar o sistema político internacional, muitas vezes redesenhando as relações de segurança entre os Estados, ou dentro destes. No “novo ambiente securitário”, discutido no **capítulo 1**, apresentamos o processo de redefinição das agendas de segurança internacional a partir dos anos 1990, ao incorporar a estas agendas aquelas ameaças e relações envolvendo atores não estatais e ameaças não convencionais, que não estariam necessariamente dirigidas aos Estados, enquanto organização política, mas poderiam vir a prejudicar sua condição de soberania, dada a natureza transnacional dos mesmos. Por seu turno, a redefinição das agendas de segurança, promoveria mudanças consecutivas nos

mecanismos internacionais de gestão de conflitos e crises, em particular no que se refere às formas de intervenção adotadas pelas potências internacionais na gestão daquelas crises associadas às atrocidades em massa no interior de estados pós-coloniais. E, este primeiro capítulo, buscará apresentar a concepção dos novos paradigmas para a compreensão desses conflitos (“novas guerras”) e das responsabilidades proferidas e assumidas pela sociedade internacional em função destes, observando as características intrínsecas aos novos conflitos armados intraestatais e os desafios impostos à sua gestão e/ou resolução.

Faz-se, nesse capítulo, um esforço para retratar o deslocamento do cerne de discussão acerca da prevenção e resolução de conflitos daqueles objetivos a serem alcançados dentro de uma estratégia que visa à consolidação da segurança nacional, tendo o Estado como objeto, para aquelas estratégias necessárias à segurança humana, que tem o indivíduo como objeto, pois em muitos dos casos observados ao longo das últimas duas décadas, ainda não existiria uma “nação” ou um “Estado” que precisavam ser protegidos e sim uma nação ou um Estado a serem construídos, algo que somente seria possível, na concepção ortodoxa, em um contexto de segurança social, política e econômica, com o restabelecimento, ou quiçá o desenvolvimento, dos mecanismos internos para solução de controvérsias.

Ressalta-se, porém, que em meio à incapacidade da ONU e demais atores internacionais em responder com efetividade à emergência dos conflitos contemporâneos, um consenso tem se desenvolvido em torno da necessidade de reforçar as medidas de prevenção possíveis de serem adotadas para impedir ou conter a intensificação da violência. No entanto, medidas como estas impõe novos desafios à sociedade internacional, que deve encontrar formas de responder com rapidez e eficiência ao primeiro sinal de que uma potencial crise poderia estar emergindo em alguma região do mundo. Com efeito, as respostas normalmente oferecidas têm sido separadas e esporádicas, com diferentes causas de um mesmo conflito sendo tratadas por diferentes agentes, sem coordenação conjunta, e em prazos mais ou menos extensos. A busca por uma ação concertada vem aos poucos sendo enfatizada no meio internacional, na atuação de órgãos regionais, sub-regionais, ONGs nacionais e internacionais e, particularmente, nas agências especializadas da ONU em regiões de grave instabilidade social. No entanto, é evidente que muito ainda precisa ser feito, a começar pela mobilização efetiva dos atores locais e regionais capazes de responder aos primeiros sinais de um conflito armado no horizonte. Afinal, a paz dificilmente poderá ser imposta externamente, a participação da comunidade nacional é fundamental para a estabilização da ordem interna.

A proposta do **capítulo 2** será discutir, pontualmente, o desenvolvimento da concepção de “prevenção aos conflitos violentos” (ou conflitos mortais), como está vem sendo debatida nos fóruns da política internacional e operacionalizada na prática. O objetivo desse capítulo será, portanto, analisar como a comunidade internacional, engajada em iniciativas de gestão coletiva de conflitos, tem optado por responder aos novos desafios à paz e à segurança internacional. Especialmente a partir de meados da década de 1990, quando se percebe uma redução significativa no ímpeto das grandes potências internacionais em arcar com os custos de intervenções militares em áreas não mais consideradas como prioridade estratégica, conforme podemos observar no gradativo retiro das potências ocidentais da África Subsaariana. Constatamos a tendência de se internacionalizar a gestão de conflitos nessa área, dentro de um “framework de prevenção”<sup>1</sup> que busca redefinir as causas profundas dos novos conflitos contemporâneos, de natureza intraestatal, associando sua emergência à falência ou fraqueza das instituições do Estado em que estas ocorrem. A literatura que aborda a crise do Estado Africano, pós-colonial, centra-se, justamente, sobre esse ponto ao procurar uma forma de “colocá-lo novamente em pé” e não seria por acaso que os Estados africanos dominariam o Índice de Estados Falidos (*Failed States Index*), divulgado na revista *Foreign Policy*. Entre estes, por sua vez, encontramos a maioria dos Estados que compõe a região do Chifre da África<sup>2</sup> (ao Leste do Continente), palco de inúmeros conflitos e atrocidades em massa nas últimas décadas, e, em particular, o Sudão, que por anos vem disputando as primeiras posições nesse *ranking*. A singularidade desta região, que em diversas ocasiões serviu de *workshop* para novos mecanismos na gestão internacional de conflitos e crises, ajuda a compreender por que optamos, neste trabalho, em analisar o atual conflito armado no Darfur, uma província sudanesa, e como esse vem sendo gerido pela comunidade internacional ao longo da última década.

O referido conflito armado, iniciado quase dez anos após o genocídio de Ruanda, tem desencadeado a crise humanitária mais grave da última década, o primeiro genocídio do século XXI, ainda que este título possa ser contestado. Deste então, uma comunidade global de Estados e organizações governamentais e não governamentais vem buscando consolidar,

---

<sup>1</sup> Para o termo utilizado originalmente por David Chandler (2010), “*prevention framework*”, será utilizada a tradução “framework de prevenção”, ao indicar o plano-quadro de estratégias, adotadas para a gestão internacional de conflitos e crises, que enfatizam o desenvolvimento de medidas preventivas – via intervenção indireta, não coercitiva – para fortalecer ou capacitar as instituições estatais naqueles Estados então considerados “fracos”, “frágeis” ou “falidos”, uma vez que considera-se a fraqueza institucional dos mesmos o real motivo de sua propensão à violência (atrocidades) em massa.

<sup>2</sup> Atualmente os seguintes países formam a região do Chifre da África: Somália, Uganda, Quênia, Etiópia, Eritreia, Sudão e Sudão do Sul. Conflitos regionais, no entanto, não permanecem restritos a essa região, transbordando para o Norte da África e por toda região Central.

normativamente, o princípio da “responsabilidade de proteger” (RdP) que, aos poucos, engendra uma nova linguagem de intervencionismo internacional. No entanto, o texto em si dedica considerável atenção às medidas preventivas, indicando-as como os mecanismos mais efetivos de proteção, e essa observação provocou a seguinte pergunta, que tentarei responder aqui: dada a nova abordagem preventiva do discurso intervencionista, cuja operacionalização recente passaria a priorizar formas mais indiretas de intervenção<sup>3</sup> às intervenções militares, como esta abordagem se refletiria sobre o conflito e subsequente crise humanitária desenrolando-se no Darfur?

O **capítulo 3** deste trabalho, analisando o conflito em questão, tentará oferecer uma resposta a esta pergunta ao avaliar a capacidade dos atuais mecanismos de regulação internacional de conflitos, embasados no referido “framework de prevenção”, em responder aos desafios propostos por situações pré-dispostas ao conflito armado, no âmbito das novas guerras, tornando-as menos propensas à violência armada e, em particular, à incidência de

---

<sup>3</sup> Associadas aos paradigmas dominantes de *statebuilding* e *peacebuilding*. Chic Dambach, da *Alliance for Peacebuilding*, descreve a “consolidação da paz” (*peacebuilding*) como um “conjunto de iniciativas promovidas por diversos atores do governo e da sociedade civil para resolver as causas profundas da violência e proteger os civis antes, durante e após um conflito violento. *Peacebuilders* utilizam a comunicação, negociação e mediação em vez de beligerância e violência para resolver conflitos. Um processo efetivo de construção da paz é multifacetado e adaptado a cada ambiente de conflito. Não há um caminho para a paz, mas as vias estão disponíveis em cada ambiente de conflito. *Peacebuilders* devem ajudar os beligerantes a encontrar um caminho que lhes permita resolver suas diferenças sem derramamento de sangue. O objetivo final das atividades de *peacebuilding* é reduzir e eliminar a frequência e gravidade dos conflitos violentos” (grifo da autora). Dois pontos são ressaltados: primeiro, *peacebuilding* é um processo endógeno que atua na esfera social a longo prazo, e, segundo, estas atividades se limitam a conter a emergência de violência armada ou mitigar sua escalada. Por sua vez, a resolução da Assembleia Geral das Nações (AGNU), de 2005, que cria a Comissão para Consolidação da Paz (*The Peacebuilding Commission*) ofereceria uma visão mais restrita do termo ao enfatizar a importância de apoiar os esforços nacionais para estabelecer, reestruturar ou reformar as instituições para uma efetiva administração dos países emergindo de conflitos, incluindo os esforços de construção de capacidades, a fim de apoiar o desenvolvimento de estratégias integradas, que buscam estabelecer as bases para o desenvolvimento sustentável. A consolidação da paz pós-conflito envolve, simultaneamente, três processos de transição: a transição social do cenário de combate para a paz, a transição política de um governo em tempos de guerra (ou ausência de governo) para um governo no pós-guerra, e de uma economia (acumulação e distribuição) deformada pela guerra para um desenvolvimento econômico e equitativo no pós-guerra, que, por sua vez, teria a capacidade de reforçar o processo de paz. E, da Namíbia em 1989 até o Darfur a partir de 2007, mais de vinte missões de *peacebuilding* em larga escala seriam conduzidas a fim de empreender esse desafio (PARIS e SISK, 2009, p.1) Inserido-se nesse conjunto de estratégias, encontramos atualmente as práticas de *statebuilding*, que corresponde a um importante desenvolvimento da estratégia de *peacebuilding* a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando agentes desse campo passaram a enfatizar a construção ou fortalecimento de instituições governamentais legítimas nestes países emergindo de conflitos civis. Esse processo, que Roland Paris e Timothy D. Sisk (2009) definem como por “*statebuilding*”, baseia-se na premissa que a promoção da segurança e desenvolvimento nestas sociedades desestruturadas pelos conflitos anteriores dependeria da existência de instituições governamentais legítimas, autônomas e capazes (*Ibid.*, p. 1-2). Um problema dessa prática, porém, é que apesar de se apoiar no moderno Estado burocrático ocidental para definir as práticas de “boa governança” a serem implantadas nessas situações, como modelo de transição, estas tendem a ser largamente ahistóricas, ao ignorar o contexto em que os Estados ocidentais se formaram. A formação deste Estado, segundo Paul Collier (2009, p.170), fora orientada não por um senso de comunidade, visto que no início as sociedades ocidentais também eram etnicamente diversas, e sim pelas singulares propriedades econômicas da violência.

atrocidades em massa. O caso desta província sudanesa merece destaque e não pela singularidade da violência observada contra não combatentes ou pela desproporcionalidade dos meios empregados nas campanhas de contrainsurgência promovidas pelo Governo do Sudão (GoS), afinal, sofrimento semelhante tem ecoado por diversas regiões do globo desde o início da década de 1990 e mesmo antes, durante a Guerra Fria, em casos eventuais suprimidos ou ignorados em função do conflito entre os EUA e a URSS. O que realmente merece destaque é o silêncio com o qual esta catástrofe humanitária foi recebida pela comunidade internacional, unida sob o *slogan* “Nunca Mais” pronunciado após o genocídio em Ruanda. Enquanto, paralelamente, as atenções internacionais direcionadas à região, naquele momento se voltavam para o sul do Estado sudanês, em que um período de guerra civil com mais de quatro décadas de história chegava ao término, frágil e sem garantias para uma solução permanente.

A pouca atenção dispensada àquele Estado quase pária pela comunidade internacional enfatizava a necessidade premente de que ambas as partes – o governo de maioria árabe em Cartum, ao norte, e o *Sudan People Liberation Army/Movement (SPLA/M)*<sup>4</sup>, composto em sua maioria por africanos cristãos e animistas, ao sul – manifestassem sua anuência e comprometimento com a aplicação do *Comprehensive Peace Agreement (CPA)*, de janeiro de 2005), que por sua vez, falhava em compreender a complexidade das forças ativas na região, ignorando não apenas a crise que se aprofundava no Darfur, como aquelas que se processavam em diversos estados centrais, os quais deveriam então fazer fronteira à região sul com a aplicação do CPA, como o Kordofão do Sul, estado anteriormente mais ao centro, onde se localizam as Montanhas de Nuba, e o Nilo Azul, ao leste, fazendo fronteira com a Etiópia. O CPA deixava muitas questões ainda pendentes de uma solução viável, inclusiva a questão petrolífera, pivô do conflito armado.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> O SPLA/M (Sudan People Liberation Movement/Army) foi formado em 1983, em resposta a quebra do Acordo de Addis Ababa de 1972, que marcara o fim da primeira guerra civil do país. Com a liderança de John Garang, o movimento de rebelião armada do Sul ganharia um braço político e proporções nacionais, promovendo o conceito de um “Novo Sudão” – um Estado secular que proveria justiça social, política e econômica a todas as comunidades – e não somente uma busca estrita pela independência do Sul. Em 1991, o movimento se dividiria e outro grupo, liderado por Riak Machar e Lam Akol, passaria a defender a independência e criação de um novo Estado, o Sudão do Sul.

<sup>5</sup> Na região Sul do Sudão, atual Sudão do Sul, estão concentrados os principais poços de petróleo do país, embora toda a infra-estrutura de transporte pertença hoje ao Norte, no entanto, o CPA não abordou diretamente essa questão, protelando para acordos futuros uma decisão final sobre a posse desses recursos naturais e sua exploração. Não obstante, recentemente, em resposta ao acirramento das tensões em torno das regiões fronteiriças, ambas as partes voltaram à mesa de negociações e lograram mitigar um conflito em plena escalada para o confronto armado.

De lá para cá, isto é de 2005 a 2012, uma variedade de negociações foram desenvolvidas afim de por termo aos confrontos armados dentro do Sudão. No entanto, estas tentativas foram demasiadamente limitadas, centradas unicamente em levar as partes armadas a um cessar-fogo, sem lidar paralelamente com os fatores estruturais na raiz do conflito ou com aqueles elementos que produzem insegurança local e servem de base para o prolongamento do mesmo. Acordos que preveem um desarmamento obrigatório e o deslocamento forçado de diversos refugiados, para cujas terras devastadas eles não têm como retornar sem, paralelamente, prever garantias quanto ao suprimento de suas necessidades básicas, não podem – sob qualquer hipótese – pretenderem-se como instrumentos de paz.

Não obstante, o território sudanês é palco para inúmeras medidas desse tipo, e outras tantas medidas para resolução de conflitos armados aplicadas tradicionalmente, como as operações de paz, sob liderança da ONU ou em parceria com a União Africana; missões de paz fora do âmbito das Nações Unidas ou mesmo iniciativas locais, ao lidar com a violência localizada entre comunidades ou clãs. Dentre essas diversas formas de terapia administradas aos conflitos nacionais,<sup>6</sup> a fim de prevenir sua escalada ou interromper seu curso, poucas se provaram realmente efetivas e praticamente nenhuma resistiu no longo prazo. Isso não quer dizer que os conflitos em curso fossem intratáveis, ou não tivessem solução, particularmente antes que a violência armada escalasse de tal forma que nenhuma outra resposta senão o uso da força fosse considerado a única alternativa lógica (e viável) para deter o fluxo dos acontecimentos. Medidas de prevenção à violência armada certamente poderiam ter sido introduzidas antes que isso ocorresse. Ou para deter sua escalada, quando esta já tivesse iniciado. O grau de incerteza atrelado a tais medidas – uma vez que estas se baseiam em projeções do futuro (prognósticos) – não as tornam menos atraentes, visto que qualquer terapia conhecida tende a fazer o mesmo, trabalhando com “constantes” e “projeções” para curto, médio e longo prazo, sem pesar outras possibilidades que não aquelas conhecidas, verificadas, deixando um vasto espaço para o imprevisível, que de fato não aparece como relevante ao se calcular o risco de uma missão de paz, por exemplo.

Contudo, se as medidas de prevenção que podem ser adotadas baseiam-se em prognósticos, somos forçados a perguntar “por que é necessário entender o passado?” Johan

---

<sup>6</sup> A palavra “terapia” indica o método utilizado para “tratar” um conflito, visando uma transformação positiva (“cura”), o que não é o mesmo que buscar a extinção ou supressão do conflito, visto que este não é percebido como uma força negativa em si, e sim como uma forma de evolução e adaptação social, o negativo está na frustração gerada pelo conflito de objetivos quando nenhuma solução alternativa para que este seja superado é alcançada (GALTUNG, 1996).

Galtung (2007), em sua introdução do método TRANSCEND<sup>7</sup>, afirma que a prescrição ou terapia do passado, isto é pensar o que, na época, poderia ou deveria ter sido feito, é uma questão importante para o diálogo de mediação no presente. Por seu turno, uma revisão bibliográfica mais extensa sobre gestão de conflitos apresenta o termo “mediação” como uma panaceia para descrever as diversas medidas de prevenção que podem ser adotadas com a intervenção de terceiros (“*third-party intervention*”) (REIMANN, 2001). Não obstante, um processo de mediação – para os fins deste trabalho – é concebido como um tipo de prática específica, que integra um conjunto de medidas preventivas passíveis de serem introduzidas para conter a escalada de um conflito e o enraizamento social de um ciclo vicioso de violência armada. Salienta-se, ainda, que um processo de mediação internacional envolve, em teoria, a facilitação de um diálogo entre as partes envolvidas no conflito, o que, por definição, ocorre sempre que estas reconhecem a existência do conflito e optam voluntariamente por procurar uma “solução pacífica” para ele.

O terceiro capítulo contará com uma seção introdutória, que localiza o leitor no contexto em que o conflito está se desenrolando, introduzindo também os atores que interferem nesses processos com maior ou menor intensidade, independente da legitimidade de seus interesses. Entende-se, a partir dessa seção, as dificuldades impostas por interesses internacionais, regionais e locais à aplicação de medidas mais assertivas para prevenir ou resolver os conflitos locais, preservando minorias autoritárias no poder a fim de manter o *status quo* na região. Em um segundo momento, tendo situado o leitor nos diversos níveis de análise que convergem ou se sobrepõe para a formação do complexo regional de conflito que caracteriza o Chifre da África, partimos para uma análise mais profunda do conflito armado no Darfur, entre Cartum e insurgentes locais, insuflados pelo sucesso dos insurgentes no sul e, presentemente, pela retomada das revoltas em Nuba, novamente entre Cartum e remanescentes rebelados do SPLA, o SPLA-Norte (ou SPLA-N), que foram excluídos das negociações de paz anteriores (CPA, jan. 2005). Nesta seção, em uma parte introdutória, realizaremos um esboço a respeito do território em que se processa o conflito armado, o Sudão, para em seguida, apresentar um histórico dos conflitos locais e a militarização dos territórios na província do Darfur, compreendendo brevemente a história local, os conflitos anteriores e como as populações que hoje habitam essas regiões vieram a se formar, bem como uma visão geral das forças e interesses que atualmente estão em choque na região.

---

<sup>7</sup> “Transcender e Transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos”, São Paulo: Palas Athena, 2006. Tradução de Antônio Carlos de Silva. Uma explicação mais detalhada desse modelo pode ser encontrada no APÊNDICE.

Feito esse apanhado histórico, passaremos a análise de eventos recentes, particularmente ao longo da última década, descrevendo os esforços empreendidos no âmbito do processo político de estabilização local, que se inicia no auge da crise, em fins de 2003 e início de 2004. E, em sua última seção, o terceiro capítulo analisará a disseminação e prolongamento deste conflito sudanês à luz dos novos marcos de regulação internacional para as novas guerras, definidas então “emergências humanitárias complexas”<sup>8</sup>. E, com este propósito, pretende-se também analisar a atuação daqueles atores que se propõe ao papel de mediadores e, no entanto, falham sistematicamente em suas funções, como foi o caso da *African Mission in Sudan* (AMIS), substituída pela *United Nations–African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID), ambas instauradas durante a última década no Darfur. A crítica apresentada neste momento centraliza-se em torno da redefinição das causas subjacentes a este conflito, que, ao focar a fraqueza institucional do Estado, ignora a realidade das dinâmicas locais e a natureza não estatal dos atores e processos em jogo. Levando-nos a considerar, então, que o atual “framework de prevenção”, tão conservador quanto qualquer mecanismo tradicionalmente adotado pela sociedade de Estados em âmbito global ou regional, acabaria reforçando a ordem interna, predisposta à violência armada, direcionando seus maiores esforços para a mitigação dos efeitos mais danosos do conflito: a intensificação da violência, a deterioração das condições humanitárias e a incidência de graves violações aos direitos humanos.

O objetivo aqui não é indicar um meio pelo qual o conflito no Darfur poderia ser definitivamente resolvido. Ao longo do texto, procura-se deixar claro que isso é impossível. Defende-se nesse trabalho, através da análise contextual da internacionalização do conflito no Darfur, que este estressa a necessidade de se revisarem os mecanismos internacionais na

---

<sup>8</sup> O “espaço humanitário”, referente àquelas atividades de assistência exercidas em situações emergenciais produzidas por catástrofes naturais ou realizadas pelo homem, também seria transformado ao longo das últimas décadas, em função das novas agendas de política e segurança internacional. Michael Barnett (2009), ao descrever essa transformação, aponta para a expansão e politização do setor humanitário, incluindo novas atividades e agências que – em parceria com as potências ocidentais – buscariam implementar uma agenda associada a concepção de “paz liberal”, promovendo instituições de governança democrática, desenvolvimento econômico e o respeito aos direitos humanos, quando antes restringiam-se apenas à prestar socorro assistencial as vítimas dessas catástrofes através da doação de recursos básicos (água, comida, medicamentos, abrigo, etc.) e atendimento médico. A inclusão destes novos atores no atual contexto de conflito armado intraestatal seria explicado através da redefinição destes como “emergências humanitárias complexas”, definidas então por “conflitos relacionados à desastres humanitários envolvendo um alto grau de ruptura e deslocamento social e, refletindo esta condição, requerendo da comunidade internacional um sistema abrangente de resposta assistencial (BENTHAL, apud BARNETT, 2009, p.179). Não obstante, a redefinição destes conflitos como desastres, ou catástrofes, já impõe uma definição prévio dos mesmos como “impossíveis de prever”, o que faria favorecer a atual ênfase em mecanismos de prevenção estrutural, conflito-independente, que buscam incentivar o desenvolvimento econômico e o fortalecimento das instituições democráticas em áreas de grave instabilidade política e social.

gestão de crises e conflitos, a fim de que estes sejam capazes de transformar positivamente os conflitos que por ventura vierem a surgir. Todavia, o que se observa atualmente na gestão internacional deste conflito remete-nos à situação oposta, em que os conflitos sociais permanecem congelados, em sociedades polarizadas e estruturalmente violentas, uma vez que estes mecanismos se preocuparam mais em conduzir as partes por uma saída negociada para o conflito armado, com a eliminação da violência armada e a complementação dos esforços nacionais de estabilização interna. A escolha, em particular, do conflito no Darfur, apesar de não ser aleatória, não restringe o método para aplicações futuras<sup>9</sup>, o que precipitou a seleção desse caso foi justamente a complexidade das situações expostas e a opção por um “caso difícil” a fim de testar a atual resposta oferecida por atores internacionais à emergência dos conflitos contemporâneos, o que poderia abrir caminho para reflexões em outros casos de igual complexidade.

---

<sup>9</sup> Salienta-se que a pesquisa conduzida ao longo dos três capítulos a seguir utiliza uma lente de análise tradicionalmente associada à Pesquisa para Paz (*peace research*), cujo embasamento teórico apoia-se, sobretudo, na construção do modelo normativo de Johan Galtung, apresentado resumidamente no APÊNDICE deste trabalho. Não obstante, o referido anexo apresenta também um segundo modelo, que poderia complementar a operacionalização do primeiro.

## 1 NOVAS ABORDAGENS AOS CONFLITOS ARMADOS INTRAESTATAIS

O período pós-1989 é considerado por muitos como um momento de transição na ordem internacional, com ajustes de poder, atravessando as diversas esferas da estrutura sócio-política mundial (local, nacional, regional e global) e colocando em vigor um processo que desencadearia uma década de intensa atividade internacional, crises econômicas e políticas, assim como uma escalada vertiginosa na violência armada intraestatal. Os “estrondosos anos 90”<sup>10</sup> trazem em seu âmbito diversos movimentos de contestação à ordem vigente no período anterior, em que muitos povos foram vítimas do autoritarismo e repressão política de suas elites, partidarizadas pelo conflito bipolar. Paralelamente, observa-se a disseminação do liberalismo conservador em âmbito internacional, com a abertura acentuada de mercados e a emergência de uma agenda neoliberal global, embasada pelo “Consenso de Washington”<sup>11</sup> e sistematicamente aplicada pelos braços institucionais do movimento conservador: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Preservaram-se assim as estruturas e as potências de uma ordem declinante, disposta a “dar às mãos ao

<sup>10</sup> Uma referência a obra de Joseph Stiglitz, “The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade” (2003).

<sup>11</sup> O “Consenso de Washington” é definido no livro “Para conhecer o Neoliberalismo” de João José Negrão, da seguinte forma: “Em 1989, no bojo do reaganismo e do tatcherismo máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo *Institute for International Economics*, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin Americ Adjustment: Howe Much has Happened?*, visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. E quem cunhou a expressão “Consenso de Washington”, através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, ao final resumidas nas seguintes regras universais: (1) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; (2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; (3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; (4) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; (5) Taxa de câmbio competitiva; (6) Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulo à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; (7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; (8) privatização, com a venda de empresas estatais; (9) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; (10) Propriedade intelectual. E, embora tivessem, em princípio, caráter acadêmico, as conclusões do Consenso acabaram tornando-se o receituário imposto por agências internacionais para a concessão de créditos: os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias às novas regras. Para garantir e “auxiliar” no processo das chamadas reformas estruturais....., o FMI e as demais agências do governo norte-americano ou multilaterais incrementaram a monitoração – novo nome da velha ingerência nos assuntos internos – das alterações “modernizadoras”. Em síntese, é possível afirmar que o Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado.” (NEGRÃO, 1998, p. 41-42).

diabo<sup>12</sup>” para preservar o *status quo* reinante em um contexto que clamava por mudanças sociais, políticas e econômicas (HOBSBAWM, 1995, 2007). O resultado foi o enrijecimento do autoritarismo político em diversas regiões; uma liberalização rápida e desregulamentada dos mercados, acompanhada pelo enfraquecimento político de muitos Estados; um movimento a favor de uma integração/cooperação regional maior, com o qual alguns governos buscavam fora do âmbito nacional a legitimidade que não possuíam dentro de suas fronteiras; e, por fim, a eclosão de inúmeros conflitos armados, nos planos meso, macro e mega<sup>13</sup>, entre grupos e nações que visavam uma ruptura com seus passados de marginalização e as suas inclusões na nova estrutura política e socioeconômica emergindo no futuro.

É neste contexto de luta, de insurgências e contra-insurgências, que a violência armada florescerá no interior de diversos Estados, munida por um contexto favorável, em que se observa a expansão do mercado internacional de armamentos e materiais militares, particularmente de armas pequenas e armamentos leves (*small arms and light weapons - SALW*); assim como a emergência das chamadas “novas ameaças”, que brotam no interior de sociedades cada vez mais desiguais; a proliferação de companhias militares privadas (CMP), rompendo com o monopólio estatal sobre a máquina militar; e a reorganização de forças dentro de Estados e regiões com o término da Guerra Fria, à medida que as superpotências (americana e soviética) se retiravam de áreas consideradas estratégicas para o equilíbrio de poder entre ambas as partes, regiões antes transformadas em tabuleiro geoestratégico de seus domínios pela instrumentalização das *proxy wars*<sup>14</sup>. Esses quatro elementos certamente não

---

<sup>12</sup> A expressão faz uma referência à manutenção de diversos regimes autoritários com o apoio (ou conivência) das grandes potências mundiais, particularmente no Oriente Médio e África do Norte. Uma situação que tem se modificado significativamente com eclosão da chamada “Primavera Árabe”, movimentos políticos inicialmente pacíficos, embora alguns tenham dado início a insurgências armadas, todos visando alterações de regime e reivindicando o direito de escolher seus governantes. A expressão “shaking hands with the devil”, traduzida no texto, é título de um filme sobre o Genocídio em Ruanda e também de um vídeo no YouTube sobre “atrocidades em massa” com Samantha Power, que hoje coordena um conselho de prevenção as atrocidades em massa do Governo dos EUA. Uso o termo como uma referência indireta ao relacioná-lo à permanência dessas ditaduras minoritárias.

<sup>13</sup> Três são os níveis de conflito que interessam ao nosso propósito: o nível **mega**, que aborda as relações entre regiões, tendo os Estados como membros, ou entre civilizações, tendo as nações como membros; o nível **macro**, que trata das relações entre Estados ou entre Nações; e o nível **meso**, referindo-se às relações entre grupos ou categorias, dentro dos Estados. O nível **micro**, ao abordar as relações interpessoais dentro de categorias ou grupos, apesar de exercer forte influência no desenvolvimento e formulação das relações em níveis superiores, não será discutido diretamente por esse trabalho, com uma breve exceção para o momento em que discutiremos a emergência de “políticas de identidade” e seus promotores, no primeiro capítulo. Essa tipologia para a classificação dos conflitos em níveis micro, meso, macro e mega foi apresentada por Johan Galtung em sua obra “Transcender e Transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos”, São Paulo: Palas Athena, 2006. Tradução de Antônio Carlos de Silva Rosa. O modelo que Galtung desenvolve nesse texto será apresentado no APÊNDICE desse trabalho.

<sup>14</sup> *Proxy war* pode ser definida como “um conflito, instigado ou apoiado por países e entidades, que não participam ou estão diretamente envolvidos no combate”. Esta estratégia é utilizada por um Estado,

são os únicos a contribuir para a formação do cenário internacional que tem caracterizado as últimas décadas; todavia, possuem importância singular para este trabalho, uma vez que se constituem nos fatores sistêmicos de maior relevância para explicar a escalada da violência armada em âmbito local, nacional e regional, em proporções históricas, como poucas já presenciadas pela humanidade quando falamos de guerras civis.

O cenário do passado e do presente não são os mesmos, um ponto que será discutido com maior profundidade neste capítulo, mas as respostas que oferecemos aos atuais desafios permanecem similares e remanescentes do período anterior, como se o fim da Guerra Fria, sem a eclosão de violência direta entre as duas superpotências, tivesse confirmado a superioridade do método em gestão e resolução de conflitos, adotado quase 70 anos atrás com o fim da Segunda Guerra Mundial, como uma panaceia para todos os males. Poucas alterações foram feitas desde então, a abordagem conflitivo-militar pelo discurso e pelo uso da força, continua justificando a existência de um aparato militar que está sempre se reinventado. A guerra de hoje se tornou um jogo controlado por aqueles que têm o domínio das máquinas de maior precisão destrutiva. O homem virou “alvo”, e o que ele representa é sistematicamente deslegitimado pelo uso corriqueiro de palavras como “terrorismo”, “fundamentalismo” ou “imperialismo”. Deixamos assim de perceber a complexidade dos novos desafios e a necessidade de trazer à mesa novas soluções.

Muitos são os eventos que, em mais de duas décadas, poderiam ser definidos pelos padrões das “novas guerras” ou “emergências humanitárias complexas”, cuja característica mais alarmante está na assimetria militar das forças em combate, na qual geralmente uma das partes é o Estado e a outra (ou outras) composta por grupos civis, portando armamentos defasados relativamente aos primeiros. A desproporcionalidade das forças em embate tendeu a produzir alguns dos piores massacres já testemunhados pela humanidade como um todo, dado o progresso dos meios de comunicação atuais. Apesar de não ser uma situação sustentável no longo prazo, a deflagração inicial de violência armada tende a produzir um ambiente apropriado para a abertura da região ao mercado paralelo de armamentos militares, em contínua expansão, suscitando também a proliferação de companhias militares privadas e seus bem treinados mercenários. Forma-se um ciclo vicioso de violência armada, que uma vez enraizado na sociedade polarizada pelo conflito, não poderá ser facilmente rompido, frequentemente transbordando além de suas fronteiras nacionais para afetar as regiões vizinhas. Exemplos de conflitos desse tipo podem ser encontrados em todos os continentes

---

geralmente uma grande potência, para perseguir seus objetivos geopolíticos no campo de batalha, sem precisar engajar-se diretamente nele (MERRITT, Cam; eHow: “What is Proxy war?”).

habitados, ao longo dessas últimas décadas, muitos deles ocorrendo sem que a comunidade internacional faça qualquer nota de sua existência. Alguns dos mais virulentos desses conflitos se desenrolaram no continente africano, onde focos de instabilidade e violência armada resistem até hoje, muito embora a sociedade internacional tenha encetado algumas tentativas pontuais no sentido de resolvê-los. Não obstante, para muitos desses casos foi preciso que a sociedade civil internacional desse o primeiro grito de horror, para que outros, entre Estados e organizações regionais e internacionais, pensassem em fazer o mesmo.

O presente capítulo abordará as dinâmicas que têm conformado as relações internacionais no último quarto de século, descrevendo um ambiente de transitoriedade, em que novos atores e processos se chocam com os elementos mais tradicionais da ordem internacional, pautada pelos sistemas de Estados vestfalianos, pressionando-os por mudanças e, consecutivamente, produzindo uma “nova desordem mundial”. Começamos abordando a formação de novas agendas de segurança internacional, que abram espaço a inclusão desses fatores não tradicionais, observando tantos os desafios que estas procuram responder, quanto os interesses que buscam promover. A seção seguinte descreve o novo paradigma sob o qual serão interpretados os conflitos armados intraestatais, processando-se atualmente, e que vem orientando o desenvolvimento de novos mecanismos de gestão internacionais, particularmente manifestos pela complexidade das atuais operações de paz (OP) colocadas em prática pelas Nações Unidas. Por fim, a última seção deste capítulo, analisando os mecanismos de gestão e resolução de conflitos, tradicionalmente adotados pela comunidade internacional, observa sua evolução a partir dos anos 1990, em que o alargamento das estratégias operacionais reflete o processo paralelo de ampliação das agendas de segurança, conduzindo a elaboração de “operações complexas”.

### **1.1 O “novo ambiente securitário”**

O início dos anos 90 preconizava para muitos analistas também o início de uma nova era nas relações entre os Estados, com o florescimento dos regimes democráticos e da cooperação internacional. Com o término da Guerra Fria, sem o esperado confronto direto entre as duas superpotências e o que parecia ser a vitória do capitalismo liberal, esperava-se que as abordagens privilegiando a vertente conflitivo-militar declinassem na cena política internacional, substituída pela instrumentalização de meios pacíficos na gestão de crises, sob os auspícios do sistema de segurança coletiva da ONU. Essa noção otimista, entretanto, não

sobreviveria àquela década, desaparecendo à medida que ameaças tradicionais e não tradicionais antes submersas pelo conflito bipolar, voltavam a emergir com força revigorada sobre um novo contexto.

A “Nova Ordem Mundial” proclamada pelo presidente George H. W. Bush, aludia para um novo período nas relações interestatais entre o eixo Leste-Oeste, com a exportação da estabilidade democrática pelo Ocidente às demais regiões do globo, particularmente à Europa Oriental, África Subsaariana e ao sul e sudeste da Ásia. No entanto, o vácuo deixado pela ausência de ameaças externas, não tardaria a ser preenchido pelas novas dinâmicas do processo de globalização econômica, que aliados à fragmentação geopolítica iniciada com a dissolução da União Soviética e ao descongelamento das forças engendradas pelo conflito ideológico, teriam o efeito de potencializar ameaças secundárias, que no passado não chegaram a figurar ameaças reais à ordem internacional estabelecida, tais como o terrorismo, o crime organizado (do narcotráfico e tráfico de armas), fluxos migratórios, problemas ambientais, conflitos de baixa intensidade e graves violações aos direitos humanos (FISAS, 2006; BUTLER, 2009).

No cenário em que emergem estas ameaças, caracterizadas como externalidades negativas da “interdependência complexa” entre os atores e processos animando a nova era de globalização, três fatores-chaves são destacados: i) a crescente importância dos atores não estatais na esfera política internacional, legalmente reconhecidos (como as empresas transnacionais, companhias militares privadas (CMPs), ONGs e demais organizações da sociedade civil) ou não (redes transnacionais terroristas, facções políticas e ou religiosas associadas aos movimentos extremistas, máfias, organizações paramilitares e etc.), particularmente após os atentados de 11/09 aos Estados Unidos; ii) a construção de um novo ambiente normativo, buscando regular as ações desses novos agentes e reprimir a ocorrência de atrocidades em massa (crimes contra a humanidade, genocídio, limpeza étnica e crimes de guerra) com a intensificação de conflitos intraestatais; e iii) o reconhecimento, por parte de acadêmicos e autoridade internacionais, sobre as novas fontes de insegurança que permeiam o contexto político internacional, ainda que não se tenha de fato um consenso sobre quais dos fatores expostos acima representam de fato uma ameaça ou quem encontra-se ameaçado por elas. A junção entre estes três fatores, longe de evidenciar a conformação de uma “nova ordem mundial”, levou alguns atores (Zartman, 2008; Buzan e Hansen, 2012) a definirem o conturbado momento de transição internacional pós-89, como “a nova desordem mundial”.

Os desafios legados pelo período anterior, associados às novas dinâmicas de aceleração e aprofundamento do processo de globalização e fragmentação geopolítica, rapidamente passariam a exigir uma adaptação das agendas nacionais e internacionais de segurança, a fim de confrontar as novas ameaças com novas respostas. Ante a necessidade de compreender o *novo ambiente securitário* e como este vinha sendo redefinido pela sociedade internacional “ocidentalizada”, David Chandler (2010) aponta a natureza cambiante dos conceitos de liberdade e segurança, em âmbito internacional, ao serem integrados a um discurso liberal como aporte teórico para a nova linguagem intervencionista emergindo na década de 1990, que buscava sua consolidação normativa através da chamada “intervenção humanitária”. Na teoria política clássica que oferece substrato ao liberalismo político, sob os termos de um contrato social, os indivíduos concordam em ceder parte de seus direitos originais à autonomia para terem sua liberdade e autonomia asseguradas por um Estado, que assumiria a função primordial de assegurar as liberdades individuais de seus súditos/cidadãos. Liberdade e segurança representam, pois, tanto o meio quanto o fim da autonomia soberana, uma vez que ao ceder parte de sua autonomia ao Estado, os indivíduos encontram-se livres para perseguirem seus objetivos, garantidos de poderem fazê-lo, ao abrirem mão de sua *liberdade total*, possível apenas no Estado de Natureza, para terem suas *liberdades fundamentais* asseguradas.

Na esfera internacional, todavia, não há nem um soberano capaz de se impor aos demais, nem igualdade entre seus sujeitos fora do difuso âmbito legal. A natureza não-liberal das relações internacionais se encontra justamente na desigualdade (política, econômica e militar) entre seus sujeitos tradicionais – os Estados Soberanos – uma vez que estes não são igualmente vulneráveis e, atuando em um ambiente de incertezas, dificilmente se submeterão a um poder soberano (CHANDLER, 2010, p. 119). Assim, ao longo dos últimos séculos, os Estados procuraram regular as relações entre si através da consolidação de princípios basilares, como os de não-intervenção e soberania estatal, que, ao menos nesta instância, torna-os juridicamente iguais. Essa natureza não-liberal das relações entre os Estados encontra fundamento teórico no trabalho de Thomas Hobbes, o *Leviatã*, que lançou as bases do realismo político, abordagem teórica predominante nas Relações Internacionais desde sua emergência como campo disciplinar nas primeiras décadas do século XX, consolidando-se como núcleo ortodoxo da mesma durante a Guerra Fria.

Pergunta-se, portanto, o que viria a propiciar a “virada liberal” (CHANDLER, 2010) observada na década de 1990, quando o liberalismo se sobrepõe ao realismo tradicionalista

que até então dominara o campo? Superficialmente, a resposta pode ser encontrada na razão institucional da Organização das Nações Unidas (ONU), que, na nota introdutória de sua carta constitucional, reafirma o compromisso da Organização tanto em preservar as futuras gerações do flagelo da guerra quanto em respeitar e promover os direitos fundamentais do homem, o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito amplo de liberdade (CARTA..., 1945).

No paradigma liberal, os preceitos de segurança e liberdade são compreendidos em função de uma coletividade e com as Nações Unidas, pela primeira vez, começa a ser delineado um aparato de soberania global, capaz de sopesar liberdade e segurança dentro de um *framework* liberal, em que os direitos individuais dos Estados seriam contrabalançados pelos interesses coletivos da sociedade internacional. O enquadramento liberal destes preceitos realizar-se-ia através da articulação de um novo sujeito legal: o indivíduo, sujeito de direitos humanos, em cujo nome se justificaria uma variedade de intervenções em função da “segurança coletiva” dos povos que compõe a organização (CHANDLER, 2010, p.121).

Esse novo momento refletiria a passagem de uma ênfase, mais retórica que operacional, da “segurança nacional” para a “segurança coletiva”, dentro de um sistema de governança global (a virada liberal, *per se*). A transformação é delineada através da ampliação da agenda de segurança internacional que estava sendo redefinida pelas grandes potências liberais democráticas. Não obstante, antes que possamos entender os fundamentos da ampliação no campo dos Estudos de Segurança Internacional (ESI), é necessário introduzir os pilares dessa transformação, expressos pelos conceitos de “segurança” e “ameaça”.

Arnold Wolfers (1962, p. 150), ao definir segurança como um estado de coisas estático, e não como uma atividade<sup>15</sup>, esclarece que esta pode ser apresentada num sentido objetivo, medindo a ausência de ameaças para obter valores, e num sentido subjetivo, ao medir a ausência de temor que tais valores sejam atacados (SAINT-PIERRE, 2003). Logo, em termos gerais, segurança refere-se à condição de “estar” ou “perceber-se estar” protegido de “perdas, riscos ou danos” (BUTLER, 2009, p. 34). E, ainda que siga sendo um conceito essencialmente contestado (Gallie, 1956; apud BUTLER, 2009), sua interpretação como um produto de práticas sociais específicas (BUZAN, 1998; BUZAN e WAEVER, 2003) vê conquistando um espaço considerável entre acadêmicos e autoridades internacionais. De forma que podemos, atualmente, identificar duas vertentes distintas na instrumentalização do

---

<sup>15</sup> À atividade exercida com a finalidade de garantir a segurança de algo ou de alguém denominamos “defesa” (Ibidem). Por exemplo, “Defesa Nacional” refere-se ao conjunto de atividades relacionadas à segurança do Estado.

conceito de segurança: as abordagens tradicionalistas e as abordagens ampliadoras (ou abrangentes), a distinção entre ambas está tanto em sua definição do que constitui uma ameaça, quanto em sua definição do que ou quem poderia estar ameaçado por ela (objeto-referente).

Estas distinções são fundamentais para a compreensão das agendas de segurança internacional e sua operacionalização em fins do século XX e início do século XXI, tendo em mente o abismo continuamente observado entre a retórica, que pressupõe determinadas ações práticas, e a operacionalização da mesma. Para identificar o que pressupõe essa distinção, o passo seguinte será analisarmos a redefinição das ameaças internacionais nos limites propostos pela agenda neoliberal. Como uma ameaça ou ameaças serão definidas é de suma importância também para se definir o conjunto de atividades que será adotado, isto é, a estratégia de defesa, para se proteger o objeto-referente. No entanto, ao contrário do conceito de segurança, que tradicionalmente tem sido explorado em seu sentido objetivo (ao contabilizar ameaças concretas), a ameaça é definida como uma concepção estratégica autônoma, percebida sempre e apenas por uma unidade decisória, que a interpreta como tal. Dessa forma, a ameaça é definida em um sentido unicamente subjetivo, é o sinal, indicativo ou anúncio de um dano ou desgraça, não o dano ou a desgraça em si. Em outras palavras, “a ameaça só se constitui e opera na percepção daquele que é ameaçado”, ela não existe exterior àquele que a percebe, ao contrário do “perigo” que teria gerado esta percepção, pois este sim tem existência própria, e pode ou não ser definido dessa forma (SAINT-PIERRE, 2003, p. 62).

Assim, as questões de segurança internacional, o que entra ou não em sua agenda, vem sendo definidas por práticas sócio-políticas que operam e manipulam as “percepções” de coletividades, estejam estas representadas por Estados ou grupos sociais que se distinguem dos mesmos. A próxima seção tem por objetivo observar como estas práticas foram estabelecidas no pós-Guerra Fria, dentro da agenda liberal, em que podemos distinguir dois momentos: um primeiro momento, caracterizado por um intervencionismo direto da sociedade internacional em países periféricos, em que a dimensão estratégico-militar continuava a ter relevância central sob a doutrina da intervenção humanitária; e um segundo momento, em que a sociedade internacional passa a enfatizar mecanismos de intervenção indireta (ou *de prevenção*), associando problemas de desenvolvimento estrutural (socioeconômico) à emergência de questões de segurança, sob a legenda da “Segurança Humana” (PNUD, 1994).

### 1.1.1 A Segurança Abrangente (multidimensional)

O termo “segurança abrangente” (*comprehensive security*) implica a noção de que a segurança de nações, em geral, e indivíduos, em particular, abrange muito mais que um equilíbrio militar relativo entre os países de uma região e seus adversários em potencial (DALLA COSTA e NEVES, 2006: 148). Através de uma sociedade civil cada vez mais transnacionalizada, da emergência de atores não estatais e inúmeros problemas de foro social, que afetam não apenas as mais diversas regiões do globo, muitas vezes em conjunto – como os desequilíbrios ambientais e econômicos, o crescimento demográfico, o narcotráfico e o tráfico de armas, bem como a intensificação dos fluxos migratórios, seja em decorrência de conflitos armados ou pela busca de melhores condições socioeconômicas – a noção tradicional do que representaria uma ameaça a própria existência dos Estados tem sido alterada, para englobar não apenas as questões de natureza estratégico-militar, associadas ao papel das Forças Armadas e à capacidade militar do Estado, como também aquelas questões de natureza sócio-política, transnacionais ou não, cuja presença tende a contribuir para o aprofundamento de inseguranças locais, regionais e globais (VILLA, 1999). Destarte, para que o Estado pudesse estabelecer mecanismos efetivos para lidar com a natureza múltipla das ameaças atuais, e não apenas com aquelas pertinentes às dimensões política e militar, procurou-se alargar a noção vigente de segurança internacional, impregnada pelo realismo político estatocêntrico, para outras áreas ou dimensões, como a econômica, ambiental e societal (BUZAN e WAEVER, 1998), que, frequentemente, dada a natureza transnacional de seus processos e agentes, exigiriam um tratamento não apenas multidimensional, como também multilateral, o que tem incentivado a cooperação interestatal na formulação de mecanismos regionais de segurança (MRSs) (VILLA, 1999; DALLA COSTA e NEVES, 2006).

As chamadas novas ameaças não representam – de fato – uma novidade na cena política internacional, ainda que permanecessem à margem dos Estudos de Segurança, que não as identificava como ameaças prioritárias, ou capazes de por em risco a segurança dos Estados. Todavia, como comentamos anteriormente, o cenário político-militar no Pós-Guerra Fria passa por profundos reajustes, com a comprovação da supremacia política, militar e econômica dos Estados Unidos e do capitalismo-liberal como modelo de desenvolvimento socioeconômico, assim como o declínio da influência político-militar da União Soviética sob as zonas periféricas, em paralelo a sua desintegração política. Consecutivamente, a expansão do liberalismo político e a emergência e proliferação de atores não estatais (*non-state actors*,

NAS), alicerçadas pela quebra no monopólio da violência dos Estados soberanos, convergem para o desenvolvimento de “novos desafios” aos mecanismos tradicionais de gestão e resolução de conflitos, elaborados no auge da Guerra Fria para lidar com aquela que era concebida como a maior ameaça à paz e à segurança internacional: a guerra (entre Estados-Nação) (BUTLER, 2009).

Não obstante, a natureza cambiante das ameaças supramencionadas, de foro social e transnacional, impôs sérios desafios à área de conhecimento que se dedica aos Estudos de Segurança. Novos conceitos foram criados e concepções antigas alargadas a fim de oferecer uma resposta efetiva à emergência de ameaças não convencionais. Até então a segurança internacional estava atrelada à segurança dos Estados (à segurança nacional), sendo o Estado seu objeto referencial, aquele que deveria estar assegurado de toda e qualquer ameaça à sua existência. Destarte, os mecanismos de gestão e resolução de conflitos – desenvolvidos até então – tinham por base a preservação desses mesmos Estados e de suas relações, institucionalizadas em organizações, agências e regimes internacionais, ou seja, a preservação do *status quo*.

No entanto, a emergência de atores não estatais, e a proliferação de armamentos e informações que garantiam a estes atores um poder de barganha maior, confrontam os mecanismos tradicionais, com a necessidade de responder às ameaças impostas (ou creditadas à) e/ou vivenciadas por esses atores, que, em muitos casos, contestavam ou viam-se ameaçados pelo mesmo *status quo* que os mecanismo tradicionais de gestão e resolução de conflitos buscam, por todos os meios, preservar (BUTLER, 2009, p. 27; NYE, 2003). A primeira iniciativa, como discutido acima, foi ampliar o campo abarcado pelos Estudos de Segurança, e pelo conceito de segurança em si, para incluir as cinco dimensões da vida social: militar, política, econômica, societal e ambiental, a partir da concepção de que a segurança é um conceito socialmente construído e essencialmente contestado (PUREZA, 2009, p. 27; BUTLER, 2009). Assim, da segurança como um “dado”, passa-se, então, a “securitização” e “dessecuritização” de problemas e realidades, expressando sua maior relevância em hierarquias de prioridades sociais e no compromisso, consecutivo, de afetação de meios excepcionais a sua regulação e resolução. De forma que, a securitização atua como um processo de construção de prioridades sociais em que a dramatização e a conseqüente decisão de excepcionalidade reforçam a intensidade de um processo comum de politização (PUREZA, 2009, p. 27).

Uma segunda iniciativa, por sua vez, envolve uma modificação mais profunda do conceito, ao alterarmos o próprio referencial de segurança, convencionalmente o Estado, para analisarmos a concepção do termo. No cerne desse conceito, está a aversão ou desejo de evitar, qualquer tipo de ameaça ou injúria, a uma pessoa, seu bem-estar, propriedades e etc. Ou seja, evitar ou mitigar as vulnerabilidades associadas ao sentimento de insegurança. Desse aprofundamento do conceito, com o deslocamento do objeto referencial, do Estado para o indivíduo, surge o termo “segurança humana”, ante a concepção de que a segurança internacional, mais que aos Estados, diz respeito à forma como as coletividades humanas se relacionam em termos de ameaças e vulnerabilidades (PUREZA, 2009, p.27). Todavia, a ampliação do conceito de segurança às outras dimensões da vida social, a fim de responder às novas categorias de ameaças não convencionais, abre espaço para um infindável número de possibilidades, ou novas abordagens, aos temas incluídos nas agendas ampliadas de segurança de Estados e organizações internacionais, uma delas, talvez a mais crítica de todas, seja a militarização de novos campos de ação, com um “alargamento *ad hoc* de um conceito de segurança ainda mais estadocêntrico” (Ibid., p.28).

### **1.1.2 Segurança Humana**

O deslocamento do objeto-referencial, do Estado para o indivíduo, ocorre em função e paralelo à ampliação do conceito de segurança, que desde sua acepção vêm se deslocando do âmbito doméstico, em que estava definido pelas relações entre indivíduos, dentro de determinada sociedade, passando a seguir para as relações entre os Estados dentro de uma compreensão limitada de sociedade internacional, para então envolver as relações entre blocos de países que buscavam coordenar suas atividades em função de ameaças globais, intratáveis por um único Estado. Contudo, até então, o conceito de segurança seria interpretado de uma forma restrita, pertinente aos Estados-nação: fosse como a segurança de determinado território contra agressões externas, ou como a proteção dos interesses nacionais em assuntos de política externa, ou ainda, através de sua totalização no conceito de “segurança global” engendrado pela ameaça de um holocausto nuclear. Em todos estes casos, a segurança do indivíduo estava associada à segurança do Estado, uma noção que nasce com a concepção liberal de contrato social a partir do século XVIII, embasada no pensamento político de filósofos como Rousseau, Locke e Montesquieu, já explorada em seções anteriores (MCSWEENEY, 1999, p. 19).

Ainda assim, até a Segunda Guerra Mundial, todas as atividades pertinentes à proteção do Estado e sua nação, inclusive àquelas associadas à política externa nacional, estavam definidas como assuntos de “Defesa”. A substituição dessa terminologia por uma de “segurança” somente começará a aparecer com o desenvolvimento da doutrina de “segurança nacional” pelo governo dos Estados Unidos, a partir de 1945, quando este passará a ligar os interesses do Estado no exterior aos interesses domésticos, viabilizando a fusão da cultura nacional, associada à rotina diária da população, com a defesa dos “interesses nacionais” no plano internacional. Desde então, a noção tradicional de segurança encontra-se inter-relacionada ao conceito de segurança nacional, que desde sua origem buscou equacionar os meios militares do Estado com seus assuntos de política externa no meio diplomático (Ibid., p. 19-20). Naquele momento, duas problemáticas cruciais eram divisadas com frequência nos discursos de segurança: a invenção e proliferação de armamentos nucleares e o alcance global da máquina de guerra. O engajamento dos Estados Unidos nestes dois teatros de operação encontra-se no âmago da doutrina de segurança nacional, encetada pelo *National Security Act* de 1947<sup>16</sup>, que passa a priorizar a regulação do poder interestatal em âmbito mundial, em oposição à prioridade dada à integridade territorial das fronteiras estatais em questões de Defesa (MCSWEENEY, 1999; LARRINAGA e DOUCET; 2008). Infere-se, portanto, que a definição e institucionalização da noção de segurança nacional são evoluções relativamente recentes, que acompanham a priorização dos “interesses nacionais” nas agendas internacionais.

Simultaneamente, o desenvolvimento de mecanismos de segurança coletiva a partir de meados do século XX, e a emergência de questões de segurança transnacionais, isto é, que não poderiam ser contidas pelos mecanismos tradicionais de Defesa de um Estado, contribuiriam não apenas para a ampliação do espaço securitário<sup>17</sup>, em termos de segurança internacional, como também para sua ampliação conceitual, pois, à medida que aumenta o primeiro, crescem proporcionalmente às ameaças que poderão ser abarcadas por ele. Destarte, conforme o alargamento do espaço geoestratégico condiciona uma ampliação do

<sup>16</sup> A referida lei será responsável pelo estabelecimento do *National Security Council* (NSC) e da *Central Intelligence Agency* (CIA), que ficarão responsáveis pela implementação e promoção da nova doutrina de segurança total. Em termos gerais, essa lei instituía uma relação de sociedade entre a força militar e a economia nacional, particularmente ao definir a tarefa do NSC em “aconselhar o Presidente com respeito à integração das políticas doméstica, externa e militar, relacionadas à segurança nacional...” (RASKIN, 1979, p. 32; apud MCSWEENEY, 1999, p. 20).

<sup>17</sup> Relativo ao espaço em que se processam as novas relações de segurança, ou seja, a inter-relação ente ameaça, ameaçado e ação securitizante. Ver BUZAN, Barry, WEAVER, Ole, e WILDE, Jaap de. **Security. A new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998. E BUZAN, Barry, WEAVER, Ole, **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press (CPU), 2003. 317p.

conceito de segurança e das ameaças compreendidas por este, naturalmente aqueles que se encontram “ameaçados” também tenderiam a aumentar em gênero e número, de forma que cada vez mais as coletividades humanas passam a ocupar o centro do debate em assuntos de segurança internacional. Com efeito, no decorrer das décadas de 1970 e 1980, diversas organizações, instituições acadêmicas e comissões internacionais empreenderam sucessivos esforços para alargar o conceito de segurança nacional, afim de que este passasse a problematizar também questões como crises econômicas, degradação ambiental, escassez de recursos e a proliferação de doenças infecciosas (LARRINAGA e DOUCET, 2008, p. 524). E, conquanto possamos falar em “segurança humana” somente a partir de meados da década de 1990, os fundamentos desse discurso podem ser traçados ao longo das décadas anteriores até a noção de “paz positiva”<sup>18</sup> desenvolvida pela Pesquisa da Paz em meados dos anos 1960 (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 191, 308-9).

Ao longo do século XX, a noção de “paz negativa”, instaurada na ausência de violência armada (guerra), serviu como embasamento teórico para a elaboração e consolidação dos mecanismos de gestão e resolução de conflitos adotados pela sociedade internacional. Em geral, procurava-se colocar em prática medidas de contenção e mitigação da violência armada, que se resumia no objetivo central das operações de paz das Nações Unidas e demais organizações regionais. Entretanto, nos anos que procederam o término do conflito bipolar, os mecanismos tradicionais de manutenção da paz seriam severamente criticados, ante sua incapacidade de responder com eficácia à complexidade das novas crises humanitárias eclodindo por toda parte. Voltaremos a estas questões nos próximos segmentos, entretanto, é preciso notar sob quais condições emergia esse novo discurso: assim como a doutrina de segurança nacional emergira no momento em que os Estados precisaram lidar com um número maior de questões a fim de prover a própria segurança, que aquelas tradicionalmente afetadas pelas atividades de Defesa (LARRIGANA e DOUCET, 2008); também a noção de segurança humana passará a fazer parte da agenda internacional, ante a

---

<sup>18</sup> Nos anos 1960, Johan Galtung expandiria os conceitos de paz e violência ao incluir nesta última o conceito de violência indireta ou estrutural, com sua origem na estrutura da sociedade, que desafiava as noções predominantes da natureza da paz, então fortemente focadas na violência direta, que pressupõe um dano físico de um ator sobre outro(s). Por seu turno, a expansão no conceito de violência, provocaria uma sucessiva expansão na definição de paz. Emergem, assim, dois conceitos de paz: negativa e positiva. A **paz negativa** se define pela “ausência de violência, ausência de guerra”, uma concepção que pode ser visualizada, atualmente, nas ações multilaterais de gestão de conflitos, no controle de armas, convenções internacionais (ex. Convenções de Genebra), estratégias de balança de poder e etc.; a **paz positiva**, entretanto, pressupõe “a integração da sociedade humana”, na ausência de violência estrutural, e políticas sob esta tradição incluiriam atividades relacionadas à educação para paz, cooperação internacional e resolução de disputas (mediação, arbitragem, reconciliação, etc.) entre outras. Em: Galtung, Johan (1964). ‘An Editorial’, *Journal of Peace Research*, 1 (1): 1-4.

rápida intensificação da violência armada intraestatal e da proliferação de ameaças transnacionais, como redes terroristas ou associadas ao crime organizado, que impunham consideráveis desafios aos mecanismos tradicionais de gestão de conflitos.

O novo discurso de segurança, reconhecendo a complexidade das atuais crises humanitárias, passará a propor formas alternativas de tratar as novas ameaças à paz e segurança internacionais, particularmente aquelas associadas à fragmentação de Estados, caracterizados por baixa coesão social, e às graves violações aos direitos humanos. A natureza social e transnacional das novas ameaças, que afetam simultaneamente diversas dimensões da vida em sociedade e não apenas as dimensões político-militares, colocaria em questão à centralidade do Estado como objeto-referente da segurança internacional, transitando para uma maior consideração daquelas preocupações legítimas das pessoas comuns, que buscam segurança em seu dia-a-dia. O objetivo era, pois, trazer as questões de segurança da esfera de relações interestatais (“da alta política”) para o nível mais básico das relações sociais (“para a vida humana”), buscando desenvolver estratégias que possam promover à segurança de povos e populações tanto contra ameaças à sua integridade física (fome, doença, repressão, etc.), quanto contra eventos que possam romper de forma abrupta e prejudicial suas vidas cotidianas. A nova abordagem, que dava continuidade aos esforços encetados nos anos 1970 e 80, nos termos de uma Segurança Comum, através do conceito de Segurança Humana do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), lançado em 1994, buscava deslocar a concepção de segurança de interesses nacionais particulares dos Estados para associá-lo à preocupações universais de todos os povos (LARRINAGA e DOUCET, 2008; PNUD, 1994).

O conceito de Segurança Humana, em sua concepção inicial pelo PNUD (1994), possuía quatro características essenciais, em que a primeira, segundo comentamos acima, remonta à universalidade das preocupações ensejadas pelo conceito, consideradas “reais e crescentes” e que “seriam relevantes para todas as pessoas”, independente destas pertencerem às nações ricas ou pobres, tais como desemprego, drogas, criminalidade e violações aos direitos humanos. A segunda característica, mencionada no Relatório de 1994, ressalta a interdependência dos componentes da segurança, uma vez que aqueles fatores ameaçando populações em diversas localidades - fome, doença, narcotráfico, terrorismo, violência étnica e etc – dificilmente se manifestam por eventos isolados, tendendo a se proliferar rapidamente pelo globo, de forma que todas as nações acabam sendo envolvidas. O terceiro fator de relevância, um elemento chave para esse trabalho, está na premissa que a Segurança Humana

será mais facilmente garantida pela “prevenção antecipada” daqueles elementos produzindo insegurança, que por medidas reativas de intervenção direta. Uma estratégia de prevenção antecipada, por meio de intervenções indiretas, pode reduzir consideravelmente os custos socioeconômicos produzidos pela escalada e propagação de determinadas ameaças, como doenças infecciosas, violência armada ou degradação ambiental. Por fim, a quarta característica estruturante desse conceito, salienta o deslocamento do objeto de referência no centro das preocupações de segurança internacional, do Estado-nação para “as pessoas”, afastando-se da visão estadocêntrica para adotar uma visão centrada nas pessoas, que poderíamos chamar “pessoacêntrica”, preocupada com a maneira que as pessoas vivem em sociedade, quão livres são para exercerem suas escolhas, quanto acesso elas têm às oportunidades sociais e de mercado e se elas vivem em conflito ou em paz (PNUD, 1994, p, 22-23). Em suma, a nova abordagem buscava redefinir a “lógica de segurança”, ampliando-a para além defesa territorial, dos interesses nacionais e da dissuasão nuclear, ao incluir “interesses universais” – pertinentes a todas as coletividades humanas – e, concomitantemente, promovendo estratégias que visassem deter ou mitigar a escalada de conflitos sociais para a violência armada, ou seja, através do desenvolvimento de estratégias de prevenção estrutural aos conflitos armados (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 308).

A redefinição da “lógica de segurança” na conceitualização da Segurança Humana, conforme esta foi estruturada pelo PNUD em 1994 e ecoando elaborações anteriores por parte da Pesquisa de Paz Marxista, associava as questões de segurança aos problemas de desenvolvimento socioeconômico, buscando “configurar um esforço global cooperativo para erradicar a pobreza e o subdesenvolvimento” (Ibidem). Apesar de não equalizar os conceitos de “segurança humana” e “desenvolvimento humano”, o Relatório do PNUD estabelece uma clara ligação entre ambos ao afirmar “que o progresso em uma área incrementa as chances de progresso na outra. No entanto, o fracasso em uma área, também aumenta o risco de fracasso na outra.” De forma que “um desenvolvimento humano limitado ou ‘fracassado’ leva a um acúmulo de privações humanas – pobreza, fome, doença e disparidades persistentes entre regiões ou comunidade étnicas” (PNUD, 1994, p. 23) Esse acúmulo de privações em acesso às instâncias do poder sociopolítico, bem como às oportunidades econômicas, poderiam, em tempo, desencadear diversas formas de violência intraestatal (Ibidem).

Apropriações subseqüentes do conceito de Segurança Humana levariam a uma ampliação radical dos tipos de ameaças e setores que poderiam ser construídas como questões de segurança, aplicando-se sucessivamente a temas ligados à alimentação, à saúde, ao meio

ambiente, ao crescimento populacional, às desigualdades econômicas, às violações de direitos humanos, aos fluxos migratórios, ao narcotráfico e, em particular, ao terrorismo. Todavia, será em seu alargamento a este último ponto, que o conceito de segurança humana conhecerá seu primeiro revés, como fonte para ampliação das políticas de segurança. Em 2001, os eventos que se sucederam rapidamente no pós-11 de Setembro, trouxeram novamente à tona as preocupações pautadas pela segurança nacional, ante a existência difusa de ameaças extraterritoriais ao Estado, que, por sua vez, poderiam facilmente se infiltrar no território doméstico. Desde então, a primazia das questões de direitos humanos, sustentada pela securitização de sua agenda internacional através da concepção de segurança humana, seria paulatinamente contestada frente a “excepcionalidade dos meios” empregados pelos Estados Ocidentais (Estados Unidos e aliados) na formulação de suas políticas nacionais de segurança e sua incorporação à Guerra Global contra o Terror (GGcT).

De ações militares preventivas, não sancionadas, contra Estados pária e operações militares direcionadas a apoiar a guerra ao terror, para centros de detenção extralegais, assassinatos patrocinados por Estados, “rendição extraordinária”, deportação sem o devido processo, suspensão do habeas corpus e detenção indefinida, o momento atual certamente não parece deixar muito espaço para a governança com um ‘rosto humano’. (LARRINAGA; DOUCET, 2008, p. 518)<sup>19</sup>.

As respostas da sociedade internacional, marcada pelos ataques de 11/09 de 2001 ao *World Trade Center*, criaram duas posições divergentes com respeito ao presente e futuro do discurso de Segurança Humana: a primeira posição mostrava-se indubitavelmente cética quanto à continuada relevância do mesmo, frente à escalada das ações militares e campanhas de contrainsurgência instigadas pela GGcT em diversas partes do globo. Uma segunda posição, entretanto, observaria uma tendência à aplicação mais restrita do conceito de Segurança Humana, através de sua sucessiva formalização e institucionalização no âmbito das Nações Unidas, e de sua junção ao princípio da “responsabilidade de proteger” (LARRINAGA; DOUCET, 2008)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Tradução nossa de: “From unsanctioned, preemptive military actions against harbouring states and rogue states and targeted military operations to support the ‘war on terror’, to extralegal detention centres, state-sponsored assassinations, ‘extraordinary rendition’, deportation without due process, suspension of habeas corpus and indefinite detention, the contemporary moment certainly does not seem to leave much space for governance with a ‘human face’.”

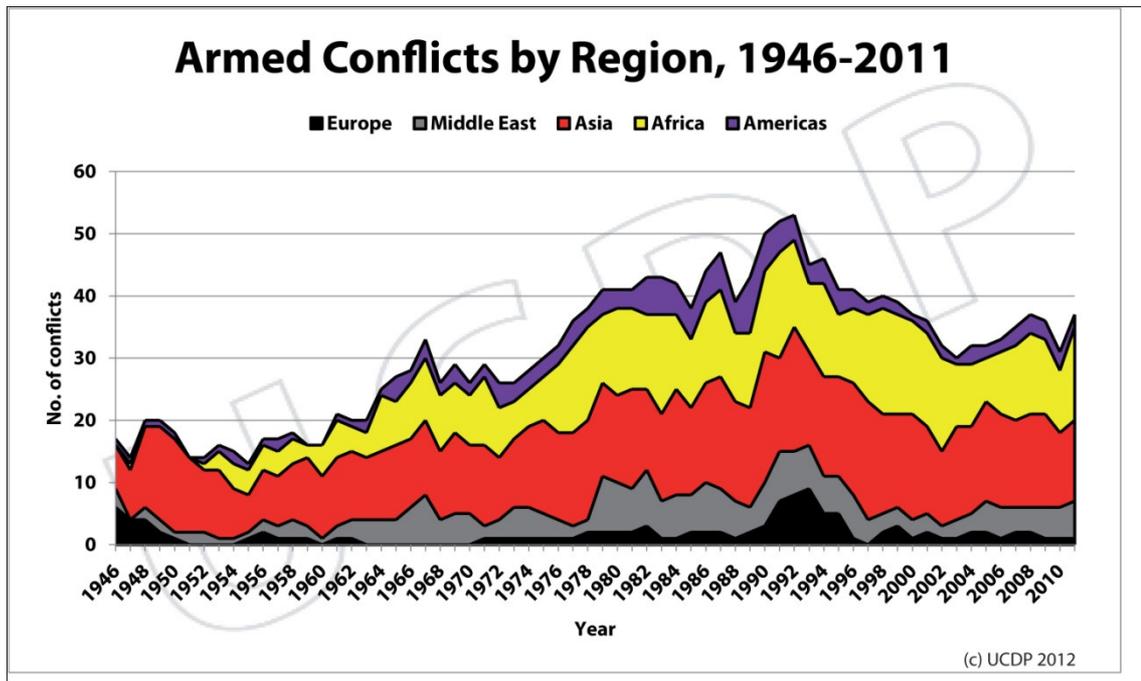
<sup>20</sup> As evoluções de ambos os conceitos serão discutidas oportunamente na terceira seção desse capítulo (item 1.3) e no segundo capítulo (item 2.2).

## 1.2 As “novas guerras”: características essenciais.

A noção tradicional de segurança, fundada na teoria realista das Relações Internacionais, e associada à defesa nacional e as capacidades materiais relacionadas, com seu foco político-militar, começava a se deteriorar frente às “novas” ameaças de corte transversal, que impunham sérios desafios às formas convencionais de gestão e solução de crises dos Estados e organizações internacionais (OIs), particularmente no que se refere à capacidade das Nações Unidas em preservar a paz e segurança internacional. As agendas de segurança de diversos Estados e OIs seriam ampliadas, para incluir temas como desequilíbrios ambientais, narcotráfico, direitos humanos, fluxos migratórios, crime organizado e terrorismo; temas que ganhariam “tons emergenciais” com a eclosão de inúmeros conflitos intraestatais ao redor do globo e as várias formas de violência social que os acompanhavam (DALLA COSTA e NEVES, 2006: 147-48). Consecutivamente, as novas noções ampliadoras na área de segurança, ao colocar o indivíduo e não o Estado como objeto-referente de suas ações, buscavam fazer frente ao novo ambiente normativo-institucional sendo desenhado no pós-Guerra Fria.

Os primeiros anos da década de 1990 assistiriam um salto abrupto no número de conflitos armados ocorrendo na América, Oriente Médio, Europa, África e Ásia, como demonstra a **Figura 1**, ao apresentar o número de conflitos ocorrendo, simultaneamente, nas diversas regiões. Não obstante, segundo aponta Joseph Nye (2003, p. 150), dos 111 conflitos que ocorreram na última década do século XX, 95 foram puramente intraestatais e outros 9 intraestatais com intervenção internacional, evidenciando uma significativa mudança no *modus operandi* desses conflitos.

Figura 1: Conflitos armados por região, 1946-2011



Fonte: THEMNÉR, LOTTA e WALLENSTEEN, "Armed Conflict, 1946-2011." *Journal of Peace Research* 49(4). UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset, 2012.

Por um lado, observa-se uma modificação do espaço em que violência armada se manifesta, deslocando-se do centro para as zonas periféricas do sistema internacional, com maior incidência em regiões da Ásia e África. Simultaneamente, percebe-se uma tendência cada vez maior dos Estados resolverem os conflitos entre eles por vias pacíficas, fora do campo de batalha, contribuindo para que a maioria dos conflitos ativos atualmente sejam aqueles ocorrendo em âmbito doméstico. Por seu turno, os agentes envolvidos nestes novos conflitos armados também vêm se diversificando, seja no número de Estados, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais ou outros atores não estatais que assumem posições beligerantes ou contribuem indiretamente para os mesmos, notando-se um subsequente aumento da intervenção internacional em conflitos intraestatais (NYE, 2003, p. 150-53).

Estudos recentes na área de Segurança apontam as particularidades desses conflitos em comparação às guerras modernas, que encontram sua fundamentação teórica nas tipologias "de Guerra", desenvolvida por Clausewitz, e "de Estado", elaborada por Max Weber. No entanto, para entender como ocorre a maioria dos conflitos contemporâneos, referidos por diversos atores como as "novas guerras" (KALDOR, 1999, 2007; MUNKLER, 2003, 2005; MALESEVIC, 2010), precisamos antes analisar os conflitos que somente há

alguns anos eram predominantes na agenda internacional, as “velhas guerras” por assim dizer, ou “guerras modernas”, uma vez que se desenvolvem a partir da consolidação dos Estados Modernos e de suas relações entre si.

O estrategista militar prussiano Carl Von Clausewitz em seu livro *On War*, publicado postumamente e pela primeira vez em 1832, apresenta a guerra como parte da esfera social, uma atividade social que tem por objetivo a regulação de certos tipos de relações sociais e desenvolve uma lógica própria, não podendo ser reduzida nem a uma arte, nem a uma ciência (KALDOR, 2007, p.15). Para este autor, a guerra seria representada pela figura de um “verdadeiro camaleão”, sempre se modificando e se adaptando às condições sócio-políticas do tempo em que é travada. Condições estas que, segundo Clausewitz, poderiam ser distinguidas pela identificação de três variantes: a violência intrínseca de seus componentes (violência elementar), atribuída à população; a criatividade dos estrategistas militares, relacionada ao cargo dos generais; e, por fim, à racionalidade dos decisores políticos (“*political decision-makers*”), que tendem a tornar a guerra em um instrumento para o governo. Para Herfried Münkler (2003, p. 18), destes três fatores, o único que permaneceria constante nos novos conflitos seria a violência elementar dos beligerantes, uma vez que nem a racionalidade política, nem a criatividade dos estrategistas militares, seriam aplicáveis se as sociedades envolvidas vissem qualquer outro meio (econômico, social ou político) de resolver um conflito sem o recurso à violência armada. A violência se sustenta por sua base social.

Não obstante, ao descrever a guerra como uma atividade social, Clausewitz tinha em mente um tipo particular de atividade, que se desenvolveu predominantemente na Europa, entre os séc. XV e XVIII, particularmente com o fim das guerras religiosas que levaram à desintegração generalizada do regime feudal e a formação simultânea dos Estados Modernos. O marco histórico para essa nova fase do desenvolvimento europeu seria o fim da Guerra dos Trinta Anos e a firma do Tratado de Vestfália (1648), que estabeleceria o Estado como unidade primária da organização política no sistema internacional. A evolução do Estado Moderno, por seu turno, está intimamente relacionada com a evolução das guerras modernas, isto é, dos meios empregados para fazer a guerra nesse período (KALDOR, 2007; BUTLER, 2009).

Para Mary Kaldor (2007, p. 15), como para Clausewitz, cada sociedade desenvolve formas características de fazer a guerra em dado momento e, na Europa, a evolução da guerra moderna, ao acompanhar os desenvolvimentos na esfera política, passaria por diversas fases, seguindo desde as guerras relativamente limitadas, nos séc. XVII e XVIII, em consequência

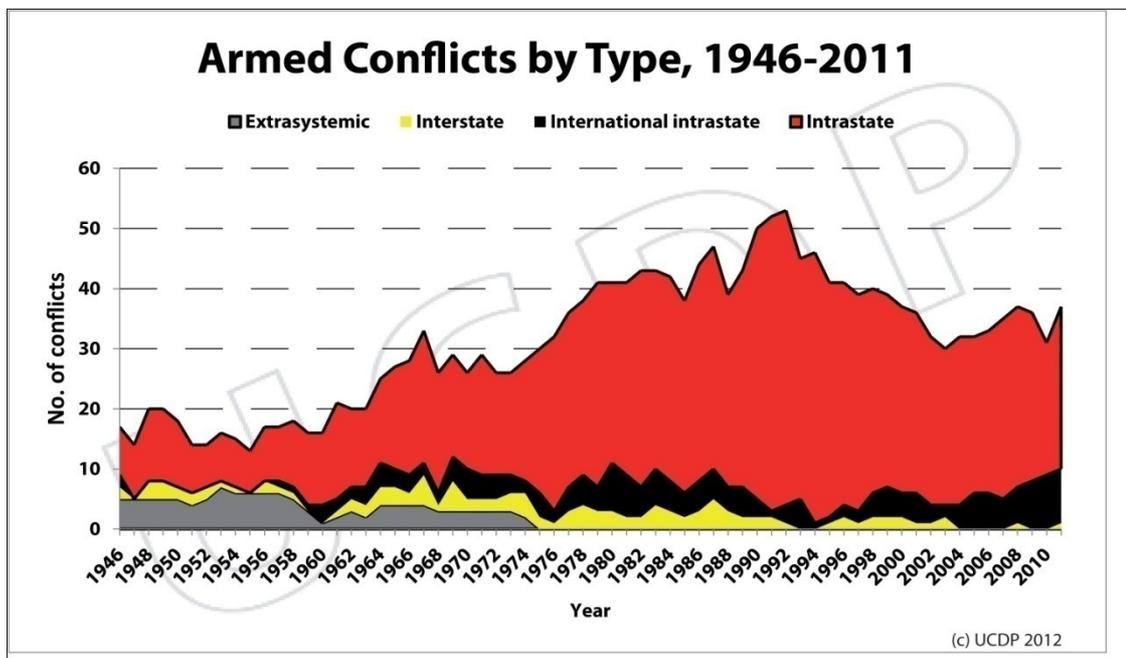
da expansão de poder do Estado Absolutista; para as guerras mais revolucionárias do século XIX, como as Guerras Napoleônicas e a Guerra Civil Americana, ambas ligadas ao estabelecimento dos Estados nacionais (Estado-Nação); e a seguir, para as guerras totais no início do século XX, chegando por fim a fictícia Guerra Fria, em fins do século passado, primeiro como uma guerra entre “alianças” e, mais tarde, entre blocos. Cada uma destas fases se caracterizou por um modo diferente de fazer a guerra (*warfare*), envolvendo tanto diferentes tipos de forças militares, estratégias e técnicas, quanto de relações e meios para empreendê-la (Ibid., p. 17). No entanto, apesar de suas diferentes fases, a guerra como fenômeno de transformação social, obteve um impacto contínuo sobre a conformação do Estado moderno territorial, em que pesam os processos de centralização, racionalização (burocratização) e ordenação hierárquica. Importantes avanços podem ser destacados no decorrer desse processo, como a formação de exércitos profissionais permanentes; a criação de um setor de finanças públicas e de um sistema permanente de taxaço para financiar o exército e suas campanhas militares; o convencionamento da *raison d’etat* como justificativa central, e mesmo suficiente, para empreender uma guerra; e, por fim, a promulgação (e, ocasionalmente, imposição) de regras secularizadas para governar a conduta da guerra (BUTLER, 2009, p. 54).

Através da teoria social de Weber, a relação entre guerra, violência e modernidade ganharia forma na constituição do Estado Moderno, quando este passa a ter o monopólio legítimo da violência organizada. O sociólogo apresenta o papel coercitivo da vida política, ao ligar poder à violência, e o Estado Moderno ao exercício da força física, de forma que a violência tanto serviria para suprimir o dissenso interno, quanto para afastar potenciais desafios ao governo em vigor. E se o monopólio do uso legítimo da força, por um lado, representava a base da autoridade centralizadora do Estado no plano doméstico; por outro, permitiria também que os Estados avançassem seus interesses nacionais no plano externo e protegessem sua soberania, avançando a posição central do Estado como o mais legítimo e importante ator no cenário internacional (Ibid., p. 56-7; MALESEVIC, 2010, p. 25).

Destarte, ao definir a guerra como “um ato de violência com a intenção de impor nossa vontade sobre nosso oponente”, Clausewitz (1984) tinha em mente as guerras modernas, predominantemente europeias, em que tanto “nós” quanto “nosso oponente” representam Estados, e a guerra seria travada entre estes Estados em prol de objetivos políticos claramente definidos, ou ainda, por “interesses nacionais” conflitantes, que então determinariam os objetivos militares a serem desenvolvidos.

Todavia, mesmo que predominantes, as guerras interestatais nunca representaram o único tipo de conflito armado presente no Continente Europeu ou no mundo como um todo. Sempre existiram rebeliões, guerras coloniais ou guerras de guerrilha, que ora recaíam sob a legenda de “guerras irregulares” ou, não sendo reconhecidas como guerras, eram chamadas de insurgências, levantes e, mais recentemente, conflitos de baixa intensidade. No entanto, ante o aprofundamento dos processos globais explorados acima, o Estado moderno, pautado pela soberania territorial, cede paulatinamente lugar para novos tipos de atores e relações políticas emergindo no contexto internacional do pós-Guerra Fria, em que estes conflitos, anteriormente relegados ao segundo plano, passam a ser predominantes, como demonstra o gráfico na **Figura 2** (KALDOR, 2007, p. 17).

**Figura 2 - Conflitos Armados por tipo, 1946-2011**



Fonte: THEMNÉR, LOTTA e WALLENSTEEN, "Armed Conflict, 1946-2011." *Journal of Peace Research*, vol. 49(4), 2012.

Uma análise atenta do gráfico acima abre espaço a duas conclusões importantes na compreensão desse novo contexto: em primeiro lugar, percebe-se que apesar de um abrupto salto no número de conflitos intraestatais nos primeiros anos da década de 1990, já em meados dessa mesma década passamos a observar uma redução gradual no número desse tipo de conflitos. Atualmente a incidência de conflitos intraestatais ao redor do mundo não diverge muito dos índices que existiram em meados das décadas de 1960, 1970 e 1980. Não obstante,

e em segundo lugar, é possível notar um aumento gradual nas intervenções internacionais em conflitos intraestatais a partir dos anos 1980, em paralelo à diminuição do número de conflitos interestatais. A única exceção a esta tendência aparece entre 1992 e 1994, em que o fracasso das operações na Bósnia, Somália e Ruanda, lograria esvaziar os órgãos internacionais apoiando e financiando tais intervenções, particularmente nas Nações Unidas. Para Herfried Münkler (2005), a diferença fundamental entre as guerras civis contemporâneas, que visam à desintegração do Estado, e àquelas de décadas passadas, que contribuíram para formação dos Estados modernos, europeus e norte-americanos, está justamente no ambiente controlado, livre de intervenções externas, em que estas últimas se processavam, diferentemente das primeiras. Em sua análise, Münkler (Ibid., p. 8) conclui que

[...] a maioria dos “estados falidos” de hoje, faliram não apenas por causa do tribalismo das sociedades, com um inadequado nível de integração cultural e social, mas também por que a globalização econômica tem tido seus efeitos mais destrutivos precisamente onde não têm encontrado estados robustos. (MÜNKLER, 2005, p.8)

Mary Kaldor (2007, p. 72-79) complementa seu argumento, ao salientar que o predomínio dessa a nova forma de mobilização política pró-conflito é consequência da crescente incompetência do Estado Moderno em responder às demandas do processo de globalização, controlando os fluxos legais e ilegais de pessoas, serviços e mercadorias que comprazem as novas ameaças à soberania estatal e à segurança individual. Nesse ambiente de incerteza socioeconômica e ampliação do espaço político para além das fronteiras estatais, a incapacidade de determinados Estados em prover aos seus cidadãos suas necessidades básicas levaria à transferência da lealdade nacional para uma lealdade “de grupo”, em que os indivíduos buscam sua segurança recorrendo às formas mais tradicionais de associação, o que faria emergir novas políticas baseadas em identidades “particularistas”<sup>21</sup>.

Logo, ainda que não possamos definir os novos conflitos como “novos” *per se*, às atuais dificuldades em lidar com as dinâmicas produzidas pelos mesmos, que tendem a prolongá-lo indefinidamente, com um alto custo social, passaram – a partir de meados da década de 1990 – a exigir uma maior problematização de suas causas, atores e possíveis soluções. Para realizar este primeiro passo, era necessário distinguir antes os atuais conflitos daquelas guerras relativamente limitadas dos séculos XVIII e XIX, e das guerras totais produzidas no século XX, como guerras de um terceiro tipo, que, segundo Michael Butler

---

<sup>21</sup> A sub-seção intitulada “Políticas de Identidade” explorará mais detidamente esse tema.

(2009, p.57), alguns autores definiriam como “conflitos internos” (Brown, 1996), “novas guerras” (Kaldor, 1999), “pequenas guerras” (Harding, 1994) ou “conflitos sociais prolongados” (Azar, 1990). Buscando sintetizar a natureza desses conflitos durante a Cúpula sobre a Agenda Global para Negociação e Resolução de Conflitos, pesquisadores renomados da área compilaram a seguinte lista com suas características gerais<sup>22</sup>:

- Maior complexidade e inter-relação entre os atores (estatais e não estatais) e processos envolvidos, em que uma multiplicidade de interesses internos e externos contribui para a distorção de suas causas originais;
- A maioria dos conflitos é intraestatal, porém atrelada às redes transnacionais de armas, soldados e suprimentos, o que dificulta a separação de suas atividades entre o plano doméstico e internacional;
- Envolvem questões de identidade, reconhecidamente um poderoso fator de mobilização social (ex. religião, língua, etnia,...) e a instrumentalização da história como tática de conflito: governos e grupos rebeldes com pouca legitimidade buscam através de antagonismos históricos construir a imagem do inimigo atual;
- Fragmentação política, com o aumento de divisões entre grupos armados, facções políticas e governos envolvidos;
- Assimetria de forças;
- Reaparecimento de discursos ideológicos: primeiro, com o abuso da religião por extremistas e, em segundo, com o reemergente uso da retórica da Guerra Fria por políticos, muitas vezes associada à Guerra Global Contra o Terror (GGCT);
- “Conflito com negócio”: alguns grupos de interesse permanecem comprometidos em manter ativos certos conflitos, particularmente grupos ligados ao comércio de armas (*small arms*) e tráfico de drogas;
- Conflito por recursos escassos;
- Conflitos sobre normas e valores (Ocidentais vs. todas as formas culturais e institucionais que não participam dos mesmos);
- A fraqueza das instituições internacionais, inclusive das Nações Unidas;
- Tecnologia: indicando uma maior habilidade de 1) comunicar e 2) destruir.

As características supracitadas aparecem continuamente, de uma forma ou de outra, nos trabalhos de teóricos das “novas guerras”, para os quais a lógica clausewitziana/weberiana

---

<sup>22</sup> Fonte: “*Discussion highlights on Negotiation and Conflict Resolution*”, Cúpula sobre a Agenda Global, Dubai, Emirados Árabes Unidos, Novembro 7-9, 2008.

das “velhas guerras” não mais corresponderia aos padrões contemporâneos. Para Clausewitz, as guerras eram produto do cálculo racional dos líderes políticos, que utilizariam as ferramentas do Estado, como exércitos profissionais permanentes e economias nacionais de escala, em função de uma disputa entre interesses nacionais discerníveis, para deslocar forças imensas contra oponentes cujas forças se encontravam similarmente organizadas (BUTLER, 2009, p. 57). A guerra seria, pois, travada entre oponentes que se reconheciam como iguais, com forças comparáveis, e por objetivos políticos claros a limitar o uso da força, uma vez que o fim último de toda guerra seria impor a vontade de um sobre a de seu oponente, submetê-lo, mas não eliminá-lo. No paradigma das novas guerras, por sua vez, o conflito armado avançaria sem consideração às tradicionais barreiras entre a esfera social e a política, separando combatentes e não-combatentes, o âmbito externo do interno, as atividades e bens públicos dos privados, as autoridades civis das militares, ou mesmo o estado de “guerra” do estado de “paz”. Entramos, assim, em um território indefinido, onde a violência não está convencionalmente organizada, soldados regulares enfrentam tropas irregulares (milícias, grupos paramilitares, etc.), mal treinadas e portando armamentos defasados, legados pelo colapso da União Soviética. Em geral, os “novos soldados” são jovens demais para terem conhecido outra realidade que não a guerra e já fizeram dela seu modo de vida, enquanto outros se profissionalizaram nelas e para elas (mercenários), em ambos os casos, estes indivíduos não estão sujeitos a qualquer lei que não aquela determinada por suas necessidades de sobrevivência, com a barbárie contemporânea substituindo a civilidade moderna (BUTLER, 2009, MÜNKLER, 2003).

Os conflitos armados emergindo nesse contexto, enquadrados por Kaldor (1999, 2007) sob o conceito subjetivo de “novas guerras”, em oposição às guerras modernas (“velhas guerras”), caracterizam-se particularmente pela assimetria das forças em combate, em que se sobressai o uso de táticas de guerrilha a fim de prolongar o conflito, e a substituição de alvos militares por alvos civis, vulneráveis à intensificação da violência armada em áreas urbana. Não obstante, em sua maioria, os novos conflitos teriam com o objetivo político a reivindicação do poder público, no todo ou em parte, com base em “identidades” aparentemente tradicionais. Uma particularidade sobre os novos atores engajados nesses processos (ONGs, facções políticas, clãs, grupo paramilitares, máfias e empresas transnacionais civis e militares, entre outros) será observada em suas formas de atuação, ao buscar o empoderamento do espaço local, não por sua conexão à esfera estatal, mas através de sua associação às redes transnacionais de pessoas, mercadorias, serviços e capitais.

### 1.2.1 Políticas de identidade

Em termos gerais, a expressão “políticas de identidade” faz referência a movimentos mobilizados em torno de identidades étnicas, raciais ou religiosas com o propósito de obter poder estatal. Dentro dessa concepção, uma dada “identidade” pode ser percebida como um rótulo *sui generis* (racial, cultural ou ambos), que serve de base para reivindicações políticas. Por sua vez, tais “rótulos” podem ser socialmente apresentados como um direito nato, associado a laços sanguíneos, ser voluntariamente adotados ou coercitivamente impostos, ainda que a primeira forma seja mais comumente percebida. Uma forte razão para isso está na utilização de identidades políticas, como um direito nato (“etnia”), não raro apresentado em termos nacionalistas ou religiosos, que serve de base para polarizar estruturas sociais a fim de produzir o que entendemos por “conflito étnico”. E, em áreas de conflito endêmico, onde estas estruturas polarizadas se encontram historicamente presentes, políticas de identidade tendem a adquirir tons extremistas, transformando-se em fundamentalismo, isto é, em uma rígida adesão/obediência a determinada doutrina (KALDOR, 2007, p. 80). Durante o último quarto de século, transpassados por instabilidades políticas, econômicas e sociais, frequentemente associadas à insegurança étnica<sup>23</sup>, uma série de conflitos viria abalar as mais diversas regiões do globo, em particular a Europa Oriental, a África e a Ásia, desencadeando ondas de violência extrema, graves violações aos direitos humanos e, em níveis mais críticos, até mesmo crimes de genocídio e limpeza étnica.

Políticas de identidade carregam uma lógica de fragmentação social, que emerge na década de 1990 em resposta a erosão das estruturas estatais forjadas durante a Guerra Fria. Percebe-se, assim, o efeito desagregador da onda globalizante, que percorreu o mundo nessa época, de forma ainda mais notável naqueles Estados autoritários e centralizados que integravam o império soviético, cujos espaços de economia planificada passariam por um rápido processo de desregulamentação. Esse efeito, atrelado a perda de legitimidade de Estados pós-coloniais na África e sul da Ásia, ou mesmo ao declínio do estado de bem-estar nos países mais industrializados, propiciou um ambiente adequado ao desenvolvimento de novas formas de políticas de identidade. Essas políticas tendem a adquirir significado através da insegurança, do reavivamento do medo em relação a inimigos históricos ou pela percepção de se estar ameaçado por “outros”, com rótulos diferentes (Ibid., p. 81). Segundo Mary Kaldor (2007, p. 82-5), as novas políticas de identidade, que emergem nesse contexto, originam-se

<sup>23</sup> Para fins desse trabalho, o termo etnia será tratado como uma referência a identidades coletivas, construídas em um contexto de relações adversas (“Alter” vs. “Ego”).

fundamentalmente de duas fontes, ambas conectadas ao processo de globalização: por um lado, aparecem como uma reação à crescente impotência e declínio de legitimidade das classes políticas estabelecidas, como uma forma de mobilização política ante a perda de influência dos movimentos nacionalistas pós-89; e por outro, emergem também da crescente insegurança atrelada ao processo de globalização, particularmente como a advento de “economias paralelas<sup>24</sup>” em espaços de rápida e incontrolada desregulamentação, caracterizados por forte competição política sobre o controle de determinados recursos escassos, como terra, petróleo e minérios.

Destarte, um conflito construído como “étnico” será quase sempre causado pela intensificação de medos coletivos quanto à segurança de um grupo. Os dilemas que produzem essa insegurança e violência podem ser moderados, contidos, mas não completamente eliminados (LAKE e ROTHCHILD, 1998, p. 292). Eles são construídos sob a percepção histórica que cada grupo tem de seus adversários, enquanto consolidavam sua própria identidade e, portanto, sensíveis a qualquer alteração nas interações entre os grupos, que possam colocar em risco a sua segurança e existência, na forma como esta é definida por uma determinada coletividade (LAKE e ROTHCHILD, 1998).

Assim sendo, a natureza étnico política de um conflito intraestatal acabará por afetar a maneira como possíveis mediadores se posicionarão a respeito do potencial de prevenção do mesmo, antes que este gere violência significativa. O próprio termo “conflito étnico” permanece sem uma definição clara e consensual entre acadêmicos e tomadores de decisão. No entanto, embora seja possível concordar que devido à crise de Estados “juridicamente” soberanos e à alta quantidade de minorias étnicas residindo em um único Estado, os conflitos de interesses intergrupais sejam inevitáveis, o mesmo não poderia ser dito em relação às possibilidades de impedir ou redirecionar as manifestações violentas que estes podem gerar, através da identificação de indicadores que levam a escalada do conflito, tais como a radicalização da retórica política ou a adoção de medidas repressoras e discriminatórias por parte de grupos dominantes; que, por sua vez, provocaria o protesto daqueles não dominantes, elevando o potencial para manifestação de violência entre eles (HAMANN, 2007, p.40-41).

Normalmente, tensões entre grupos étnicos podem resultar das interações estratégicas entre eles e dentro de cada grupo. Na primeira situação, três dilemas estratégicos podem provocar a erupção de violência: falhas de comunicação; problemas de credibilidade no

---

<sup>24</sup> Espaços onde proliferam o crime e as redes de corrupção, geralmente associados ao tráfico de armas e drogas, em que emergem empresários políticos que se utilizam de políticas de identidade para construir alianças e legitimar suas atividades (KALDOR, 2007, p. 85).

comprometimento dos grupos em respeitar o contrato étnico existente entre eles; e incentivos para usar a força preventivamente (dilema de segurança), quando um grupo ou mais acreditam poder angariar maiores vantagens iniciando a luta antes de recorrerem à mesa de negociações. Já a segunda forma de interação, intragrupo, ocorre quando ativistas étnicos (particularmente aqueles ligados a grupos extremistas) e empresários políticos manipulam símbolos étnicos e qualquer gama de eventos, apelando para as emoções impressas neles, de forma a mobilizar os membros de seu grupo, polarizar a sociedade e intensificar os dilemas intergrupais, tornando um conflito armado entre eles cada vez mais uma possibilidade (LAKE e ROTHCHILD, 1998, p.292).

A administração efetiva de tais conflitos passaria então, necessariamente, pela capacidade dos agentes (ou agente) de mediação em assegurar aos grupos minoritários a integridade tanto de sua segurança física como de sua segurança cultural. E, portanto, depende da utilização de medidas de construção da confiança, como demonstrações de respeito, *power-sharing*, eleições engendradas para produzir interdependência entre os grupos e o estabelecimento da autonomia regional ou do federalismo que, ao promover os direitos e posições dos grupos minoritários, atuam na mitigação dos dilemas estratégicos capazes de produzir insegurança e violência (Ibidem).

Não obstante, conquanto possamos falar em um número crescente de conflitos dessa natureza, particularmente na África, onde aproximadamente 1500 etnias coexistem, a resposta da comunidade internacional tem permanecido muito aquém dos esforços necessários para a condução de um processo sustentável de estabilização regional. A possibilidade de prevenção nesses casos é, não raro, questionada por atores em posição de intervir, como os Estados Unidos fizeram durante a crise na Iugoslávia. As alegações de que se tratariam de embates entre “ódios étnicos ancestrais” e a reprodução de termos derogatórios como “bárbaros”, “tribos” e “ódios centenários”, não apenas pela mídia internacional, mas também por outros atores de considerável influência política, acabariam por legitimar a não intervenção nos mesmos, frente a uma gama de eventos que passariam a ser percebidos como inevitáveis e não influenciáveis (HAMANN, 2007, p.42). O mesmo discurso parece ter sido apropriado pelo Governo Sudanês, de maioria árabe, que – instrumentalizando o termo “conflito étnico” – promove e mantém a inércia da comunidade internacional frente a umas das crises mais grave de nossos tempos: o massacre no Darfur, analisado mais detalhadamente no terceiro capítulo deste trabalho.

### 1.3 A prevenção e resolução de conflitos nos pós-Guerra Fria.

“A principal evidencia empírica que pode ser retirada da análise comparativa realizada...[aponta que] os vários conflitos armados pós-89 viveram uma fase muito violenta nos anos 1990. Na primeira década do novo milênio, muito desses conflitos terminaram (com algumas exceções: Colômbia, Darfur, Sri Lanka...), mas apenas alguns poucos foram resolvidos, a maioria das incompatibilidades foram congeladas ou passam por um processo instável [de transição].” (FOSSATI, 2008, p. 8)

A gestão de conflitos, como a compreendemos aqui, refere-se a “qualquer esforço em controlar ou conter um conflito corrente entre atores politicamente motivados operando em nível estatal ou subestatal, tipicamente através do envolvimento de uma terceira parte” (Burton e Dukes, 1990; apud BUTLER, 2009, p. 14). As palavras “controlar” e “conter” são essenciais para compreender a diferença intrínseca entre a gestão de conflitos, como prática internacional extensamente aplicada, e a resolução de conflitos, ainda pouco consolidada nesse mesmo âmbito. A maior diferença está na ambição dos objetivos subjacentes às estratégias adotadas por cada abordagem. Por um lado, a “resolução de conflitos” busca promover a reconciliação das partes beligerantes nos níveis mais básicos, ao resolver as reivindicações subjacentes no centro de uma disputa em particular, a fim de satisfazer todas as partes envolvidas, razão pela qual esta abordagem advoga estratégias abrangentes de longo-prazo e, portanto, mais dispendiosas em tempo e recurso. A “gestão de conflitos”, por sua vez, não engendra objetivos tão ambiciosos, buscando apenas limitar a difusão e escalada dos conflitos em vigor, para minimizar o sofrimento daqueles envolvidos direta ou indiretamente nos embates e criar um ambiente propício à interação entre as partes, no qual estas não considerem necessário recorrer à violência (BUTLER, 2009, p. 15).

Os mecanismos atuais para gestão de conflitos são frutos do desenvolvimento funcional das práticas de segurança coletiva internacional, a partir de meados da década de 1950, quando a Guerra Fria começava a modelar uma nova ordem internacional bipolar. A quebra de cooperação entre as grandes potências da época, no âmbito das Nações Unidas, influenciaria consideravelmente a capacidade de atuação do Conselho de Segurança da Organização, no qual Estados Unidos e Rússia (ex-URSS) participavam como membros permanentes, com direito ao veto. Nesse momento, as limitações impostas à Organização, com base na reconfiguração política internacional, levaram-na a colocar uma ênfase maior nos objetivos limitados da gestão de conflitos, através do desenvolvimento de práticas de mediação e *peacekeeping*, atividades mais pragmáticas ante a sua capacidade de atuação

(Ibid., p. 18). Desde então, conquanto limitadas, as práticas de gestão de conflitos têm sido adotadas com frequência pela comunidade internacional, colocando em vigor estratégias que objetivam a contenção do conflito, como precursoras para a resolução dos mesmos, particularmente quando nos referimos àqueles de natureza mais complexa, dada a multiplicidade de atores envolvidos, a intensidade da violência manifesta e, em especial, os objetivos conflitantes em jogo, quando estes envolvem necessidades básicas, como a sobrevivência física de um povo ou de sua identidade (BUTLER, 2009; JEONG, 2010).

Nesse contexto, a regionalização da segurança surge em complementaridade à atuação das Nações Unidas, compartilhando com esta a gestão da segurança regional (DALLA COSTA e NEVES, 2006: 147-48). Atuando em contrapeso ao sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, engessado pelo conflito bipolar, outras experiências de segurança coletiva se desenvolveram em âmbito regional, entre elas se destacam aquelas desenvolvidas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1951, da Comunidade Européia (atual União Européia - UE), em 1958, da Organização da Unidade Africana (atual União Africana - UA), em 1963, da *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), em 1967, da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (atual Organização para Cooperação e Segurança na Europa - OCSE), em 1973, e da Liga Árabe, ainda em 1945. Em todas estas organizações foram delineados mecanismos que buscassem oferecer uma resposta coletiva aos chamados “dilemas coletivos de insegurança” e os conflitos armados que estes podem produzir (ALKER et al., 1980, apud BUTLER, 2009). Os mecanismos regionais de segurança (MRS), como são conhecidos, viriam a desempenhar uma função-chave no Sistema de Segurança Coletiva (SSC) instituído pelas Nações Unidas, acelerando o processo de tomada de decisão no CSNU ao reduzir os custos de transação, com o desenvolvimento entre eles respostas conjuntas ou através do financiamento das operações regionais, visto que as organizações regionais poderiam reagir com maior rapidez, e quiçá maior legitimidade, à emergência de eventuais crises políticas e/ou crises humanitárias complexas (DALLA COSTA e NEVES, 2006, p. 148).

Não obstante, a última década do século XX, como discutido anteriormente, traria significativas mudanças aos mecanismos internacionais para gestão de conflitos violentos, particularmente com a tentativa de legitimar, a nível internacional, um “direito de intervir” (intervenção humanitária), movimento que David Chandler (2010) caracterizará como a “virada liberal” dos anos 1990. Princípios consolidados nas relações entre os Estados, como o de soberania estatal e não intervenção, seriam redefinidos para se adequar a um remodelado

discurso intervencionista. E novos princípios começaram a ser delineados, borrando ou suavizando a solidez conceitual de seus antecessores na cena internacional, como o princípio da “responsabilidade de proteger” (RdP) e o de “não indiferença”, ambos direcionados e legitimados pela necessidade de proteger populações em perigo e prevenir a ocorrência de atrocidades em massa<sup>25</sup>. A linguagem expressa por esses termos aponta para uma sensível transformação no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas: antes o objetivo primordial da organização era “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, referindo-se então a guerra interestatal, entre Estados e/ou nações bem delineadas; atualmente, porém, fala-se na responsabilidade de prevenir a ocorrências de atrocidades em massa, um termo tão amplo quanto às possibilidades que encerra para sua instrumentalização. Não

---

<sup>25</sup> Atrocidades em massa (ou crimes atrozes) se referem aos crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, conforme estes foram definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI). A ‘limpeza étnica’, apesar de não ter uma definição legal aceita oficialmente, tem sido incorporada ao conjunto de crimes relacionados acima. Apresentamos a seguir suas definições, de acordo com o TPI. i) **Definição de genocídio:** na *Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948, o artigo II da Convenção estabelece:* “Na presente Convenção, genocídio refere-se qualquer dos seguintes atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tais como: assassinato de membros do grupo; causando sérios danos físicos ou mentais a membros do grupo; submissão intencional do grupo a condições de existência que acarretarão a sua destruição física, total ou parcial; Imposição de medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; transferência forçada de crianças de um grupo para outro; ii) **Definição de crimes contra a Humanidade:** o *Tribunal Penal Internacional (TPI) definiu os crimes contra a humanidade, a partir do Artigo 7º do Estatuto de Roma, que os identifica como qualquer dos seguintes atos*, quando cometidos como parte de um ataque consciente, generalizado ou sistemático, contra uma dada população civil, entre estes: assassinato; extermínio; escravidão; deportação ou transferência forçada de uma população; Prisão ou outra privação grave da liberdade física em violação das normas fundamentais de direito internacional; Tortura; Estupro, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável; Perseguição de um grupo ou coletividade identificáveis no gênero políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos,..., ou outros motivos universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste parágrafo ou qualquer crime da competência do Tribunal, como o desaparecimento forçado de pessoas e o crime de apartheid; bem como outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento e/ou sérios danos para o corpo ou para a saúde física e/ou mental; iii) **Definição de crimes de guerra:** segundo o TPI, refere-se “às graves violações das Convenções de Genebra, tais como: o homicídio doloso ou atos que causam grande sofrimento ou sérios danos ao corpo ou à mente; tortura ou tratamento desumano, destruição gratuita e ilegal ou apropriação de bens; ato de forçar um prisioneiro de guerra a servir nas forças armadas de uma potência inimiga; privar um prisioneiro de guerra de um julgamento justo; a deportação, confinamento ou transferência de reféns”. Também inclui àqueles atos perpetrados durante conflitos internacionais ou não, que violam também às demais convenções internacionais pertinentes a esta matéria, como: “dirigir ataques contra civis, contra trabalhadores humanitários ou contra as tropas de paz da ONU; matar um combatente que se rendeu; o mau uso de uma bandeira de trégua; a liquidação do território ocupado; a deportação de habitantes do território ocupado; o uso de armas químicas; o uso de civis como escudos; o uso de crianças soldados; assassinatos, tratamento cruel ou degradante e tortura; fazer reféns, execução sumária, pilhagem,...”; iv) **Definição de limpeza étnica:** por fim, apesar de não haver uma definição oficial, uma vez que a ‘limpeza étnica’ encontrará correspondência nos crimes supracitados, Gareth Evans, em sua obra *“Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All”* afirmaria que este tipo de atrocidade inclui “matar diretamente, expulsar ou promover atos de terror destinados a incentivar a fuga, e estupro, quando cometido tanto como outra forma de terrorismo ou quanto uma tentativa deliberada de alterar a composição étnica do grupo em questão.” Fonte: <http://www.preventorprotect.org/overview/definitions.html>.

obstante, a abrangência do termo vem a legitimar também a ampliação no escopo de atividades colocadas em prática pela organização, como parte dos mecanismos de gestão e resolução de conflitos tradicionalmente empregados.

A crescente complexidade dos cenários em que têm emergido a violência armada nas últimas décadas, caracterizados como “emergências humanitárias complexas”<sup>26</sup>, seria respondida com um processo de reformulação, ampliação e refinamento das práticas adotadas, conduzindo à operações cada vez mais complexas e à transformação do espaço humanitário, com novos atores e atividades sendo incorporados às tradicionais atividades de manutenção da paz (*peacekeeping*) levadas a campo pela ONU e organizações regionais. As transformações institucionais observadas nesse momento refletem duas novas tendências, identificadas no contexto de gestão de conflitos internacionais em que se processam as operações de paz: em primeiro lugar, nota-se que os conflitos no sistema internacional cada vez mais assumem um caráter intraestatal ou subestatal, uma tendência que vem sendo observada desde a instituição das Nações Unidas, em 1945, e ganha força na última década do século XX. Uma segunda tendência se refere à mudança no clima normativo internacional, refletindo uma maior preocupação com temas associados aos direitos humanos, amplamente concebidos, que antes se encontravam relegados ao âmbito doméstico e foram trazidos à esfera internacional com o fortalecimento das Nações Unidas e a crescente promoção de uma agenda global baseada em princípios liberais e democráticos. (BERDAL, 2001, p.40-3)

Em termos práticos, todavia, essas transformações foram consideravelmente menos significativas que os discursos utilizados para justificá-las. Tomamos o Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas (SSC) como exemplo. O SSC, embasado em uma ordem de Estados Soberanos e juridicamente iguais e na manutenção do *status quo*, estava largamente expresso pelas palavras que instituíram a missão fundamental do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão executivo da Organização. O Conselho de Segurança deveria, pois, agir para preservar e proteger o sistema de Estados de “ameaças à paz e à segurança internacionais”. O sistema de segurança coletiva desenvolvido à época, sob o qual se assenta o mais sólido mecanismo coletivo para gestão de conflitos até hoje, fundamenta-se em três princípios-chaves: em primeiro lugar, considera a agressão armada uma forma inaceitável de

---

<sup>26</sup> Michael N. Barnett (2010, p. 179) define o termo como “desastres humanitários relacionados a conflitos envolvendo um alto grau de ruptura e deslocamento social e, por essa condição, requerendo em resposta a adoção de um amplo sistema de assistência por parte da comunidade internacional” (tradução livre da autora). Para este autor, essas emergências, proliferando ao redor do mundo, seriam causadas por uma “mistura inflamável” de falência estatal, deslocamento de refugiados, milícias e populações colocadas em risco, nas zonas de conflito, pela disseminação da violência armada, fome e doenças infecciosas.

comportamento político internacional, rejeitando qualquer possibilidade de esta voltar a ser utilizada como instrumento de política externa; em segundo, ao rejeitar o uso da força como instrumento político, estabelece que qualquer ato de agressão direcionado a um de seus membros “em boa posição” no sistema internacional deverá ser tratado como uma quebra de segurança e um ato de agressão dirigido contra todas as partes; e, finalmente, considera que a provisão de segurança (inclusive na prevenção e reversão de atos de agressão) é dever de todos os atores do sistema internacional (BUTLER, 2009, p. 15). O que difere esse sistema de segurança coletiva de uma aliança estratégica, direcionada a uma ameaça específica, é justamente o senso de “comunidade de segurança” que este sistema busca criar, ao ressaltar que – qualquer ato de agressão ou ameaça – a um de seus membros, deverá ser respondido por todos obrigatoriamente.

Contudo, o que constitui uma ameaça à segurança internacional e como esta será respondida pela comunidade de Estados, continua a ser uma questão de intenso debate e quase nenhum consenso desde a instituição das Nações Unidas. De sorte que os mecanismos de gestão de conflitos, sob os contornos do novo sistema de segurança coletiva, buscaram se assentar sempre sobre princípios e valores gerais, que por séculos têm se consolidado como pilares das relações internacionais, particularmente, aqueles que dizem respeito aos princípios de soberania e de não intervenção. A segurança coletiva e a gestão de conflitos, portanto, convergem sobre estas bases, na preservação e observância das normas que governam o comportamento e interações dos Estados e demais atores da cena internacional e, entre as mais notáveis dessas normas, destacam-se a rejeição ao conflito armado como uma forma de resolver as disputas entre os membros e o apelo às respostas coletivas como uma forma de limitar as ameaças à segurança e à ordem impostas pelo conflito armado (Ibid., p. 16).

A percepção de ameaça à estabilidade internacional, à época de criação do SSC, era particularmente diferente daquela que atualmente têm se difundido nos grandes fóruns internacionais e no meio acadêmico. Os mecanismos de gestão de conflitos ainda hoje adotados pelas Nações Unidas, desenvolvidos em função e paralelo ao seu sistema de segurança coletiva, foram estabelecidos durante a Guerra Fria e visavam fundamentalmente à contenção de ameaças à estabilidade internacional. A guerra que precisava ser evitada era aquela entre Estados soberanos, com governos constituídos e exércitos formais, modernos, com uma comparável simetria de forças. E as ameaças estavam então representadas por atores conhecidos, podendo o “inimigo” ser contido entre fronteiras claras (BUTLER, 2009). Não obstante, no pós-Guerra Fria, a própria noção de guerra seria transformada. A consolidação de

mecanismos capazes de gerir e conservar a ordem nas relações entre os Estados ver-se-ia confrontada com a necessidade de fazer o mesmo para as relações entre Estados e atores não estatais, quando outros tipos de ameaças passam a figurar com maior proeminência, ante a dificuldade de contê-las entre fronteiras nacionais. As chamadas “novas ameaças” são, em grande medida, de natureza social e transnacional e, como tal, não poderiam ser solucionadas por um único Estado, ainda em que neste se encontrem suas origens (VILLA, 1999). Urgia-se o desenvolvimento de respostas coletivas.

Com a finalidade de abordar o problema, cunhou-se o termo “novas guerras” (KALDOR, 1999), ressaltando-se a necessidade de uma sucessiva adaptação dos mecanismos de gestão internacional de conflitos e, ainda mais significativamente, de encontrar uma forma para lidar com as raízes desses conflitos e resolvê-los de fato, a fim de evitar que se prolonguem no tempo e no espaço. A necessidade de lidar com as causas originárias, ou raízes, dos conflitos armados a fim de prevenir o desencadeamento de atrocidades em massa é o pressuposto chave do discurso de “segurança humana” e da institucionalização de uma agenda liberal fundamentada na promoção dos direitos humanos, da democracia e de instituições de “boa governança”, termos associados criticamente à uma agenda “Ocidental” (BERDAL, 2001, p. 41, 48).

No entanto, essa mudança em prioridades normativas no âmbito das Nações Unidas ocorre consonante a dois desenvolvimentos importantes ao nível operacional: primeiro, responde ao maior envolvimento da organização em conflitos intraestatais, que dificilmente poderiam ser conduzidos da mesma forma que os conflitos interestatais; e segundo, tendo por base o novo ambiente normativo internacional, verifica-se um aumento significativo na complexidade de diversas missões individuais, constituídas em função de mandatos difusos que carecem de precisão operacional, nas quais os *peacekeepers* da ONU passam a dividir seu espaço de trabalho com outros atores (agências especializadas da própria ONU, ONGs ou outras agências civis), muitas vezes partilhando com estes suas atividades. Por outro lado, os “capacetes azuis” das Nações Unidas passam a empreender um número ainda mais diverso de tarefas, entre as quais encontramos o apoio eleitoral, no monitoramento ou condução do processo (e.g., ONUVEN, na Nicarágua, e ONUMOZ, em Moçambique); o auxílio na proteção temporária ou repatriação de refugiados e deslocados internos (e.g., UNPROFOR, na ex-Iugoslávia, e UNTAC no Camboja); o monitoramento e verificação do respeito aos padrões e compromissos de direitos humanos assumidos por determinado Estado (e.g., ONUSAL, em El Salvador, e a UNMIH no Haiti); o deslocamento preventivo de tropas (e.g.,

UNPREDEP na Macedônia) e a separação de tropas (incluindo paramilitares, unidades privadas e irregulares), sua desmobilização, bem como a coleta, custódia e destruição de suas armas, um processo que tem exemplos apenas de sucesso parcial (e.g., América Central, Camboja, Angola e Moçambique) (Ibid., p. 42-3).

Essas operações, carentes não apenas de precisão operacional, como também de definição metodológica, porém reconhecidamente “complexas”, ao extravasar suas funções tradicionais de manutenção da paz (*peacekeeping*), passam a ser referidas como operações “multidimensionais” ou “multifacetadas”. No entanto, nenhum destes termos foi decididamente consolidado e, segundo Mat Berdal (2001, p.43), ainda que tais atividades representem uma extensão das operações tradicionais de *peacekeeping*, estas permanecem secundárias às ações militares, devendo ser percebidas como evidência da adaptação funcional da ONU ao novo ambiente internacional. E, com efeito, a reforma da ONU, em um nível operacional, será sistematicamente abordada por diversos relatórios produzidos no seio da própria Organização, ao longo das últimas duas décadas, com evidente capacidade autocrítica, ainda que se traduzam em efeitos limitados. Entre estes documentos estão o Relatório Brahimi<sup>27</sup>, a Doutrina Capstone<sup>28</sup> e uma série de relatórios e resoluções adotados sob a linguagem do princípio “Responsabilidade de Proteger” (RdP)<sup>29</sup>. Destes documentos,

<sup>27</sup> “Em Março de 2000, o Secretário-Geral pediu a um grupo de peritos internacionais chefiado por Lakhdar Brahimi,...que examinasse o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas, a fim de identificar as áreas e as missões em que a manutenção da paz seria mais eficaz, e que apresentasse propostas no sentido de melhorar as operações. O Relatório do Grupo para as Operações de Paz da ONU (A/55/305-S/2000/809), conhecido sob a designação de Relatório Brahimi, apresentaria sugestões sobre as condições mínimas necessárias para o êxito das missões de manutenção da paz da ONU. Entre elas, o relatório se refere à atribuição de um mandato claro e específico, a obtenção do consentimento das partes em conflito e recursos suficientes.” Fonte: <http://www.unric.org/html/portuguese/peace>. Acesso:12/12/2012.

<sup>28</sup> Nome pelo qual ficou conhecido o relatório “United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines”, publicado em 2008 pelo DPKO/DFS, realiza um trabalho de compilação e análise das operações de paz da ONU ao longo dos últimos 60 anos, revisando as melhores práticas adotadas e quais as “lições aprendidas” ao longo desse período.

<sup>29</sup> Buscava estabelecer um novo consenso internacional em torna da necessidade de intervir militarmente em situações que se caracterizem pela graves violações aos direitos humanos (BELLAMY, 2008), frente ao conturbado debate produzido por eventos como aqueles presenciados na Somália (1992), Ruanda (1994), Bósnia (Srebrenica, 1995) e Kosovo (1999). A missão de encontrar esse consenso seria expressa na Cúpula do Milênio em 2000, que anunciaria a subsequente criação da *Internacional Commission in Intervention and State Sovereignty* (ICISS), que buscava dar desenvolvimento a essa tarefa. E em 18 de dezembro, a ICSS apresentaria seu relatório final, intitulado “*The Responsibility to Protect*”, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. O relatório estabelecia três objetivos para serem alcançados: 1º) reposicionar o consenso normativo existente, substituindo a linguagem de intervenção humanitária pelo conceito da “responsabilidade de proteger”; 2º) propunha localizar essa responsabilidade na esfera nacional, com as autoridades estatais, e em âmbito global, com o Conselho de Segurança; e 3º) procurava garantir que quando uma intervenção militar de fato ocorrer, ela seja empreendida com efetividade, eficiência e respeito ao devido processo legal (THAKUR, 2002, p.325). O relatório, ao definir a noção de “soberania como responsabilidade”, estabeleceria um fio condutor para as práticas de intervenção internacionais, começando por atividades de prevenção as atrocidades em massa (“responsabilidade de prevenir”), passando pela necessidade de reagir à emergência destas (“responsabilidade de reagir”) e, por fim, compreendendo a

seria o RdP que teria o maior impacto sobre o ambiente normativo internacional e, consecutivamente, na evolução das operações de paz (OP), ainda que de uma maneira distinta àquela que esperavam os idealizadores do relatório “*The Responsibility to Protect*”, ao comporem a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2001.

Uma análise na evolução dos discursos associados ao RdP, cujo objetivo original seria desenvolver um consenso político global quanto ao tema da intervenção humanitária, aponta um afastamento de sua concepção inicial enraizada no discurso intervencionista dos anos 1990. Identifica-se então a conformação de um novo discurso pautado na construção estatal (*statebuilding*) e associado à prevenção da violência em massa (“conflitos violentos”), o que serviria de embasamento às operações multidimensionais. Um indicativo dessa transformação pode ser percebido na forma como o relatório da ICISS foi endossado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, durante a Cúpula Mundial de 2005, que segundo Alex Bellamy transformara o RdP de um conceito (ou uma ideia) em um princípio (Bellamy, 2009, p. 6; apud CHANDLER, 2010, p. 126).

O endosso, entretanto, não viria sem que antes fosse realizada uma revisão sistemática de seu texto que, em síntese, modificava seu “framework de intervenção” e o transformava em um framework para prevenção. Retirou-se, assim, da resolução final qualquer tentativa de se operacionalizar um direito de “intervenção humanitária”, iniciativa que lograva demonstrar o atual ceticismo e desconfiança atrelados ao tema desde a intervenção militar da OTAN no Kosovo, por apregoadas razões humanitárias (Ibid., 126-28). Este novo “framework de prevenção”, que vem se consolidando desde meados da década de 1990 e ganhou força com a referida modificação na concepção do RdP, será discutido mais detidamente no próximo capítulo.

O presente capítulo, no entanto, teve por objetivo ressaltar uma das premissas mais relevantes desse trabalho, ao observar que as formas como a comunidade internacional têm buscado confrontar os “novos desafios do século XXI” demonstram-se claramente aquém da

---

responsabilidade de ajudar a reconstruir o Estado, assolado por conturbações internas (ICISS, 2001; THAKUR 2002). O RdP colocaria considerável atenção nas medidas preventivas, afirmando que todas as medidas possíveis para evitar à eclosão dos conflitos deveriam ser adotadas antes que o uso da força coercitiva fosse contemplado, agindo diretamente sobre as causas originais desses conflitos. No âmbito das Nações Unidas, o relatório produziria três inovações institucionais: o *Special Adviser on the Prevention of Genocide*, criado em 2004, e o *Special Adviser on the Responsibility to Protect*, em 2008, ambos os cargos com a proposta de operacionalizar o princípio da “responsabilidade de proteger”, particularmente em seus aspectos preventivos; e em 2005, com a adoção do relatório pela Assembleia Geral das Nações Unidas, também seria instituída a Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*), a qual seria designada a tarefa de planejar os esforços necessários para os Estados devastados por conflitos armados.

complexidade intrínseca aos processos envolvidos, cuja lógica da estratégia militar busca em vão enquadrar nos padrões clássicos, onde há partes claramente definidas, um inimigo que precisa ser vencido, de um lado, e vítimas que precisam ser protegidas, de outro. Nesse novo contexto, a que Mary Kaldor (2007) chamou de “novas guerras”, as linhas entre inimigos e vítimas foram borradas, não existem partes claramente definidas, nem uma distinção específica entre combatentes e não combatentes quando todos pertencem à mesma família, tem os mesmos traços, falam a mesma língua ou idolatram o mesmo deus. O método de desumanização do homem na construção do inimigo não é novo, a distinção e subsequente polarização de *alter* (ele) e *ego* (eu) sempre estiveram presentes em situações de conflito armado, a partir da frustração gerada pela contradição não transcendida de objetivo opostos. O novo está principalmente no avanço científico-tecnológico que transformou de forma significativa o modo como as sociedades internalizam e abordam essa relação, na assimetria das forças em choque e no poder destrutivo que pode não apenas transformar tal relação, como também consumi-la. Uma sociedade militarizada será sempre uma sociedade negativamente transformada, onde os conflitos permanecem congelados pela força do “medo”, pelo peso impresso à necessidade de garantir a sobrevivência de uma coletividade a qualquer custo e a ganância daqueles que defendem uma vitória militar completa como a solução de maior custo benefício para qualquer tipo de conflito potencialmente violento.

## 2 A ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO NAS “NOVAS GUERRAS”

A fim de empreender o exame dos pressupostos que fundamentaram ou fundamentam a intervenção da comunidade internacional em casos que se caracterizam pela incidência de graves violações aos direitos humanos (crimes atrozes), como aqueles em vigor no Sudão, em Mali, na República Democrática do Congo e na Síria, entre outros, considera-se necessário a compreensão das concepções normativas que embasam esse processo como parte da retórica internacional. Para tanto, este segundo capítulo busca apresentar os mecanismos internacionais que atualmente compõe um plano-quadro de medidas associadas à prevenção de conflitos armados intraestatais (“novas guerras”), em sua escalada (diplomacia preventiva, operações de *peacekeeping* ou *peacemaking*) e/ou para evitar sua ressurgência no período imediatamente posterior à obtenção de um cessar-fogo (operações de *peacebuilding*). O objetivo deste capítulo é preparar o terreno, compondo o meio de análise que guiará o estudo subsequente da “nova guerra” no Darfur, região oeste do Sudão.

O estudo a seguir trabalhará com conceitos chave no campo de análise da Pesquisa para Paz (*peace research*)<sup>30</sup>, comparando-os com a abordagem dos mesmos conceitos na linha ortodoxa, realista, dos Estudos Internacionais de Segurança. No campo da prevenção, gestão e resolução de conflitos dificilmente encontraremos consenso acerca das terminologias e instrumentos utilizados por essas práticas individualmente, mesmo as atividades definidas como “preventivas” poderão, em dado momento, condizer mais com àquelas práticas relacionadas à gestão de um conflito, no sentido de controlar a intensificação da violência armada, e não sua escalada para esta condição. De forma semelhante, a gestão de um conflito para controlar e conter o uso da força armada poderá ser vista como uma forma de resolvê-lo, desde que a paz que proceda a um cessar-fogo (paz negativa) seja concebida como o objetivo final de um mecanismo de resolução de conflitos. E, deveras, com respeito àqueles mecanismos internacionais voltados à prevenção e regulação dos conflitos armados,

---

<sup>30</sup> “Teoricamente, os estudos de paz surgem como uma contraposição ao conservadorismo realista e behaviorista das Relações Internacionais, corrente predominante desde a década de 1930. José Manuel Pureza afirma que os estudos de paz assumem-se como um corpo teórico que possui consciência de que as raízes reais da violência se encontram na pobreza, na desigualdade sócio-econômica e na cultura dos povos. Por isso, pode-se afirmar que essa escola possui quatro características básicas: 1) a superação do paradigma estatocêntrico e a sua substituição por uma visão antropocêntrica, na qual a pessoa e a humanidade passam a ser as referências básicas; 2) a orientação normativa, isto é, a recusa do positivismo e da pretensa neutralidade das ciências sociais em favor de uma ambição transformadora, guiada pela paz como um valor a atingir; 3) a transdisciplinaridade, como método de tratamento das múltiplas dimensões da questão da paz; 4) a orientação para a ação: do estudo à práxis da paz (cf. PUREZA, 1998).” (OLIVEIRA, 2011, p.58)

convencionalmente referidos como “conflitos violentos”, ambas as situações serão as mais frequentemente observadas. Não obstante, se por um lado estes mecanismos internacionais provaram-se adequados para resolver aqueles conflitos predominantemente interestatais, por outro, percebe-se que sua capacidade de resposta às novas formas predominantes de conflitos armados, classificados ora como novas guerras, ora como emergências humanitárias complexas, revela ser claramente insuficiente para conter a aprofundamento da violência em massa.

Duas diferentes abordagens discursivas, uma voltada para paz e outra à segurança, apontam como estes conceitos e instrumentos vêm sendo apropriados pela retórica internacional. Portanto, antes de discorrermos sobre a apropriação dos termos “conflito” e “prevenção” no decorrer desse capítulo, a partir de sua inserção nas agendas internacionais de segurança dos séculos XX e XXI, compreendemos ser necessário apresentar o outro lado da moeda e indicar como estes termos vêm sendo trabalhados dentro da Pesquisa para Paz. Começaremos pelo termo “conflito”, para o qual adotamos a concepção de Johan Galtung (2007), sociólogo norueguês, líder e pioneiro nos estudos de paz, que se inspiraria na ética pacifista de Gandhi e ficaria mundialmente conhecido pela análise do que chamaria de “violência estrutural” na política global (OLIVEIRA, 2011, p. 58)<sup>31</sup>.

A nomenclatura “conflito”, em geral, refere-se ao evento de “entrar em choque” ou a um “choque entre partes”. Todavia, na concepção defendida por Galtung, que enfatiza a incompatibilidade ou contradição dos objetivos considerados relevantes pelas partes (não conscientes) ou atores (conscientes), aquilo que entraria em choque seriam os objetivos perseguidos por essas mesmas partes, em que a realização de um desses objetivos, exclui a realização do outro. Nesta visão, a violência entre os atores não está subentendida, esta se desenvolverá apenas com a não realização dos objetivos em choque por uma ou mais das partes envolvidas, ou seja, na situação em que o conflito permaneça não transformado. Por seu turno, a existência do “choque” não pressupõe que este seja conhecido pelas partes, isto é, que as partes se reconheçam como atores, identificando a incompatibilidade entre eles. Destarte, da incompatibilidade de objetivos não se poderia presumir a incompatibilidade dos atores (GALTUNG, 2007, p.22). A prevenção, neste caso, preocupasse com àquelas

---

<sup>31</sup> Segundo este autor, o conceito de paz, como o conceito de violência (pessoal e estrutural), poderia ser dividido em duas categorias: a paz negativa e a paz positiva. “De forma resumida, pode-se dizer que a paz negativa é a ausência de violência direta e a paz positiva é a ausência de violência estrutural. Essa amplitude do conceito de paz tem relação direta com a amplitude do conceito de violência: além da violência direta ou pessoal, existe a violência estrutural, resultante da desigualdade de poder e da injustiça social. Existe também a violência cultural, que se traduz no sistema de normas e comportamentos que legitimam socialmente as duas anteriores.” (OLIVEIRA, 2011, p.58)

iniciativas adotadas entre os estágios de paz instável até os primeiros momentos de crise, que buscam através da elaboração de prognósticos (análise do conflito), moderação de objetivos e desenvolvimento de um diálogo de mediação, abordar aqueles objetivos na raiz do conflito, antes que este escale para a violência armada (GALTUNG, 2007; FISAS, 2006). O espaço natural da “prevenção” é, portanto, aquele que antecede a erupção de violência armada, ou ainda, no momento em que este termina, para evitar sua recorrência, através de atividades de *peacebuilding*<sup>32</sup> (FISAS, 2006, p.156).

No entanto, na abordagem discursiva que integra os conceitos de conflito e prevenção às agendas de segurança internacional, a paz não é compreendida como um meio para se produzir maior segurança, pelo contrário, a busca por segurança é entendida como um meio de produzir a paz, entendida em seu sentido negativo (e limitado), como a ausência de todo e qualquer tipo de violência. O “conflito” é apresentado, então, como um problema de segurança, o que ocorre com frequência somente nos estágios avançados do mesmo, quando a violência armada já começa a se disseminar, provavelmente um pouco antes de uma “crise humanitária” ser retratada como uma “guerra civil”. Para estas situações, por mais que possamos falar em medidas preventivas, associadas aos instrumentos de diplomacia preventiva, o que observamos de fato são mecanismos de gestão ou regulação do conflito, colocados em prática para mitigar a violência armada (Ibid., p. 156-57). Sob este contexto, as estratégias de prevenção poderiam ser divididas em duas amplas categorias: 1) a prevenção operacional (ou *light*), que busca incrementar a capacidade internacional de intervir antes que um conflito se torne “violento”, passando do estágio de crise para o estágio de guerra; e 2) a prevenção estrutural (ou *deep*) que procura construir e/ou reforçar a capacidade doméstica, regional ou internacional para gerir conflitos. Salienta-se que, na década de 1990, houve uma tentativa de se transferir os problemas de regulação dos conflitos sociais prolongados para os atores regionais, sub-regionais e locais, que estariam em melhor posição para exercer estas atividades (FISAS, 2006; MIALL et al., 2005). O processo de regionalização de uma “cultura de prevenção” foi fomentado, sobretudo, no continente africano, e em particular, no Chifre da África, como discutiremos na segunda seção deste capítulo.

---

<sup>32</sup> Refere-se às atividades que buscam “construir a paz mediante um esforço concentrado de múltiplos setores da sociedade, e para fazer frente a inevitável fragilidade desta etapa, na qual é sumamente fácil que a violência volte a emergir. Nesta fase, a prevenção há de prestar uma atenção especial ao bom cumprimento dos acordos de paz, dos programas de desmobilização e reinserção dos ex-combatentes, dos projetos de reabilitação, reconstrução política, reintegração social, fortalecimento das instituições, participação dos meios de comunicação na educação democrática, no desenvolvimento de sistemas de mediação comunitários, na melhora da governabilidade do paz, na independência e no bom funcionamento do sistema judicial, nas políticas de reconstrução econômica, no respeito aos direitos humanos e etc. (Ibidem).

## 2.1 A prevenção como uma concepção normativa

A atual ênfase na “prevenção de conflitos”<sup>33</sup> pode ser vista como uma resposta à globalização dos conflitos contemporâneos, não apenas em suas causas, mas particularmente pelos “efeitos globais” produzidos através de sua cobertura midiática em nível mundial, salientando o impacto humanitário dos fluxos de refugiados, e pelo extravazamento do conflito às regiões vizinhas, que tende a intensificar a instabilidade regional. Entretanto, com o consenso em torno da necessidade de prevenir a ocorrência ou recorrência de *conflitos violentos*, emerge também a questão sobre como seria possível prevenir o desabrochar da violência em um conflito (MIALL et al., 2005, p. 121).

Uma possível resposta para essa questão passaria necessariamente pela intersecção de dois elementos: a concepção de conflito que vem sendo utilizada e a forma como se identificam suas causas. Em primeiro lugar, precisaríamos explorar a concepção de conflito adotada por aqueles que buscam desenvolver estratégias ou mecanismos de solução adequados ao mesmo. Neste ponto, Cordula Reimann (2001) destaca três concepções, quanto às razões subjacentes de um conflito, comumente instrumentalizadas pelos mecanismos de gestão internacional, em que estes seriam percebidos ora como “um problema de ordem política”, ora como “uma catálise para mudança sócia” e ora como uma forma de “resistência não violenta por justiça social”. Cada uma destas concepções responde por diferentes abordagens à prevenção e resolução de conflitos armados ou violência em massa em âmbito sub-regional, regional ou global, cujas medidas de intervenção tendem a variar de acordo com os interesses dos atores envolvidos, indo desde intervenções não coercitivas (indiretas) às intervenções coercitivas (diretas) à medida que se intensificam os níveis de violência. O segundo elemento, por sua vez, reflete sobre a maneira como esses “interventores” identificam às causas atreladas à eclosão de violência armada ou à guerra, quando definida como tal, bem como seus antecedentes e efeitos correlatos<sup>34</sup>. A forma como estes atores definem a sequência causal entre os fatores e eventos que contribuem para a violência armada

---

<sup>33</sup> A expressão, colocada de forma tão genérica, parece indicar como objetivo a prevenção de todo e qualquer tipo de conflito, o que é certamente impossível e também indesejável, uma vez que os conflitos – quando não assumem formas mais violentas – representam um meio necessário e criativo de produzir mudanças sociais (MIALL et al., 2005). Convencionalmente, porém, a expressão “prevenção de conflitos” tem sido adotada de forma mais restrita, para indicar aqueles fatores ou ações colocados em prática para prevenir a ocorrência de um conflito armado ou violência em massa. E quando falamos de prevenção em conflitos violentos, estamos nos referindo aos conflitos em que violência armada começa a escalar.

<sup>34</sup> Fatores relacionados à incidência do conflito ou da guerra, ou seja, àqueles eventos que se correlacionam e, em conjunto, contribuem para a emergência e prolongamento do conflito armado (MIALL et al., 2005; FISAS, 2006).

será determinante na formatação das práticas de intervenção adotadas para “estrangular” essa sequencia, contendo sua escalada (MIALL et al., 2005, p.124-25).

As causas ou fontes de um conflito, determinantes de sua natureza, podem ser associadas aos diversos fatores que compõe as diferentes dimensões da vida social e, conquanto não seja possível encontrar um consenso sobre o conjunto de fatores mais relevantes, podemos ainda assim categorizá-los em duas amplas categorias, em relação às formas como essas causas são abordadas: seja por sua subjetividade, em que pesa o significado ou valor atribuído aos objetivos conflitantes<sup>35</sup>, seja pela objetividade das mesmas, quando associadas às estruturas materiais que pautam as relações sociais, particularmente em sua composição político-econômica. Para esta última abordagem, os conflitos inseridos na estrutura social existiriam independentes de um reconhecimento quanto à incompatibilidade de objetivos justapostos pelas partes envolvidas, como observou Schmid (1996, p.226) ao retratar a luta de classes dentro de uma sociedade. Por sua vez, a abordagem subjetiva tomará este mesmo exemplo para observar que relações estruturalmente injustas frequentemente não serão reconhecidas dessa forma, enquanto pelo menos uma das partes envolvidas falha em perceber sua própria dependência e/ou seu tratamento desigual pela outra (REIMANN, 2001, p. 3). Os conflitos contemporâneos, ou as “novas guerras” conforme estas foram retratadas no primeiro capítulo, seriam vistos, neste sentido, como processos dinâmicos, envolvendo uma mistura de características subjetivas (ex. identidades, necessidades, interesses, etc.) e, supostamente, objetivas ou estruturais (ex. a distribuição desigual de recursos).

Uma última distinção precisa ser feita entre as causas definidas como subjetivas e aquelas definidas como objetivas, uma vez que ao se caracterizarem como incompatíveis aqueles objetivos entendidos de forma subjetiva, estes poderão então ser rotulados como “intratáveis”, ao passo que aquelas causas compreendidas como objetivas, envolvem questões que podem ser racionalizadas e interesses que podem ser compatibilizados, sendo, portanto, “tratáveis” (Ibid., p.4). Logo, as causas objetivas, ao buscar a origem de um conflito nas estruturas sociais e políticas de uma (ou mais) sociedade (s), serão àquelas convencionalmente visadas pelos mecanismos de gestão de conflitos armados internacionais. E o mesmo é verdadeiro para a gestão internacional de conflitos armados intraestatais. Em ambos os casos, porém, a abordagem será geralmente feita através de níveis de causalidade, entre: os fatores

---

<sup>35</sup> Entramos aqui em um ponto extremamente importante para entender as construções sociais envolvidas nas novas guerras, que tendem a arregimentar forças através de políticas de identidade. A causa subjetiva àquela que opera na percepção que uma parte tem quanto a relevância de seu objetivo e àquela que seu opositor atrela ao seu próprio objetivo. O grau de valor atrelado a estes objetivos determinará o grau da incompatibilidade entre os mesmos.

precipitantes ou desencadeadores, as fontes subjacentes de tensão e as profundas condições estruturais que modelam esses eventos (MIALL et al., 2005, p. 127). Todavia, para que um conflito escale a uma situação de guerra ou violência em massa, os três níveis operam em conjunto.

Na história, as causas operam em combinações ou em conjunto. O efeito de uma causa depende de outras condições contextuais. E eventos na história também não se encontram ligados por efeitos lineares previsíveis como as leis físicas, o que pode sugerir, dado um primeiro evento, uma sequência de efeitos em cascata. Pelo contrário, a história é feita de eventos conectados por “significados”, pelos pensamentos e propósitos daqueles que atuaram na história. (...) Guerras frequentemente emergem da combinação ou justaposição de uma cadeia de eventos previamente sem relação. Ao mesmo tempo, o que mais importa não é a justaposição no tempo de diferentes cadeias de eventos, mas o significado que estes eventos têm para aqueles responsáveis por tomar as decisões. Nós não podemos explicar adequadamente sua ocorrência a menos que possamos entender não apenas a cadeia de eventos que levaram a eles e as conexões entre eles, como também o [mundo mental] dos participantes e as conexões que *eles* fizeram. (MIALL et al., 2005, p. 126-27).

Esta inter-relação entre causas subjetivas e objetivas, percebida distintamente pelas partes em conflito, torna as guerras em geral e, em particular, as “novas guerras”, tão dinâmicas quanto imprevisíveis. Nos conflitos prolongados de nossos tempos, conforme explicamos no primeiro capítulo, a violência elementar – que determina a capacidade dos homens matarem-se uns aos outros, associada ao valor cognitivo que um povo ou grupo social atribui a determinado objetivo – seria a única constante da “notável trindade” proposta por Clausewitz a se assemelhar àquela representando as guerras modernas. Nestes conflitos, de natureza intraestatal mais que interestatal, será a base social (a sociedade, em si) que produzirá e sustentará os exércitos irregulares, uma vez que a “identidade” de um grupo – entendida como uma “necessidade básica” ou uma questão de sobrevivência – transformar-se-ia em um poderoso fator de mobilização pró-conflito, quando determinadas autoridades, étnico políticas, definem a violência armada como a única alternativa possível para garantir a sobrevivência de um grupo. É, portanto, no âmbito das relações sociais de um povo, em que o “significado” de eventos e objetivos subjacentes será sistematicamente incorporado às relações sociais, que o ímpeto da violência elementar será mais forte.

Destarte, sendo praticamente impossível prever antecipadamente como diferentes sequências de eventos serão combinadas, será igualmente difícil estabelecer qual o impacto de

medidas preventivas com antecedência (MIALL et al., 2005, p. 127). E mesmo quando colocadas em prática, ainda será mais fácil quantificar os fracassos pelo número de conflitos que não puderam ser evitados, do que medir ou valorar os êxitos, impedindo que certos conflitos irrompam de forma violenta e cruel (FISAS, 2006, p. 143). Tendo em vista essas dificuldades, as estratégias relacionadas à prevenção de conflitos preocupam-se com aquelas situações “propensas à guerra” e sua efetividade será considerada a partir de sua capacidade de atuar sobre essas situações, tornando-as menos propensas à guerra.

Em geral, estratégias para gestão de conflitos e, por conseguinte, àquelas que visam sua prevenção, serão modeladas de acordo com a percepção que os gestores (interventores) possuem acerca das raízes dos mesmos, como estes identificam suas causas profundas e precipitantes. Para explicitar esse ponto, os autores que abordam questões associadas à prevenção de conflitos armados (ex. GALTUNG, 2007; FISAS, 2006, LUND, 1996, etc.) tendem a compará-la com sua sinonímia nos campos da medicina moderna e saúde pública, em que as práticas de prevenção às doenças contagiosas há séculos vem se consolidando. Assim, da mesma forma que a elaboração de um tratamento para evitar o contágio, proliferação ou reincidência de uma doença, pressupõe o conhecimento prévio de suas causas, também o “tratamento” na prevenção ou gestão de conflitos armados será modelado a partir do conhecimento de suas causas (MILLEN-PENN, 2001). Ao identificar as três concepções mais comumente abordadas para “conflitos violentos prolongados”, Cordula Reinann (2001) observa que tipos diferentes de tratamentos serão associados a cada uma delas, ainda que descreva estes modelos como “categorias” que se aproximam dos tipos ideais weberianos, adaptados caso a caso. Assim, se, por um lado, uma primeira concepção observa na raiz destes conflitos um problema de ordem política, esta tenderia a modelar formas de gestão mais conservadoras, orientadas à preservação do *status quo*, visto que – tal como o tratamento de uma doença – trabalha-se em cima do pressuposto que “condição anterior” era saudável, pacífica, visando, pois, tão somente o restabelecimento da ordem rompida pela erupção de violência armada. Por outro lado, aquelas concepções que vêem o conflito como uma catálise para mudança social ou como uma forma de resistência não violenta por justiça social contribuiriam para a elaboração de abordagens mais radicais a fim de prevenir ou resolver estes conflitos, optando por estratégias orientadas à transformação daquelas estruturais que condicionaram a emergência do conflito. Estas últimas abordagens buscam analisar o contexto em que um conflito intraestatal pode emergir, permitindo que este não apenas consiga polarizar as estruturas sociais e políticas na qual estava inserido, moldando o

comportamento intra e intergrupo das populações locais e acirrando as tensões internas, como também possibilitando a escalada do conflito para a violência armada, que tanto poderia desencadear uma guerra civil quanto produzir atos de atrocidades em massa (WEBEL e GALTUNG, 2007; LAKE e ROTHCHILD, 1998; GALTUNG, 1996).

Johan Galtung (2007, p.19-22), compreendendo que um conflito encapsularia elementos de crise e oportunidade, coloca-se firmemente a favor destas últimas concepções ao desenvolver o Modelo TRANSCEND<sup>36</sup>, no qual apresenta as diversas fases de um conflito (de objetivos) em sua escalada para violência armada, associando cada fase ao que descreve como a “terapia” apropriada<sup>37</sup>. Uma importante contribuição desse modelo esta em sua identificação de três amplas esferas em que um conflito se manifesta: a cultura, a natureza e a estrutura. A primeira esfera, referente à “cultura”, pressupõe aquelas normas e valores internalizados em nós; a segunda, definida como “natureza” vem a representar tudo que está em nós e ao nosso redor, podendo ser apresentada como uma questão de necessidades básicas (sobrevivência, bem-estar, liberdade ou identidade) que, então, será definida como não negociável. A “estrutura”, por sua vez, representará uma terceira esfera, relacionada às sanções, positivas e negativas, institucionalizadas ao nosso redor e é nela, através da inter-relação entre as duas categorias anteriores, que as contradições entre objetivos incompatíveis se manifestam. A relevância desse modelo, no contexto deste trabalho, não está em sua proposta de como um conflito poderia ser transformado (transcendido), mas nos componentes que o modelo considera em sua estratégia: em que uma contradição objetiva (C), ao não ser transcendida, seria internalizada subjetivamente por aqueles indivíduos/grupos frustrados por não terem seus objetivos realizados, refletindo em sua atitude (A) contra o Outro; e, por fim, a atitude internalizada seria expressa no seu comportamento (B, *behavioural*), verbal ou fisicamente, de forma violenta ou não. Tal que C -> A-> B.

A abordagem de Galtung, identificada com a Pesquisa da Paz, está claramente orientada mais aos processos e estruturas envolvidas na formatação de uma paz positiva, que àquelas associadas ao discurso “behaviouralista” anglo-americano, que compõe a ala *mainstream* dos Estudos de Segurança Internacional (ESI). Em contraposição, para a abordagem behaviouralista, os termos “conflito” e “violência” frequentemente aparecem como sinônimos para se referir a um “comportamento violento”, de forma que um conflito corresponderia ao período que decorre da erupção de violência armada até o cessar-fogo. A

<sup>36</sup> GALTUNG, J., “Introduction: peace by peaceful conflict transformation.” Em: WEBEL e GALTUNG, *Handbook of Peace and Conflict Studies*, 2007, pp. 14-32.

<sup>37</sup> Uma discussão detalhada desse modelo é apresentada no APÊNDICE desse trabalho.

paz, sob esta abordagem, seria entendida como a ausência de violência, pressupondo-se que antes da violência havia paz e acabando com esta, haverá paz novamente. Logo, a prevenção, gestão ou resolução de um de “conflito violento” implica em evitar a erupção de violência armada, controlar sua escalada ou acabar com esta (GALTUNG, 2007, p.22-3). E será sob estas condições que o sucesso na prevenção dos iminentes conflitos armados na Macedônia (1992), Guatemala (1993) e República do Congo (1993), como em outros lugares, poderá ser compreendido, visto que este êxito não significava, necessariamente, que estas situações estivessem menos propensas a uma futura escalada para violência armada (MIALL et al., 2005, p.125).

A atual codificação das “novas guerras” como um problema de segurança, ainda que através da ampliação das agendas de segurança internacional, suas dimensões e ameaças, possibilitaria a adoção de uma abordagem reducionista com relação às causas e condições estruturais que propiciariam a emergência deste tipo de conflito. Apesar de uma compreensão maior acerca da complexidade circunstancial atrelada aos novos espaços e contextos em que emergem esses conflitos a partir da década de 1990, os mecanismos internacionais para gestão de crises e conflitos não evoluíram da mesma forma. Um forte indício dessa descontinuidade estará presente nos esforços da *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* (CCPDC), entre 1994 e 1997, em listar uma série de fatores e condições que tornariam as sociedades mundiais mais propensas à guerra<sup>38</sup>, indicando, porém, que – na presença desses fatores – um conflito seria deflagrado devido à exploração por demagogos políticos de ressentimentos de longa-data. Na visão desta comissão, portanto, “a violência em massa resultaria quase invariavelmente de uma deliberada resposta violenta de determinados líderes e seus grupos...” (CCPDC, 1997, p.29; apud MILLEN-PENN, 2001). A visão da CCPDC, apropriada por diversos órgãos internacionais desde então, identificaria na raiz dos conflitos contemporâneos um problema de ordem política, dissociado da estrutura que permitiu seu desenvolvimento. Essa abordagem, ao separar a esfera política do contexto social, econômico e cultural em que está inserida e sobre os quais esta esfera foi institucionalizada, permite que os instrumentos convencionais de prevenção de conflitos mantenham sua natureza conservadora, buscando tão somente conter a escalada da violência antes que esta atinja níveis intoleráveis, sendo assim classificada como um conflito armado, ou, na medida em que esta venha a se aprofundar, buscar então limitar seu prolongamento no tempo e no espaço (FISAS,

<sup>38</sup> Entre as quais destaca estruturas estatais corruptas, fracas ou colapsadas, regimes ilegítimos e repressores, diferenças étnicas, culturais ou religiosas pobremente gerenciadas, legados político e econômico do colonialismo e da Guerra Fria, falta de recursos, altos estoques de armas e munições disponíveis e etc. (MILLEN-PENN, 2001, fonte *online*).

2006, p. 156-57). A redução na soma de todas as causas da violência em massa às ações práticas na esfera política, isto é, às decisões de lideranças políticas, não apenas refletiria uma tendência reminescente da dialética entre o bem e o mal associada ao internacionalismo moral Wilsoniano, como também deixaria de reconhecer àqueles fatores que tendem a incitar a violência de dentro para fora e de baixo para cima. A próxima seção analisará como essa descontinuidade entre retórica e prática nos mecanismos internacionais de prevenção, gestão e resolução de conflitos vem sendo abordada em âmbito internacional.

## 2.2 A prevenção na retórica internacional

Terminada a Guerra Fria, e livre das amarras ideológicas que congelaram o poder de ação de seu órgão executivo, as Nações Unidas recuperam parte sua mobilidade de ação e ganham novo fôlego para o exercício de suas funções na manutenção da paz e segurança internacionais. Contudo, o antecipado otimismo quanto à formação de uma nova ordem mundial foi rapidamente destruído pelas “novas ameaças” emergindo nos anos seguintes. O fôlego recuperado pela organização, evidenciado pela ação coletiva internacional – sob os auspícios da ONU – realizada para por um fim a invasão do Iraque ao Kuwait no início da década de 1990, perderia intensidade poucos anos depois, frente ao despreparo das Nações Unidas para lidar com o aumento significativo no número de conflitos internos (HERNÁNDEZ & KUYAMA, 1995).

A natureza doméstica dos novos conflitos impunha sérios desafios às formas tradicionais de gestão de crises aplicadas pela comunidade internacional, uma vez que não mais existiam linhas claras de batalhas ou, em alguns casos, atores reconhecidos para levar adiante possíveis negociações; a violência passa a ser generalizada e estima-se que os civis, entre vítimas e agressores, representem cerca de 80 a 90% dos mortos durante os embates (PNUD, 2002, p.16; apud HAMANN, 2007, p.36). Eventos desastrosos nos anos 1990, como o fracasso das operações de *peacekeeping* na Somália, o genocídio em Ruanda e a eclosão de uma violenta guerra na Bósnia-Herzegovina, culminando com as violações maciças de direitos humanos durante a Guerra do Kosovo, colocariam em cheque os esforços ensaiados de uma gestão global e coletiva das questões de segurança internacional coordenados pelas Nações Unidas. Percebe-se, então, que uma mudança no paradigma de ação coletiva internacional passava a ser delineada em escala mundial, com os atores regionais – Estados e organizações intergovernamentais (IGOs) – em posição de atuar, desenvolvendo novos

mecanismos de prevenção e resolução de conflitos para lidar com as especificidades dos temas de segurança regional (DIEHL, 2003: 1-5). Ao mesmo tempo, a prevenção de conflitos armados receberia maior atenção nos fóruns multilaterais, particularmente na ONU, cujos discursos passavam a enfatizar a necessidade de se evitar que crimes como aqueles perpetrados em Ruanda e na ex-Iugoslávia, em particular o massacre de Srebrenica, voltassem a se repetir, criando-se o slogan “*Never Again*” (ou “Nunca Mais”), continuamente repetido por autoridades centrais das Nações Unidas nos anos seguintes.

Os mecanismos de prevenção e resolução de conflitos violentos comumente empregados por atores nacionais e intergovernamentais, impregnados como estavam pela lógica interestatal que perdurara durante a fase anterior, não conseguiam responder com efetividade a natureza substancialmente distinta das “novas guerras” emergindo no cenário internacional (KALDOR, 2007). A década de 1990, entretanto, apresentará um ambiente propício para a renovação do interesse em torno do conceito de prevenção (HAMANN, 2007, p.36). Um tema que durante a Guerra Fria teria ficado estritamente restrito ao âmbito da alta política internacional, instrumentalizado tanto por atores estatais quanto intergovernamentais em práticas que se convencionou chamar de diplomacia preventiva.

O termo “diplomacia preventiva” fora utilizado pela primeira vez nos anos 1960 pelo, então Secretário Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld (1953-1961), mas uma definição mais apropriada desse conceito ficaria a cargo de Boutros Boutros-Ghali em seu relatório intitulado “Uma Agenda para Paz” (1992), realizado a pedido do Conselho de Segurança (CS) (Ibid., p.65). O relatório discorreria acerca das quatro estratégias utilizadas pelas Nações Unidas para lidar com os conflitos contemporâneos: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*)<sup>39</sup>, manutenção da paz (*peacekeeping*)<sup>40</sup>, pacificação (*peacemaking*)<sup>41</sup> e

<sup>39</sup> **Diplomacia preventiva**, em “Uma Agenda para Paz”, está definida como “uma ação para prevenir que disputas possam emergir entre as partes, para prevenir que disputas existentes escalem para conflitos e para limitar a expansão deste quanto este ocorre” (BOUTROS-GHALI, 1992). A diplomacia preventiva necessita de um alerta preventivo através de uma coleta sistemática de informações e pode incluir então missões formais e informais para o apuramento dos fatos (*fact-finding*), medidas de construção de confiança, o deslocamento preventivo de tropas e, em alguns casos, a constituição de zonas desmilitarizadas (*Ibidem*).

<sup>40</sup> As **operações de manutenção da paz** (*peacekeeping*), por sua vez, referem-se “a implantação da presença em campo das Nações Unidas, com o consentimento de todas as partes envolvidas, normalmente composta por pessoal militar, policial e, com frequência, civil” (BOUTROS-GHALI, 1992). O relatório, em 1992, já reconhecia a natureza cambiante dessas operações, que cada vez mais seriam deslocadas a fim de implementar acordos obtidos posteriormente por “pacificadores” (*peacemakers*), aumentando a demanda por recursos e a complexidade das atividades desenvolvidas em campo.

<sup>41</sup> A **pacificação**, por seu turno, implica “a ação necessária para levar as partes hostis a um acordo, essencialmente através de meios pacíficos como aqueles estabelecidos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas” (BOUTROS-GHALI, 1992). Os procedimentos disponíveis para esse instrumento correspondem ao acesso à justiça internacional, repassando o caso a Corte Internacional de Justiça (CIJ), a mitigação das condições que contribuíram para a disputa ou conflito, sanções econômicas e diplomáticas. No entanto, o uso

construção da paz pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*)<sup>42</sup>; considerando, entretanto, a diplomacia preventiva como o mais desejável e eficiente destes instrumentos internacionais (BOUTROS-GHALI, 1992). No entanto, como sua instrumentalização permaneceria apenas no nível da diplomacia tradicional, as atividades preventivas ficariam restritas a três linhas de ação: I) a elaboração e aplicação de medidas de construção de confiança entre as partes; II) o desenvolvimento de sistemas de alerta preventivo, via coleta de informações em fontes formais e informais e III) cogitar-se-ia o envio de tropas preventivas ou, em casos extremos, a criação de zonas desmilitarizadas (BOUTROS-GHALI, 1992; apud HAMANN, 2007).

A diplomacia preventiva teria a finalidade de aliviar tensões antes que estas escalem, transformando-se em conflitos violentos; e deveria, portanto, ser rápida e agir sobre as causas que estariam fomentando a violência no período imediatamente anterior à escalada do conflito. Este instrumento, atualmente, poderia ser utilizado por diversos atores, que vão desde as Nações Unidas, organizações regionais e Estados até as organizações da sociedade civil; e cada um deles possui vantagens comparativas específicas que lhes permitem maior eficiência operativa, desde que sua atuação seja legitimamente aceita pelas partes em conflito. É neste momento que nos deparamos com a mais severa limitação desse instrumento: ele está pautado pela não interferência nos assuntos internos dos Estados, flexibilidade e consenso nas questões discutidas e pela acomodação de interesses e consultas mútuas, de forma que as medidas preventivas só poderiam ser utilizadas por atores interessados, caso estes obtenham o consentimento das partes (DALLA COSTA; NEVES, 2006, p.152). O limite do consentimento reforça a incapacidade de ação da comunidade internacional diante das graves crises humanitárias presenciadas nas três últimas décadas.

---

da força militar, sob o Capítulo VII (Artigo 42) da Carta, poderia somente ser utilizada como um último recurso, quando todas as possibilidades de soluções pacíficas já foram esgotadas, e somente quando esta for autorizada pelo Conselho de Segurança (CS), que teria a autoridade para empreender ações militares a fim de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. O relatório considera ainda a possibilidade de se fazer uso de *unidades de peace-enforcement*, como uma medida provisional sob o Artigo 40 da Carta, como unidades militares de rápido deslocamento, mantida pelos Estados-membros à disposição do CS e, em campo, sob o comando do Secretário Geral (*Ibidem*).

<sup>42</sup> Em seu relatório, Boutros-Ghali (1992, p. 5) faz a seguinte consideração: “As operações de pacificação e manutenção da paz, para serem realmente efetivas, devem incluir esforços abrangentes para identificar e apoiar as estruturas que tenderiam a consolidar a paz e incentivar a sensação de confiança e bem-estar entre a população. Os acordos para colocar um fim às guerras civis precisariam, pois, prover as medidas apropriadas para o desarmamento das partes beligerantes e a restauração da ordem, para a custódia e possível destruição dos armamentos apreendidos, para a repatriação de refugiados, para suporte ao treinamento e aconselhamento do pessoal de segurança, para monitoramento de eleições, para promoção de esforços de proteção dos direitos humanos, para a reforma e fortalecimento das instituições governamentais e para a promoção de processos formais e informais de participação política”. Destarte, os esforços de **construção da paz**, segundo Boutros-Ghali, deveriam ser concebidos como uma contrapartida às atividades de diplomacia preventiva, ao promover projetos de cooperação econômica e social entre as partes, com o objetivo de incrementar os laços de confiança entre elas, o que considera essencial para o reestabelecimento de “condições pacíficas”.

Contudo, existindo a necessária vontade política das partes interessadas, é possível que outros mecanismos, mais coercitivos em sua natureza, sejam adotados frente a esse impasse. A própria Carta das Nações Unidas, em seu Capítulo VII, faz menção a tais instrumentos, ao cogitar desde sanções diplomáticas e econômicas até o uso coletivo da força, quando este for autorizado pelo Conselho de Segurança (CS) (CARTA..., 1945). Mark Malan (1997), reconhecendo os limites intrínsecos à diplomacia preventiva, que continuamente esbarra na falta de vontade política dos Estados em agir antes que a violência seja significativa, e suas repercussões conhecidas pelo mundo, apresenta o termo “diplomacia intrusiva”, que tomaria o lugar da diplomacia preventiva no momento que esta manifestadamente falhasse em conter a crise, ou seja, quando há suficiente informação – via alerta preventivo – quanto à eminência de uma crise política, mas os atores envolvidos se recusam a responder aos esforços diplomáticos costumeiros. A partir deste momento, à exceção do envio preventivo de forças militares, algumas das seguintes medidas poderiam ser adotadas: a ameaça ou imposição de sanções econômicas ou culturais, seletivas ou abrangentes; um total embargo de armas, acompanhado pelo monitoramento de sua efetiva aplicação; a declaração [por parte de uma autoridade global ou regional] de padrões mínimos de direitos civis e humanos que devem ser garantidos e respeitados; o encaminhamento de investigações quanto à presença de fatores desestabilizantes, como a exploração inescrupulosa de recursos nativos e a perseguição de interesses neocoloniais; e, finalmente, a adoção de uma declaração coletiva quanto à intenção de enviar tropas intervencionistas para lidar com a questão, caso a diplomacia intrusiva venha a falhar em seus propósitos.

Todavia, a natureza intervencionista da abordagem preventiva internacional nem sempre é compatível com a estrutura do sistema de Estados, pautado por princípios basilares como a soberania estatal e a não intervenção, de sorte que até mesmo as estratégias menos intrusivas, como incentivos à cooperação, esbarram na relutância de endosso de diversos Estados-membros. Eles temem que qualquer “internacionalização” de problemas eminentemente internos possa resultar em maior “interferência” externa, deslizando cada vez mais na escala de intervenção (ICISS, 2001:25). Não obstante, o debate em questão ganharia um novo formato com o Relatório final elaborado pela *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, intitulado *Preventing Deadly Conflict*, em 1997, que identificava em seu texto as principais causas dos conflitos contemporâneos, entre as quais enfatizamos a existência de Estados “fracos, falidos ou corruptos”; dos regimes opressores ou ilegítimos; da discriminação acirrada contra grupos específicos, da ação política de grupos ou indivíduos

com mensagens hostis, das heranças do colonialismo político e econômico da Guerra Fria; de uma mudança repentina ou radical na política e/ou na economia; a escassez de recursos naturais; a disponibilidade de armas e munições em grande quantidade; e as rivalidades e disputas regionais (CCPDC, 1997, p.29). Destacam-se, sobretudo, os déficits de governabilidade e desenvolvimento humano como as “causas profundas e estruturais de um conflito de interesses com potencial para violência” (ICISS, 2001, p.38; CCPDC, 1997, p.69; apud HAMANN, 2007, p.37). Assim, inicia-se uma distinção formal entre causas profundas ou estruturais (*root causes*) e as causas diretas, imediatas ou precipitantes de um conflito armado. Distinção semelhante será colocada também para as medidas de prevenção possíveis de serem adotadas: entre prevenção estrutural e prevenção operacional (CCPDC, 1997).

A prevenção operacional diz respeito à adoção de medidas quando a violência é iminente, o que torna vital para o sucesso dessa estratégia a presença de um sistema eficiente de alerta preventivo e de estratégias claramente definidas para o engajamento imediato no tratamento dos problemas sinalizados. Buscando sua referência nos modelos de saúde pública, o Relatório Final aponta o necessário envolvimento de diversos elementos, entre eles: (1) um ator central em torno do qual os esforços preventivos possam ser mobilizados, seja este uma organização internacional, um país ou mesmo um indivíduo proeminente; (2) uma abordagem político-militar coerente com o engajamento elaborado para conter a violência, abordar as necessidades humanitárias geradas pela situação e integrar todos os aspectos políticos e militares do problema; (3) dispor de recursos adequados para apoiar o engajamento preventivo; e (4), particularmente aplicável aos conflitos intraestatais, ter um plano definido para a restauração da autoridade no país hospedeiro (Ibid., p. 40; MILLEN-PENN, 2001). Não obstante, como parte do leque de atividades que sempre foram desenvolvidas pela diplomacia clássica; a prevenção operacional limita-se a “cultura de reação” que têm impregnado as atividades preventivas internacionais, cujas propostas seriam encaminhadas a médio ou curto prazo, embora sua aplicação e eficácia possam ser – e comumente são – limitadas pela natureza intrusiva dos instrumentos utilizados tradicionalmente pela comunidade internacional com a função de prevenir.

A prevenção estrutural, por sua vez, “não faz parte do *mainstream* dos assuntos diplomáticos”, uma vez que a proposta de lidar com as raízes profundas dos conflitos atuais iria muito além da compreensão clássica de questões de paz e segurança. As atividades englobadas por essa estratégia, definidas como *peacebuilding*, para evitar a ocorrência ou recorrência de crises, podem ser subdivididas em duas grandes categorias: aquelas que se

utilizam de “regimes internacionais” para administrar a interação entre os Estados, como as Nações Unidas, e aquelas que promovem o desenvolvimento intraestatal de condições sociais estabilizadoras (orientadas à paz), usualmente através de auxílio externo (MILLEN-PENN, 2001). Entrementes, tais estratégias para serem efetivas, precisariam ser encaminhadas a longo-prazo, através do comprometimento da comunidade internacional com o estabelecimento de sistemas legais internacionais, de mecanismos de soluções de controvérsias e arranjos cooperativos, com o provimento de necessidades econômicas, sociais, culturais e humanitárias básicas, bem como com a reconstrução de sociedades que foram devastadas por conflitos violentos ou outras catástrofes (MELLO, 2006, p.31-32; CARMENT, 2002). Com relação às estratégias de prevenção estrutural, apesar da limitada atenção que dedica às causas profundas de conflitos violentos, a Comissão Carnegie afirma que “a prevenção à emergência de conflitos violentos (...) seria feita criando-se Estados capacitados com governos representativos baseados no ‘Estado de Direito’, com ampla disponibilidade de oportunidades econômicas, redes de segurança social, proteção dos direitos humanos fundamentais e sociedades civis robustas” (CCPDC, 1997, p. xviii). Segundo Ken Millen-Penn (2001), o alicerce da estratégia de prevenção estrutural para a Comissão Carnegie, sob forte influência da corrente liberal internacional, “implicaria na transformação de Estados não ocidentais, do Terceiro Mundo, em Estado ao estilo Ocidental.” Um argumento que seria retomado em relatórios recentes do Secretário Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, em sua reinterpretação e operacionalização do princípio da “responsabilidade de proteger” (RdP).

Por seu turno, a compreensão de que fatores estruturais afetam as chances de violência armada, mas não causam a violência em si, influencia consideravelmente a resposta dos atores envolvidos quanto ao nível de comprometimento político que Estados e Organizações regionais estão dispostos a dispender. A dificuldade de mobilizar a vontade política dos Estados para desenvolver e implementar estratégias de prevenção abrangentes, particularmente quando estas envolvem a cooperação de organizações regionais e sub-regionais com as Nações Unidas, continua a ser um dos mais importantes desafios a serem enfrentados. A vontade política é ainda mais difícil de mobilizar após a deflagração do conflito armado, o que impõe um leque reduzido de medidas de prevenção operacional: das sanções e embargos até as respostas militares. Os mandatos de algumas organizações regionais, por sua vez, podem limitar ainda mais o conjunto de iniciativas disponíveis, devido

ao caráter fundamentalmente invasivo de algumas delas, que são vistas como agressões à soberania estatal (CARMENT, 2002, p.6).

A necessária complexidade das estratégias de coordenação entre os diversos atores que desenvolvem ações nesse meio, para qualquer situação de conflito que possamos analisar, torna-se ainda mais evidente quando passamos a considerar os interesses múltiplos envolvidos em determinada questão e suas influências na forma como cada um desses atores buscará definir suas próprias estratégias para abordar a mesma. A coordenação das atividades de prevenção entre seus diversos agentes será um dos maiores desafios enfrentados pela comunidade internacional no século XXI, visto que sua atual capacidade de resposta é descentralizada e multilateral na melhor das hipóteses e tende assim a permanecer (ICISS, 2001b, p.37; apud HAMANN, 2007, p.64).

### **2.2.1 Da intervenção à prevenção de conflitos no pós-Guerra Fria**

Os mecanismos de gestão e resolução de conflitos adotados pela comunidade internacional, Estados e organizações internacionais, até meados da década de 1990, envolviam uma compreensão singular das causas de um conflito armado prolongado. Nesta concepção ortodoxa (*track-I*), o conflito era percebido como um problema de ordem política, resultando de uma incompatibilidade de interesses e/ou competição por recursos escassos de poder, especialmente território, e caracterizando-se, pois, pela quebra ou rompimento com a ordem previamente estabelecida. Em geral, uma concepção nestas bases adota a premissa de que a ordem anterior, podendo ser restabelecida, manter-se-ia estável no longo prazo. E, por conseguinte, tenderia a produzir mecanismos de gestão de conflitos terapêuticos e conservadores, uma vez que estes estariam orientados à manutenção do *status quo* (REIMANN, 2001, p. 7-9).

A gestão de conflitos, assim fundamentada, tem como objetivo primordial colocar um fim à violência direta, sem lidar, necessariamente, com as causas subjacentes ao conflito. As estratégias que, então, serão desenvolvidas trabalham em cima de dois pressupostos: em primeiro lugar, os modelos adotados envolvem “atores racionais”, geralmente líderes políticos, militares ou religiosos, e buscam delinear estratégias ótimas para regular a interação dos mesmos sob condições de incerteza; e, em segundo, parte-se de um conhecimento prévio das “posições” e “interesses” das partes em conflito, em que as “posições”, definidas a curto-prazo, seriam vistas como não-negociáveis, e os “interesses”, determinados para longo-prazo,

poderiam ser acomodados na concretização dos objetivos fundamentais de cada uma das partes (Ibid., p. 8-9).

Sob esta concepção, o conflito a ser abordado é o que denominamos anteriormente de “conflito violento” e sua identificação ocorre tão somente no momento em que o conflito entra em sua fase de intensificação, na escalada para a violência armada. A partir deste ponto, qualquer medida passível de ser adotada será explicitamente reativa. Logo, a diplomacia preventiva, ao abordar à prevenção de conflitos violentos, também apresenta um caráter essencialmente reativo. A partir desta compreensão do enfoque tradicional da diplomacia preventiva, Luc Reyhler (1997; apud FISAS, 2006, p. 152-53) define sua instrumentalização em cinco pontos:

- i) Caracteriza-a como uma “prevenção reativa”, que busca reduzir ou limitar a intensidade, duração e expansão geográfica de um conflito armado, diferindo de uma “prevenção proativa”, cujas medidas tentam evitar a eclosão do mesmo, antes que este entre em sua fase violenta.
- ii) Observa a preponderância de medidas de caráter governamental e elitista, orientadas aos dirigentes políticos e militares, e por eles implementadas, sem a inclusão simultânea dos meios intermediário e local, onde se encontram os líderes sociais, étnicos-políticos e religiosos, bem como acadêmicos, intelectuais e trabalhadores humanitários, que desfrutam do reconhecimento comunitário e estão em melhor posição para avaliar, monitorar e lidar com aquelas vulnerabilidades que produzem insegurança social.
- iii) As medidas preventivas assumem uma atitude prescritiva, ao serem desenvolvidas por especialistas que “acreditam conhecer” as necessidades das partes em conflito e a melhor forma de satisfazê-las, embora muitas vezes ignorem a realidade do terreno em que estas medidas serão aplicadas.
- iv) Em geral, englobam medidas de curto prazo, aplicadas com impaciência, ainda que se reconheça a necessidade de um processo lento e gradual para a transformação das percepções políticas envolvidas em um conflito, de forma que uma prevenção realmente eficaz envolveria esforços de curto, médio e longo-prazo.
- v) Por fim, salienta-se a insuficiente integração entre os atuais esforços de origem governamental e não governamental, que se traduzem em: duplicações de esforços, concorrência por recursos políticos e financeiros entre esses organismos e nas ausências de estratégias globais tanto para enfrentar as crises humanitárias

contemporâneas, quanto para identificar e lidar com possíveis externalidades negativas de ações bem-intencionadas.

Com efeito, a compreensão de que um conflito violento envolve, em última instância, um problema de ordem política, norteara a elaboração das medidas tradicionalmente adotadas na gestão internacional de conflitos, inclusive em seu tratamento preventivo, subentendido assim como a adoção de estratégias para “prevenção à escalada da violência armada”. No entanto, em meados dos anos 90, essa concepção seria questionada de forma mais ampla, ao passo que nas décadas anteriores suas críticas estiverem restritas aos meios acadêmicos e às organizações não governamentais. A complexidade anexa aos novos padrões de conflito exigiria um esforço maior da comunidade internacional em identificar suas causas subjacentes. Paralelamente, começam a serem difundidas concepções alternativas de conflitos, que buscavam concebê-lo de forma mais positiva, como uma catálise para mudança social ou como uma forma de resistência não violenta por justiça social, o que possibilitaria a disseminação de estratégias mais radicais para a gestão e resolução de conflitos, que buscavam, ao invés do restabelecimento da ordem rompida, transformar as condições precipitantes e estruturais que teriam possibilitado a intensificação de determinado conflito social e sua escalada às armas. Esta abordagem, adotadas particularmente pelos setores-base da comunidade civil, em âmbito local ou internacional, seria identificada através de estratégias para “transformação do conflito”, associadas às atividades de *peacebuilding*, encetadas sob a lógica do “empoderamento local”, que fundamenta as atividades diplomacia no *track-III* (REINANN, 2001). O quadro a seguir define quais atividades vem sendo desenvolvida pelos três setores, ou *tracks*, no âmbito das atividades de gestão de conflitos, seja para sua prevenção ou presente resolução, bem como a divisão de trabalho entre os atores envolvidos.

**Tabela 1: A diplomacia em setores (tracks I, II e III)<sup>43</sup>**

	Track I	Track II	Track III
Atores envolvidos	Líderes políticos ou militares como mediadores e/ou representantes das partes em conflito.	De indivíduos privados, acadêmicos, profissionais, mediadores civis e diplomacia cidadã, até organizações não governamentais locais e internacionais, envolvidas em atividades de resolução de conflitos.	De organizações de base locais até agências de desenvolvimento locais e internacionais, organizações de direitos humanos e assistência humanitária.
Estratégias adotadas	Orientada para os resultados: De medidas oficiais e coercitivas, como sanções, arbitragem e mediação coercitiva, até medidas não coercitivas como facilitação, negociação, mediação, missões de averiguação e “bons ofícios”.	Orientada para o processo: Medidas não oficiais e não coercitivas, principalmente facilitação e processos de consulta na forma de workshops para solução de problemas e mesas redondas.	Orientada aos processos e/ou estrutura: Construção de capacidades, trabalho traumatológico, treinamento de base/comunitário, atividades de desenvolvimento e promoção dos direitos humanos.

A divisão de trabalho explicitada na **Tabela 1** acima aponta quais atores normalmente conduzem as estratégias pertinentes a cada setor. Durante a Guerra Fria, as organizações intergovernamentais (OIGs) – internacionais, regionais e sub-regionais – utilizavam quase que exclusivamente os instrumentos tradicionais da diplomacia estatal, que se convencionou chamar de *track-I diplomacy*. A divisão de trabalho entre elas era clara: as Nações Unidas ficavam responsáveis pelo desenvolvimento de missões políticas e a realização das operações de manutenção da paz (*peacekeeping*); enquanto as organizações regionais e sub-regionais, por seu turno, concentravam suas atividades no âmbito da diplomacia preventiva, cujas limitações foram exploradas acima (HAMANN, 2007, p.61-7; RUGUMANO, 2002, p.5). Todavia, embora as OIGs restrinjam seus esforços aos altos níveis da política, algumas organizações não governamentais têm tradicionalmente concentrado suas atividades em

<sup>43</sup> Fonte: REIMANN, Cordula. “Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective”. *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (2001).

campo em um conjunto de medidas que buscam agir sobre as causas estruturais de um conflito de interesses com potencial para violência, executando ações que conduzam a um melhor entendimento ou convivência entre as partes. Segundo Hamann (2007, p.65), a maioria dessas ONGs “não estão preocupadas com a violação de soberanias estatais, suas atividades se voltam para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento, o que lhes permite sugerir soluções nos níveis mais baixos da sociedade”, bem como monitorar a evolução das tensões locais, sinalizando a emergência e escalada de um possível conflito. Sua dificuldade de acesso aos altos níveis da política também dá a essas ONGs maior liberdade para criticar as partes envolvidas, particularmente os Estados quando estes apoiam ou representam uma das partes beligerantes (HAMANN, 2007, p.65-6).

Para Albrecht Schnabel, a divisão informal de trabalho na esfera da prevenção de conflitos que pôde ser observada entre OIGs e ONGs durante a Guerra Fria e – em larga medida – atualmente, segue na mesma linha de divisão que fora utilizada para separar a prevenção estrutural da prevenção operacional: os atores governamentais e intergovernamentais adotam medidas de prevenção operacional, de curto prazo e quando a violência é eminente. As organizações não governamentais (como ONGs, universidades, igrejas e outras organizações privadas), por outro lado, desenvolvem atividades de longo prazo com o objetivo de estabilizar situações com potencial para violência e criar uma situação de paz positiva, buscando abordar as causas profundas e estruturais das tensões emergentes que possam viabilizar a eclosão e escalada da violência armada (SCHNABEL, 2004:121; apud HAMANN, 2007:66). Suas atividades, em âmbito internacional, seriam denominadas nos anos 1980 como *track-II* e, mais recentemente, *track-III diplomacy*, cujas abordagens por atores e métodos não tradicionais e a atuação *in loco* ganharia crescente reconhecimento da comunidade internacional, tornando-se cada vez mais organizada e visada em sua colaboração com outros atores que atuam na área.

O terceiro setor, por sua vez, apenas seria introduzido aos mecanismos internacionais com a redefinição do espaço humanitário a partir da década de 1990, à medida que populações em risco, e o indivíduo em particular, passam a figurar com maior proeminência em um discurso securitário em expansão.<sup>44</sup> Consecutivamente, a noção de conflito como um problema meramente de ordem política será alargada, para incluir também àquelas questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e à eficiência das instituições de governança. Com a segurança individual associada aos problemas de desenvolvimento no

---

<sup>44</sup> O novo espaço humanitário será retratado por Michael Barnett em *The International Humanitarian Order*, Routledge, 2010.

discurso de segurança humana (PNUD, 1994), a operacionalização do mesmo seria associada à construção da “paz liberal”, por meio da introdução de um modelo de livre mercado e democratização liberal (AGUIRRE; VAN DER BORGH, 2012, p. 14).

A ampliação do discurso securitário e a redefinição das causas diretas e estruturais dos conflitos contemporâneos<sup>45</sup>, redefinidos como “emergências humanitárias complexas”, produziria a sucessiva ampliação do espaço humanitário, ao qual seriam adicionadas às atividades tradicionais de assistência, dirigidas às populações em situações de emergência, outras atividades com o objetivo de prevenir a ocorrência ou recorrência de desastres, fossem estes causados pela natureza ou pelo homem. Por seu turno, a aprofundada inter-relação entre segurança internacional e o provimento de assistência humanitária criaria oportunidades para a proliferação de diversas entidades dispostas tanto a promover os direitos humanos e o “Estado de Direito”, quanto a financiar projetos de desenvolvimento sustentável, que passariam então a disputar o referido espaço com as tradicionais agências de assistência humanitária (*relief agencies*) (BARNETT, 2010, p.178-79).

À medida que os atores internacionais, governamentais e não-governamentais, passavam a se preocupar com as causas e soluções para essas novas “emergências”, o espaço humanitário passaria a ser composto por uma diversidade de atores, dos três setores (*tracks*) supracitados, executando um variado número de atividades, que vão desde medidas diplomáticas, envolvendo a mediação por terceiros e facilitação do diálogo entre as partes, até a construção das capacidades locais, promoção do desenvolvimento socioeconômico e dos direitos humanos. Não obstante, o discurso humanitário, ao estabelecer a ligação “assistência – direito – desenvolvimento”, serviria de plataforma operacional para o novo discurso teórico-normativo emergindo nos fóruns internacionais, que relacionava as emergências humanitárias contemporâneas à falência ou fragilidade das instituições estatais nos países envolvidos e, por conseguinte, localiza a solução das mesmas na “construção de estados modernos, legítimos e democráticos” (Ibid., p. 179).

A maior ênfase atribuída à assistência humanitária e às causas profundas (ou estruturais) envolvidas nesses conflitos, relacionadas sucessivamente às atividades preventivas, emergem em um contexto de perda de legitimidade das Nações Unidas, criticada por suas respostas limitadas à erupção de violência armada em diversas regiões do Sul global, particularmente em sua capacidade de legitimar a ação coletiva em assuntos de segurança

---

<sup>45</sup> Em referência a divisão das causas de conflitos violentos, como estas foram apresentadas pelo relatório “*Preventing Deadly Conflict: Final Report by Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*”. CCPDC, Washington, D.C., 1997. Referências podem ser buscadas na subseção anterior.

internacional, como ficou claro em suas intervenções na Bósnia, Somália, Ruanda e República Democrática do Congo (RDC). Não obstante, seria somente após a crise humanitária no Kosovo e o subsequente debate em torno da legitimidade de ações coletivas unilaterais, precipitado pela intervenção militar da OTAN na região, que se consubstanciaria a necessidade de revisar os mecanismos de intervenção internacional para gestão de conflitos, operacionalizando o discurso normativo que integrava a agenda humanitária à agenda de segurança internacional, lançado ao longo da década de 1990 (BARNETT, 2010; CHANDLER, 2009).

A transição do discurso intervencionista na última década do século XX para um discurso de prevenção, pelo engajamento em processos de construção estatal (*statebuilding*), pode ser percebida através da evolução conceitual da “Responsabilidade de Proteger” (RdP) na primeira década do século XXI, em particular a partir de sua consolidação como princípio pela Assembleia Geral das Nações Unidas, durante a Cúpula Mundial de 2005 (Bellamy, 2009; apud CHANDLER, 2009, p. 126-27). Originalmente desenvolvido para criar um consenso político global em torno da necessidade de se intervir militarmente para proteger populações em risco ou sofrendo atrocidades em massa, o processo de ação humanitária compreendido no Relatório Final da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), publicado em 2001, estabelecia um contínuo de intervenção que tinha por objetivo definir “quando, e se, é apropriado para os Estados adotar ações coercitivas, em particular militares, contra outros Estados, com o propósito de proteger as populações em risco nestes Estados” (ICISS, 2001, p. vii). Os três pilares de deveriam reger os limites da ação internacional estavam separados nesse contínuo que ia desde a “responsabilidade de prevenir”, até a “responsabilidade de reagir” e culminava na “responsabilidade de reconstruir”; deslocando, pois, o foco do discurso intervencionista liberal dos Estados que deveriam empreender a ação (e do “direito de intervir” dos mesmos) para o objeto da intervenção, formulado em função daqueles que precisariam de proteção.

Não obstante, a associação da impopular intervenção no Iraque, em 2003, com a linguagem do RdP, acabaria aprofundando o dissenso em torno da prática de intervenção humanitária e corroborando para o descrédito da ação internacional unilateral, problematizada ainda mais pelas práticas estatais associadas à Guerra Global contra o Terror (BELLAMY, 2009; apud CHANDLER, 2009, p. 128). Este contexto serviria para reforçar o papel legitimador das Nações Unidas como órgão de regulação da ação coletiva internacional e, por conseguinte, de sua centralidade moral na determinação de uma agenda internacional para

colocar fim às atrocidades em massa. Nos anos subsequentes à publicação do relatório final da ICISS, a linguagem do RdP seria continuamente apropriada pelos relatórios dos secretários gerais da ONU, Kofi Annan e Ban Ki-moon, não apenas consolidando o conceito como um “princípio moral normativo”, como também possibilitando sua operacionalização ao redefinilo como uma questão de capacidade estatal, requerendo que o “Estado” seja capaz de proteger seus próprios cidadãos<sup>46</sup>. Logo, seria através da operacionalização do RdP, retirando-se a ênfase das responsabilidades dos Estados Ocidentais em intervir coercitivamente e transferindo-as para aquelas associadas à condição soberana dos Estados “falindo” em suas funções, que um novo framework para a gestão internacional de conflitos passaria a ser formulado (Ibid., p. 129-30).

Ao término da Cúpula Mundial de 2005, o *World Summit Outcome* adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas incluiria dois artigos especificamente abordando este tema, os artigos 138 e 139, em que os Estados-membros aceitavam suas responsabilidades em prevenir a ocorrência destes crimes e comprometiam-se a ajudar os demais Estados a construir a capacidade necessária para proteger suas populações, respectivamente. Ambos os artigos deixavam claro que a comunidade internacional tem à responsabilidade de proteger populações em risco pelos meios diplomáticos e humanitários apropriados e que uma ação coletiva de cunho coercitivo somente seria adotada, em tempo de ser efetiva, caso os meios pacíficos se provassem inadequados e as autoridades nacionais estivessem “manifestadamente” falhando em proteger suas populações de crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade (ONU, 2005; apud CHANDLER, 2009, p. 130). Contudo, a ratificação destes dois artigos pela sociedade internacional, em termos tão genéricos, dificultaria consideravelmente à operacionalização do princípio, levantando a dúvida sobre em qual situação o RdP seria aplicável. Uma resposta, à sua possível operacionalização, viria alguns anos depois, com a publicação o Relatório “*Implementing the Responsibility to Protect*” em janeiro de 2009 (ONU, A/63/677).

Nesse novo relatório, o Secretário Geral das Nações Unidas suplantaria os três pilares idealizados pela ICISS, que deveriam embasar as estratégias de intervenção internacional (*framework* de intervenção), focando nas responsabilidades de prevenir, reagir e reconstruir (os 3Rs) dos Estados Ocidentais, por outros três pilares que racionalizavam a nova estratégia

---

<sup>46</sup> A operacionalização do RdP seria proposto nos seguintes relatórios: “*Implementing the responsibility to protect*” (A/63/677), em 2009. “*Early warning, assessment and the responsibility to protect*” (A/64/864), em 2010. “*The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*” (A/65/877-S2011/393), em 2011. Fonte: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>

“pós-liberal” sendo adotada pelos mecanismos de gestão internacional de conflitos a partir da Cúpula Mundial de 2005. Os artigos 138 e 139 do *Outcome* seriam, então, modelados da seguinte forma: o primeiro pilar definia que os Estados soberanos carregam a responsabilidade primária em proteger as populações de crimes de guerra, genocídio, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, inclusive contra seu incitamento; o segundo pilar, por seu turno, reconhecia que a comunidade internacional tem a responsabilidade de encorajar e assistir os Estados no cumprimento de suas responsabilidades, conforme estas foram determinadas pelo primeiro pilar; e, por fim, em seu terceiro pilar, assevera-se a responsabilidade da comunidade internacional em oferecer respostas definitivas e em tempo adequado, utilizando-se dos meios apropriados (diplomáticos e humanitários entre outros) a fim de proteger populações desses crimes (ONU, 2009, p. 8-9)<sup>47</sup>.

Não obstante, segundo David Chandler (2009), o ponto mais relevante do Relatório de 2009 (ONU, A/63/677) estaria em sua reinterpretação das causas fundamentais de atrocidades em massa, ao retirá-las do contexto *internacional* de guerra e conflito no qual viriam a emergir, para associá-las à estrutura institucional dos Estados em que estes eventos ocorrem. Com efeito, através de sua releitura das tragédias humanitárias que marcaram a história do século XX, ainda que todas tenham ocorrido em um contexto de guerra e intervenção internacionais, a relatório traria a seguinte consideração inicial:

O século XX foi marcado pelo Holocausto, os campos de extermínio do Camboja, o genocídio em Ruanda e os assassinatos em massa em Srebrenica, os últimos dois sob a vigilância do Conselho de Segurança e forças de paz das Nações Unidas. Genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade: o brutal legado do século XX fala amargurada e graficamente do profundo fracasso dos Estados individuais em fazer jus às suas mais básicas e constrangedoras responsabilidades, bem como das insuficiências coletivas de instituições internacionais. (ONU, 2009, p. 5).

Apesar de seu evidente caráter autocrítico, ao reconhecer a capacidade limitada da organização em oferecer respostas efetivas, em tempo adequado, à evolução dessas atrocidades, o relatório claramente coloca o nexos causal sobre as capacidades institucionais “frágeis” ou “falindo” de Estados então considerados como “necessitando da assistência internacional”. A operacionalização do RdP, dentro deste paradigma pós-liberal de segurança

---

<sup>47</sup> Na próxima seção voltaremos a discutir os três pilares apresentados neste momento ao abordarmos a operacionalização de um “*framework* de prevenção”, em oposição ao *framework* de intervenção formulado durante os anos 90.

internacional, permitiria, por um lado, a limitação das responsabilidades dos Estados ocidentais na gestão internacional de conflitos, muitos dos quais possuem poucos interesses a serem perseguidos, em longo-prazo, nas regiões em questão. Assim, o RdP, como um princípio normativo, ver-se-ia operacionalizado, não em intervenções diretas por razões humanitárias, mas através de formas mais indiretas de intervenção associadas ao enquadramento pós-liberal dos processos de construção estatal internacionais (*international statebuilding*) (CHANDLER, 2010, p. 135). Entrementes, abre-se aqui uma ressalva ao salientarmos que esta tendência é, em geral, verdadeira para àquelas ações coletivas, empreendidas no âmbito da esfera política internacional, particularmente devido à relutância das potências ocidentais em se engajarem em operações humanitárias no decorrer de eventos como àqueles que se sucederam na Somália, Kosovo e Iraque, abalando sistematicamente a credibilidade das intervenções militares empreendidas pelo ocidente (BARNETT, 2010; CHANDLER, 2010). Um elemento que poderia consubstanciar essa afirmação é a diminuição da participação desses países nas operações de paz das Nações Unidas, particularmente no que diz respeito ao envio de tropas (BELLAMY, 2009; apud CHANDLER, 2010, P.140).

Por outro lado, ao reformular as causas que pautam a ocorrência das atrocidades em massa, optando por uma visão mais restrita que aquelas expressas nos relatórios da CCPDC em 1997 e da ICISS em 2001, o relatório de 2009 para a implementação do RdP adotaria uma visão similar aquela que tradicionalmente fundamentara os mecanismos internacionais para gestão e resolução de conflitos. As atrocidades em massa seriam, então, compreendidas como um produto de deficiências institucionais de ordem política, o que serviria para arregimentar uma agenda internacional orientada para o engajamento preventivo a fim de assistir na construção de capacidade institucional aqueles Estados cuja situação doméstica poderia, muito provavelmente, degenerar na ocorrência de crimes relacionados ao princípio de “responsabilidade de proteger”. Esta noção, ao enfatizar o papel das estruturas institucionais, que modelariam o comportamento dos indivíduos, tanto provendo oportunidades e incentivos para o desenvolvimento de atrocidades em massa, quanto para limitar as possibilidades que estas venham a ocorrer, possibilitaria que às respostas a elas fossem tão restritas quanto à interpretação de suas causas. Permitindo, assim, que as Nações Unidas, um ator reconhecidamente central em assuntos de governança internacional, ocupasse um papel de destaque na afirmação de uma agenda administrativa e tecnocrática de “boa governança” como solução para um variado número de problemas, que vão desde questões de

desenvolvimento até temas relacionados à prevenção de conflitos (CHANDLER, 2010, p. 135-36).

A nova abordagem institucionalista, ao entender a emergência de atrocidades em massa desconectada do contexto de relações sociais e econômicas em que estas estruturas institucionais se apoiam, não tem por objetivo oferecer respostas para todos os problemas que potencializam a violência local, apenas para aqueles que concebem ser responsáveis por produzir um tipo específico de violência. Esta abordagem, refletindo também uma releitura mais restrita do discurso de segurança humana que vinha articulando a ampliação dos temas compondo a agenda de segurança internacional, sinaliza a necessária adaptação do princípio RdP para que este fosse operacionalizado, passando da retórica à prática. Em primeiro lugar, como enfatizava o relatório de 2009, “ao ajudar os Estados a cumprirem com suas responsabilidades centrais de proteção, a responsabilidade de proteger busca fortalecer a soberania e não enfraquecê-la” (ONU, 2009, p.10), rompendo o argumento daqueles que apontavam o discurso como uma forma de relativizar os princípios de soberania estatal e não intervenção. E, em segundo, ao estruturar um “framework de prevenção” em sua implementação, o RdP sistematicamente transferia a responsabilidade dos países ocidentais em solucionar diretamente as chamadas emergências humanitárias complexas – fosse por intervenções econômicas, políticas ou militares – e a repassava para formas mais indiretas de engajamento desses países, com as quais se esperava poder mitigar os problemas existentes, ainda que não preveni-los de todo. A prevenção, como afirmava o referido relatório, começava “em casa”, pois o RdP era primordialmente um assunto de responsabilidade Estatal (ONU, 2009; apud CHANDLER, 2010, p. 136).

Este último ponto aponta para a força motriz desse novo processo de regulação internacional: o foco nas instituições estatais de “estados falindo” transfere a responsabilidade dos Estados ocidentais pela coordenação política na gestão de crises às organizações internacionais. Uma tendência que vem sendo registrada desde o início dos anos 90, com os sucessivos esforços para conformação de uma nova ordem mundial, pautada pela expansão dos mecanismos de governança global, regional e sub-regional. Neste contexto, o discurso político que fundamentaria a institucionalização operacional do RdP não seria um de intervenção, como planejaram seus idealizadores iniciais, mas um de reformulação do framework de regulação internacional, em resposta à reticência das potências ocidentais em arcar com custos, materiais e humanos, de intervir diretamente em regiões distantes, nas quais teriam poucos interesses estratégicos de longo-prazo (Ibid., p. 139).

Os eventos que se sucederam na Somália, no início da década de 1990, no Kosovo, ao final da mesma década, e, em seguida, no Iraque, a partir de 2003, contribuíram significativamente para o abandono do discurso intervencionista liberal nos fóruns internacionais. Ainda que alguns Estados, ao longo da última década, houvessem se apropriado da linguagem do RdP, para justificar a opção por intervir militarmente em outros Estados, não há de fato qualquer consenso em relação a instrumentalização da responsabilidade de proteger como tal. Pelo contrário, já em meados da década de 1990, quando a noção de “soberania como responsabilidade” foi inicialmente desenvolvida, Francis Deng et al. (1996, p. 168) caracterizaria seu desenvolvimento como uma resposta à retirada das superpotências da África. Para este autor, não apenas o “fator externo agravante” fora removido, como também o papel moderador das superpotências, tanto na função de mediadoras, quanto como “aliados mutuamente neutralizadores” (apud CHANDLER, 2010, p. 140).

Com a desastrosa intervenção militar na Somália precipitando o processo de desengajamento estadunidense da gestão de crises e conflitos no contexto das relações africanas, as iniciativas de pacificação dos Estados Unidos na África tenderiam cada vez mais a enfatizar o papel de liderança dos atores locais, optando assim por formas mais indiretas de intervenção, no qual seria emulado por outras potências ocidentais. Em consonância, o “RdP”, a partir de sua adoção abrangente pela Cúpula Mundial de 2005 e reinterpretação pelos relatórios subsequentes do Secretário Geral das Nações Unidas a partir de 2009 - teria seu framework regulatório reformulado sob o desejo de se internacionalizar a regulação/gestão de conflitos em áreas que não seriam mais consideradas como de interesse securitário vital. Por conseguinte, a África Subsaariana seria considerada uma área central de preocupação no âmbito de uma “responsabilidade de proteger”. E a constituição da União Africana (UA), ao substituir a Organização da Unidade Africana, seria um reflexo da natureza cambiante nas relações securitárias do continente africano, ao consolidar-se como um mecanismo de intervenção externa (entre seus estados-membros) em casos de crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade (Bellamy, 2009, p. 78; apud CHANDLER, 2010). A UA, instituída oficialmente em 2002, impões como um exemplo-chave para se compreender como a capacidade operacional do RdP seria estabelecida na última década, em que se enfatizará continuamente o papel de liderança dos atores regionais, sub-regionais e locais em contrapartida ao papel que desempenharam nas décadas anteriores os Estados ocidentais e organizações internacionais como as Nações Unidas. A próxima seção deste capítulo versará

sobre este novo fenômeno do sistema político internacional para gestão de conflitos, em que gradualmente veremos o impulso dos mecanismos de regulação da “ação coletiva regional” (e sub-regional), em detrimento daqueles mecanismos de regulação da “ação coletiva global”.

### **2.3 “Cultura de Prevenção”: da ação coletiva global à ação coletiva regional**

Problemas inerentes à ação coletiva tornar-se-iam cada vez mais frequentes nos anos 1990, particularmente quando nos referimos à gestão de crises. Os fracassos das iniciativas multilaterais empreendidas sob a bandeira das Nações Unidas na tentativa de solucionar as graves crises humanitárias emergindo nesse período provocariam uma gradativa mudança no paradigma de ação coletiva da comunidade internacional em questões securitárias, que se desloca da gestão coletiva global para a gestão coletiva regional e sub-regional. Segundo Paul F. Diehl (2003, p.2), a mudança de paradigma poderia ser atribuída a dois fatores conjunturais: em primeiro lugar, após o término do conflito bipolar, a influência das superpotências sobre seus Estados clientes e outros atores que contavam com seu apoio seria gradativamente retirada, deixando para trás um vácuo de poder que possibilitaria a emergência de novos atores regionais. Nesse vácuo de poder também emergiriam novos conflitos, caracterizados – em sua maioria – pela fragmentação das forças internas compondo a estrutura estatal anteriormente constituída; o que produziria inúmeras emergências humanitárias que, ao desafiarem as regras basilares das relações entre os Estados e, por conseguinte, da própria ação coletiva, passariam a colocar em questionamento a legitimidade de princípios-chave como a soberania estatal e a não intervenção.

Os sucessivos fracassos, permeados por alguns sucessos limitados, levariam a comunidade internacional a abandonar gradativamente suas atividades de “gestão coletiva global” para promover e apoiar os esforços de atores regionais, nacionais e locais no desenvolvimento e institucionalização de mecanismos capazes de responder como maior eficiência à emergência e evolução dos novos conflitos. Fala-se, então em uma nova abordagem para execução desses mecanismos, em que prevalece a noção da “resposta em camadas” (*layered responses*), impondo a seguinte ordem à medida que uma crise escala: primeiro, responderiam as organizações locais; em seguida, seria a vez das organizações sub-regionais e regionais; e, finalmente, falhando as demais opções, entra em ação a comunidade internacional mais abrangente. Somente quando uma crise tenha atingido proporções de tal monta que a coloque além da capacidade de resposta das instituições locais (nacionais), sub-

regionais e regionais, deveria ser considerada a intervenção da comunidade internacional, uma vez que esta – quando mal empregada – pode representar um fator de desestabilização ainda maior para a crise em vigor. Contudo, os atores nas primeiras linhas de resposta – como Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais – tem, normalmente, uma capacidade limitada de ação, podendo lidar efetivamente apenas com crises em pequena escala (via mediação, conciliação ou assistência às negociações), particularmente se assessoradas pelas grandes potências internacionais. Logo, considera-se imprescindível na obtenção de sucesso ao responder a um conflito, que os diversos atores envolvidos coordenem suas ações entre si em todas as etapas do mesmo, desde a emergência de tensões sinalizadoras, passando pela escalada da violência armada até o seu desfecho e estabilização (HERNÁNDEZ; KUYAMA, 1995, p. 30). Não obstante, até o momento, observa-se que as iniciativas da comunidade internacional quanto à prevenção de conflitos têm sido frequentemente reativas e dispendio de uma fraca coordenação entre os atores, o que ocasiona o desperdício de recursos e eventuais ações contraproducentes (STEWART, 2003, p. 16; HAMANN, 2007, p. 65).

Em todo caso, na esfera internacional, uma cultura de prevenção universal começava a ser desenhada. A partir de uma maior compreensão das múltiplas facetas que acompanham a violência contemporânea e de que sua solução efetiva necessita de instrumentos que possam agir não apenas sobre as causas diretas da escalada do conflito, mas também sobre as causas profundas que geram o potencial para violência, como problemas de desenvolvimento socioeconômico e cultural, repressão política e déficit de governabilidade, inicia-se no âmbito da comunidade internacional, particularmente das Nações Unidas, a promoção de mecanismos que institucionalizassem uma “cultura de prevenção” em escala nacional, regional e global. Para tanto, promove-se o reconhecimento de que a prevenção vai muito além dos altos níveis da política na esfera diplomática, envolvendo questões de desenvolvimento, democracia, direitos humanos, meio-ambiente, comércio internacional e finanças. Essa nova e ampla abordagem preventiva encontra forte expressão nos relatórios do ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan (1997-2006), em que este apela para uma maior ênfase na ação preventiva, prejudicada no âmbito da ONU devido a mentalidade dominante que provê a grande maioria dos recursos disponibilizados à Organização para “curar” conflitos violentos ao invés de “evitá-los”. (HAMANN, 2007, p.69-70)

Em 2001, Annan, ao publicar o relatório “Prevenção de Conflitos Armados”, sugere novos mecanismo de prevenção a serem desenvolvidos não apenas por governos,

organizações regionais e pelas Nações Unidas, que se pretende universal, mas também pelas organizações da sociedade civil, locais e internacionais; salientando a necessidade de coordenação entre os diversos atores envolvidos no processo, para o desenvolvimento de estratégias abrangentes que disponibilizem mecanismos de aplicação das ações preventivas nas várias etapas do ciclo de um conflito. Essa ampla abordagem passa a ser referida como *abordagem multissetorial*<sup>48</sup>, envolvendo múltiplos instrumentos e diferentes atores, que procuram agir tanto sobre as causas imediatas do conflito armado quanto sobre aquelas mais profundas, que determinam a potencialidade para a precipitação da violência. Segundo Hamann (2007, p. 64):

[H]á diversas vantagens na abordagem multissetorial. Desde os anos 1990, a questão da inter-relação/interdependência entre as causas e entre as soluções passa a dominar a agenda de gestão e resolução de conflitos, o que tem reflexos no pensamento relacionado à prevenção. A prevenção de conflitos é considerada, por natureza, uma atividade multilateral, com diversas estruturas e organizações desempenhando papéis diferentes ao mesmo tempo (ICISS 2001b:41). Tais abordagens multidimensionais e multissetoriais conseguem integrar de maneira diferente e não excludente as estratégias de *track-I* e de *track-II* e fortalecem a combinação de atividades e mecanismos pré-selecionados provenientes de diferentes atores (CordulaReimann 2001, p. 6). (HAMANN, 2007, p. 64).

A referida abordagem coloca considerável relevância sobre as estratégias de prevenção estrutural no longo prazo, uma ênfase que também aparecerá no relatório de Kofi Annan em 2001, para quem o investimento na prevenção de conflitos – num momento em se observa a redução da ajuda internacional ao desenvolvimento – daria a possibilidade de multiplicar os benefícios do desenvolvimento nacional no longo prazo. Conforme o ex-secretário, uma prevenção eficaz seria condição indispensável para o estabelecimento de uma paz duradoura; o que, por sua vez, seria um requisito prévio para o desenvolvimento sustentável. Portanto, quando programas de desenvolvimento sustentável abordam as causas profundas de conflitos

---

<sup>48</sup> O conceito de multi-track diplomacy, traduzido por HAMANN para “diplomacia multissetorial”, foi elaborado por John McDonald e Louise Diamond em 1991, como uma expansão da distinção original de Joseph Montville em 1992, entre as abordagens track-I (oficial, ação governamental) e track-II (não oficial, ação não governamental) à resolução de conflitos. Esse conceito expande os dois setores originais para nove, ao todo: 1) governo, 2) resolução de conflitos profissional, 3) negócios, 4) cidadãos privados, 5) pesquisa, treinamento e educação; 6) ativismo; 7) religião; 8) financiamento e 9) opinião pública e comunicação. Os nove setores, cada um com seus “recursos, valores e abordagens”, funcionariam em conjunto, em sinergia, uma vez que nem um setor, por si próprio, poderia construir um processo de paz sustentável. É o que Louise Diamond chamou de “uma abordagem sistêmica para paz” (MCDONALD, 2003). Maiores informações sobre esse conceito podem ser acessadas através Institute for Multi-Track Diplomacy (IMTD). Fonte: <http://www.beyondintractability.org/bi-essay/multi-track-diplomacy>.

com potencial para violência armada, eles acabariam desempenhando um importante papel em sua prevenção e na estabilização local, considerando que a prevenção de conflitos e o desenvolvimento sustentável tendem a se reforçar mutuamente (ANNAN, 2002).

Diversos analistas concordam que as chances de sucesso da ação preventiva aumentam quando a prevenção é estrutural e multissetorial (LUND, 1996; ICISS, 2001; MIALI et al., 2005). Essa abordagem mais ampla, porém, não tem encontrado consenso entre acadêmicos e tomadores de decisão; que discutem, sobretudo, quanto à definição do objeto dessas medidas, sobre o que é passível de prevenção e o que não é, gerando uma aparente “lacuna entre as posições verbais e o apoio político e financeiro voltado para a prevenção” (Relatório *Brahimi*, 2000; HAMANN, 2007, p. 36). Três questões, em particular, permeiam esse debate: a vontade política necessária para agir, o processo de institucionalização do conceito de prevenção e a resposta coerente em *timing* adequado para que ela seja efetiva (LUND 2004:123; apud HAMANN, 2007, p. 63). A primeira, pertinente à mobilização política de atores em condições de agir para prevenir ou resolver conflitos emergentes, é essencial para a execução das duas seguintes, mas – como foi comentado anteriormente – nela encontramos o maior desafio das Nações Unidas em construir, no âmbito da organização, o que Kofi Annan chamaria de uma “cultura de prevenção”. A dificuldade maior está em lidar com as incertezas inerentes a um processo que trabalha com possibilidades; um investimento que precisa ser feito no presente, embora os resultados só possam ser colhidos no futuro. Convencer os principais Estados-membros da ONU a pagar essa fatura, numa época de crescente declínio da ação coletiva em nível global, tem sido o objetivo central de diversos relatórios publicados atualmente pelas Nações Unidas e outras entidades de interesse. Um estudo da Comissão Carnegie apontou que a comunidade internacional teria gasto cerca de 200.000 milhões de dólares nas sete intervenções mais importantes da década de 1990, na Bósnia e Herzegovina, Somália, Ruanda, Haiti, Golfo Pérsico, Camboja e El Salvador (não incluindo ainda o Kosovo e o Timor Leste). Ao calcular as diferenças entre os custos dessas atividades de gestão de conflitos e das medidas de prevenção que possivelmente seriam adotadas para os casos supramencionados, o estudo concluiu que uma abordagem preventiva teria poupado à comunidade internacional cerca de 130.000 milhões de dólares (ANNAN, 2002, p.1-2). Outros estudos também apontariam os efeitos perniciosos que os conflitos armados provocam sobre as economias nacionais dos estados afetados por eles, reforçando ainda mais a ideia de que prevenir é melhor e mais barato que remediar. Não obstante, permanece ainda a necessidade de retirar a visada “cultura de prevenção” do plano retórico e passa-la para a

prática estatal, criando um consenso em torno do conceito de prevenção e da relevância de sua implementação na garantia de relações mais pacíficas entre os Estados e dentro deles.

Uma necessidade enfatizada ainda mais pelos resultados alcançados na Cúpula Mundial de 2005, muito aquém do que esperava Kofi Annan ao propor ambiciosas reformas para estrutura institucional das Nações Unidas em seu Relatório “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*”; visando, sobretudo, reforçar a capacidade preventiva da Organização. Nesse momento, tornar-se-ia evidente o longo caminho que ainda se precisa percorrer na busca pelo estabelecimento de mecanismos concretos para a prevenção de conflitos armados. Muito embora o ex-Secretário Geral tenha, ao seu término, ressaltado que o mais precioso resultado da Cúpula talvez fosse a clara aceitação demonstrada por todos os membros das Nações Unidas, ao analisar o relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), quanto a existência de uma “responsabilidade solidária em proteger populações civis contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com o compromisso de fazê-lo através do CS, sempre que as autoridades locais sejam manifestadamente insuficientes”, conforme expressava a Declaração *Responsibility to Protect* então adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AG)(RICUPERO, 2006, p.67-8).

Da letra da Declaração, contudo, seriam retirados quaisquer dispositivos que viessem a colocar a prevenção de conflitos no centro do sistema de segurança coletiva da entidade; adotando-se uma visão mais restritiva ao focar essencialmente a prevenção dos atos de genocídio. E, com esta finalidade, os Estados-membros concordariam em oferecer todo seu suporte aos trabalhos do *Special Adviser on the Prevention of Genocide*, cargo criado em 2004 seguindo recomendações da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, sigla em inglês). Durante a Cúpula da AG também seria proposta e aceita a criação da Comissão para Construção da Paz (*Peacebuilding Commission* – PBC, sigla em inglês), que teria a finalidade de assistir países emergindo de um conflito armado, constituindo um fórum em que todos os atores relevantes para a construção da paz em determinada região possam juntos participar do desenvolvimento de estratégias adequadas para assegurar a estabilidade local e um desenvolvimento sustentável. No entanto, durante a fase de negociação, todas as tentativas de fazer que as atividades da Comissão dessem maior ênfase à prevenção de conflitos foram rechaçadas, aceitando-se tão somente que suas atividades tivessem início em situações de pós-conflito. Mesmo assim, Valerie Mello (2006, p.29-30) afirma que os resultados obtidos, apesar de restritos a um maior comprometimento

dos Estados em âmbito normativo, representariam sementes promissoras para pautar futuros acordos no desenvolvimento desses mecanismos. Resta saber se esses resultados possibilitarão que a “cultura de prevenção” passe, de fato, da retórica para a prática, com o estabelecimento de mecanismos efetivos para a prevenção de conflitos com potencial para violência armada.

Por sua vez, à medida que a consolidação de uma cultura de prevenção em âmbito global hesitava face às dificuldades de se produzir um consenso universal entre os diversos membros da sociedade internacional, observa-se que a busca por um consenso similar seria reproduzida com maior sucesso em âmbito regional. Barry Buzan e Ole Waever (2003, p.3-5) afirmam que a segurança global, no pós Guerra Fria, apenas poderia ser compreendida [em toda sua extensão], ao realizarmos nossa análise, se levássemos em consideração as interações securitárias regionais. Para estes autores, possíveis ameaças tenderiam a percorrer mais facilmente distâncias menores que longas; logo, em se tratando de conflitos violentos ou potencialmente violentos, mesmos os domésticos, tendem a ter causas e produzir efeitos em âmbito regional e essa tendência de transbordamento dos conflitos internos ou mesmo as ameaças transnacionais, *per se*, produzem os chamados “complexos regionais de segurança”, intensificando a interdependência securitária entre os atores regionais e favorecendo (muitas vezes, exigindo) a busca por soluções concertadas e multilaterais em nível regional, com o desenvolvimento dos supracitados mecanismos regionais de segurança (MRS). (BUZAN e WAEVER, 2001; SWANSTRÖM, 2005).

A exigência de interações constantes entre atores regionais poderia, então, produzir uma “cultura de interação regional”, através da adoção informal de princípios e normas comuns que viabilizariam a busca de soluções pacíficas para problemas comuns (SWANSTRÖM, 2005). A formalização dessa cultura de interação, com a elaboração de estratégias e mecanismos multilaterais para conduzir a ação coletiva regional por vias pacíficas, produziria os chamados regimes regionais de segurança que, em última instância, teriam como objetivo a criação de um consenso a respeito das questões fundamentais que afetam os Estados na região. O desenvolvimento de regimes de segurança, todavia, não garantem que as diferenças entre os atores de uma determinada região serão gradualmente abandonadas ou resolvidas, embora viabilizem a criação de mecanismos que ofereçam alternativas aos conflitos (DALLA COSTA; NEVES, 2006, p.150).

A dificuldade em construir consenso e confiança mútua entre os Estados-membros dessas organizações intergovernamentais (OIG), especialmente em torno do que constitui uma

ameaça e como esta deve ser tratada, persistiria mesmo nestes foros mais restritos, razão pela qual também se desenvolveram experiências sub-regionais, como a Comunidade Econômica dos Estados Africanos Ocidentais (ECOWAS), em 1975, e a Conferência para a coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), em 1980, que se reorganizou com o fim da Guerra Fria e a entrada da África do Sul, passando a se chamar Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); e, mais recentemente, a *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), em 2001, e a União de Nações da América do Sul, UNASUL, em 2008 (DALLA COSTA; NEVES, 2006). Não obstante, apesar da crescente conscientização da comunidade internacional quanto às dinâmicas regionais e transnacionais de um conflito armado e as inúmeras iniciativas adotadas para lidar com as causas e consequências das diversas ligações/relações transfronteiriças<sup>49</sup> envolvidas nele, a capacidade da comunidade internacional em prevenir a difusão de inúmeros conflitos para além de suas fronteiras originais permanece atrelada aos mecanismos de “gestão de conflitos”, que visam, sobretudo, conter e controlar seu efeito sintomático, a violência em si e não suas causas.

Durante a Guerra Fria, os órgãos regionais então atuantes, exerciam primordialmente atividades na área de prevenção (via diplomacia preventiva), com alcance limitado e nos mais variados graus de sucesso. Esta era a menos intrusiva no conjunto das políticas disponíveis; atingindo, pois, relativo consenso como princípio estruturante das atividades securitárias dessas organizações. Na década de 1990, com o término de conflito bipolar, as grandes potências mundiais passam a retirar sua influência “estabilizante” das mais diversas regiões do globo, criando um vácuo de poder que em pouco tempo seria preenchido por uma variedade de conflitos sociais, onde grupos, mobilizados em torno de identidades coletivas, passariam a se enfrentar na busca por uma maior parcela na distribuição de poder dentro da esfera estatal. A mudança na correlação das forças internas em diversos Estados Soberanos, particularmente naqueles que teriam passado por um recente processo de descolonização, após a retirada das pressões e influências externas empreendidas pelas grandes potências sob a lógica da competição bipolar, produziria um número significativo de conflitos internos violentos (RUGUMAMO, 2002).

Passado um primeiro momento de grandes expectativas quanto à manutenção da paz e segurança internacionais, a partir de uma coordenação efetiva de políticas multilaterais sob a

---

<sup>49</sup> A expressão aponta para laços/ligações sociais, econômicas e culturais que conectam Estados, grupos ou movimentos sociais localizados em diferentes países, incoerentes pelas fronteiras modernas. Na região do Chifre da África, em estudo aqui, alguns desses laços são extremamente antigos, pré-coloniais, e não respeitam as fronteiras que separaram tribos ou tribos de seus espaços tradicionais de atividade, como é o caso da pecuária nômade.

liderança das Nações Unidas, viriam à tona as profundas dificuldades dessa organização em responder com efetividade à emergência de inúmeros conflitos intraestatais, o que impulsionaria seus principais membros a reduzirem significativamente os recursos nacionais destinados às atividades da Organização. A ONU, desgastada por uma série de operações mal sucedidas e de sucesso limitado, passaria a priorizar as ações preventivas, em especial àquelas conduzidas por órgãos regionais dentro de seu âmbito de ação. Tanto seu discurso quanto suas atividades direcionariam considerável ênfase ao concerto regional, repassando assim os custos de processos de pacificação e estabilização para órgãos cuja estrutura teoricamente lhes permitiria agir com maior habilidade, conhecimento e legitimidade em dada região. Um novo paradigma de segurança internacional parece emergir nesse momento, em que regiões e sub-regiões aceitariam a corresponsabilidade para lidar com problemas securitários, dividindo o fardo político entre eles e, assim, diluindo a responsabilidade central das Nações Unidas nesse aspecto. A agenda, proposta por esse novo paradigma, seria sustentada e promovida principalmente pelos Estados Unidos, como evidenciou seu apoio a uma maior “Identidade Defensiva Europeia” em oposição a uma “Identidade Transatlântica”, que teria emergido no âmbito da OTAN; e sua proposta para criação da *African Crisis Response Initiative* (ACRI), uma força de contingência e resposta rápida, que poderia ser rapidamente mobilizada sob os auspícios da ONU e da OUA, levando a cabo operações de manutenção da paz e assistência humanitária (RUGUMAMO, 2002, p.7).

O movimento de regionalização dos mecanismos de prevenção e resolução de conflitos não transcorreria, contudo, sem enfrentar sérias dificuldades, tanto políticas quanto econômicas, quando se entende que grande parte desses órgãos regionais e sub-regionais dispunha de recursos materiais e financeiros limitados, raramente desfrutando de solida coesão política; e, portanto, podendo ou não conduzir com efetividade operações de prevenção, manutenção ou construção da paz, como demonstram as operações *ad hoc* empreendidas pela *Economic Community of West African States*<sup>50</sup> (ECOWAS) em Serra Leoa e pela *Southern African Development Community*<sup>51</sup> (SADC) na República Democrática do Congo (RDC) (RUGUMAMO, 2002:8). A possibilidade de repassar o problema àqueles que de fato são afetados por ele, revela outra dificuldade: a presença, ou falta, de interesses (e vontade política) dos atores possivelmente envolvidos na condução das operações –

<sup>50</sup> Criada em 1975, esta organização liga todos os Estados costeiros ocidentais da Nigéria à Mauritânia, incluindo mais três Estados interligados, Mali, Níger e Burkina Faso, somando 16 países membros ao todo.

<sup>51</sup> Criada em 1992, em substituição à *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), era composta inicialmente por Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Swaziland, Tanzania, Zâmbia e Zimbábue. E a partir de 1994, passaria a ser integrada também pela África do Sul.

estendidas do curto ao longo-prazo – na expectativa de obter soluções permanentes (RUGUMANO, 2002).

### **2.3.1 A regionalização dos mecanismos de gestão de crises e conflitos na África**

A África, considerando as peculiaridades securitárias inerentes as estruturas políticas que predominam no continente, assumiria um pesado fardo na implementação desse novo paradigma internacional de gestão de crises, uma vez que a efetividade de qualquer organização intergovernamental, seja regional ou sub-regional, depende fundamentalmente da efetividade de seus Estados membros; e, no caso da África, Zartman (2003) aponta que a grande maioria de seus conflitos teria origem justamente no processo de colapsamento da autoridade central organizada. Com efeito, os conflitos contemporâneos que tem se desenvolvido no continente apresentariam especificidades desafiadoras às iniciativas de gestão coletiva dos mesmos, duas em particular merecem atenção: primeiramente, sua origem no “colapso” dos estados pós-coloniais; e segundo, como agravante, a tendência dos conflitos iniciais se desenvolverem em clusters regionais. O primeiro seria causa estrutural do segundo, uma vez que o fraco controle estatal sobre o território nacional permite que o conflito flua para além das fronteiras convencionadas durante a período colonial, envolvendo uma série de atores locais, regionais e transnacionais em uma intensa disputa pelo equilíbrio de forças no controle regional (ZARTMAN, 2003, p.81-82). Buzan e Waever (2003) parecem concordar implicitamente com essa afirmação, concluindo que a maioria dos problemas securitários da África poderiam ser traçados à sua origem no fracasso do estado pós-colonial. Segundo estes autores, o enfraquecimento estatal – fruto de um malfadado transplante do modelo estatal europeu sobre entidades políticas largamente descentralizadas – preservou a influência de uma variedade de atores não estatais como fontes de autoridade política e social e, inclusive, nas atividades econômicas.

De alguma forma, essas entidades étnicas e baseadas em parentescos são transições de arranjos sociais nativos do período pré-colonial. No entanto, por que esses arranjos tradicionais foram tão extensivamente alterados e interrompidos tanto pelas experiências coloniais quanto pós-coloniais (Oliver; Atmore, 1994), eles são mais adequadamente referidos como pós-tradicionais. O passado colonial não é reversível na África, mas suas instituições e processos não foram eliminados. (BUZAN; WAEVER, 2003:220).

Os mesmos autores rejeitam a visão de que o problema central do continente africano seja a falta de desenvolvimento econômico, alegando que as visões políticas e econômicas não poderiam ser separadas. Os fracassos políticos e econômicos da África estão estritamente relacionados e apenas o desenvolvimento econômico, sem uma necessária contrapartida no desenvolvimento político-institucional, não seria capaz de quebrar o ciclo de violência endógena que se espalha pelo continente e dele para o mundo. Estruturas políticas fortes, ou pelo menos sólidas, não poderiam ser tomadas como condição suficiente para o desenvolvimento econômico, mas certamente representam uma condição necessária (Ibidem). Assim sendo, não é coincidência que atores regionais e sub-regionais, inicialmente voltados para arranjos que fomentassem a cooperação econômica, tenham iniciado processos de institucionalização de mecanismos de prevenção e resolução de conflitos para os seus respectivos âmbitos de atuação, como ECOWAS, SADC e IGAD (RUGUMANO, 2002; ZARTMAN, 2003). A especialização destes atores regionais e sub-regionais em atividades de diplomacia preventiva e gestão de conflitos facilitariam a transferência de responsabilidade de um âmbito global, liderado pelas potências ocidentais, para o âmbito regional, sob o slogan “*African solutions for African problems*” (ou seja, soluções africanas para problemas africanos).

#### **2.4 A Prevenção como um novo *framework* de ação**

O novo “framework de prevenção” que desde os anos 1990 vinha sendo formulado nos fóruns internacionais, ganharia corpo com a operacionalização do RdP. Essencialmente, o relatório logrou configurar um caso moral para um maior engajamento regulatório e para a intervenção consensual no processo político doméstico de países não-ocidentais. O continuum de intervenção proposto pelo RdP, ao ser reformulado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, no relatório “*Implementing the Responsibility to Protect*”, publicado em janeiro de 2009, indicaria que poucas áreas dos processos domésticos de formulação política estariam excluídos do escrutínio internacional, em particular depois que ficou estabelecido o dever da comunidade internacional em assistir Estados potencialmente “fracos” ou “falindo” em arcar com suas responsabilidades de prevenir a incidência de “atrocidades em massas”. O gradativo abandono do discurso intervencionista militar pelas potências ocidentais, que passaram a privilegiar as formas de intervenção mais indiretas dos mecanismos de prevenção de conflitos, seria encorajado tanto em função dos problemas

políticos atrelados ao reconhecimento de responsabilidade das potenciais ocidentais na Guerra Global contra o Terror (GGcT), como também, pela invasão e ocupação do Iraque, dado o acirramento do debate internacional que tencionava o direito dos Estados Unidos e aliados em intervirem militarmente naquele país. Os Estados Unidos, por sua vez, empreenderiam consideráveis esforços em promover este novo framework de regulação internacional, especialmente em relação à África Subsaariana e a reformulada União Africana, incentivando o incremento da capacidade regional em lidar com estas questões, particularmente através do financiamento e treinamento de tropas a serem enviadas em operações de paz (CHANDLER, 2009, p. 128-29).

Antes de descrever como a sociedade internacional, no âmbito das Nações Unidas e demais organizações regionais e sub-regionais, vem buscando operacionalizar esse framework, três observações importantes precisam ser feitas: em primeiro lugar, sua funcionalidade não visa enfraquecer a soberania estatal e sim fortalecê-la, ao assistir determinado Estado no cumprimento de suas responsabilidades, em particular aquelas relevantes para a prevenção de atrocidades em massa; em segundo, o alvo das políticas imbuídas nesse novo quadro regulatório serão aqueles Estados “frágeis” ou “falindo” em termos de capacidade institucional, dirigindo-se, fundamentalmente, aos Estados não-ocidentais e pós-coloniais; e, em terceiro lugar, é importante ressaltar que a terapia aqui proposta converge com aquelas apontadas pela CCPDC (1997) e ICISS (2001), ainda que de forma limitada, ao priorizar as práticas de *statebuilding*<sup>52</sup> e *peacebuilding*<sup>53</sup>, ambas sendo mais efetivas quando levadas a diante por “atores locais” com o suporte, complementar, da comunidade internacional.

#### **2.4.1 Quando ocorre: do alerta preventivo a uma resposta oportuna**

A prevenção ocorre nos primeiros estágios de um processo que conduz a intervenção sobre determinado conflito para transformá-lo positivamente, como propõe o paradigma dominante de *peacebuilding*. Para que a prevenção de conflitos seja efetiva, entretanto, três condições essenciais devem ser preenchidas: i) é preciso que se tenha um conhecimento apropriado da fragilidade da situação e dos riscos associados a ela, o “alerta preventivo”; ii)

---

<sup>52</sup> “As estratégias internacionais de *statebuilding* se baseiam na premissa de que sem instituições estatais não é possível organizar a reconstrução social, prestação de serviços, desenvolvimento econômico e o Estado de Direito.” Estas práticas buscam a consolidação da “Paz Liberal”, parcialmente embasada na tese de que Estados liberais seriam mais pacíficos, tanto em suas relações internas quanto externas. Logo, a solução para as instabilidades políticas observadas em Estados “fracos” ou “falidos” estaria na introdução destes a um modelo de livre mercado e de democracia liberal (AGUIRRE e VAN DER BORGH, 2012, p.14).

<sup>53</sup> Ver nota 20.

deve-se então compreender quais medidas políticas disponíveis seriam capazes de influir positivamente sobre a situação, a chamada “caixa de ferramentas preventivas”<sup>54</sup>; e iii) em todos os casos, para que o alerta preventivo possa ser traduzido em uma resposta apropriada, em tempo hábil para ser efetiva, é necessário que exista a vontade de aplicar as medidas indicadas, ou seja, que haja a necessária “vontade política” (ICISS, 2001, p.20).

A primeira dessas condições será especialmente relevante para determinar os próximos passos no processo de prevenção, modelado a partir da coleta de dados e de sua análise gerencial. Logo, a necessidade de aperfeiçoar o atual processo de gerenciamento de dados a fim de possibilitar a aplicação de medidas preventivas nos estágios iniciais de uma crise, e não apenas reagindo à medida que esta evolui, levaria a comunidade internacional a empreender consideráveis esforços para desenvolver sistemas de informação e análise sobre zonas de crise que possam ajudar na elaboração de possíveis estratégias como resposta a emergência destas situações, os chamados Sistemas de Alerta Preventivo<sup>55</sup> (SAPs) (FISAS, 2006, p.144-45, 165). Inicialmente, os sistemas de alerta preventivo foram desenvolvidos a fim de detectar possíveis desastres naturais (terremotos, secas, inundações, etc.) e prevenir as populações que seriam afetadas por eles, ou então para detectar e prevenir ataques nucleares, construindo-se uma complexa rede de detecção apoiada por satélites militares. A partir dos anos 1970 e 1980, as temáticas abordadas pelos sistemas de alerta preventivo foram se ampliando, em paralelo a evolução do conceito de segurança, ao extravasar sua relação essencialmente militar, para ser aplicado também às estratégias políticas, culturais, econômicas e ecológicas, entre outras. Assim, os SAPs passariam a ser orientados não apenas àquelas estratégias de vigilância militar clássica (quanto a manobras e movimentos anormais de tropas, deslocamento de armamentos, controle do comércio de armas, verificação de acordos de cessar-fogo e etc.), como também àquelas estratégias que tomam por base os fatores que criam “insegurança, tensão e conflito”, a fim de identificar todas as condições, padrões e variáveis que afetam a segurança e o bem-estar das populações (Ibid., p.166).<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> O relatório *The Responsibility to Protect* da ICISS utiliza o termo “*preventive toolbox*” (ICISS, 2001, p.20).

<sup>55</sup> Tradução nossa para a expressão “*Early Warning Systems*” (EWS), adotado pela literatura internacional.

<sup>56</sup> Nos sistemas de alerta preventivo, encapsulados pelos mecanismos internacionais de prevenção e gestão de conflitos, o monitoramento de áreas específicas, em que há potencial para incidência de conflitos políticos violentos, envolve fundamentalmente duas tarefas: em primeiro lugar, é preciso identificar o tipo de conflito e onde estes, considerados potencialmente violentos, estão localizados; e, em segundo, será necessário monitorar e avaliar constantemente o progresso dos mesmos, a fim de verificar quão perto se encontram estes conflitos das vias armadas (MIALL et al., 2005, p.128). Tais sistemas tendem a considerar dois tipos de variáveis: as variáveis dependentes, considerando aqueles fatores que aceleram as dinâmicas conflitivas, e as variáveis independentes, ou históricas, determinadas pelas condições contextuais. O propósito da análise serão então avaliar as possíveis conexões entre os fatores dinâmicos ou as causas precipitantes de um conflito, que tendem a se desenvolver no curto prazo, e as variáveis históricas, refletindo sobre o impacto

Os sistemas de alerta preventivo se encontram divididos em três fases: a coleta de informações, o processamento e análise destas informações e, por fim, a tradução dos resultados da análise em uma ação preventiva. E, conquanto a primeira fase não se encontre limitada pela quantidade de dados disponíveis (ONU, 1995, 2001, 2009, 2010; ICISS, 2001), os limites desses sistemas serão configurados pelas duas fases seguintes, uma vez que nem o processamento dos dados ocorre de forma regular e sistemática, nem suas análises poderão vir a ser traduzidas em ações condizentes com as informações previamente obtidas. Em 2001, quando publicou seu relatório, os integrantes da ICISS observaram que, apesar do amplo número de atores engajados na coleta de informações relacionadas a crises humanitárias e conflitos sociais<sup>57</sup>, a qualidade das informações obtidas variava e a coordenação entre os grupos exercendo essas atividades era na melhor das hipóteses rudimentar, enquanto, em outros casos, seria praticamente inexistente (ICISS, 2001, p.21). Mesmo as agências especializadas das Nações Unidas e ONGs de desenvolvimento, que possuem a vantagem de uma presença de base<sup>58</sup> em países de maior instabilidade social, teriam suas atividades prejudicadas pela falta de recursos humanos, expertise e, particularmente, de um mandato para prover informações confiáveis e precisas de forma antecipada. Em fins da década de 1990, porém, apareceriam novas ONGs especializadas na coleta e análise acerca de tensões sociais que possam produzir conflitos políticos violentos ou graves violações aos direitos humanos, a fim de monitorar e sinalizar a emergência de possíveis crises, como o *International Crisis Group* (ICG), ou outras que reformularam suas atividades para se especializarem também neste campo de atuação, como a Anistia Internacional ou a *Human Rights Watch* (HRW) (Ibidem).

Não obstante, a coleta e análise de dados relacionados às situações de risco representam, em geral, um problema técnico, que deverá ser superado no âmbito institucional

---

desta conexão no curso dos acontecimentos (FISAS, 2006. P. 168-9). No contexto atual das “novas guerras”, e considerando o foco central das “atrocidades em massa” no framework de prevenção discutido por este trabalho, merece destaque o trabalho de Ted Gurr (1998), cujo Projeto Minorias em Risco (“*Minorities at Risk*”), tomando por base as rebeliões etnopolíticas, buscou identificar três fatores que afetavam a propensão de um grupo comunal a se rebelar: incentivos coletivos, capacidade para ação conjunta e oportunidades externas. O projeto permitiria a categorização de diversos grupos minoritários de acordo com o grau de risco associado a sua propensão à violência armada, em que aqueles categorizados por um risco elevado apresentam alto grau de capacidades, oportunidades e incentivos para se rebelarem (MIALL et al., 2005, p.128).

<sup>57</sup> Incluindo embaixadas e agências de inteligência, as forças de manutenção da paz das Nações Unidas, ONGs de assistência humanitária e desenvolvimento, em especial o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), grupos de direitos humanos nacionais e internacionais, grupos religiosos, acadêmicos e organizações midiáticas (Ibidem).

<sup>58</sup> A expressão “presença de base” é uma tradução livre do termo “*grass-roots presence*” (ICISS, 2001, p.21), que aponta para a presença dessas organizações entre as bases mais populares (comunitárias) das sociedades-alvo.

de organizações especializadas, em particular no aperfeiçoamento do aparato institucional das Nações Unidas, que tem buscado desempenhar um papel centralizador para estas atividades. A forma como estas informações serão usadas, por sua vez, dependendo dos fatores institucionais e políticos sob os quais serão consideradas, determinará a distância entre a emissão do alerta e a resposta preventiva. Os relatórios da ICISS em 2001 (p.21-2) e dos Secretários-Gerais das Nações Unidas no mesmo ano, por Kofi Annan, e em anos recentes (ONU, 2009, 2010, 2011 e 2012), por Ban Ki-moon, apontam que uma forma de incrementar os SAPs, aproximando as distâncias entre o alerta e a resposta oportuna, estaria na maior integração dos atores regionais e sub-regionais a estes processos. Na visão destes relatórios, boa parte dos quais adotam a linguagem do RdP, esses atores se encontrariam em melhor posição para avaliar as dinâmicas locais, recomendando, em seguida, que a comunidade internacional colocasse à disposição dos mesmos os recursos necessários para construir e aperfeiçoar as capacidades de organizações regionais e sub-regionais no desenvolvimento de iniciativas efetivas para prevenção de conflitos, particularmente em suas operações de intervenção e atividades de manutenção e imposição da paz.

Em geral, ainda que possamos considerar a dificuldade de se obter informações confiáveis em certas situações, em que instituições estatais e não estatais procuram se fechar ao escrutínio externo<sup>59</sup>, muitas vezes será o excesso de informações que prejudicará a sua análise na fase seguinte, em que pesa consideravelmente a legitimidade atribuída as suas fontes (oficiais ou extra-oficiais). E, independente da quantidade de informações obtidas, a fase de análise estará sempre sujeita à interpretação interessada daqueles que a executam, o que poderá resultar em novos constrangimentos às medidas preventivas orientadas por ela, caso o conselho seja favorável a limitar a ação interventora nesse campo (FISAS, 2006, p.169).

A **Tabela 2** buscará sintetizar os atuais esforços de prevenção de conflitos em âmbito internacional, regional, sub-regional e local, buscando como propôs o relatório de 2010, “*Early warning, assessment and the responsibility to protect*”, utilizar a lente analítica do RdP com seu foco na prevenção aos crimes atrozes, para avaliar aquelas situações mais propensas a degenerarem para a violência em larga escala. Salienta-se, porém, que apesar da difusa integração dos três setores em iniciativas de *peacebuilding* pós-conflito, em termos de

---

<sup>59</sup> Um problema que a comunidade internacional encontrou em diversas situações recentes, como àquelas que se sucederam ou sucedem na República Democrática do Congo (antigo Zaire), em Ruanda e amplas zonas do Sudão (FISAS, 2006, p.169).

prevenção, as atividades de diplomacia multissetorial, em que os três setores operam em conjunto, de forma integrada e coordenada, ainda são raras.

**Tabela 2: “Framework de Prevenção”<sup>60</sup>**

Diplomacia Preventiva	Atores	Estratégias	Ferramentas	Fracasso	Sucesso
Track I	Líderes políticos ou militares como mediadores e/ou representantes das partes em conflito.	Prevenção Operacional (conflito-específica ou dependente) Conflitos etno-políticos: Orientadas particularmente à construção de confiança entre as partes e às medidas de power sharing (desenvolvimento institucional)	De medidas oficiais e coercitivas, como sanções, arbitragem, mediação coercitiva, deslocamento preventivo de tropas ou a criação de zonas desmilitarizadas, até medidas não coercitivas como facilitação, negociação, mediação, missões de averiguação e “bons ofícios”.	Escalada para/de violência em massa	A violência em massa é evitada ou contida
Track II	De indivíduos privados, acadêmicos, profissionais, mediadores civis e diplomacia cidadã, até organizações não-governamentais locais e internacionais, envolvidas em atividades de resolução de conflitos		Medidas não-oficiais e não-coercitivas, principalmente facilitação e processos de consulta na forma de workshops para solução de problemas e mesas redondas.	Prolongamento do Conflito	Resolução do Conflito
Track III	De organizações de base locais até agências de desenvolvimento locais e internacionais, organizações de direitos humanos e assistência humanitária.	Prevenção Estrutural (conflito independente) Conflitos etno-políticos: Orientadas particularmente à promoção do crescimento econômico, respeito aos direitos humanos e pluralismo social, através da minimização de diferenças nacionais	Construção de capacidades, trabalho tra. matológico, treinamento de base/comunitário, atividades de desenvolvimento e promoção dos direitos humanos.	Situação propensa ao conflito armado / conflito não-transformado	Transformação pacífica do conflito

<sup>60</sup> Esta tabela usa como referência os trabalhos de REMANN (2001), LUND (1997; apud FISAS, 2006) e MIALI et al. (2005).

### 3 A “NOVA GUERRA” NO DARFUR

Dois processos paralelos e antagônicos começam a se desenhar no final dos anos 1980 e no decorrer da década de 1990. Por um lado, temos a globalização econômica, (ou mundialização econômica), que nos remete à intensificação de um processo de integração dos mercados ao redor do mundo e à conformação de um único mercado, através de alianças, integrações, associações, etc., em movimentos constantes de fusão; por outro lado, observamos a gradativa fragmentação geopolítica de uma ordem mundial baseada em um sistema bipolar, emergindo por toda a parte um processo de fissão em Estados e comunidades antes integradas pela mobilização ideológica (FISAS, 2006, p. 41). O “novo nacionalismo” viria substituir a ideológica como cerne de coesão social, despertando movimentos por maior autonomia política, maior capacidade de autogoverno ou ainda por uma soberania maior atrelada a fatores culturais, como à religião e à língua. Movimentos como estes puderam ser observados em diversas regiões, como na Rússia, Iugoslávia, Checoslováquia e no México (Chiapas), mas foram ainda mais frequentes na Ásia e na África, regiões em que ainda podíamos encontrar inúmeras populações sob o julgo de governos despóticos. Para Régis Debray (1996; apud FISAS, 2006, p. 42), no entanto, os dois processos seriam complementares, à medida que a mundialização econômica e financeira viria acompanhada em todo mundo por uma “tribalização cultural e política”, entendendo que, quando um povo perde seu referencial tradicional, tenderia a buscá-lo mais fortemente no passado.

No Continente Africano, o fim da Guerra Fria traria significantes mudanças na distribuição de poder entre os diversos atores que concorriam entre si no cenário político-militar e econômico. O primeiro efeito viria com a perda de importância estratégica do continente para as superpotências, que ao longo das últimas décadas haviam apoiado regimes ditatoriais (ou seus adversários) para conter ou desestabilizar uma a outra, engajando-se em conflitos indiretos, as chamadas “*proxy wars*”, e assim exportando o conflito ideológico para as periferias do sistema, de forma a afastar as possibilidades de um confronto direto. Logo, a retirada de apoio dos EUA e URSS para esses regimes, com um destaque especial para a ajuda militar, abriria um vácuo de poder em inúmeras regiões, facilitando a emergência de novos atores e movimentos opositores (FISAS, 2006; KURZ, 2007).

A desestabilização dos antigos regimes que dominavam vastas regiões do continente levaria ao colapso da ordem política interna em diversos Estados, aprofundando problemas

estruturais em sociedades já bastante oprimidas, carentes dos recursos mais básicos, e gerando em poucos anos algumas das mais graves crises humanitárias do século XX. Paralelamente, intensificava-se o movimento de globalização econômica e financeira, impulsionado pelas teorias neoliberais de livre-mercado e por Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) passando a desfrutar de grande liberdade nas condições que poderiam impor aos países em desenvolvimento, um processo que – sem limitações à sua prática – acabou impondo pesados encargos às combalidas economias de muitos Estados africanos (KEEN, 2005; apud KURZ, 2007).

Com o colapso do grande império militar Soviético, os mercados internacionais de armas e equipamentos militares foram inundados por uma vasta quantidade de mercadorias, à medida que comerciantes de armas ucranianos, russos e romenos passavam a contribuir ativamente para manter governos africanos e grupos rebeldes bem supridos em armas e munições. O continente Africano logo se transformaria em um vasto mercado para comercialização de armas, particularmente para as armas pequenas e leves (SALW, sigla em inglês) e o fácil acesso a elas agiria como um elemento facilitador aos diversos conflitos internos eclodindo em todas as sub-regiões da África, alguns de violência sem precedentes (Nigéria, Serra Leoa, Ruanda e DRC) (KURZ, 2007). O imediato acesso às armas tornaria a opção pelo conflito armado uma escolha mais viável em um ambiente permissivo e a insegurança provocada por essa disponibilidade a faria ainda mais atraente, incentivando uma crescente proliferação de grupos armados, a maioria compostos originalmente por civis.<sup>61</sup>

Outro fator que coloca a globalização como complementar ao processo de fragmentação política e social das sociedades africanas está no comércio internacional das *commodities* de alto valor agregado, como pedras preciosas e a jazidas de petróleo, ambas as mercadorias já tradicionais fontes de receita para a compra de armas e equipamentos militares, podendo até mesmo funcionar como a própria moeda de troca. Esse é o caso dos conhecidos “diamantes de sangue” ou “de conflito” que financiaram as guerras na Angola, DRC, Libéria e Serra Leoa (KURZ, 2007; KAHANER, 2007). O incremento dessas atividades produz dois graves efeitos: em primeiro lugar, tende a impulsionar grupos sociais – insatisfeitos com seus governos – a engajarem-se em atividades insurgentes; e em segundo, enfraquece gradativamente o aparato estatal ao fomentar laços entre governos corruptos e companhias multinacionais ou redes de negócios globais semi-legais; aumentando ainda mais

---

<sup>61</sup> Ver também *Small Arms Survey, Sudan Issue Briefs* No. 6 e 15.

a vulnerabilidade do Estado à eclosão de conflitos armados (RENO, 1999; apud KURZ, 2007, p.9).

Como discutimos anteriormente, estes desenvolvimentos em nível internacional adicionariam importantes variáveis precipitantes, ou dinâmicas, ao espaço de conflito, proporcionando oportunidade não apenas para sua erupção, como também para seu prolongamento no tempo e espaço. No entanto, será nos âmbito regional, nacional e local que as causas profundas e dinâmicas dos conflitos contemporâneos serão tão mais relevantes, quanto menos aparentes. É sob esta consideração que desenvolveremos o terceiro capítulo, embasado no *framework* para análise de conflitos intraestatais proposto por Hugh Miall, Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse (2005), que associa os fatores de risco a três níveis: (1) nível-estatal, (2) nível de conflito-grupal e (3) nível regional. Este *framework*, por seu turno, que identificava sete fatores de risco que se correlacionam em rebeliões etnopolíticas, segundo Ted Gurr (1998), e poderiam ser considerados a cada nível. Assim, a primeira seção desse capítulo busca analisar o espaço regional, ou a região subjacente ao “espaço de conflito” (ex. Sudão), bem como os incentivos externos oferecidos as partes beligerantes. A seguir, a segunda seção se concentrará no espaço estatal, concentrando-se em dois amplos aspectos: primeiro, analisando a história de repressão estatal e a perda de autonomia política e, segundo, a repressão estatal ativa, econômica e política, de determinado(s) grupo(s). A terceira seção, por fim, enfatizará as relações em âmbito local (ou seja, o Darfur), observando tanto as relações intra-grupo, quanto a extensão da mobilização militante de cada grupo. Esta última seção, contudo, faz um esforço subsequente em analisar como sucede o processo política que visa encontrar uma solução política para a “nova guerra” sudanesa, com base nas dinâmicas analisadas até então (MIALL et al., 2005, p.136). A quarta seção, por sua vez, traz considerações parciais a respeito do caso estudado, buscando tanto nas seções anteriores, quanto nos capítulos que precederam este, observar como o novo “framework de prevenção”, que coloca maior responsabilidade sobre o Estado e sobre as organizações regionais no tocante ao processo de estabilização da ordem interna (*statebuilding*) e construção da paz (*peacebuilding*). O caso do Darfur permanece sendo um exemplo paradigmático de atuação das potências internacionais quando não há um real interesse em intervir diretamente sobre o conflito em vigor.

### 3.1. O Leste da África e o Sudão: o contexto sistêmico da violência armada

Após um prolongado processo de descolonização, a região hoje conhecida como o Chifre da África, começou como um espaço de integração entre Djibuti, Etiópia e Somália, que passaram a compor a Autoridade Intergovernamental em Desenvolvimento (IGAD, sigla em inglês). Com o tempo, a intensificação das secas e do processo de desertificação da área durante os anos 1980 levaram os Estados do Quênia, Sudão e Uganda a se integrarem à organização<sup>62</sup>. Os efeitos causados pelas mudanças climáticas na região impulsionaram os seis países a compor um acordo estabelecendo a Autoridade Intergovernamental em Seca e Desertificação (IGADD, sigla em inglês), em 1986 (Wasara, 2002, p.43). As relações entre estes Estados, no entanto, sempre flutuaram entre extremos de cooperação e conflito, e a organização fundada por eles – tão frágil quanto os Estados que a compõe – passa a exercer primordialmente as funções de agente conciliatório, formando um tipo de fórum securitário, ainda que suas tentativas de encontrar soluções aos conflitos no Sudão e na Somália não tenham logrado sucesso considerável (BUZAN e WAEVER, 2003, p.243).

As atividades da IGAD, porém, tornaram-se ainda mais complicadas pela dinâmica que se estabeleceria entre os atores regionais com o fim da rivalidade entre as superpotências, ao deixar um vácuo de poder na região do Chifre, que os poderes regionais buscariam preencher rapidamente, ampliando sua influência para além das fronteiras de seus países. A perseguição desse tipo de interesse nacional os levaria a incentivar os movimentos dissidentes nos Estados fronteiriços, frequentemente abrigando e apoiando movimentos insurgentes que atuavam, ou atuam, em países vizinhos.

No Chifre da África, além dos modernos conflitos inter e intraestatais, também existem antigas e tradicionais disputas locais entre tribos sedentárias e agricultoras, normalmente Negro-Africanas e Cristãs, e as tribos nômades pastoris, em sua maioria composta por Árabes Muçulmanos, em constante competição pelos escassos recursos naturais da região, o que seria particularmente visível na guerra civil sudanesa, entre o Governo de Cartum e o SPLA/M<sup>63</sup> (Ibid., p. 241). Ambas as partes optaram por explorar as tradicionais

---

<sup>62</sup> Atualmente os seguintes países formam a região do Chifre da África: Somália, Uganda, Quênia, Etiópia, Eritreia, Sudão e Sudão do Sul. Conflitos regionais, no entanto, não permanecem restritos a essa região, transbordando para o Norte da África e por toda região Central.

<sup>63</sup> O SPLA/M (Sudan People Liberation Movement/Army) foi formado em 1983, em resposta a quebra do Acordo de Addis Ababa de 1972, que marcara o fim da primeira guerra civil do país. Com a liderança de John Garang, o movimento de rebelião armada do Sul ganharia um braço político e proporções nacionais, promovendo o conceito de um “Novo Sudão” – um Estado secular que proveria justiça social, política e econômica a todas as comunidades – e não somente uma busca estrita pela independência do Sul. Em 1991, o

tensões existentes para engrossar suas fileiras, incorporando tribos rivais às suas forças ou apenas treinando-os e armando-os para em seguida apoiar a formação de grupos armados em diversas regiões estratégicas, usando-os como *proxy*<sup>64</sup> em suas lutas, o que favoreceria a proliferação de grupos armados, milícias, grupos paramilitares e forças de defesa local, cuja grande maioria dos componentes eram civis. Esta prática tenderia a acirrar ainda mais as tensões pré-existentes entre diversos grupos sociais, o que transformaria a violência cometida entre eles em violência tribal (ou étnica), mascarando suas causas políticas (WASARA, 2002). Táticas como essas, em que líderes regionais travam conflitos diretos pelo uso de *proxies*, poupando suas forças e imiscuindo-se de seus resultados brutais (massacres, estupros, sequestros, pilhagens e etc.), são comumente exploradas por partes em conflito no Chifre da África, contribuindo em grande medida para a militarização das sociedades que habitam seus territórios. Todavia, o uso de *proxies* seria realmente consolidado a partir das investidas locais da Legião Islâmica, de Muammar al-Khadafi, que cooptou muitos de seus membros no Darfur e Chade, em prol da formação de um grande império islâmico, intensificando tensões locais entre árabes e negros africanos e, paralelamente, garantindo um suprimento contínuo de armas para a região.

Os conflitos regionais possuem algumas características comuns entre eles, a maioria tem suas origens no subdesenvolvimento econômico, problemas ambientais, sistemas políticos repressivos, competição por recursos naturais e intervenções externas (Ibid., p.43). Em algumas guerras civis prolongadas, esses fatores contribuíram para a conformação de agendas secessionistas, como no Sudão (a partir de 1956), na Etiópia (de 1961 a 1991, com a secessão da Eritréia em 1993) e na Somália, que começou em 1991 e continua até hoje, com dois territórios já auto-declarados independentes, *Somaliland* e *Puntland*. Os mesmos fatores também estiveram presentes nas disputas por fronteiras e territórios entre Somália e Etiópia, de 1977 e 1978 (com escaramuças esporádicas até 2002), e entre Etiópia e Eritréia, de 1998 a 2000, devido a divergências na demarcação de suas fronteiras. E, como já comentamos, levaram Estados vizinhos a apoiarem movimentos insurgentes uns nos outros, esperando desestabilizar ou enfraquecer o adversário com suas intervenções, uma prática

---

movimento se dividiria e outro grupo, liderado por Riak Machar e Lam Akol, passaria a defender a independência e criação de um novo Estado, o Sudão do Sul.

<sup>64</sup> No Continente Africano os termos “*proxy*” e “*surrogate*”, segundo o Maj. Shawn T. Cochran, seriam amplamente intercambiáveis: uma força delegada (ou de *proxy*) é uma organização que serve às necessidades e interesses de um ator secundário – o patrocinador – através do emprego de poder militar em lugar das forças do próprio patrocinador. Implícita nessa definição está a necessidade que o patrocinador funde, equipe, treine ou dê qualquer outro tipo de suporte à força delegada. O patrocinador também deve exercer no mínimo alguma forma de controle ou influência sobre a força em questão (COCHRAN, 2010).

desempenhada por diversas vezes entre Somália e Etiópia, Eritreia e Etiópia, Sudão e Uganda, Sudão e Eritreia, e Sudão e Etiópia; atualmente a mesmas dinâmicas podem ser percebidas também entre o Chade, o Sudão e a República Centro Africana (CAR, em inglês), que formam entre eles um complexo de conflito regional<sup>65</sup> cada vez mais aprofundado à medida que o conflito civil no Sudão transborda através de suas fronteiras, produzindo instabilidades semelhantes nos dois países vizinhos. Não obstante, os Estados regionais não seriam os únicos a apoiarem movimentos insurgentes em outros países, visando alavancar interesses nacionais, o mesmo seria feito constantemente pelas superpotências durante o conflito bipolar, e continuaria na década de 1990, com o apoio dos Estados Unidos às ofensivas insurgentes contra Cartum, e àqueles que financiavam grupos insurgentes na Etiópia, Eritreia e Uganda. A combinação de guerra e fome emergindo destes conflitos provocaria a morte e o deslocamento de milhões de pessoas; apenas no Sudão – antes do conflito no Darfur despertar a atenção internacional – a longa guerra civil já teria produzido cerca de 2 milhões de mortos e 5 milhões de deslocados. Com as erupções de novos conflitos armados tanto no Darfur quanto nas Montanhas de Nuba, a oeste e ao Sul de Cartum, respectivamente, esses números elevar-se-iam com rapidez<sup>66</sup>.

Apesar da crescente conscientização da comunidade internacional quanto às dinâmicas regionais e transnacionais de um conflito e as inúmeras iniciativas produzidas para lidar com as causas e consequências dos diversos *links* transfronteiriços<sup>67</sup> envolvidos nele, a capacidade da comunidade internacional em prevenir a difusão de inúmeros conflitos para além de suas fronteiras originais tem sido largamente testada. Quando analisamos o caso do Sudão, um país convulsionado por várias décadas de lutas internas, localizado em uma das regiões mais frágeis do mundo tanto política quanto economicamente, como o Chifre da África, essas dinâmicas geradas pelo início e prolongamento de um conflito, que se interpelam em diversos

---

<sup>65</sup> Complexos de Conflitos Regionais ou *Regional Conflict Complex* (RCC), envolvem situações em que países vizinhos, passando por conflitos internos ou interestatais, que ocorrem lado a lado, apresentam significativas ligações entre eles. Essas ligações que provocam o transbordamento dos conflitos no Chade, República Centro-Africana e Sudão de um para os outros, incluem as redes de comércio (principalmente de armas), laços étnicos através das fronteiras traçadas durante o período colonial e alianças militares (KURZ, 2007, p. 5).

<sup>66</sup> Em Darfur, desde 2003, estima-se que mais de 400.000 pessoas morreram em função do conflito armado na região e, aproximadamente, 2,7 milhões de pessoas estejam deslocadas internamente. Esses dados, porém, podem estar defasados, uma vez que o Governo do Sudão têm dificultado a busca por estimativas mais precisas e garante que o número de mortos seria bem menor.

<sup>67</sup> O termo em questão aponta para laços/ligações sociais, econômicas e culturais que conectam Estados, grupos ou movimentos sociais localizados em diferentes países, incontinentes pelas fronteiras modernas. Na região do Chifre da África, em estudo aqui, alguns desses laços são extremamente antigos, pré-coloniais, e não respeitam as fronteiras que separaram tribo ou tribos de seus espaços tradicionais de atividade, como é o caso da pecuária nômade.

níveis de causalidade (global, regional, nacional e local), ganham importância impar para aqueles que buscam apresentar soluções sólidas e sustentáveis aos problemas que por décadas têm impedido a consolidação da paz, principalmente neste Estado, hoje dividido em dois: Sudão do Norte (que será referido apenas como Sudão) e Sudão do Sul.

Não obstante, as ações coletivas de gestão de conflito se encontram fundamentadas pela compreensão de que os conflitos africanos não se desenrolam entre ou dentro de Estados bem-estabelecidos no controle de suas políticas, pessoas e territórios, e sim entre e dentro de Estados sem o moderno controle dessas funções, com sistemas de segurança e economia privatizados, competição de grupos opositores internos e também de forças multinacionais, todos engajados em concorrência por maior controle do espaço político. E devido à “fraqueza institucional” desses Estados, particularmente em seu controle sobre o território, um conflito transbordaria para os países vizinhos, provocando novas instabilidades. Assim, paradoxalmente, as iniciativas de gestão coletiva passariam a envolver mais enfaticamente os esforços por equilíbrio no controle regional, como fazem os tradicionais mecanismos de gestão internacional pautados nas ações de estados “bem-formados”, ao invés de se adotarem mecanismos próprios, embasados na natureza intrínseca (doméstica) dos conflitos subjacentes às instabilidades regionais (ZARTMAN, 2003, p.81). Logo, a Organização da Unidade Africana (OUA), instituída em 1963 com o firme propósito de consolidar e garantir a “integridade territorial” dos novos estados (pós-coloniais), estaria pouco preparada para exercer um papel relevante na mitigação de crises intra-continetais. Ao privilegiar a proteção da independência dos Estados, cujas fronteiras traçadas aleatoriamente no período colonial não eram sensíveis às dinâmicas regionais, a OUA não teria a capacidade necessária tanto para intervir nos assuntos internos de seus membros, quanto para adotar medidas de maior força coercitiva, quando a estas se opuserem qualquer um de seus membros (Ibidem; DOKKEN, 2008). Por sua vez, o reconhecimento dessa fraqueza institucional, impondo sérios limites à atuação da Organização em âmbito regional, levaria seus membros a buscarem soluções alternativas: primeiramente, através da substituição da OUA pela União Africana (UA), em julho de 2001, que teoricamente passaria a pautar suas ações pelo princípio da “não-indiferença”, recebendo maior poder de intervenção nos assuntos internos de seus membros para assuntos que envolvessem a segurança regional. E, em segundo, a fim de superar os desafios impostos pela dificuldade de cooperação coletiva intra-continental, os Estados ao norte, sul, leste e oeste, buscariam compor diversas organizações menores (sub-regionais), a fim de coordenar os esforços de cooperação entre eles. No entanto, conforme Willian Zartman

(2003, p.82), estas organizações serão tão efetivas quanto forem os Estados que as compõe e, conquanto a maioria esteja caracterizada por uma profunda fraqueza institucional, aqueles que mantêm suas capacidades estatais relativamente sólidas e estáveis, estão mais ocupados em ocupar o vácuo de poder deixado por seus vizinhos, engajando-se na promoção de seus interesses governamentais, do que atuar ativamente na gestão coletiva de conflitos.

Este capítulo tem, portanto, o objetivo de apresentar os diferentes níveis que compõe o quadro de análise dos conflitos sudaneses, destacando a presença de diversos fatores responsáveis não apenas pela existência destes conflitos e pela forma como se desenrolam, mas também pelo prolongamento dos mesmos. Fatores como a reestruturação geopolítica no final da Guerra Fria, com o colapso da URSS, e a emergência de novos atores (estatais e não estatais), bem como a maior presença militar de “novos” atores em regiões de grande insegurança política e riqueza natural, fazem do nível internacional (“global”) de causalidade, essencial para compreender o tamanho do desafio que a comunidade internacional tem pela frente para produzir soluções efetivas. O nível regional, por seu turno, exige que se compreendam tanto as relações políticas que colocam os Estados do Chifre da África em posição ora de cooperação ora de conflito, como também aquelas relações que formam o tecido social das sociedades regionais, com vínculos remanescentes do passado pré-colonial, que se mantiveram no período seguinte, pós-colonial. O nível nacional de causalidade, por seu turno, receberá maior atenção neste capítulo, em que visamos identificar aqueles fatores que têm produzido instabilidade política e insegurança sobre a marginalizada população civil do Darfur, expondo assim tanto suas causas profundas quanto àqueles fatores dinâmicos, que oferecem oportunidade e incentivo para que as partes recorram à violência armada. Salienta-se, entretanto, que será na inter-relação entre estes três níveis que identificaremos a razão do prolongamento indeterminado destes conflitos de base social. A próxima seção, sob esta perspectiva, voltará sua atenção para o contínuo processo de militarização da sociedade sudanesa via formação de milícias e grupos paramilitares, promovidos pelo governo do Sudão e pelo apoio a diversos grupos armados por ambas as partes em conflito, impulsionadas significativamente pelo amplo e ininterrupto fluxo de armas pequenas e leves (SALW) destinado à região, através dos atores que tomam parte nas dinâmicas produzidas por quase cinco décadas de conflito ao redor do Sudão.

### 3.1.1. Sudão: o palco central

No Sudão<sup>68</sup>, atualmente, focos de instabilidade política e violência armada espalham-se por grande parte do território, concentrando-se à oeste de Cartum, na província do Darfur, e ao longo de sua fronteira com o Sudão do Sul, em especial nos estados do Kordofão do Sul e Nilo Azul. Entrementes, no Kordofão do Sul, encontramos as Montanhas de Nuba, uma região que esteve sob intenso fogo cruzado nas duas últimas guerras civis do país e, recentemente (julho de 2011), vivenciou o grave massacre de seus habitantes, considerados como base de apoio civil aos rebeldes do SPLA-N<sup>69</sup> e, portanto, “alvos legítimos” para as Forças Armadas Sudanesas (SAF, sigla em inglês).

As crises humanitárias que hoje se desenrolam, com poucos momentos de alívio, no Darfur e na região das Montanhas de Nuba não surgiram sem que antes fossem emitidos diversos sinais de alerta para o risco eminente de um conflito armado, especialistas em ambas as regiões, bem como as organizações não governamentais que por décadas atuaram no local, anos antes dos massacres começarem, já alardeavam para o encaminhamento dos mesmos, considerando a existência de vários tipos de violência que podem ser introduzidos em uma sociedade sem que um único tiro seja disparado<sup>70</sup>. No entanto, nada foi feito até que os mais graves crimes contra a humanidade fossem perpetrados, com o número de mortos alcançando centenas de milhares e outros mais correndo iminente risco de morte. Mesmo agora, o que temos são medidas paliativas e uma ação internacional hesitante. As Nações Unidas e a União Africana estão presentes, porém com mandatos tão restritos que acabam agindo como meros observadores, monitorando uma situação que se agrava dia após dia, sem, contudo, despenderem qualquer recurso extra para encontrar soluções alternativas.

<sup>68</sup> República federativa presidida por Umar Hassan Ahmad al-BASHIR, que não apenas orquestrara o golpe de 1989, como também fora indicado para o cargo de presidente pelo mesmo Conselho de Estado revolucionário que ele próprio instituiria após o golpe.

<sup>69</sup> Sigla para *Sudan's People Liberation Army – North*, grupo que se seccionou do SPLA após a assinatura do CPA [o que é a assinatura do SPLA?], tendo considerado sua implementação um sinal de abandono do partido de origem para com aqueles que tomaram em armas ou seu favor na região de fronteira entre norte e sul, particularmente forte nos Estados do Cordofão do Sul e Nilo Azul. Fonte.

<sup>70</sup> A violência armada, ou de forma mais geral a violência física, não é o único tipo de violência que pode ser cometida contra um indivíduo ou uma coletividade. Duas características-chave definem esse termo: 1º) a violência é entendida como um ato que causa um dano à algo ou à alguém, seja este dano físico, moral ou material; e 2º) a violência exige implementos, e estes tanto podem ser um arma, quando e emissão de uma política pública que proíba a liberdade de culto, o ensino de uma linguagem, ou atos de impunidade face ao preconceito seja ele pelo discurso ou pela agressão física. A não-criminalização desses atos também é uma forma de violência. Assim, temos não apenas a violência armada e física, como violência cultural e a violência estrutural (institucionalizada), que se sobressaem entre outras tantas formas de violência (ARENDDT, Hannah. “Da Violência”, 1985).

E existem soluções alternativas? Essa é uma pergunta válida dentro de uma comunidade majoritariamente realista, que tende a oferecer sempre o mesmo tipo de resposta: o isolamento das partes e a construção (largamente simbólica) de um cordão de segurança entre elas; ainda que, conforme comentamos acima, não existam partes claramente definidas em muitos dos conflitos atuais. De qualquer forma, a pergunta certamente nos faria olhar para trás, imaginando que condições precisariam ser consideradas e objetivos alcançados para se alcançar o estágio de “paz estável”? Conforme observado no segundo capítulo, qualquer medida preventiva que tenha por objetivo evitar ou conter a incidência de violência armada deverá partir de um conhecimento adequado das causas precipitantes, ou dos fatores dinâmicos de um conflito, e, em particular, de suas causas profundas, contextuais ou históricas, que condicionaram e possibilitaram à emergência da violência em massa. Não obstante, a necessidade de conhecer estas causas e as conexões entre elas, exige-nos um primeiro esforço em olhar para trás e entender, em sua plenitude, o que ocorreu até aqui.

A região hoje compreendida entre as modernas fronteiras da República Democrática do Sudão abrigou, ao longo de sua história, centenas de povos diferentes, tribos ou, para usar uma nomenclatura mais moderna, etnias, cujas histórias e culturas foram transmitidas em sua maioria oralmente, em uma época em que o recurso à escrita era muito raro e pouco difundido. Desses povos pouco se conhece fora da tradição oral, a história oficial do Sudão parece começar a ser delineada no século XIX, embora algumas incursões pelo século XVIII, quando os Sultanatos Fur e Funj estavam em seu auge, possa nos dar uma boa visão de como essas civilizações se desenvolveram naquela época, cuja história seria registrada em sua maioria por relatos de colonizadores e exploradores em missões expedicionárias. No entanto, não se deseja aqui dar a impressão de que esses povos não teriam desenvolvido qualquer forma de comunicação lingüística escrita. Pelo contrário, a região era extremamente rica em diversidade cultural, e para fins de estudo pode ser dividida em três centros: uma cultura *nilótica*<sup>71</sup>, desenvolvida a leste dos pântanos do Nilo, uma cultura *bantu*<sup>72</sup>, centralizada no platô ferruginoso da Bacia Nilo-Congo, e, separando ambas, estavam as culturas do Sudão Central. Seria, entretanto, o avanço dos povos árabes (“nilotas”) pelo Sudão Setentrional,

---

<sup>71</sup> Os **nilotas** são um grupo de povos africanos que falam línguas nilóticas, um dos principais ramos da grande família das línguas nilo-saharianas e, como o nome indica, habitam a região sul do vale do rio do Nilo, desde a Etiópia à Tanzânia, mas tendo-se espalhado também para o interior, incluindo os territórios da atual República Democrática do Congo.

<sup>72</sup> Os **bantos** (grafados ainda *bantu*) constituem um grupo etnolingüístico localizado principalmente na África subsariana que engloba cerca de 400 subgrupos étnicos diferentes. A unidade deste grupo, contudo, aparece de maneira mais clara no âmbito lingüístico, uma vez que essas centenas de subgrupos têm como língua materna uma línguas bantas, que, por sua vez, pertence a família lingüística nígero-congolesa.

Central e, mais tarde, Meridional, que alteraria profundamente a estrutura social da região (HASAN; OGOT, 2010, p. 231).

**Figura 3: Mapa do Sudão**



Fonte 1: Reliefweb.

As migrações árabes para o território sudanês foram em grande parte suscitadas pelo desenvolvimento de rotas comerciais que atravessavam suas fronteiras, e antes pelos beduínos nômades que para lá se deslocavam, sendo considerados os primeiros propagadores do Islã, ao se casarem com sudaneses autóctones e, conseqüentemente, difundirem sua cultura. Com o florescimento da civilização local, chegam também à região os primeiros eruditos muçulmanos, que, prestigiados pela população local, vão propagar os ensinamentos do islã e,

particularmente, a lei muçulmana – a *sharia* – bem como sua aplicação. Gradativamente, os povos autóctones sudaneses passam a assimilar a cultura árabe em sua vida social, fundindo-a aos seus antigos costumes ou suplantando-os por ela. No entanto, devido ao vasto território circunscrito pelas fronteiras sudanesas, seu isolamento e as diferentes formas de assimilação cultural entre seus habitantes, ora opondo maior ou menor resistência, esse processo acabaria não ocorrendo de maneira uniforme em todo país, em muitas regiões simplesmente não conseguindo vigorar, como nas províncias ao Sul. Por outro lado, antes do islã ortodoxo fixar suas raízes no país, o islamismo que conseguira se difundir era muito mais popular e menos exigente, tendo então contribuído para a associação entre religiosos e juristas, que atrelavam os ensinamentos de direito ao misticismo sufi<sup>73</sup>, recebendo ambos o título honorífico de *faki* (HASAN; OGOT, 2010, p. 246).

A arabização regional, que tinha na islamização seu corolário, contribuiria acima de tudo com o desenvolvimento comercial e político desse país, cujos novos “sultões” seriam seus maiores comerciantes. A centralização política do poder nas mãos daqueles que controlavam os meios de produção ou o excedente de tudo o que era produzido, por meio dos impostos arrecadados entre os comerciantes privados e as comunidades locais, facilitaria a formação de grandes centros urbanos e a consolidação política de seus reinos mais importantes, como os sultanatos Funj e Fur e o reino Shilluk. Foi, porém, sob o domínio dos colonizadores turco-egípcios<sup>74</sup>, durante o século XIX, que o território nacional se consolidou e a sociedade nilota árabe-islâmica passou a compor o cerne da administração política nacional, um sistema político que excluiria do desenvolvimento e progresso econômico as regiões mais afastadas do centro político, como as províncias ocidentais e meridionais (HASAN e OGOT, 2010b).

Com a cultura árabe-islâmica, as leis começam a ganhar forma e peso na vida social, facilitando a centralização do poder nas mãos de algumas figuras de autoridade, como os sultões e os *faki*, homens sábios, juristas ou místicos, o que alteraria profundamente as instituições sociais até então vigentes. Um ponto importante para a reflexão do papel da propriedade no desenvolvimento dessas sociedades está na própria constituição do sultanato

---

<sup>73</sup> O sufismo tem suas origens no misticismo islâmico. O termo sufi se aplica aos muçulmanos ascetas e místicos que, através de suas práticas devocionais, aspiram realizar uma condição em que se encontrariam em direta comunhão com Deus. Os místicos sufi, por julgarem ter uma relação maior Deus, seriam assim os portavozes de sua justiça, o que criava certa oposição entre eles e as autoridades legais.

<sup>74</sup> Na época em que o Egito invadiu o Sudão, o primeiro não passava de uma das províncias mais pobres do Império Turco-Otomano. O próprio vice-rei do Egito, Muhammad Ali era turco-otomano, um estrangeiro, razão pela qual hesitara em formar um exército de camponeses egípcios, esperando formá-lo unicamente com os escravos trazidos do Sudão.

Fur, que teria se iniciado ao pé de umas das maiores rotas comerciais no Sudão, formado por povos autóctones – os fur - que teriam descido as montanhas e se instalado na savana, intensificando suas relações com as comunidades árabes, das quais adotariam os costumes e antepassados. O maior comerciante da região seria então nomeado sultão, dando início à dinastia kayra. Os sultões também se utilizavam do comércio para solidificar sua situação política, comprando armas, armaduras e produtos de luxo a fim de recompensar a fidelidade de seus subordinados e aliados (HASAN; OGOT, 2010, p. 225-28). Aos poucos, uma sociedade aristocrática será formada a partir da divisão entre aqueles que tinham real poder econômico e político em suas mãos, e aqueles que precisavam dispor do único bem que possuíam para sobreviver, sua própria força de trabalho. Mas a unificação do território sudanês, bem como a instituição de uma administração central, que submetesse todas as administrações locais aos seus desígnios, não ocorreria senão a partir da colonização turco-otomana, ou turco-egípcia, embora esse processo não tenha ocorrido de maneira uniforme, enfrentando considerável resistência em diversas regiões do Estado. Os mais proeminentes desses movimentos eclodiram no sul, entre os povos autóctones. Em outras regiões, porém, a resistência seria mínima, como ocorreu na sede do antigo Sultanato Funj, Sennar, que pereceria rapidamente ante a invasão das forças turco-egípcias.

No início do século XVI, o Sudão Oriental era essencialmente dominado por dois sultanatos muçulmanos: os sultanatos funj e fur. Enquanto os sultões fur, os quais descendiam de uma grande família sudanesa – os Kayras –, reinaram sobre Darfur até 1874, os sultões de Sennar capitularam frente aos turcos em 1812. O sultanato dos funj foi dilacerado pelas rivalidades dinásticas, sobretudo entre os fundadores, os funj e os abdallâb, e, subsequentemente, entre os diversos grupos hostis hamadj, os quais presidiram seus destinos a partir da década de 1760. Todos estes antagonismos levaram, no início do século XIX, a desintegração final do sultanato em chefias frágeis e opostas umas as outras<sup>3</sup>. O caos e as guerras locais que se seguiram deram, em 1820-1821, ao vice-rei do Egito, Muhammãd Ali, a ocasião que ele esperava impacientemente para agregar o Sudão as suas possessões. Deste modo, começou o primeiro período de domínio colonial que o Sudão conheceu durante mais de sessenta anos. (HASAN; OGOT; 2010b, p. 413).

Ao invadir o Sudão, em 1821, Muhammad Ali dividiu o país em províncias e distritos que foram colocados sobre o comando de oficiais egípcios e turcos, que, por sua vez, dependiam de um governador-geral, residindo na recém fundada cidade de Cartum. Ao regime colonial foram então delegadas duas funções essenciais: a imposição e arrecadação de

tributos e o provimento de escravos para aumentar as fileiras do exercido egípcio (Ibid., p. 420). A escravidão, àquela época, disseminara-se por todo o Sudão, mas particularmente ao sul<sup>75</sup>. Uma das atividades mais rentáveis era a captura de escravos (*ghazwa*), principalmente entre as tribos meridionais, com a criação de diversos entrepostos, portos e cidades mercantes para distribuir as chamadas “mercadorias”, uma atividade que teria seu auge durante a colonização turco-egípcia, quando boa parte dos exércitos conhecidos eram formados por diversas colunas de escravos. A intenção do dirigente egípcio, Muhammad Ali, era justamente criar um exército unicamente composto por escravos, um objetivo que se provou irreal frente à forte resistência de suas presas<sup>76</sup>, muitos preferindo a morte às humilhações que lhe impunham tal condição, e outros – assim que integrados ao exército – desertavam. Logo, mesmo com a intensificação de suas buscas, em pouco tempo Ali abandonaria essa pretensão.

Essa primeira empreitada colonial não trouxe qualquer benefício à população sudanesa, que quase não pode usufruir dos novos engenhos introduzidos às atividades agrícolas e pecuárias pela administração colonial, por outro lado, passavam a sofrer com a cobrança de pesados impostos, agravando ainda mais as condições de vida da população local, que desde do período Funj viviam sobre fortes dificuldades.

Durante todo seu reinado, Muhammad ‘Alī impôs um monopólio restrito do Estado sobre quase toda a produção e exportação do país. Assim foram exportadas para o Egito quantidades consideráveis de produtos sudaneses, índigo, goma, marfim, etc. Também, durante todo o domínio turco, o Sudão foi para o Egito a fonte mais barata de produtos pecuários. Apesar das dificuldades encontradas para deslocar o rebanho ao longo do vale do Nilo, onde havia o perigo dos ladrões nômades e onde nada tinha sido organizado para alimentar e dar água aos animais, os bovinos chegavam regularmente a cada ano no Egito. O Sudão enviava do mesmo modo produtos de origem animal tais como couros e crinas. (...) Os sudaneses não foram submetidos

<sup>75</sup> “Expedições frequentes eram feitas ao longo do Nilo Branco para capturar escravos e, a partir de 1840, o tráfico de vidas humanas atingiu proporções gigantescas. Os exércitos privados dos traficantes de escravos estavam equipados com armas de fogo e imensas áreas de terras eram alugadas aos mercadores que podiam fazer investimentos muito rentáveis entre os povos do Sudão Meridional. A malha comercial implementada por Muhammad ‘Alī apresentava algumas características notáveis. Os mercadores construíam fortes denominados de *zeriba*, inspirando-se naqueles que os sultões do Darfur construíam desde o século XVIII. Estes fortes serviam de base para suas operações de barganhas e para ataques escravistas lançados nas regiões vizinhas. Esta malha se caracterizou também pela divisão do poder entre os monopólios do Estado e os negociantes privados, pelo emprego sistemático da força, sobretudo graças aos mercenários recrutados localmente e por uma política de desenvolvimento de plantações comerciais, em especial o algodão. Por exemplo, os *baggara* eram obrigados a pagar seus impostos em cabeças de gado ao governador do Cordofão. Aqueles que não podiam ou não desejavam pagá-los daquele modo tinham a possibilidade de fornecer escravos, conseguidos mediante a organização de ataques aos *dinka*.” (Hasan; Ogot, 2010b, p.420-21)

<sup>76</sup> A captura de escravos era empreendida sobretudo no Sudão meridional, entre os povos autóctones. Uma região que sofreu diversas investidas nessa época foram os Montes Nuba, que durante séculos vinha servindo de reservatório à essa atividade. O Darfur, por sua vez, somente seria explorado no final do período colonial, oferecendo também forte resistência (Hasan; Ogot, 2010).

regularmente a impostos sob o sultanato funj, e a carga fiscal era então leve, em particular para os pobres. Entretanto, desejosos de mobilizar e explorar todos os recursos sudaneses, os administradores turcos ampliaram o sistema egípcio de tributação no Sudão, acrescentando as modificações necessárias. A introdução deste regime fiscal inteiramente novo desorganizou inevitavelmente a vida econômica da população. Os meios brutais empregados pelos bachi-bouzouk (*bāzbuk*) (soldados irregulares) para receber estes pesados impostos e a insistência manifestada com frequência pelas autoridades para que o pagamento fosse feito em dinheiro, já que as moedas apenas eram usadas correntemente entre os mercadores e entre a população urbana, agravaram ainda mais a situação. (HASAN; OGOT, 2010b, p. 417)

As reações dos sudaneses, oprimidos pelo regime colonial, não tardariam a acontecer e, na maioria das vezes, desenrolando-se de forma violenta. Alguns fugiram para as fronteiras da Abissínia e para o Oeste. A maioria, porém, optou pela rebelião, juntando-se as revoltas camponesas que ocorriam por toda Turkīyya, nome dado a totalidade do território sudanês ocupado pelas forças turco-egípcias. A eclosão dessas revoltas possibilitaria a formação de um movimento revolucionário conduzido por Mahdi e seus seguidores<sup>77</sup>, que em 1885 daria início a revolução mahdista, colocando um fim a primeira ocupação colonial da região e instituindo o Estado *Mahadista*. O novo Sudão independente, por seu turno, embora ainda fragilizado pelas convulsões internas que deram origem a revolta anterior, seria confrontado em seguida pelo imperialismo britânico, dando início ao segundo período colonial do Sudão, desta vez por forças anglo-egípcias. (Ibid., p. 434). Não obstante, o breve período de independência que experimentara o Sudão Setentrional, não seria vivenciado da mesma forma em outras regiões do país. No sul, os ataques para capturar escravos, as pilhagens e devastação de diversos vilarejos continuavam sem trégua.

O governo madista devastou o Sul para fornecer soldados para seu próprio exército. Amargas lembranças marcaram as memórias, descreditando os árabes e o islã aos olhos dos africanos durante o período pós-madista. O que tinha sido uma estrutura de domínio socioeconômico, no vale do Nilo, tornou-se pouco a pouco uma estrutura de domínio racial que deu lugar a uma ideologia de resistência racial entre os africanos do Sudão Meridional. (HASAN; OGOT, 2010b, p. 434)

---

<sup>77</sup> A revolta madista abarcou parte considerável da população sudanesa, inclusive os habitantes do Darfur, que liderados pelos sobreviventes da dinastia kayra, colaboraram estreitamente com o Mahdi em seus esforços revolucionários (Hasan e Ogot, 2010b, p. 419)

A administração colonial anglo-egípcia, como observado anteriormente, aprofundaria essas divisões. A desigualdade entre o Norte e o Sul do Sudão, que antes das invasões orquestradas pelos impérios turco-otomano e britânico eram praticamente inexistentes, manifestando-se em uma convivência geralmente harmônica, foi construída durante o primeiro período colonial, turco-egípcio, e aprofundada (radicalizada) durante o segundo. No período colonial britânico, a distinção socioeconômica, a qual a administração *mahadista* introduzira nuances raciais, ganharia enfim uma distinção ideológica, produzindo um prolongado conflito entre o governo central e as forças revolucionárias do sul durante todo o século XX e início do século XXI. Um conflito que desencadearia a divisão política das duas regiões em 2011.

A região ocidental, que se estende por todo o território Fur (Darfur) até o Kordofão, conheceu entre os séculos XVII a XIX um desenvolvimento relativo, abrigando importantes rotas e postos comerciais, e, por essa razão, também passou por um forte processo de centralização política sob a influência da cultura árabe islâmica, o que facilitaria sua anexação às possessões turcas no final do século XIX (HASAN; OGOT, 2010b, p. 429). O Sudão Meridional, por sua vez, marcado por um histórico de profunda violência contra seus povos, que foram cruelmente dizimados ao serem confrontados com armas de fogo ou caçados como animais para se tornarem escravos, desenvolveram uma forte repulsa a qualquer iniciativa de se propagar o islamismo na região, e sem que fossem alvo de outros interesses que não a exploração predatória, mantiveram suas organizações políticas originais por mais tempo, dispersos e livres, até por fim caíam sob o julgo do imperialismo colonial inglês. O Sudão conheceria apenas um breve momento de independência, sob os auspícios do Estado *Mahadista*, fruto de um forte movimento de revolta contra as forças turco-egípcias que controlavam o Estado e impunham pesados tributos a sua população.

O sistema tributário estipulado por esse novo Estado, devido a sua simplicidade e aceitação generalizada, seria mantido também durante o período de colonização anglo-egípcia<sup>78</sup>, um processo de colonização indireta que buscava preservar as estruturas políticas então em vigor, sem impor maiores encargos à população, a exceção daqueles em que tinha participação direta na produção, como nas grandes lavouras de algodão do vale de Djazira, no qual fora responsável pela introdução de técnicas modernas de agricultura. O desenvolvimento agrícola e de infra-estrutura propiciados nesse período, apesar de

---

<sup>78</sup> O imperialismo britânico chegara ao Egito pouco depois que este havia abandonado o Sudão, este então sob o controle do Estado *Mahadista*. No entanto, a expansão desde último para o norte levaria seu governo a entrar em confronto com o imperialismo britânico, tendo, em pouco tempo, que se submeter à um segundo julgo colonial (Hasan; Ogot, 2010b).

beneficiarem às elites árabes sudanesas, foram realizados fundamentalmente para atender os interesses econômicos estratégicos da metrópole inglesa, que para seus fins introduziu no país armas de fogo, barcos a vapor e ferrovias, ferramentas com as quais pode por fim subjugar a resistência feroz das tribos que habitavam o sul do Sudão. A profunda negligência e desprezo das autoridades coloniais a essa região, levou ao aprofundamento das divisões entre o Norte e o Sul do Estado, construindo entre eles barreiras não tão políticas, quanto sociais e ideológicas, ao acirrar preconceitos e disputas que conduziram diversas guerras civis no século XX (vol. 7, 2010, p. 525-27).

Desde 1956, quando o país obteve sua independência da Inglaterra, uma séria de regimes militares favorecendo governos pró-Islâmicos vem dominando a política nacional. Ao longo do século XX, Sudão seria envolvido por duas longas guerras civis com os povos cristãos e autóctones do Sul, a primeira acabando em 1972 e iniciando novamente em 1983. Após diversas tentativas de encontrar uma solução ao conflito por vias diplomáticas, entre 2002 e 2004, o governo de Cartum (Norte) e o SPLM/A (Sul) assinariam o *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) em janeiro de 2005 (CIA *Factbook*, 2012)<sup>79</sup>. No entanto, enquanto o conflito com o sul prosseguia intermitentemente, às regiões à leste e oeste do país, ver-se iam abandonadas pelo centro administrativo, carentes dos recursos mais básicos. Consecutivamente, não demoraria muito para que estas regiões – seguindo o exemplo de relativo sucesso dos povos ao sul – optassem pelas vias armadas a fim de “ganhar voz” na esfera política nacional.

### **3.2 Darfur: atrocidades em massa no século XXI**

Para entender o atual conflito armado no Darfur é preciso antes compreender as raízes históricas dos atritos que por muito tempo foram classificados pelo governo como “violência tribal” em disputas pelos recursos escassos da área, principalmente no que se refere às terras próprias para cultivo e pastagens, uma situação agravada pela profunda seca que abate a região desde os anos 1980 e o contínuo processo de desertificação que atingi as pastagens tradicionalmente ocupadas por Árabes nômades. Não obstante, a atual distinção entre Árabes e Negros Africanos, que tem sido continuamente explorada pelo Governo Sudanês ao armar milícias árabes para invadirem territórios sobre o controle de tribos “Negro-Africanas”, ignora

---

<sup>79</sup> Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>. Acesso em: 10/12/2012.

a história de miscigenação das diversas etnias na região, desde que os primeiros Árabes beduínos migraram para lá e estabeleceram relações com a Dinastia Keira, do Sultanato Fur, que dominou a região até ser subjogado pelo Império Britânico, em 1916, e colocado sob o controle de Cartum, anexando-o ao Sudão (MCFARLAND, 2008, p. 94). A partir deste momento o território seria controlado através da instituição de um Sistema de Administração Nativo, que dava poder aos líderes tribais da região, responsabilizando-os pela segurança, taxaço, administração, a alocaço de terras (incluindo a mediaço de disputas sobre posse e uso), e pelo sistema de justiça (cortes) tribais e sub-tribais. Tal sistema acabou minando a histórica dominância dos Fur na região, sendo apenas a primeira de uma série de intervençoes externas que criariam fendas no delicado balanço tribal do Darfur (KAHN, 2008, p. 20-1); que passaria ento a enfrentar o descaso do centro político sudanês, governado por uma elite política majoritariamente Árabe. A marginalizaço persistiria durante o processo de descolonizaço, e tal como as províncias à Leste e ao Sul do Sudão, também o Darfur teria um acesso restrito aos recursos políticos e econômicos do Estado.

A militarizaço das comunidades no Darfur teria início com o projeto do ex-presidente da Líbia, Muammar al-Kadhafi, de fundar um grande império islâmico, ocupando a África Central. Ao defender a supremacia árabe nessa região como uma de suas metas, o projeto incluía a formaço da Legião Islâmica, cujas fileiras seriam preenchidas por milhares de homens da Líbia, Chade e Sudão – mobilizados entorno de uma identidade Árabe/Islâmica promovida pela campanha de Kadhafi<sup>80</sup> – e o uso do Darfur como base de apoio para que a Líbia lançasse sua campanha contra o Chade. Em pouco tempo, as açoes de ex-ditador Líbio iniciariam uma guerra de proxies entre a Líbia, o Sudão e o Chade, acirrando as tensões entre Árabes e não-Árabes por toda a região, embora seus efeitos tenham sido particularmente fortes no Darfur, o palco central das lutas entre eles. Nos anos 1980, os residentes do Darfur ainda precisaram enfrentar as batalhas entre o exército do Chade e rebeldes desse país, que tinham o apoio do grupo étnico Zaghawa<sup>81</sup>, cujos membros podiam ser encontrados nas forças do Chade, do Sudão e da Líbia (MCFARLAND, 2008, p. 94).

Em anos recentes, tensões entre os grupos étnicos que residem no Darfur seriam acentuadas pelas mudanças climáticas e o superpovoamento da região. Como comentado acima, a seca e o processo de desertificaço fariam com que alguns grupos pastoris nômade

---

<sup>80</sup> Apesar de estarmos cientes que ser Árabe não significa seguir a religião Islâmica, a campanha de Kadhafi – segundo MacFarland (2008) – associaria ambos os termos na construção da identidade social que deveria ento compor um grande império islâmico.

<sup>81</sup> “Vamik Volkan define grupo étnico como aqueles que compartilham os mesmos ancestrais, lugar de origem, tradiçoes, língua e crenças religiosas” (McFarland, 2008, p. 92).

migrassem para outras regiões, entrando em choque com seus habitantes, que tinham como principal atividade econômica a agricultura. No entanto, seria somente com a política do governo de Cartum em armar milícias árabes<sup>82</sup> – as chamadas *janjaweed*<sup>83</sup> – e desocupar terras habitadas por outras etnias, que não estavam incluídas na agenda política do governo, é que de fato as tensões convergiriam para a eclosão do conflito armado em fins de 2002 e início de 2003 (Ibidem). Os primeiros ataques empreendidos por grupos armados insurgentes – o *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) – pegariam o governo sudanês de surpresa, impondo pesadas perdas às suas forças. Em pouco tempo, porém, o governo lançaria sua campanha de contra insurgência, lançando mão de uma tática militar conhecida como “processo de vasculhamento” (*combing process*), que implica a destruição total e completa de vilarejos rurais, frequentemente ateando fogo nos mesmos e empreendendo ataques tanto aéreos quanto por terra<sup>84</sup>. Como resultado dessa campanha brutal, que a administração dos EUA chamaria de genocídio, milhares de homens, mulheres, crianças e víveres foram massacrados, muitos sendo queimados vivos, deixando para trás o sentimento de destituição entre os sobreviventes (Ibid., p. 95). Entre estes, alguns poucos têm optado por permanecer em assentamentos perto de suas terras, a maioria, porém, passa a viver nos acampamentos de apoio às pessoas deslocadas internamente (IDPs na sigla em inglês) (KAHN, 2008).

O conflito prosseguiria sem interrupções e resistindo a todas as possibilidades de acordo até 2006, ambos os lados envolvendo tanto civis quanto combatentes em seus ataques, o que resultaria na morte de aproximadamente 350.000 pessoas – por violência, fome ou doença – e em um fluxo de 2 milhões de deslocados internos e refugiados. Em 2006,

<sup>82</sup> Por anos o governo central de Cartum tem favorecido as comunidades árabes no Darfur, causando desconfiança entre as lideranças Fur, de maioria étnica na região. No entanto, a exacerbação do conflito teria início nos anos 1980, durante o Governo de Sadiq El Mahdi (1986-1989), que originalmente adotou política de armar milícias de Árabes Baggara dos estados do *Darfur* e *Kordofan*, então chamadas de *muraheleen*, usando-as como forças de contra-insurgência contra os insurgentes do sul. Após o golpe de Estado em 1989, que levou Bashir ao poder, o *National Islamic Front* (NIF), renomeado *National Congress Party* (NCP), incorporou muitas dessas forças nas fileiras das *Popular Defense Forces* (PDF) e outros grupos paramilitares (Udombana, 2005, p. 1152).

<sup>83</sup> O nome *janjaweed* traduzido significa “O Demônio a Cavalos” e têm sido usado pelos habitantes locais para designar qualquer grupo armado – árabe ou não – que pratica atos de banditismo, como pilhagens, assassinatos, estupros e etc. Nas milícias Árabes armadas pelas FAS, apenas os líderes recebem um soldo do exército, os demais são recompensados pelas pilhagens das aldeias atacadas, de onde também retiram sua comida e demais suprimentos. O uso de proxies é uma tática tradicional do Governo de Cartum, visto que lhe permite poupar suas tropas e cortar com os custos necessários para manter um grande exército (SAS, SIB No. 4).

<sup>84</sup> Com grande parte de suas forças alocadas ao sul, o governo incitaria e patrocinaria uma diversidade de milícias compostas por forçar majoritariamente Árabes, para atacar sistematicamente as comunidades civis que pertenciam as mesmas etnias dos grupos insurgentes, matando, saqueando e deslocando milhares de indivíduos, destruindo centenas de vilarejos, inclusive poluindo as fontes locais de água (poços artesanais) para impedir que retornassem àquelas terras (Ibidem).

entretanto, pressões por parte da comunidade internacional e do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (CPSUA) levariam todas as partes em conflito à mesa de negociações, muito embora nenhuma estivesse realmente disposta a negociar, e a falta de recursos e assistência internacional, bem como a utilização de uma diplomacia de prazos que dificultava a discussão do acordo entre os envolvidos, acabariam por comprometer todo o processo (SAS, SIB No. 4).

O acordo obtido durante esta última rodada de negociações seria assinado em 5 de Maio de 2006, em Abuja, pelo Governo do Sudão e uma das facções do SLA<sup>85</sup>, liderada por Minni Minawi, e ficaria conhecido como o *Darfur Peace Agreement* (DPA). As reações ao acordo, no entanto, foram diversas e ficaram muito aquém do esperado: houve grande resistência por parte da população nos acampamentos de IDPs, que viam o acordo como favorecendo apenas o Governo do Sudão e a tribo minoritária de Minawi, os Zaghawa. Abdel Wahid, por outro lado, com grande influência sobre a população local, incluindo uma maioria Fur, recusou-se a continuar as negociações, no que foi apoiado por diversas manifestações de protesto por toda região do Darfur (Ibid., p. 1).

Assim que deixaram a mesa de negociações, o Governo do Sudão – formando uma aliança militar com a facção de Minawi – iniciou uma forte ofensiva contra assentamentos civis e áreas ocupadas pelos grupos rebeldes não signatários, particularmente aquelas sob o controle da facção SLA-AW, gerando um fluxo de aproximadamente 50.000 novos deslocados. O governo também empreendeu esforços para reduzir drasticamente o acesso de assistência humanitária à região, embora as organizações não governamentais que atuavam na região fossem os atores principais na frente de proteção aos civis. Por outro lado, o período pós-DPA também presenciou uma perigosa fragmentação dos movimentos rebeldes, precipitando a erupção de violência entre as diversas facções armadas: enquanto alguns oficiais do SLA-AW e JEM, descontentes com suas lideranças, assinaram logo depois da conclusão do acordo uma declaração de apoio ao DPA; e outros comandantes do SLA-MM manifestavam sua decisão de suspendê-lo; dissidentes da facção de Abdel Wahid e opositores internos começaram a dividir seu grupo em blocos. Ainda tentando unir os rebeldes não signatários, o JEM irá estabelecer a *National Redemption Front* (NRF), com o apoio da Eritreia, passando a ser a principal força rebelde do Darfur (SAS, SIB No. 4, p. 1, 4-5;

---

<sup>85</sup> Apesar de sentarem juntas à mesa de negociações em Abuja, ambas as facções do SLA, lideradas por Minni Minawi (SLA-MM) e Abdel Wahid al-Nur (SLA-AW), apenas conseguiam concordar em suas posições mais rígidas, complicando o processo em curso, enquanto – no campo – as duas facções já lutavam entre si. Ver *Sudan Issue Brief* No. 4 da *Small Arms Survey*.

KAHN, 2008). A proliferação de grupos armados com a fragmentação dos movimentos rebeldes e a hábil exploração desses eventos por Cartum provocaria um período de intensos conflitos intertribais, sendo também comum em diversas ocasiões que grupos dissidentes de uma mesma tribo se enfrentassem. E, à medida que as convulsões locais desestabilizavam os países vizinhos, em particular o Chade e a República Centro-Africana (CAR, sigla em inglês), a esses grupos se uniriam outros vindos do Chade. Insurgentes daquele Governo passariam então a enfrentar os grupos rebeldes do Darfur, com o apoio do governo sudanês, contrabalançando o apoio já concedido pelo Chade aos insurgentes no Sudão, envolvendo ambos os governos em uma guerra de *proxy* (KAHN, 2008).

Com efeito, apesar de provisões feitas no Acordo, para o compartilhamento de poder e o desarmamento das partes, ambos os lados continuavam a fomentar um processo de militarização das suas bases de apoio, armando e treinando seus aliados para lutarem entre si. O Governo do Sudão, em clara violação ao DPA, não daria início ao processo de desarmamento das milícias *janjaweed*, pelo contrário, elas seriam rearmadas e realocadas por Cartum, a fim de participarem dos ataques promovidos em setembro daquele mesmo ano pelas Forças Armadas do Sudão às áreas controladas por grupos insurgentes não-signatários<sup>86</sup> (SAS, SIB No. 4, p. 5). O período pós-DPA seria, pois, acompanhado por uma fase de intensificação da violência interna, aprofundando sentimentos de insegurança locais que tornavam a estabilização do conflito mais, e não menos, distante de sua concretização.

### 3.2.1 A militarização do espaço sócio-político

Sete anos após a assinatura do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA, 2005), entre Cartum e os insurgentes do Sul (SPLM/A) e seis anos depois do *Darfur Peace Agreement* (DPA, 2006), entre Cartum e insurgentes do Darfur (embora apenas um dos três principais grupos armados à época, a facção SLA-MM, tenha assinado o acordo), a estabilização interna do Sudão não está mais perto que antes de ser alcançada: atritos com o novo vizinho ao Sul, o Sudão do Sul, pós-referendo de 2011, ocorrem com frequência em áreas ainda disputadas de suas fronteiras; e a situação no Darfur vem piorando desde o acordo de paz, especialmente devido ao contínuo processo de militarização que tem agravado ainda mais a sensação de insegurança entre sua população – um grande fluxo de armas e soldados (militares, paramilitares e militantes) bem armados e treinados pelas Forças Armadas do Sudão (SAF, sigla em inglês) tem se dirigido continuamente para esta província sudanesa com o apoio do

<sup>86</sup> Em Dezembro daquele mesmo ano, entrariam em choque com as forças de Minawi, em Al-fasher, Darfur Norte, enquanto este ameaçava denunciar o acordo de paz e resumir a luta se isso não fosse feito.

governo de Cartum. Os diversos grupos armados de oposição também tem se fragmentado em outros tantos, favorecidos pelo fluxo de armas que inunda os mercados locais e ainda proliferam novos grupos pró-Governo vindos do Chade, envolvidos na guerra de *proxy* entre os dois países – sem mencionar os conflitos, acirrados por tensões étnicas nas Montanhas de Nuba, região rica em reservas de petróleo que continua sob disputa entre o governo de Cartum e o SPLA, ambos tendo explorado as tensões locais para armar grupos rebeldes e incentivá-los a usar à força contra seus inimigos (SAS, SIB No.15).

Em Darfur, o período pós-DPA marcaria uma fase de intensificação da violência interna, aprofundando o sentimento de insegurança das populações locais que, sem ter a quem recorrer para obter proteção, passam cada vez mais a buscar nas armas de fácil acesso a garantia para sua sobrevivência, formando as chamadas forças “de defesa” tribais. Um processo que seria significativamente estimulado pelo intenso fluxo de armas direcionado à região, seja pelo mercado internacional, pelo comércio informal (“*ant trade*”), pela transferência ou captura de armas, elas continuam chegando de todos os continentes e atravessando fronteiras “inexistentes”, sem encontrar qualquer tipo de barreira, dada a complacência dos Estados vizinhos; e violando, assim, sucessivamente, os embargos da ONU e da União Européia, que fazem expressas provisões quanto à proibição de transferência de armas à região<sup>87</sup>. O resultado pode ser observado não apenas no prolongamento do conflito armado em diversas áreas da província, mas também no aprofundamento da violência social, com o banditismo sendo levado aos extremos diante do fácil acesso às armas modernas. (KAHN, 2008; SAS, SIB No. 15, p.5-9)

Dados da UN COMTRADE<sup>88</sup>, o maior banco de dados disponível para averiguar o fluxo de armas de um país para outro, revelam que o envio de armas para o Sudão tem crescido vertiginosamente na última década, particularmente no período posterior a assinatura do CPA em 2005. Durante o período de 2001 a 2008, apesar da significativa flutuação anual nos dados de importação relatados pelo Sudão, pode-se verificar que o valor agregado na compra de armas passou de USD 1 milhão em 2001 para USD 23 milhões em 2008, um

---

<sup>87</sup> “Três regimes legais internacionais colocam restrições à transferência de armas para entidades no Suddão: o embargo das Nações Unidas sobre o Darfur, o embargo da União Européia (UE) sobre o Sudão e o próprio CPA.” (SAS, SIB No. 15)

<sup>88</sup> Os dados obtidos pela UN COMTRADE são submetidos voluntariamente pelos países, podendo haver discrepâncias entre o volume de armas incluído nos valores oficialmente relatados e àquele observado em campo. Outro fator que contribui para a deturpação dos dados acima esta na participação de agentes privados, que realizariam transferências indiretas de armamentos para a região e, portanto, não estão contabilizados. Além disso, muitos países preferem não relatar transferências ao Sudão. Logo, pode-se estimar que o real fluxo de armas para a região seja consideravelmente maior do que os dados disponíveis revelam. Ver SIB No. 15.

crescimento largamente impulsionado pelo aumento nas receitas geradas através venda de petróleo no mercado internacional. Desse valor, estima-se que equipamentos de artilharia e munições convencionais representassem um pouco mais da metade do valor importado durante o período de 2001-2008, cerca de 54%, enquanto armas pequenas e armamentos leves (SALW, sigla em inglês) corresponderiam por 43% do total e outros 3% para suas munições. Segundo estes mesmos dados, a importação de SALW teria atingido seu auge entre 2003 e 2006, declinando um pouco nos anos seguintes, enquanto a importação de artilharia e munições convencionais atingiria seus mais altos níveis de 2007 a 2008. (Ibid., p. 1)

Entre os maiores exportadores de armas pequenas, armamentos leves e suas munições e de artilharia e munições convencionais, destacam-se a China, responsável pela transferência de 72% do total entre 2001-2008, e o Irã, por 22% no mesmo período, enquanto os próximos nove exportadores da lista juntos representariam apenas 6% total. A supremacia chinesa e iraniana no fornecimento das SALW está ancorada nas relações comerciais e político-militares dos dois países com o Sudão: os investimentos chineses, particularmente aqueles relacionados ao desenvolvimento da indústria petrolífera sudanesa, provêm tanto os recursos quanto a motivação necessária para o contínuo fornecimento de armas de origem chinesa para o Sudão, estreitando as boas relações entre ambos, consolidadas ao longo da última metade do século XX (SAS, SIB No. 7). O envio de assistência militar iraniana ao Sudão, por sua vez, parece estar ligado ao apoio ideológico do regime islâmico ao Estado sudanês após o golpe que levou al-Bashir ao poder em 1989<sup>89</sup>, em especial no que se refere ao treinamento militar e ideológico concedido à força paramilitar sudanesa de inspiração islâmica denominada Forças Populares de Defesa (*Popular Defence Forces* - PDF) (SAS, SIB No. 15).

Não obstante, dados de 2009 apontam largas remessas vindas também de São Vicente e Granadinas<sup>90</sup> e de Serra Leoa. Outros parceiros tradicionais incluem Rússia, Egito, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Turquia, Belarus e alguns países da EU.<sup>91</sup> Os dados

---

<sup>89</sup> Desde sua independência, o governo de Cartum tem empreendido esforços para criar uma identidade nacional que promova a religião Islâmica e a etnia Árabe, incorrendo em contínuos choques com a população majoritariamente Cristã ao sul do país, uma região que – como as regiões leste e oeste do país – tem sido historicamente marginalizada pelo centro-político em Cartum, governado por uma maioria Árabe. Com a posse de al-Bashir os esforços do governo se intensificaram e a Sharia (lei islâmica) foi imposta a todo Estado (McFarland, 2008, p. 93).

<sup>90</sup> No ano de 2009, São Vicente e Granadinas (antiga colônia Britânica, independente desde 1979) realizaria uma única remessa anual de armamentos no valor de USD 19,865,841, um pouco mais do que o triplo do valor agregado das remessas provindas do Irã, entre 2005 e 2009. O fato é curioso, pois não constam nos dados fornecidos nenhuma outra remessa enviada por este país em período anterior a 2009.

<sup>91</sup> Os dados comentados nesse artigo foram retirados de relatórios elaborados pela Organização *Small Arms Survey*, sediado no “*The Graduate Institute*” em Genebra, Suíça. No entanto, uma consulta adicional a UN

acima – longe de estarem completos devido à dificuldade em monitorar as armas que entram e saem dessa região, levam-nos, ao menos, a concluir que a potencialidade para o aprofundamento da violência interna persiste por todo o país, em constante violação aos atuais embargos das Nações Unidas e EU, que pouco ou nenhum impacto causaram no volume de transferência de armas para região desde suas introduções. O mais alarmante nessa situação, ao denotar um extensivo crescimento no poder de fogo das Forças Armadas Sudanesas (SAF), que controlam aproximadamente 470.000 unidades em SALW, é que uma significativa maioria – cerca de dois milhões de armas – está nas mãos de civis, contribuindo para a expansão e proliferação dos conflitos armados em diversas regiões no interior do país. Logo, a proliferação de armas incide diretamente sobre a percepção de insegurança das populações locais, o que produz dois efeitos nefastos para os esforços (e expectativa) de estabilização da violência interna: por um lado, aumenta o fluxo de deslocados que chegam aos acampamentos de IDP (*Internally Displaced People*) e, por outro, cresce também o número de indivíduos que buscam empunhar armas para proteger suas vilas ou localidades, engrossando as fileiras dos grupos armados locais e instigando o prolongamento do conflito (KAHN, 2008).

### **3.3 A internacionalização do conflito**

A violência em massa, iniciada em 2003, rapidamente se disseminaria pelos três Estados do Darfur e sua escalada viria acompanhada de um “amplo chamamento” às potenciais ocidentais para que estas intervissem a fim de mitigar o conflito, no qual rapidamente se deterioravam as condições humanitárias, como atestam os relatórios lançados pelo Secretário Geral das Nações Unidas sobre a situação local entre 2005-2009. No entanto, apesar das inúmeras dificuldades e críticas ao intervencionismo liberal contribuindo para deslegitimar o uso da força na garantia da paz e segurança internacionais, a comunidade humanitária empreenderia amplos esforços – em uma intensa campanha midiática – para gerar consenso quanto à necessidade de intervir diretamente na crise humanitária do Darfur, comparando esta situação à de Ruanda, aproximadamente 10 anos antes, em que a sociedade internacional assistiria passivamente o desenrolar de uma “campanha genocida” como esta jamais fora presenciada, dada a mobilidade das informações sendo geradas. O atual debate em torno das intervenções diretas, por vias militares, e indiretas, pelas vias político-institucionais, leva-nos

---

COMTRADE foi realizada para averiguar as importações de armas pelo Sudão no período de 2005 a 2009, último ano em que o Sudão reportou suas importações.

a questionar a validade de intervir para prevenir ou mitigar conflitos violentos. “Não seria a violência o único meio de remediar uma injustiça?” Se o conflito for interpretado como uma janela de oportunidade para mudanças sociais consideradas necessárias, então o mais lógico seria que este fosse deixado correr seu curso, como era o caso das revoluções nacionalistas no século XIX (MUNKLER, 2005).

Não obstante, as “novas guerras” emergiram em uma conjuntura consideravelmente distinta, em que o impulso globalizante em todas as esferas da vida social contribuiria não apenas para determinar os espaços em que estes conflitos seriam travados – em âmbito local, regional e global – como também seu *modus operandi*, ao transformar tanto as forças armadas, quanto os atores políticos envolvidos, e as relações e conexões entre essas duas esferas e a esfera econômica. Neste novo contexto, os atores internacionais teriam um importante papel a desempenhar, afetando significativamente à propensão ao conflito de diversas sociedades consideradas instáveis, tanto de forma positiva quanto negativa, particularmente ao considerarmos que as instabilidades domésticas tendem a se propagar além de suas fronteiras, afetando a estabilidade de toda uma região (MIALL, 2005, p.139). Proliferam exemplos de intervenções por potências externas regionais que exacerbaram ou precipitaram conflitos em outros Estados, como Israel no Líbano, os Estados Unidos no Camboja, a África do Sul em Angola e Moçambique e as instituições financeiras das potências ocidentais na ex-Iugoslávia (Ibidem). Destarte, quando mais de 100.000 refugiados cruzaram a fronteira com o Chade, perseguidos por milícias apoiadas pelo governo sudanês, este conflito interno também alcançaria uma dimensão internacional e tanto os organismos regionais, quanto as potências ocidentais, seriam chamadas a intervir.

No entanto, até meados de 2004, em que perdurara a fase mais violenta do conflito, a ação internacional seria limitada e paliativa, orientada quase que exclusivamente ao fornecimento de assistência humanitária. No Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS), conquanto se considere as distintas posições de seus membros permanentes, as primeiras considerações sobre a questão apareceriam apenas em complementaridade aos esforços regionais, desenvolvidos pela União Africana, embora esta não fosse capaz de conter a crescente hostilidade entre as partes em conflito. Para examinar mais detidamente a atuação das Nações Unidas, nos estágios mais violentos desses conflitos, analisaremos antes as posições de cada um dos cinco membros permanentes do CS, começando pelos Estados Unidos, um dos primeiros países a reconhecer o “genocídio” em vigor na província do Darfur.

### 3.3.1 EUA (e Israel)

O conflito no Darfur atrairia pouca atenção dos *policymakers* estadunidenses até meados de 2004, dado o interesse destes em promover o processo de paz entre o governo do Sudão e o SPLM/A. No entanto, quando o governo em Cartum passa a manipular a escalada da violência em massa naquela região para aumentar seu peso de barganha frente a um acordo que julgava muito favorável à outra parte, os Estados Unidos, que sempre apoiaram a autonomia do Sul, ver-se-iam forçados a intervir. No entanto, com seu exército sobrecarregado pelas operações militares no Afeganistão e no Iraque, e a baixa credibilidade das intervenções militares na sequência de sua invasão ao território iraquiano, uma intervenção militar não chegaria a ser seriamente cogitada (WOODWARD, 2006, p.131).

Nessa mesma época teria início uma intensa campanha midiática promovida pela *Save Darfur Coalition*, um grupo formado por 180 organizações religiosas, políticas e de direitos humanos, que advogavam a intervenção internacional para deter as atrocidades em massa em vigor nos três estados provinciais da região oeste do Sudão<sup>92</sup>. Como esta, uma grande parte das campanhas favoráveis à intervenção seria financiada por grupos religiosos sionistas, que acusavam o Sudão de prover armas à organização Palestina Hamas, esperando assim deter o abastecimento de armas a esta (FLOUNDERS, 2006; apud LUCCHI, 2012, p.50). Por um lado, o progresso dessas campanhas, tendo como centro difusor o Estado norte-americano, permitiria que a administração Bush desviasse as atenções da audiência estadunidense das operações nacionais no Iraque e permitiria também que outro Estado, de maioria muçulmana, fosse vinculado às violações maciças dos direitos humanos (Ibidem). Por outro lado, contudo, passava também a exigir uma resposta mais assertiva do Governo frente ao aprofundamento da crise.

Ainda em 2004, após sua visita a região, Collin Powell afirmaria que a violência em massa somava-se em um crime de genocídio, sendo esta a primeira vez que um Estado imputaria a outro à violação de sua responsabilidade perante a Convenção sobre Genocídio das Nações Unidas de 1948. Sua afirmação vinha consubstanciada pelo *Atrocities Documentation Survey* (ADS) realizado entre mais de mil refugiados darfuri, alocados na fronteira do Chade, que seria então condensado em um relatório de oito páginas e apresentado às Nações Unidas e ao Congresso dos Estados Unidos. No entanto, apesar de ter custado aproximadamente USD 1.000.000 em impostos aos contribuintes, o relatório receberia pouca

---

<sup>92</sup> A *Save Darfur Coalition* seria fundada durante o “*Darfur Emergency Summit in New York City*” organizado por *United States Holocaust Memorial Museum* e *American Jewish World Service*, no *CUNY Graduate Center*, em 14 de julho de 2004. Fonte: <http://www.savedarfur.org>.

atenção do Departamento de Estado, particularmente após a substituição de Collin Powell por Condoleezza Rice na Secretaria. Com a nomeação de Rice ao cargo de Secretária de Estado, o foco das ações internacionais do governo para aquela região seria transferido da responsabilidade de oferecer proteção às vítimas de genocídio para os problemas associados à deterioração das condições humanitárias no decorrer da crise, embasando sua análise da situação em pesquisas sobre saúde e nutrição entre a população afetada, o que possibilitaria sua caracterização como uma “emergência humanitária complexa”, exigindo uma ampliação dos esforços para garantir o acesso de assistência humanitária à região (HAGAN e RYMOND-RICHMOND, 2009, p.220-21). O novo enquadramento da crise contribuiria não apenas para afastar a necessidade de uma intervenção militar liderada pelos Estados Unidos, como também facilitaria o repasse das responsabilidades em dirimir aquela situação para as Nações Unidas e suas agências especializadas em prover assistência humanitária. As Nações Unidas, por sua vez, descartada a possibilidade de uma intervenção direta, ofereceriam seu suporte à recém remodelada União Africana (UA), que substituiria a Organização da Unidade Africana, com a determinação de se responsabilizar pela gestão dos conflitos no continente, sob o *slogan* “soluções africanas para problemas africanos”.

Em todo caso, observa-se que dois fatores-chave contribuíram significativamente para a não-ingerência dos Estados Unidos na crise em Darfur, ao menos no que se refere ao uso da força: a possibilidade de progresso no acordo em Machakos, entre o governo de Cartum e o SPLM/A, que seria assinado em 2005, colocando fim a uma guerra civil de quase cinco décadas; e a cooperação prestada por esse governo aos esforços norte-americanos na “Guerra Global contra o Terror” (GGcT) (WOODWARD, 2006). Em relação ao acordo de paz, os Estados Unidos sempre procuraram apoiar o movimento autonomista do Sul, particularmente em função de sua aliança com o Egito. A economia deste último se encontra, desde tempos remotos, atrelada aos recursos hídricos da bacia do Nilo, que escoam do Sul do Sudão para o Egito, sendo, pois, de suma importância para o país. Neste contexto, os Estados Unidos empreenderiam forte pressão sobre o governo sudanês e grupos de oposição para que estes retomassem as negociações no Quênia, ainda que às expensas do conflito se avolumando no Darfur. Não obstante, os termos finais do acordo incluiriam a abertura do sistema político nacional de forma a possibilitar a participação de movimentos do Darfur no sistema de governo do Norte (Ibid., p. 132).

Por sua vez, a participação cooperativa do Sudão nos esforços globais da guerra contra o terrorismo se deu não apenas no fornecimento de material de inteligência como também na

abertura de acesso ao país para as forças especiais dos Estados Unidos, a fim de perseguir determinados grupos associados ao fundamentalismo Islâmico (*Africa Confidential*, 6 ago. e 24 set. de 2004, apud WOODWARD, 2006). O auxílio do Sudão ao governo estadunidense em suas atividades contra-terroristas seria privilegiado pela administração Bush, mesmo em detrimento de uma política mais repressiva às atrocidades em vigor. Um indício dessa conclusão, apresentada antes por Peter Woodward (2006) em sua análise da política externa norte-americana no Chifre da África, será também observado no contínuo auxílio da CIA em prover treinamento de práticas contra-terroristas ao *National Intelligence and Security Service* (NISS) do governo sudanês, órgão responsável pela repressão interna à oposição política do governo (*Washington Post*, 30 de ago. 2010)<sup>93</sup>. As relações entre a CIA e o NISS, traçadas à administração anterior, aprofundaram-se a partir de 2001, ainda que o Sudão seja reconhecido pelos EUA como um Estado patrocinador do terrorismo internacional desde 1993 e ainda conste nessa lista devido sua relações com organizações como a al-Qaeda e a Jihad Islâmica Egípcia e com países considerados hostis pelo governo norte-americano, como o Irã (LUCCI, 2012, p.51). O NISS, segundo relatório do ONU publicado em dezembro de 2008, é também responsável por diversos casos de violação aos direitos humanos no Darfur, particularmente quanto ao uso excessivo de força em campos de IDP e contra aqueles detidos sob sua custódia, indo desde maus tratos até práticas de tortura (ONU, S/2008/781, p.6).

### 3.3.2 França

No período pós-colonial, França ainda mantém uma forte presença no Norte da África e, particularmente, no Chade, com o qual possui estreitos laços econômicos, políticos e militares desde que ocupou o país em 1891, permanecendo como colônia até 1961. O Estado francês é o maior importador de petróleo e minérios do Chade e seu maior investidor em assistência humanitária, mantendo até hoje bases militares no país a fim de proteger seus interesses. Não obstante, até que o conflito no Darfur extravasasse à fronteira do Chade, provocando instabilidade política no país vizinho ao Sudão, a França mantivera uma postura avessa às intervenções diretas na crise em vigor e também reticente em catalogá-la como genocídio. Até então, o conflito no Darfur fora interpretado pelo governo francês como uma guerra civil entre o governo sudanês e grupos rebeldes e não como um processo sistemático de graves violações aos direitos humanos. A comunidade internacional deveria, portanto,

---

<sup>93</sup> STEIN, Jeff “CIA training Sudan's spies as Obama officials fight over policy” (08/30/2010). Disponível em: [http://voices.washingtonpost.com/spy-talk/2010/08/cia\\_training\\_sudans\\_spies\\_as\\_o.html](http://voices.washingtonpost.com/spy-talk/2010/08/cia_training_sudans_spies_as_o.html)

auxiliar esse governo a restabelecer a ordem interna e não impor sanções econômicas, sobre as quais se manifestara contra (LUCCI, 2012, p.51-2).

Todavia, com a expansão do conflito ao Chade e a declaração de guerra deste ao Sudão, a postura francesa rapidamente se enrijeceria, passando a apoiar uma intervenção militar em território sudanês. Sua nova posição possuía, com efeito, um duplo objetivo: por um lado, a fim de proteger seus interesses regionais, buscava estabilizar as relações políticas no Chade, convulsionadas pela guerra na fronteira com o Sudão; e, por outro lado, uma intervenção militar na província sudanesa poderia desestabilizar o governo de Cartum, favorecendo ainda os interesses franceses no Sudão do Sul. O país se posicionava, portanto, firmemente favorável a uma atitude mais assertiva (Ibid., p. 52).

### 3.3.3. Reino Unido

As relações do Reino Unido com o Sudão, antigamente parte do império Anglo-Egípcio, mantiveram-se sólidas mesmo no decorrer da crise, estreitadas pelos fortes laços econômicos que tem pautado suas relações<sup>94</sup>. A Grã-Bretanha é um dos maiores fornecedores de assistência humanitária à região, financiando planos para o incremento da infra-estrutura nacional, condições de saúde e governabilidade. Todavia, conquanto não qualificasse as atrocidades cometidas no Darfur como genocídio, o país não se mostrara disposto a arcar como os custos políticos de não intervir, particularmente a partir de 2005, quando os Estados-membros das Nações Unidas se comprometeriam coletivamente com a responsabilidade de proteger às populações mundiais contra as atrocidades em massa.

Não obstante, o ex-primeiro-ministro, Tony Blair, somente viria a condenar as violações aos direitos humanos no Darfur após a repercussão desta nos Estados Unidos e, por conseguinte, na imprensa britânica. A crise no Darfur passava então ao centro do debate internacional com as declarações de autoridades norte-americanas, como Bill Clinton e George Bush, que a comparavam ao genocídio de Ruanda em 1994 (HAGAN; RYMOND-RICHMOND, 2009, p.220). A declaração de Bush, afirmando que em seu governo não se passaria uma nova [Ruanda], como no governo de Clinton, repercutiria internacionalmente. E Blair, cuja imagem também se deteriora com a invasão ao Iraque, comprometer-se-ia a fazer o que fosse necessário para evitar o mesmo. Por conseguinte, em 2005, mais de 100 membros do Parlamento britânico assinariam o documento “*Sudan, Darfur: the Responsibility to*

---

<sup>94</sup> “O Reino Unido é um grande provedor de produtos manufaturados ao Sudão, exportando para o país equipamentos de geração de energia, maquinaria industrial, automóveis, maquinaria para extração de petróleo e produtos químicos.” (LUCCI, 2012, p. 52).

*Protect*”, que ao referir-se ao relatório da ICISS, comprometia-se a apoiar uma possível intervenção humanitária na província sudanesa (LUCCI, 2012, p.53).

#### **3.3.4. Rússia**

Com o final da Guerra Fria, as relações políticas e econômicas entre o Sudão e a Rússia vêm se estreitando. Durante a década de 1990, a Rússia passou a ser o maior investidor europeu no Sudão e desde então vem apoiando o governo sudanês em sua guerra civil. Juan J. Lucci (2012, p. 53) considera que uma das principais razões para o apoio russo ao Sudão estaria no fornecimento de armas providas daquele país a este, que segundo dados do SIPRI, no período de 2003 a 2007, corresponderia à 87% das armas fornecidas ao governo sudanês, enquanto a China – no mesmo período – responderia por apenas 8% do total, conquanto se considere o sistemático aumento desse percentual nos anos seguintes. O relatório publicado pela Anistia Internacional em fevereiro desta ano (2012), “*Sudan: no end to violence in Darfur*”, aponta que ambos os países continuam a fornecer armamentos (armas pequenas, armamentos leves, munições, veículos, etc.) para o governo sudanês, abastecendo o fluxo contínuo de armas que sustenta a violência armada no Darfur (Anistia Internacional, 2012). O governo de Cartum, por sua vez, negou as informações do relatório, declarando que estas seriam apenas uma estratégia para reforçar as sanções sobre o país (Sudan Tribune, fev. 2012).

#### **3.3.5 China**

O forte crescimento da economia chinesa nos últimos anos, colocando-a como a segunda maior economia do mundo, refletiria em um considerável aumento no consumo de energia. A China, que até 1990 tinha reservas suficientes para ser um exportador de petróleo, tornar-se-ia o primeiro importador mundial de hidrocarbonetos. Para suprir sua crescente demanda nesse setor, o país desenvolveu uma política de segurança energética que consiste em uma diversificação dos investimentos nacionais em hidrocarbonetos, reduzindo sua dependência estratégica ao aprofundar seus investimentos em diversos países produtores, como Arábia Saudita, Irã, Omã e Sudão. No entanto, ainda que para o Estado chinês suas importações de petróleo do Sudão representem apenas 7% do total importado, para o Sudão as exportações chinesas respondem por mais de 50% do total (LUCCI, 2012, p.49). E a forte relação econômica, entre os dois países, vem aos poucos refletindo tanto no desenvolvimento

econômico desse Estado, que contaria com investimentos diretos chineses em projetos de infra-estrutura, quanto nas instabilidades políticas assolando seu território.

Com relação à proliferação da violência armada em amplas zonas do Sudão, particularmente em sua fronteira sul e região ocidental, o governo Chinês acabaria desempenhando um duplo papel: por um lado, ao incrementar o abastecimento de armas destinadas ao governo sudanês, que fluiria para essas zonas de instabilidade, a China contribuiria para o prolongamento e difusão do conflito armado; e por outro, ao exercer uma considerável influência diplomática sobre o regime de al-Bashir, pressionando para que este moderasse sua posição e resposta às “rebeliões domésticas”. As vendas de armamentos chineses, a serem pagas em petróleo, vêm aumentando sistematicamente desde 2005, como demonstram os dados da UN COMTRADE, em que sobressaem as exportações de munições, tanques T-59 e helicópteros (Ibidem)<sup>95</sup>. E, desde então, os investimentos chineses financiariam a construção de três fábricas de munições em Cartum, o que incentivaria a revitalização da indústria bélica no país. Um relatório da Anistia Internacional (fev. 2012), publicado no início deste ano, nota que as inversões chinesas nesse setor se mantêm, mesmo com a mitigação gradual da violência armada nos últimos anos.

Não obstante, a partir de meados de 2006, especialistas apontam para o papel dissuasório cada vez mais significativo do governo chinês no que tange a responsabilidade do governo de Cartum pelo prolongamento do conflito interno. O país, que sempre salientou a primazia da não-intervenção em assuntos de terceiros e, por inúmeras vezes, barrara ações mais coercitivas por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas com a deterioração da crise no Darfur, estaria dando sinais de uma maior disposição ao engajamento diplomático na questão (ICG, 2007; SAS, SIB, 2007). Ao pressionar o governo de al-Bashir à aceitar a missão híbrida de manutenção da paz das Nações Unidas e União Africana (UNAMID), com um mandato capacitado para a proteção de civis no Darfur, para a qual propunha contribuir com 275 engenheiros, China se mostrara disposta – segundo Gareth Evans e Donald Steinberg – a deixar de ser “parte do problema” para ser “parte da solução” (EVANS, STEINBERG; 2007).

### **3.3.6 Conselho de Segurança das Nações Unidas**

A atuação internacional em relação ao aprofundamento da crise humanitária no Darfur pode ser qualificada em duas palavras: hesitante e dispersa, buscando – apenas

---

<sup>95</sup> Referir a nota 74, p.111.

diplomáticamente e por medidas não-coercitivas – compeliu o Governo do Sudão, baseado em Cartum, a agir sensivelmente frente à crise (UDOMBANA, 2005, p. 1179). O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) mencionaria pela primeira vez a crise humanitária no Darfur durante a Resolução 1547, de 11 de junho de 2004, que tratava mais especificamente do processo de paz entre o Norte e o Sul do Sudão, embora conclamasse que todas as partes envolvidas no conflito armado do Darfur deveriam usar sua influência para fazer cessar imediatamente as ações violentas na região. Em 30 de julho do mesmo ano, todavia, o CSNU adotaria uma nova resolução, abordando de forma ampla e especificamente a situação no Darfur. A *Resolução 1556*, elaborada pelos Estados Unidos, com o apoio dos governos de Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, Chile e Romênia, foi adotada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, com treze votos a favor e duas abstenções, da China e do Paquistão. Em seu texto a resolução expressava preocupação com o aprofundamento da crise humanitária, condenava as sucessivas violações aos direitos humanos e ao direito humanitário internacional, cometidas por todas as partes envolvidas no conflito e, principalmente, classificava a situação como “uma ameaça à paz e à segurança e estabilidade da região”. Não obstante, apesar de seu texto apontar para o comprometimento do CSNU em fazer todo o possível para por fim à catástrofe humanitária, este apenas conclamava o governo sudanês a assumir suas responsabilidades em fazer cessar a violenta crise em vigor, facilitando o amplo acesso à região dos serviços de assistência humanitária. Finalmente, a resolução também endossava os esforços regionais promovidos pela União Africana (UA) até o momento, inclusive para o planejado deslocamento de monitores e de uma força de proteção à região. Solicitando, nesse ponto, o apoio total da comunidade internacional às operações lideradas pela UA (Ibid., p. 1183). Uma segunda resolução pertinente ao caso, adotada em 29 de março de 2005 (Resolução 1591), também impunha *smart sanctions*<sup>96</sup> a todas as pessoas que forem encontradas envolvidas nas ações de violência perpetradas na região (Ibidem).

### 3.3.7 União Africana: AMIS

Em âmbito regional, os esforços para conduzir a situação à estabilidade também não seriam significativamente incisivos, pelo contrário, desde o primeiro momento a União Africana mostrou-se parcial, suas resoluções voltadas exclusivamente para a mitigação da

---

<sup>96</sup> Tais sanções envolvem bloqueios às viagens, fundos e bens financeiros, assim como a qualquer outro recurso econômico das pessoas envolvidas por elas. Esse tipo de sanção tem sido favorecida pela comunidade internacional na última década, e oposição às tradicionais sanções econômicas, por punir diretamente os responsáveis, minimizando os danos colaterais causados pelas sanções econômicas, que também prejudicam inocentes (UDOMBANA, 2005, p. 1184).

crise humanitária, bem como para a prevenção de sua escalada. Em 4 de junho de 2004, durante a 35ª Sessão Ordinária da Comissão Africana para Direitos Humanos e dos Povos, em Banjul (Gâmbia), adotou-se a “*Resolution on the situation of Human Rights in Darfur, Sudan*” que observava com preocupação os relatos sobre o aprofundamento da crise humanitária e violações aos direitos humanos no Darfur, chamando todas as partes a cessarem imediatamente com o uso da força militar para intervir no encaminhamento de assistência humanitária a população civil da região <sup>97</sup>. A resolução também incluía o comprometimento da Comissão em enviar uma missão de investigação (*fact-finding mission*) para Darfur, a fim de avaliar a veracidade dos relatórios sobre violações de direitos humanos na província. As declarações subseqüentes da Assembleia da União Africana e de seu Conselho de Paz e Segurança (*Peace and Security Council - PSC*) manifestavam preocupações semelhantes, no entanto, em nenhum momento seriam cogitadas medidas de natureza coercitiva. Todas as medidas expressas pelas resoluções e decisões anteriores preocuparam-se em obter a necessária cooperação do Governo do Sudão (GoS) para o provimento de assistência humanitária à região, a maioria delas, portanto, nada mais que um paliativo (UDOMBANA, 2005, p. 1186).

No entanto, e para seu crédito, a União Africana tentaria por diversas vezes organizar Negociações de Paz Inter-Sudanesas, entre o GoS e os movimentos armados originais (SLA e JEM), todas objetivando uma solução pacífica para a crise no Darfur. Os resultados podem ser somados em diversos acordos firmados entre as partes, incluindo dois Protocolos assinados em Novembro de 2004. Entre estes, porém, destacar-se-iam o *Humanitarian Ceasefire Agreement* (ou ainda, *N'djamena Ceasefire Agreement*), mediado pelo Chade e assinado em 8 de abril de 2004 (entrando em efeito dia 11/04), por GoS, SLA e JEM, e a assinatura do “*Protocol on the improvement of the humanitarian situation in Darfur*”, em 1º de Setembro de 2004. As partes signatárias do “Protocolo de Setembro”, como este viria a ser chamado, comprometiam-se em garantir o acesso irrestrito e sem empecilhos à assistência e trabalhadores humanitários, a fim de que estes alcancem todos aqueles em necessidade no Darfur, incluindo o pessoal das Nações Unidas e outras organizações humanitárias, permitindo que estes levem assistência às áreas controladas por qualquer uma das partes. O Protocolo incluía ainda o comprometimento das partes em proteger os civis de qualquer tipo

---

<sup>97</sup> “Resolution on the Situation of Human Rights in Darfur, Sudan, A.U. ACHPR, 35th Sess., adopted Jun. 2004, available at [www.fidh.org/IMG/pdf/Resolutions35CADHPa.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/Resolutions35CADHPa.pdf).” (UDOMBANA, 2005, p. 1185).

de violência e preservar o caráter civil dos campos de IDPs e refugiados, garantido também a proteção do direito destes em regressar aos seus locais de origem (Ibidem).

Para monitorar a observância desses acordos, especialmente o *N'djamena Ceasefire Agreement*, o PSC/AU estabeleceu a *African Mission in Sudan* (AMIS), que, apesar de relativamente pequena, teria em 2005 cerca de 2.000 contingentes atuando. A AMIS contava com um mandato adicional para desenvolver medidas de construção de confiança entre aqueles direta e indiretamente envolvidos no conflito, contribuir para a instituição de um ambiente de segurança para a atuação da assistência humanitária e, em especial, para o retorno de refugiados e IDPs aos seus lares, contribuindo, assim, genericamente, para melhorar as condições de segurança no Darfur. A missão, no cumprimento de seu mandato, também deveria zelar pela segurança de civis e IDPs afetados pelo conflito. Não obstante, em seu comunicado o PSC reiterava o fundamento principal da União Africana, que afirmava ser responsabilidade do Governo sudanês a proteção da população civil. Uma responsabilidade que, para todos os efeitos, este não viria a cumprir (Ibidem).

De monitora da paz, a AMIS passaria a ser mera testemunha de um conflito prolongado, assistindo, sem recursos suficientes ou mandado apropriado, o aprofundamento na insegurança local. Conforme comentamos anteriormente, apesar dos compromissos firmados, os confrontos entre o GoS e os insurgentes prosseguiriam sem intervenções relevantes e resistindo a todas as possibilidades de acordo até 2006, ambos os lados envolvendo tanto civis quanto combatentes em seus ataques, o que resultaria na morte de aproximadamente 350.000 pessoas – por violência, fome ou doença – e em um fluxo de 2 milhões de deslocados internos e refugiados. Em 2006, entretanto, pressões por parte da comunidade internacional e do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (PSC/UA) levariam todas as partes em conflito à mesa de negociações, muito embora nenhuma estivesse realmente disposta a negociar, e a falta de recursos e assistência internacional, bem como a utilização de uma diplomacia de prazos que dificultava a discussão do acordo entre os envolvidos, acabaram por comprometer todo o processo (SAS, SIB No. 4).

Salienta-se que o acordo obtido durante esta última rodada de negociações seria assinado em 5 de Maio de 2006, em Abuja, pelo Governo do Sudão e uma das facções do SLA<sup>98</sup>, liderada por Minni Minawi (SLA-MM), ficando conhecido como o *Darfur Peace*

---

<sup>98</sup> Apesar de sentarem juntas à mesa de negociações em Abuja, ambas as facções do SLA, lideradas por Minni Minawi (SLA-MM) e Abdel Wahid al-Nur (SLA-AW), apenas conseguiam concordar em suas posições mais rígidas, complicando o processo em curso, enquanto – no campo – as duas facções já lutavam entre si. Ver SIB No. 4 da *Small Arms Survey*.

*Agreement* (DPA). As reações ao acordo, no entanto, foram diversas e ficaram muito aquém do esperado: houve grande resistência por parte da população nos acampamentos de IDPs, que viam o acordo como favorecendo apenas o Governo do Sudão e a tribo minoritária de Minawi, os Zaghawa. Abdel Wahid, por outro lado, com grande influência sobre a população local, incluindo uma maioria Fur, recusou-se a continuar as negociações, no que foi apoiado por diversas manifestações de protesto por toda região do Darfur (Ibid., p. 1).

Assim que deixaram a mesa de negociações, o Governo do Sudão – formando uma aliança militar com a facção de Minawi – iniciou uma forte ofensiva contra assentamentos civis e áreas ocupadas pelos grupos rebeldes não signatários, particularmente aquelas sob o controle da facção SLA-AW, gerando um fluxo de aproximadamente 50.000 novos deslocados. O governo também empreendeu esforços para reduzir drasticamente o acesso de assistência humanitária à região, embora as organizações não governamentais que atuavam localmente, principalmente no gerenciamento de campos para IDPs, fossem os atores principais na frente de proteção aos civis. Por outro lado, o período pós-DPA também presenciou uma perigosa fragmentação dos movimentos rebeldes, precipitando a erupção de violência entre as diversas facções armadas: enquanto alguns oficiais do SLA-AW e JEM, descontentes com suas lideranças, assinaram logo depois da conclusão do acordo uma declaração de apoio ao DPA; e, enquanto outros comandantes do SLA-MM manifestavam sua decisão de suspendê-lo, dissidentes da facção de Abdel Wahid e opositores internos começaram a dividir seu grupo em blocos. Ainda tentando unir os rebeldes não signatários, o JEM irá estabelecer a *National Redemption Front* (NRF), com o apoio da Eritrêia, passando a ser a principal força rebelde do Darfur (SAS, SIB No. 4, p. 1, 4-5; Kahn, 2008). Destarte, ainda que em um primeiro momento o DPA tenha logrado mitigar a violência entre o GoS e as forças insurgentes, o cessar-fofo duraria pouco e o cenário pós-DPA se tornara ainda mais complexo: crescem os confrontos entre as facções do movimento armado SLA, que ver-se-ia em um período de profunda desintegração; aumentariam também os feudos inter-tribais, movidos pelas políticas de guerra e o fácil acesso às armas pequenas e leves, causa também de uma acentuação nas atividades de banditismo local; e, por fim, a soma desses fatores contribuiria para o aumento das hostilidades e volatilidade da fronteira com o Chade (ICG, 2006).

---

### 3.3.8. Nações Unidas e União Africana: UNAMID

Frente ao aprofundamento das condições de insegurança regionais, com o alastramento do conflito para os países vizinhos, e a fim de suplantarmos a combatida missão africana, a AMIS<sup>99</sup>, no monitoramento e verificação da implementação do Acordo de Abuja (DPA), seria constituída pela primeira vez uma missão híbrida, que centralizaria os esforços internacionais e regionais para a construção da paz no Darfur: a *AU/UN Hybrid operation in Darfur* (UNAMID). A missão em si é resultado de uma série de Consultas de Alto-Nível, endossadas pelo PSC/AU e realizadas entre novembro de 2006 e julho de 2007, por autoridades das Nações Unidas, União Africana e do governo sudanês, e se encontra embasada também nos relatórios conjuntos dessas duas organizações. A operação de paz, adotada sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e em cumprimento aos Acordos de Adis Ababa, firmados em junho de 2007, deveria ter um caráter predominantemente africano e suas tropas, tanto quanto possível, seriam integradas por países africanos, embora ficassem sob o comando das Nações Unidas. Assim previa a *Resolução 1769*, de 31 de julho de 2007, que expressava toda sua “determinação em trabalhar com o Governo do Sudão, em completo respeito à sua soberania”, para assisti-lo no tratamento dos diversos problemas identificados no Darfur (ONU, S/RES/1769)<sup>100</sup>. A missão, na implementação de seu mandato, agindo sob o Capítulo VII, estava autorizada a exercer a força necessária na área de sua alocação e dentro de suas capacidades, para proteger sua equipe, instalações e materiais, assim como apoiar a implementação efetiva e eficiente do DPA, que acolhia como uma solução duradoura e sustentável para a melhoria das condições de segurança regionais, prevenindo novos ataques armados e a interrupção no processo de implementação do Acordo; e, sobretudo, garantindo a proteção da população civil, sem prejudicar as funções que devem ser tomadas como responsabilidade do GoS (Ibidem). O texto da resolução, em suma, apresentava-se extremamente moderado e a execução efetiva do mandato ficava, então, submetida à anuência do governo sudanês. Todavia, a necessidade de obter a permissão do governo, para cada passo missão, dificilmente seria capaz de criar a confiança necessária entre refugiados e IDPs, para que estes retornassem aos seus lares (ICG, 2006).

---

<sup>99</sup> A UNAMID incorporará o pessoal da AMIS, que até então formava um corpo de 19.555 integrantes, incluindo 360 observadores militares e um componente civil de 3.772 policiais, formando 19 unidades com 140 policiais cada (S/RES/1769).

<sup>100</sup> Os dados expressos aqui foram retirados do texto da própria Resolução 1769 (2007), S/RES/1769 (2007), promulgada no dia 31 de julho de 2007. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29).

No período inicial de seu deslocamento, as dificuldades apresentadas às operações no terreno, particularmente em função dos contínuos desrespeitos ao cessar-fogo entre as partes beligerantes signatárias do DPA e entre estas e aquelas não signatárias, rapidamente estabeleceriam o parâmetro das atividades a serem desempenhadas pela UNAMID: a facilitação do acesso de assistência humanitária às áreas mais afetadas, negociado nos mais altos níveis da política internacional, e a proteção dos civis em campos de IDPs ou áreas de conflito, de seu próprio pessoal e instalações ou parte dos trabalhadores humanitários deslocados à região, bem como dos comboios em que estes movimentavam suprimentos destinados à agência ou às comunidades carentes. Estes, conforme apontam os relatórios sobre o avanço da missão, entre 2007 e 2011, seriam seus maiores desafios: garantir acesso às diversas áreas controladas ora pelo governo e ora pelos movimentos armados, e proteger a população civil envolvida no conflito. Nesse sentido, uma das mais graves barreiras à ação humanitária na região, estaria na intensificação das atividades de banditismo local, que por inúmeras vezes, visariam especificamente o pessoal das Nações Unidas e demais agências humanitárias na região, em particular no seqüestro de pessoal internacional e assaltos, seguidos do furto de provisões e equipamentos dos mesmos, inclusive veículos e, oportunamente, suas cargas. Logo, diversas ONGs nacionais e internacionais seriam levadas a abandonar a região, dadas as condições de segurança, e a UNAMID, apesar de sua maior capacidade de ação, restringiria seus locais de atuação (ONU, S/2007/759, S/2008/781, S/2009/592). Ao que tudo indicava, O Acordo de Abuja dera poucas esperanças a esses grupos que viam suas condições de vida (ou sobrevivência) se agravarem, dia após dia, e sua aceitação declinava na mesma medida, resultando não apenas no prolongamento do conflito armado em diversas áreas da província, mas também no aprofundamento da violência social, com o banditismo sendo levado aos extremos diante do fácil acesso à armas e munições (Kahn, 2008; SAS, SIB No. 15, p.5-9).

Em 2009, buscando aperfeiçoar os trabalhos na implementação do mandato da UNAMID, seriam definidas as quatro áreas prioritárias de ação conjunta requeridas para realizar o objetivo mais geral da comunidade internacional, em vista de uma solução política que viesse a produzir uma estabilidade sustentável, estando dispostas da seguinte forma: i) alcançar uma solução política abrangente; ii) construir um ambiente seguro e estável; iii) aprimorar o “Estado de Direito”, fortalecendo as instituições de governança e os direitos humanos; e, por fim, iv) alcançar uma situação humanitária estável. Não obstante, para que qualquer progresso fosse possível nestas áreas, exigir-se-ia a ação integrada dos diversos atores envolvidos no processo de paz regional, desde o time nacional das Nações Unidas, ao

governo do Sudão e instituições estatais e às demais partes interessadas, incluindo os líderes comunitários (ONU, S/2009/592, p.15). Por sua vez, em geral, os relatórios subsequentes do Secretário-Geral das Nações Unidas que deveriam reportar o progresso obtido nessas quatro áreas, parecem indicar que, até 2011, pouco progresso fora alcançado no que refere à cooperação entre os referidos atores a fim de produzir respostas concretas e duradouras. Na primeira destas áreas, em particular, a falta de progresso significativo tende a refletir sobre as demais áreas, uma vez que – na ausência de um processo de paz abrangente e inclusivo – a violência armada permanece como um fator dinâmico na potencialização do conflito, refletindo sobre as demais esferas da vida social, política e econômica.

### **3.4 O processo político: uma abordagem *top-down***

Nos próximos anos, uma série de iniciativas de mediação conjunta entre a União Africana e as Nações Unidas seriam desenvolvidas para levar as partes não-signatárias do DPA novamente à mesa de negociações e produzir o fim das hostilidades. No entanto, ambas as organizações falharam sucessivamente em suas tentativas de estabelecer a confiança necessária das partes entre estas e com os próprios mediadores, que alguns líderes de movimentos insurgentes julgavam ser parciais ao Governo do Sudão. O GoS, por sua vez, não mostrava-se particularmente disposto a se engajar no processo de diálogo envolvido nos esforços de mediação, mantendo posições rígidas com relação às exigências dos movimentos armados. As iniciativas conjuntas produziram poucos resultados, expressos apenas em novas divisões entre os grupos armados e a multiplicação dos atores envolvidos, nos quais pesam as participações dos Estados Unidos, Chade, Líbia e Eritreia. Em 30 de junho de 2008, encerrando a adoção estratégica da mediação conjunta, Djibril Bassolé (Burkina Faso) seria apontado como o novo mediador chefe do processo de paz, representando tanto a ONU quanto a União Africana. No mês seguinte, em 21 de julho, o PSC/AU autorizaria também a criação de um Painel de Alto-Nível sobre o Darfur, a partir de Outubro de 2009 – o “AU High-Level Implementation Panel for Sudan” (AUHIP) – encabeçado pelo antigo presidente sul-africano Thabo Mbeki. O AUHIP estaria focado em analisar a situação corrente e oferecer propostas contundentes para a promoção da paz, justiça e reconciliação em território sudanês. Em setembro do mesmo ano, buscando revitalizar o processo de paz, as Nações Unidas

endossariam uma resolução da Liga Árabe propondo uma nova rodada de negociações, tendo o Catar como Estado anfitrião (HSBA-SAS, 2012; ONU, S/2009/592).

As negociações em Doha, no entanto, começariam com poucas expectativas, ainda em 2009. As campanhas ofensivas do GoS no Darfur jamais haviam cessado, apesar dos acordos anteriores, e este continuava a barrar qualquer iniciativa de organizações da sociedade civil em estabelecer um ambiente de diálogo entre as partes. Inclusive expulsando treze agências de assistência humanitária, que atuavam nos campos de IDPs do Darfur, em retaliação à decisão do Tribunal Penal Internacional em emitir um mandato de prisão contra o Presidente Bashir por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Por outro lado, os grupos insurgentes armados encontravam-se mais divididos do que nunca: pressões internacionais sobre as facções dissidentes dos dois grupos insurgentes originários, o SLA e o JEM, haviam formado duas coalizões diferentes, uma orquestrada pelos Estados Unidos, o “Grupo Addis Ababa”, e outra formada mediante a intervenção da Líbia, chamada de “Grupo Trípoli”; JEM, ainda o maior movimento armado da região, tanto em relevância política quanto militar, desprezava a ambos, afirmando que só participaria das negociações se estes grupos se juntassem a ele, formando uma frente única de oposição (Ibid., p. 2).

As negociações em Doha, entre o governo do Sudão, grupos armados e a sociedade civil, que começariam em novembro de 2009, seriam adiadas para o próximo ano, ante a recusa e reticência dos diversos grupos em participar. Enquanto isso, o GoS fechava o cerco ao JEM, firmando um acordo de fronteiras com o Chade, que, simultaneamente, obrigava o grupo a abandonar suas posições na região por um lado, enquanto as tropas e milícias apoiadas pelo governo atacavam do outro. Pressionado por ambos os lados, JEM firmaria um acordo-quadro com Cartum em Doha, nos qual estavam incluídos um cessar-fogo e a libertação de prisioneiros, embora o acordo também estabelecesse uma agenda para novas negociações. Estas, em todo caso, não seriam levadas a diante, uma vez que o JEM se recusava a aceitar a legitimidade do LJM<sup>101</sup>, ameaçando inclusive abandonar Doha caso o

---

<sup>101</sup> O *Liberation and Justice Movement* (LJM): “criado pelos esforços da mediação internacional, como uma plataforma de negociação para as duas coalizões anteriores (Adis Ababa e Trípoli), o LJM nunca teve um comando militar conjunto, apoiando-se em sua maioria em comandantes militares relativamente isolados, muitos dos quais foram previamente membros de outras facções armadas que resultaram de divisões anteriores do SLA e JEM. O grupo, liderado por Tijane Sese desempenhou um importante papel no processo de paz de Doha e seria o único grupo a assinar com o GoS, naquela ocasião, o “Doha Document for Peace in Darfur”, em 14 de julho de 2011. O processo de Doha, entretanto, geraria dissenso e divisões internas que reduziram severamente a força militar do movimento, especialmente depois da deserção de dois de seus principais comandantes: Ali “Karubino” e Ali Mokhatar. No início desse ano (2012), o LJM parece desfrutar de pouco apoio popular no Darfur, ainda que seja oficialmente apoiado pelo conselho shura Fur (associação tribal), e enfrente severos problemas de coesão internacional, como ilustra a defecção de Ahmad Abdeshafi,

governo sudanês assinasse acordos múltiplos. Sua ameaça seria cumprida com o congelamento da participação do grupo nas negociações em Doha, em maio de 2010, devido aos “contínuos ataques por terra e ar” empreendidos pelo governo contra territórios sob o controle do JEM (Ibid., p.3).

A forte perseguição do governo ao JEM continuaria durante todo o mês de maio, tendo este inclusive ocupado a *Jebel Moon*, o maior reduto do grupo insurgente no noroeste do Darfur. Na ocasião, JEM declararia já ter se expandido para outras regiões do Darfur e Kordofão, e enviaria uma carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-moon, na qual acusava o governo sudanês de estar buscando uma solução militar para o conflito e utilizando o processo de Doha apenas como um “negócio de relações públicas” para melhorar sua imagem frente à comunidade internacional engajada nesta questão. Encerrando esta com a demanda por uma reforma radical do fórum de Doha, JEM afirmava que não negociaria sob “intimidações e ameaças” (Ibid., p.4). Um porta-voz do GoS e conselheiro presidencial, Ghazi Salahuddin Atabani, responsável pelos assuntos políticos pertinentes ao Darfur, afirmou que Cartum não estava preocupada ou interessada nas posições do *Justice and Equality Movement*, especialmente por este não teria nenhum interesse real em negociar a paz. E, em *Jebel Marra*, forças do governo e dos grupos armados JEM e SLA-AW voltam a entrar em confronto, após o qual o JEM emitiria um comunicado oficial afirmando que fará todo o possível para que esta região permaneça livre das forças do governo e de suas *janjaweeds*. Por conseguinte, somente no mês de maio, aproximadamente 440 pessoas morreriam, vitimadas por esses confrontos (Ibidem).

Em Doha, as negociações seriam postergadas devido às eleições de Abril, mas em 5 de junho de 2010, o Presidente al-Bashir declararia que as negociações de Doha eram a última oportunidade para que os movimentos armados, quaisquer que fossem, buscassem seus objetivos por meios legítimos. Os confrontos, por sua vez, continuavam intensamente e as ofensivas do governo contra o JEM e o SLA-AW provocariam o maior número de fatalidade violentas desde a chegada da UNAMID em janeiro de 2008. Não obstante, a operação conjunta entre as Nações Unidas e a União Africana se mantinha alheia a escalada de violência, com um mandato que a colocava sob o amplo controle de Cartum. Por fim, após um recesso de dois meses, o LJM e o GoS retomariam suas negociações, mas tanto o JEM

---

que era vice-presidente do movimento, em janeiro de 2012. Todas essas fraquezas,..., podem vir a representar uma ameaça a continuada existência do grupo em si” (GRAMIZZI e TUBIANA, 2012, p.85).

quanto uma série de facções menores<sup>102</sup> optariam por boicotar o evento, muitos deles ressentidos das pressões que vinham sofrendo por parte do grupo internacional de mediação afim de que se juntassem a coalizão formada sob a sigla LJM, considerando-a uma criação artificial que não correspondia às necessidades dos povos do Darfur, em especial às dos Fur. Enfatizando este ponto, o líder do *United Revolutionary Front Forces* (URFF), Ibrahim al Zubaidi, acusaria a “mediação” por faltar com a neutralidade esperada de um grupo em semelhante posição. Por seu turno, o comandante do JEM, Khalil Ibrahim, afirmaria que “Doha estava acabada”, avisando também que qualquer acordo entre o LJM e o governo do Sudão, sem a inclusão dos movimentos insurgentes originais, o JEM e o SLA-AW, seria incapaz de criar um processo de paz sustentável, encerrando esta afirmação ao citar o DPA como exemplo (HSBA-SAS, 2012, p. 5).

A verdade expressa em suas palavras não tardaria a aparecer. Com efeito, as negociações entre os dois grupos, do GoS e do LJM, prosseguiriam a despeito da falta de apoio dos principais movimentos armados da região, o SLA-AW e o JEM. A rejeição dos delegados do *Heidelberg Committee* – composto por acadêmicos, ativistas e organizações da sociedade civil do Darfur –, pelos negociadores do governo sudanês, introduzira novas tensões às negociações, complicadas ainda mais pelo banimento dos representantes de IDPs do campo de Kalma, um dos mais militantes do Darfur. Em âmbito internacional, a gestão de Ibrahim Gambari (Representante Especial Conjunto da UN/AU) também seria bastante criticada, particularmente diante da falta de confiança que esta despertaria entre a população civil do Darfur, particularmente nos campos de IDPs. Sua incapacidade de promover uma maior coesão, mesmo entre as autoridades internacionais envolvidas no processo de paz, reforça a insegurança da sociedade civil em geral quanto ao processo de mediação. E à medida que as negociações em Doha caminham para seu termo, essa impressão vai se aprofundado (Ibid., p. 5).

Em junho correria a notícia de que o Governo do Sudão preparava uma iniciativa paralela para promover a paz no Darfur, em meio a desavenças entre a sociedade civil da região e representantes do governo em Doha. Estes temiam, em particular, que qualquer iniciativa “doméstica” estivesse sujeita à manipulação do governo, corrupção e coerção; e, com a data do referendo de secessão do Sul se aproximando, os representantes da sociedade civil também temiam que a comunidade internacional se mostrasse reticente em exercer uma

---

<sup>102</sup> Entre estas o grupo original *SLA-Unity, Democratic JEM, United Revolutionary Front Forces* (URFF), e um grupo de comandantes dissidentes da facção SLA-AW, incluindo Ali Haroun Dud, Abdalla Khalil, and Babiker Abdalla, que inicialmente foram ao boicote das negociações pelo grupo (HSBA-SAS, 2012, p. 4).

maior pressão sobre Cartum. Em julho, começa uma nova fase para a política de Cartum no Darfur, com a criação de um comitê que deveria elaborar uma nova estratégia de “peacemaking” para a província, inclusive monitorando e avaliando relatórios da mídia internacional sobre o Darfur, afim de “contra-atacar relatórios hostis” (Ibid., p. 6).

Nos campos de IDPs iniciam-se uma série de confrontos entre os grupos que participam e aqueles que não participam das negociações de Doha, ao mesmo tempo em que Ibrahim Gambari informava ao Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre os encorajadores sinais de que um acordo para encerrar o conflito estava próximo: a sociedade civil participava cada vez mais das conversações de paz, e o governo do Sudão demonstrava um compromisso renovado com o processo, enquanto os líderes de movimentos armados regionais participavam ou mostravam interesse em participar do processo em vigor. Ao mesmo tempo, o NPC aprovaria sua nova estratégia de “domesticação” do conflito, que enfatizava a recuperação e o desenvolvimento do Darfur, ao invés do acordo político negociado em Doha, baseando-se na premissa de que a “guerra havia acabado”. Por seu turno, todos os movimentos armados rejeitariam a nova estratégia, a que JEM chamaria de um replay da política de “paz emanada de dentro” implementada nas Montanhas de Nuba, durante os anos 1990, a partir da cooptação de líderes núbios, transformados em cúmplices de sua própria opressão. Essa política seria ainda acompanhada, em nome do desenvolvimento, pela venda – aos apoiadores do regime – de largas áreas de terras “limpadas” de seus habitantes originais. Todavia, ao final de agosto, após haverem se reunido com Ghazi Atabani (porta-voz do GoS) no Cairo, tanto a União Africana, quanto a UNAMID e os Estados Unidos manifestariam seu apoio a nova estratégia de paz do Sudão, seguidos cinco dias mais tarde pela Liga Árabe (Ibid., p. 7; ONU, S/2010/543).

A nova política tinha entre seus objetivos prioritários a concretização de um acordo de paz em Doha, para ser assinado até o final daquele ano, com os movimentos insurgentes e outros setores da sociedade no Darfur. As negociações entre o LJM e o GoS são novamente retomadas e Bassolé, com o prazo inicialmente estabelecido para o fechamento de um acordo em Doha se esgotando, vai à Paris e à Líbia, buscar o apoio de Abdul Wahid e Khalil Ibrahim, respectivamente, entendendo que sem a participação de seus movimentos, junto ao governo e setores da sociedade civil, qualquer processo de paz firmado permaneceria frágil e instável. No entanto, de ambos os lados um consenso não é encontrado e o prazo inicial para o fecho das negociações é prorrogado por mais uma semana (HSBA-SAS, 2012, p. 8).

Nesse ínterim, a luta intra-tribal se intensificaria, com novas divisões na facção do SLA-AW, e o governo aproveitará esse momento para atacar as posições deste grupo em *Jabel Marra*. O AUHIP, encabeçado por Mbeki, publicará, em 29 de outubro, um “road map” de seu idealizado “acordo político global”, compreendendo o fim das hostilidades, a união dos grupos rebeldes e negociações inclusivas. Na sequência, dez facções insurgentes se uniriam sob a sigla do *Liberation and Justice Movement* (LJM) somente para o propósito de criar uma frente de negociação, seus comandos militares permanecendo separados. O grupo elege Tijane Sese para presidi-lo, um respeitado político Fur e antigo governador do Darfur, que passara os últimos vinte anos fora do país. A “mediação” esperava, através de Sese, conquistar o apoio dos Fur para o processo de paz que estavam construindo, especialmente nos campos de IDPs. E, em meados de novembro, Bassolé pedirá aos mediadores que a negociação se estenda até 2011, acreditando que seria capaz de convencer o JEM a aprovar o documento final junto com o LJM (Ibidem).

O processo de Doha esmoreceria nos meses seguintes, com a retirada da delegação do governo sudanês, que rejeitara todas as propostas de mediação até o momento, principalmente no que se refere à constituição de uma administração única para o Darfur, uma exigência a qual todos os movimentos insurgentes estavam de acordo e nenhum dos lados se mostrava disposto a negociar a questão. A retirada do governo, porém, ocorreria em um momento ímpar das negociações, coincidindo com a chegada do JEM à Doha, que interpretaria o fato como uma “declaração de guerra”. Cartum preparava-se, assim, para dar início ao processo doméstico de estabilização política do Darfur (Ibid., p.9-10).

As condições de segurança na região, entretanto, não estavam próximas a um termo positivo. Pelo contrário, em 3 de fevereiro de 2011, a facção de Minni Minawi se retiraria formalmente do DPA, com a declaração de que faria todo o possível para derrubar o governo de al-Bashir. A declaração vem na sequência de uma série de medidas duras adotadas pelo governo, a fim de isolar o grupo, ao qual acusa de uma aliança com o SPLA. Dois meses antes, o SLA-MM voltara a ser considerado um alvo legítimo das Forças Armadas Sudanesas (SAF) e seus líderes foram sistematicamente depostos dos cargos que ocupavam no governo. O DPA estava, para todos os efeitos, acabado e urgia a constituição de um novo acordo (Ibid., 10).

Em Doha, os mediadores apresentariam novas propostas para a solução dos assuntos mais contenciosos entre as partes, porém, tanto o LJM quanto o JEM se recusaram a aceitá-la, afirmando que estas não cumprem com as mínimas demandas dos movimentos. Não obstante,

com sua base de apoio abalada pela Guerra na Líbia, o JEM mostra-se disposto a cooperar com as outras facções insurgentes durante as negociações e, nestes termos, alia-se ao LJM. A união de forças ocorre em paralelo às medidas adotadas pelo o GoS em seus esforços de “estabilização interna” da região, que anuncia seu plano de realizar um referendo – previsto no DPA – para definir o status administrativo do Darfur. Os movimentos insurgentes, representados em Doha, contestam a iniciativa, afirmando que esta debilitaria ainda mais os esforços de mediação. O LJM declara que o plano seria equivalente a “abolição das negociações” e, com o JEM, formam um comitê conjunto para estabelecer uma posição única sobre o tema. Com a decisão de cooperar, ambos os grupos buscam o apoio das facções SLA-AW e SLA-MM, e avisam os mediadores internacionais que estariam coordenando seus esforços. A nova unidade entre os rebeldes, entretanto, desagradaria ao GoS, que via nessa situação um retrocesso ao avanço de suas negociações com o LJM e avisa ter “outros meios” para por um termo ao conflito no Darfur (Ibid., p. 11).

Após seu encontro com a delegação da UNAMID, chefiada por Gambari, em Kampala, Abdul Wahid anuncia a iniciativa – idêntica aquela já anunciada pelo JEM – de unir todos os movimentos, afim de construir um “estado de cidadania e democracia”. Após esse encontro, os oficiais da UNAMID se demonstram esperançosos de que facção SLA-AW se faça representar em Doha muito em breve. Simultaneamente, os mediadores de Doha anunciam sua intenção de realizar a *All Darfur Stakeholder’s Conference* (ADSC) em Abril, composta por cerca de 400 integrantes, entre os quais seriam convidados os oficiais do governo, representantes dos movimentos armados, grupos da sociedade civil, IDPs e refugiados, líderes tribais, forças políticas e parceiros regionais e internacionais. Não obstante, em uma conversa privada com os mediadores, os oficiais do governo afirmam que a conferência seria uma tentativa de forçar o governo à aceitar a demanda dos insurgentes por uma administração única no Darfur e rejeitam participar do evento. Vale notar que o governo sudanês apresentara recentemente seus planos de dividir a administração do Darfur ainda mais, com a criação de dois novos estados, alegando ser esta a vontade de sua população (HSBA-SAS, 2012, p. 11-12).

A ADSC viria a ser realizada entre os dias 27 e 31 de maio de 2011 e, ao final, declarar-se-ia que a conferência endossava o rascunho do documento de paz sendo negociado entre o governo e os insurgentes. Todavia, na realidade, nem o endosso conquistado fora universal, nem os participantes da conferência eram representativos de todas as partes relevantes para processo de paz no Dafur. No dia 14 de julho, com o prazo previsto para o

término das negociações em Doha se esgotando, o LJM e o GoS assinariam o *Doha Document for Peace in Darfur* (DDPD), embora muitos membros da comunidade internacional não estivessem presentes a esta ocasião. Um “Comitê de Acompanhamento” também seria previsto na ocasião, para monitorar a elaboração e implementação do acordo, liderado por Catar, Estados Unidos e União Européia, com sua primeira reunião marcada para setembro de 2011 (Ibid., p. 12).

Encerrava-se, assim, a primeira fase prevista pela “mediação internacional” com a finalidade de construir a paz na região. Desde o início das negociações em Doha, a comunidade internacional deixara claros os objetivos dos mediadores naquele momento: firmar um cessar-fogo entre os beligerantes, afim de iniciar o processo de paz. A segunda fase, que começaria tão logo terminassem as rodadas de negociações em Doha, deveria compreender um processo abrangente de estabilização política do Darfur, que deveriam então abordar temas como reconciliação, justiça, *accountability* e desenvolvimento. A realização da ADSC, idealizada por Gambari, sob os auspícios da UNAMID e com a forte presença do Catar, que se mostrara disposto a financiar os projetos desta nova etapa, representava o primeiro passo nessa direção, embora antecipasse o final das negociações (HSBA-SAS, 2012).

No entanto, e apesar do término esperado das negociações, os confrontos entre tropas do governo, seus aliados e as forças insurgentes, continuariam com vigor em campo, com as alas mais fortes dos movimentos armados se unindo em uma frente única: a *Sudan Revolutionary Front* (SRF), composta pelos SLA-AW e SLA-MM, pelo SPLA-N e, por fim, o JEM. A entrada do SPLA-Norte nesta aliança, entretanto, indicava uma mudança na orientação de objetivos desses movimentos: buscava-se, agora, a deposição do governo, regido pelo *National Congress Party* (NCP), e a uma mudança de regime, com a qual desejavam formar um estado laico e liberal (HSBA-SAS, 2012, p. 12-13). A invasão de Trípoli, principal base de apoio do JEM e SLA-MM, e o assassinato de Khalil Ibrahim, comandante do JEM, colocariam um freio em suas intenções, ainda que não por muito tempo (Ibid., p. 13).

O governo sudanês, por seu turno, seguiria adiante com seus planos de promover uma transição política estável no Darfur, através de uma implementação monitorada do DDPD. O líder do LJM, Tijani Sese será encarregado de presidir a *Darfur Transitional Regional Authority* (DTRA), antes sobre o comando de Minawi, e enfrentará os primeiros protestos nos campos de IDPs, entre aqueles a favor e contra o DDPD, recomendando cautela àqueles que

desejassem retornar prematuramente aos seus lares e enfatizando a necessidade de uma maior inclusão dos grupos não-signatários para que a paz seja de fato consolidada. Uma tarefa árdua para o Enviado especial Conjunto UN/AU, Ibrahim Gambari, que substituiria Bassolé como mediador conjunto da UN/AU para o Darfur, uma vez que este caíra em descrédito entre os membros dos movimentos insurgentes e IDP, que observavam com desconfiança suas relações com o governo de Cartum e passaram a vê-lo como um obstáculo ao processo de paz na região (Ibid., p. 14-15). A UNAMID, por seu turno, empreenderia uma gama de esforços para criar consenso entre a comunidade civil local sobre a implementação do DDPD, entre workshops, conferências, mesas-redondas e programas de rádio, entendendo que o apoio desta seria essencial para o sucesso no processo de paz idealizado pelo referido documento. A paz, nas palavras do secretário-geral da ONU Ban Ki-moon, “não poderia ser imposta”, todavia, nesta primeira fase do processo, nem os movimentos armados em sua maioria, nem uma parte considerável da sociedade civil darfuri, em particular aqueles diretamente afetados pelo conflito como os IDPs, seriam extensivamente incluídos em seu desenvolvimento (ONU, S/2011/814).

### **3.5 Considerações parciais: os novos marcos de regulação internacional no Darfur**

O processo político desenvolvido pela União Africana, em conjunto com as Nações Unidas, até o momento, buscou – em todas as instâncias de sua atuação – respeitar, em primeiro lugar, a soberania do governo de Cartum sobre o Estado sudanês. A UNAMID, mais que uma força de proteção aos civis vitimados por atrocidades em massa, desempenharia o papel de elo entre o governo soberano, os movimentos armados e a sociedade civil, procurando legitimar o plano de estabilização da ordem interna proposto unilateralmente pelo governo de al-Bashir, mesmo com seu líder sendo considerado culpado por crimes de guerra e crimes contra a humanidade pelo Tribunal Penal Internacional<sup>103</sup>. A persistência da violência armada na região nos leva a questionar a falta de medidas realmente efetivas para resolver e transformar o presente conflito, assim como as práticas de *statebuilding* adotadas pela

---

<sup>103</sup> O caso foi referido ao TPI, pelo Conselho de Segurança da ONU, em 31 de março de 2005 e aberto oficialmente em 6 de junho daquele ano. No entanto, apesar da continuidade do projeto e dos cinco mandatos de prisão expedidos (dois deles ao presidente), nenhuma prisão foi realizada. Fonte: <http://www2.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0205/>. Acesso: 21/12/2012.

comunidade internacional a fim de produzir um ambiente suficientemente seguro e estável, interpretado como uma condição necessária à construção da paz (*peacebuilding*).

Começamos com a proposta subjacente ao novo framework normativo-institucional proposto pela reinterpretação, a partir de 2005, do princípio “RdP” no âmbito das Nações Unidas. Conforme tivemos oportunidade de discutir ao longo dos três capítulos, a década de 1990 traria diversos reajustes na esfera política internacional e um dos mais importantes seria o papel funcional dos países em desenvolvimento na política externa das grandes potências, uma vez que estes já não representariam os interesses estratégicos de antes, como zonas de influência ideológica das superpotências no tabuleiro geopolítico. E à medida que se modificavam esses papéis, também a vontade política, mobilizando “interesses nacionais” às práticas internacionais na gestão de conflitos, ao exigir um comprometimento de longo-prazo em regiões distantes, que não comprometiam diretamente a segurança das grandes potências mundiais, seria gradativamente reduzida. A falta de vontade política das grandes potências em continuar a intervir militarmente nos conflitos ocorrendo a partir da década de 1990, particularmente após as desastrosas operações na Somália, Bósnia (Srebrenica) e Ruanda, levaria a uma sucessiva transformação dos marcos regulatórios em gestão de conflitos, que refletiam o desejo destas em internacionalizar a regulação dos mesmos em áreas que não eram mais consideradas como interesses de segurança vitais. Esta é a proposta central por trás do novo “framework de prevenção” modelado pelo RdP: o estabelecimento de formas de regulação indiretas que prioriza a intervenção nos níveis institucionais dos Estados não-ocidentais e, falhando estas, ao nível das organizações regionais e sub-regionais (CHANDLER, 2010, p.140-41).

Dentro desses novos marcos regulatórios, adotados a partir dos anos 1990, a maior causa de instabilidade política e violência em massa seria identificada pela “falência” ou “fraqueza” dos Estados pós-coloniais (e, em sua maioria, não-ocidentais). E a resposta para os problemas de segurança emergindo destas estruturas, que então não poderiam ser previstos antecipadamente, seria o desenvolvimento e/ou fortalecimento das práticas de boa governança. Esta nova abordagem institucionalista permitiria que a responsabilidade na gestão de crises internacionais fosse alocada àqueles organismos especializados, que poderiam atuar institucionalmente a fim de colocar em prática processos estruturados para fortalecer tanto as instituições estatais, no caso das Nações Unidas, organizações regionais e sub-regionais, atuando em nível regional e nacional, quanto à coesão social de dada sociedade, através de práticas de *peacebuilding*, reconciliação e assistência humanitária em

nível local, levada a cabo por agências especializadas da ONU, ONGs nacionais e internacionais, comunidades de base, entidades de assistência humanitária, de desenvolvimento e de proteção aos direitos humanos, entre outras (Ibidem).

Com as grandes potências retirando seu envolvimento das relações continentais, em particular os Estados Unidos, a África Subsaariana passaria a ser uma área de preocupação central para o RdP. E, com efeito, é possível percebermos um papel cada vez mais enfático das organizações regionais e sub-regionais na regulação dos conflitos intra-continentais. A capacidade organizacional do RdP teria sua mais importante manifestação institucional na constituição da União Africana (UA) e não em instituições internacionais como a ONU ou em países ocidentais, à exceção talvez dos Estados Unidos, que vem enfatizando a prevenção às atrocidades em massa em suas iniciativas de política externa. A UA, reformulada a partir da OUA em 2001 e formalmente estabelecida em 2003, refletiria a natureza cambiante das relações securitárias africanas ao prover em seu aparato institucional mecanismos regulatórios que permitam a intervenção externa para aqueles casos em que se constate a ocorrência de crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade (Ibid., 140). Para Barry Buzan e Ole Waever (2003, p. 222), a combinação de Estados “fracos” e uma sociedade internacional regional consideravelmente forte, ainda que amparada de diversas formas pelas Nações Unidas, produziria relativa estabilidade nas relações de segurança interestatais; no entanto, permaneceriam aquém aos desafios impostos pelas dinâmicas de segurança regionais, que seriam mais propriamente definidas como “domésticas”, ainda que “nenhum conflito civil / ”emergência” de manutenção da paz na África contemporânea esteja contido dentro de um território e, em sua maioria, vêm se desenvolvendo por um longo período”.

O processo político para a estabilização interna do Sudão, como observamos na seção anterior, em nenhum momento questionou as condições/estruturas da ordem política interna, que produzira o conflito em primeiro lugar, concentrando-se em buscar acomodar os objetivos das partes beligerantes, respeitando a autoridade soberana do governo de Cartum em relação aos parâmetros que deveriam balizar sua atuação. As atividades da UNAMID, sob estas condições, além de seu relevante desempenho no processo de mediação, tanto nos diálogos regionais quanto locais, concentrar-se-iam quase que exclusivamente em atividades de *statebuilding*, fortalecendo as condições de governança nacional, e *peacebuilding*, em que se destaca sua atuação junto aos campos de IDPs, na mediação das tensões locais, treinamento de forças policiais, programas de justiça itinerante, e etc. Não obstante, uma crescente crítica às práticas adotadas em função destes dois paradigmas de ação – *statebuilding* e

*peacebuilding* – afirma que estes não levariam em conta as realidades políticas dos países que são objeto de intervenção. As situações de conflito, interpretadas sob a lente de análise do novo framework regulatório, estariam centralizadas no Estado (moderno, ocidental), enquanto os alvos de intervenção, as ordens políticas locais (em sua maioria, não-ocidentais), seriam fundamentalmente diferentes (AGUIRRE; VAN DER BORGH, p. 12-3). Logo, o esforço para compreender o que realmente constitui a ordem política nessas regiões de aparente fragilidade e, por conseguinte, das causas profundas que possibilitaram a emergência dos atuais conflitos, permaneceria irrealizado. A razão estrutural das “novas guerras” já estava pré-determinada em âmbito internacional: o colapso, falência ou fragilidade das instituições estatais.

Por seu turno, ao concluir que “todos os problemas de segurança da África se devem, em grande parte, ao fracasso do Estado pós-colonial”, Barry Buzan e Ole Waever (2003, p. 220) fazem questão de explicitar a diferença entre o moderno Estado burocrático e o Estado pós-colonial:

Ao invés de consolidarem a realidade empírica de um moderno estado burocrático, a tendência desde a descolonização tem sido mais na direção oposta, caracterizando-se por formações altamente personalizadas e cleptocráticas, por regimes “neo-patrimoniais” com nenhum interesse em desenvolver o estado de tal forma, e mesmo por caudilhismo (Reno 1998). Devido a estas fraquezas, uma variedade de atores não estatais e entidades, particularmente família, clã e tribo, referidas agora de forma mais estilizada como “grupo étnicos”, dos quais por uma estimativa existiriam mais de 1.500 na África (Marzui, 1997:3), têm permanecido em jogo como fonte de atividades econômicas e autoridade política e social. De certa forma, estas entidades étnicas e baseadas no parentesco são formações transitórias [ou ainda, resquícios] das formações sociais indígenas do período pré-colonial. No entanto, devido aos arranjos tradicionais terem sido tão extensivamente transformados e desestruturados, por ambas as experiências colonial e pós-colonial (Oliver e Atmore, 1994), estes arranjos seriam mais adequadamente referidos como pós-tradicionais. O passado pré-colonial não pode ser recuperado na África, mas suas instituições e processos não foram eliminadas. (BUZAN; WAEVER, 2003, P.220).

Para estes autores, a compreensão das condições de segurança do continente africano, no pós-Guerra Fria, precisariam ser observadas mais em função do emergente padrão de atores não estatais disputando o espaço político, do que em função de um decadente sistema de Estados vestfalianos, fundamentados por fronteiras claramente definidas e governos centrais controlando territórios e pessoas. Em geral, destacam, haveria duas boas razões para

evitar colocar o Estado no centro das análises de segurança da África: “a natureza não estatal do próprio estado africano<sup>104</sup>, e a de seus rivais não estatais” (BUZAN; WAEVER, 2003, p.225). Não obstante, a gestão internacional de conflitos sempre esteve associada ao discurso securitário ortodoxo, realista e estadocêntrico, que se desenvolveu ao longo do século XX e se consolidou durante a Guerra Fria. Essa abordagem condiciona a construção da paz (liberal), ao estabelecimento prévio de “um ambiente estável e seguro”, e como o discurso de segurança tem por objeto-referente o Estado, qualquer ameaça direcionada a ele será entendida como uma ameaça a paz ou estabilidade interna. O discurso de segurança humana, por sua vez, tentaria relativizar esse debate, a fim de adaptar os mecanismos de gestão de conflitos aos novos padrões de relações securitárias formados com a emergência de atores não estatais à esfera política internacional, em âmbito regional ou global. Contudo, a interpretação mais restrita que este mesmo discurso receberia, com a o reformulação do princípio “responsabilidade de proteger” a partir desta última década e, mesmo anteriormente, através das práticas estatais no gerenciamento de crises humanitárias durante os anos 1990, colocariam o Estado soberano de volta ao centro do debate.

Com efeito, no decorrer da última década do século XX, a sociedade internacional ocidental colocaria em prática, ativamente, diversas tentativas de “reformular” os Estados pós-coloniais, fossem através de programas de ajuste estruturais, pressões por democratização, engajamento pesado de ONGs de assistência humanitária e desenvolvimento e, em particular, o uso das operações de manutenção da paz das Nações Unidas; nenhuma destas, porém, alcançaria sucesso considerável. Pelo contrario, em muitas ocasiões o engajamento econômico externo “enfraqueceria” ainda mais o Estado africano ao reforçar a já disseminada privatização das economias locais pelos caudilhos e/ou líderes neo-patrimoniais, que não teriam qualquer interesse em desenvolver o Estado ou a sociedade (RENO, 1998, apud BUZAN e WAEVER, 2003, p.224). E, ao afirmar que as reformas políticas e econômicas contempladas pelas atividades de *statebuilding* e *peacebuilding*, para que a paz seja sustentável no longo prazo, podem, por si só, gerar novas tensões sociais, Mariano Aguirre e Chris van der Borgh corroboraram com este argumento (2012, p.14). A própria essência do

---

<sup>104</sup> Em relação a natureza não-estatal do Estado Africano, deve-se considerar não o Estado per se, mas sim seu regime. Segundo Buzan e Waever, “regimes neo-patrimoniais ou caudilhistas governam, em grande medida, em função de seus próprios interesses, com pouca ou nenhuma preocupação em desenvolver burocraticamente os estados em função dos interesses dos cidadãos. Tais regimes, assim como as entidades políticas não estatais, reinariam mais pelo controle do comércio do que pela mobilização de burocracias, e o comando e autoridade política sobre os recursos do Estado viriam principalmente das decisões de indivíduos específicos, que atuariam para servir aos seus próprios interesses, sem qualquer consideração pelas instituições formais de governo, regras e processos” (RENO, 1998; apud BUZAN e WAEVER, 2003, p.225).

*statebuilding*, que literalmente se traduz em “construção estatal”, pode ser entendido como um processo em que as elites estatais buscam consolidar seu poder, oferecendo segurança em troca da extração de recursos; uma visão que remete ao pensamento político liberal de “contrato social”<sup>105</sup>, e reflete a compreensão de Tilly de “*war making as state making*”<sup>106</sup> no desenvolvimento do Estado moderno ocidental. Refletindo sobre a evolução deste último, podemos concluir que seu *statebuilding* se constituiu em um processo desestabilizador e, frequentemente, violento, que ocorreu sob determinadas condições nos Estados ocidentais, e dificilmente poderia ser reproduzido – com os mesmo efeitos – sob condições e meios tão diferentes. A opção por fazê-lo poderá, como observado nas experiências de El Salvador e Moçambique, dar lugar a novas formas de violência, vistas então como a continuação estrutural dos conflitos políticos anteriores (Rodgers, 2009, apud AGUIRRE e VAN DER BORGH, 2012; DOKKEN, 2008). No Darfur, o sucessivo aumento nos índices de criminalidade regional parece reproduzir essa tendência, como apontam os relatórios das Nações Unidas até 2010.

### 3.5.1 Revisando o processo político no Darfur<sup>107</sup>

O processo político para a estabilização da violência armada no Darfur, sob a liderança conjunta da União Africana e das Nações Unidas, consideraria como fundamental para a construção da paz o progresso em quatro áreas, como previamente discutido, entre as quais destacasse a conclusão de um processo político abrangente (e inclusivo) e o estabelecimento de boas condições de governança, em que pesam o fortalecimento do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos, particularmente daqueles indivíduos deslocados internamente devidos as hostilidades internas. As suas outras áreas, referentes ao estabelecimento de um ambiente seguro e estável, no qual estariam estabilizadas as condições humanitárias em um nível tolerável, podem ser entendidas tanto como complementares, quanto condicionantes, à realização das duas primeiras.

Começamos, portanto esta análise, perguntando se o processo político – implementado até o momento – foi, de fato, abrangente? A consideração desse ponto envolve dois fatores: a

<sup>105</sup> Em que os súditos cedem seus direitos à liberdade total em favor de seus governantes, e estes em contrapartida garantiriam sua segurança e o respeito entre eles, vivendo em sociedade (ordem civil) (DOKKEN, 2008, p. 28)

<sup>106</sup> A expressão, de forma literal, poderia ser traduzida como “fazer a guerra é construir o Estado”, o que coloca a guerra (o fazer a guerra) como um instrumento para a construção do Estado.

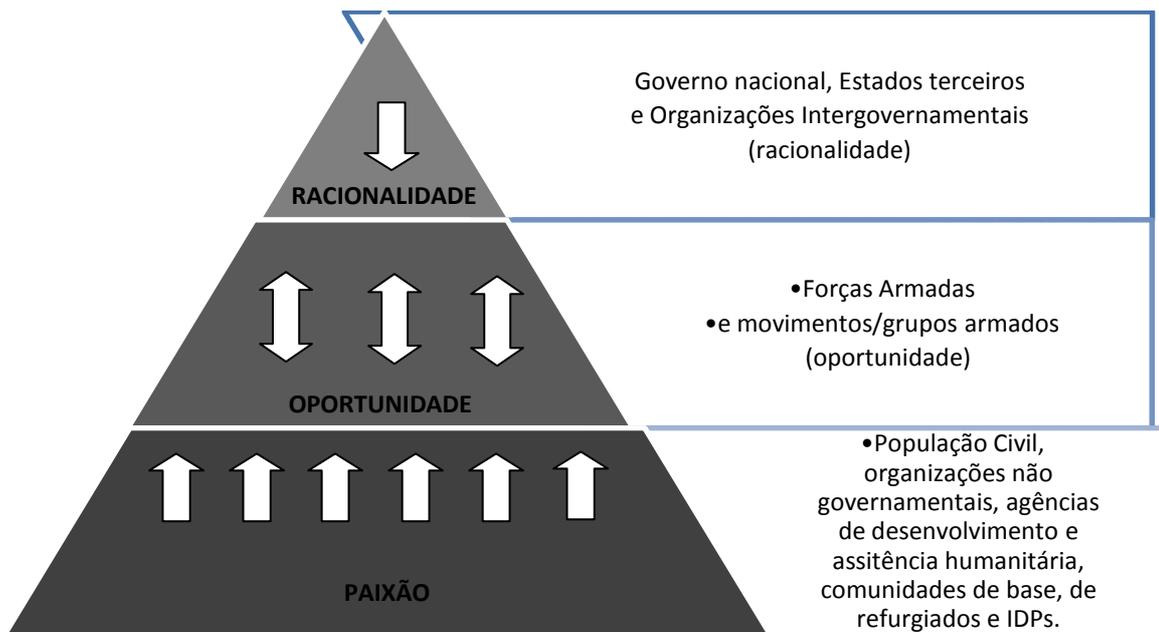
<sup>107</sup> As considerações expressas nessa seção foram retiradas da literatura utilizada até o momento, em particular através dos relatórios produzidos pelo Secretário Geral das Nações Unidas sobre o progresso da UNAMID, entre 2007 e 2011, e dos relatórios publicados pela instituição de pesquisa *Small Arms Survey*.

identificação dos atores englobados pelo processo político e àqueles excluídos do mesmo, e se tanto as causas profundas (estruturais) quanto precipitantes (diretas) foram abordadas por esse processo. Sobre o primeiro ponto, observa-se que a mediação internacional trabalhou ativamente para encontrar uma solução política que englobasse todas as partes direta e indiretamente envolvidas no conflito, porém, para cada novo esforço em negociar a paz e a resolução do conflito, esta privilegiaria tanto a obtenção de um “cessar-fogo” como condição essencial para a adoção de um processo de estabilização política, quanto à instrumentalização de uma “diplomacia de prazos” para sua obtenção, em que as partes ver-se-iam pressionadas a aderir a acordos previamente elaborados pelos próprios mediadores, sem que fosse determinado um tempo adequado para que consultassem sua base político-social, um procedimento que afetaria particularmente os movimentos armados, uma vez que seus líderes teriam pouco tempo de repassar e discutir as propostas com aqueles que representavam. O efeito desagregador desse instrumento pode ser notado pela fragmentação das forças de oposição ao governo, no período que procedeu a assinatura do *Darfur Peace Agreement*, em 2006, e do *Doha Document for Peace in Darfur*, em 2011. Por outro lado, enquanto um cessar-fogo não era alcançado na mesa de negociações, os movimentos armados e o governo de Cartum continuavam a se enfrentar sucessivamente e, na esteira desses acordos, as condições de segurança não seriam consideravelmente afetadas.

O conflito no Dafur originalmente de se iniciara com duas grandes frentes de oposição, o *Justice and Equality Movement* (JEM) e o *Sudan Liberation Army* (SLA), entrando em choque com as forças do governo. Este último grupo, porém, fundado inicialmente como um movimento político e adotando a via armada em 2003, passaria por diversos atritos internos, dividindo-se em duas facções a partir de 2005: o SLA-Abdul Wahid Mohamed al Nur (SLA-AW) e o SLA-Minni Minawi (SLA-MM). Após a assinatura do DPA, no qual apenas a facção SLA-MM seria signatária, junto ao governo, os movimentos passariam por um intenso processo de fragmentação, impulsionados por atores externos como Líbia, Estados Unidos e França. No entanto, seria após os esforços da mediação internacional em Doha, no processo que levou a assinatura do DDPD, que essas diversas facções menores teriam a oportunidade de se coligar em grupos de maior relevância política, onde outros três movimentos armados passariam a influenciar o rumo dos acontecimentos: o *Liberation and Justice Movement* (LJM) que, até o momento, não possui um comando militar integrado; o SLA-Justice, anteriormente parte do SLA-MM, e o SLA-United, que após se recusar a tomar parte no processo de paz em Doha, transferiria sua base de operações para o Sudão do Sul.

Destes seis grupos principais, dada sua relevância em termos de força armada, apenas o LJM seria signatário do DDPD. Entrementes, este último processo político não apenas excluiria os principais movimentos armados associados ao conflito, como também deixaria de fora importantes setores da sociedade civil, cabendo a UNAMID, durante a fase de implementação do acordo de Doha, buscar a inclusão de ambos os setores no processo, através de atividades de *peacebuilding*. Todavia, a exclusão de importantes atores políticos e sociais do mesmo, ainda em sua fase de desenvolvimento, não tardaria a gerar manifestos de insatisfação, tanto entre os grupos armados quanto na população local, em particular nos campos de IDPs, gerando assim pressões (de baixo para cima) das camadas de base da sociedade sobre os grupos armados e, destes, sobre o Estado e suas forças armadas. Logo, o aprofundamento das tensões sociais tenderia a manter ativos os grupos armados ao fortalecer sua base social.

**Tabela 3: A estrutura social conflitante**



A estrutura social expressa acima, na **Tabela 3**, utiliza os pressupostos da notável trindade clausewitziana para explicitar que o ímpeto de violência expresso pelas forças e movimento armados tem sua origem na camada de base da sociedade, cooptada – dentro do paradigma das “novas guerras” – por um intenso processo de mobilização de “identidades”, atreladas a uma determinada cultura, religião ou etnia. Esse processo procura deslegitimar os objetivos da outra parte ou sua própria existência, crescendo a possibilidade do uso de violência armada entre eles. E, mesmo não podendo ser definida como uma causa estrutural do conflito, a “mobilização identitária” age sobre estas estruturas que propiciaram a

emergência do conflito, a fim de aprofundá-lo e prolongá-lo. A opção por abordar essa questão ou instituir mecanismos estatais adequados para dissipar as tensões existentes, serviria de base para a radicalização ou exacerbamento das identidades locais, o que contribuiria tanto para manter as pressões sociais sobre os movimentos armados, quanto para a emergência de novas formas de violência. No Darfur, estas vêm se manifestando através da intensificação dos conflitos inter-tribais por recursos escassos na região, como água e terras, e no incremento das atividades de banditismo.

A mediação internacional, ao que tudo indica, tivera como objetivo central a conclusão de um novo cessar-fogo entre as partes, que lançaria as bases para o processo de estabilização da região, e, em sua essência, indicava sob quais parâmetros esse processo deveria ser construído. Ao fazê-lo, porém, o Processo de Paz em Doha acolheria a proposta lançada unilateralmente pelo Governo de Cartum para a estabilização do Darfur, pressionando os movimentos armados a aceitá-lo. A construção de um processo político inclusivo e abrangente deveria, então, ocorrer em um segundo momento, já com a região relativamente estável. Entretanto, o processo também seria amplamente aceito pela comunidade internacional envolvida nas negociações. Não obstante, ao reduzir o processo de paz a um “acordo entre as partes”, a mediação claramente falhava em reconhecer a natureza não-estatal das mesmas, bem como complexidade dos interesses e objetivos justapostos e subjacentes ao conflito, tomando unicamente o efeito, manifesto pelo comportamento violento dos atores envolvidos e pela privatização do poder político, como a causa, entendida como o “colapso” ou “falência” das instituições estatais. Destarte, conquanto tentasse romper com algumas das causas precipitantes do conflito armado, particularmente aquelas associadas à transferência de armas à região, à intensificação das lutas inter-tribais e ao apoio de atores externos ao conflito, as causas profundas do mesmo, associada à estrutura político-social do Estado sudanês se manteriam presente. De modo que, apesar da gradativa mitigação da violência armada nos últimos dois anos, o ímpeto para violência elementar continuaria presente e, recentemente, seria mobilizado na arregimentação de forças para uma nova fase do conflito, em que os movimentos armados se uniriam aos grupos da região sul, formando uma frente única de oposição, “disposta a tudo”, para derrubar o regime de al-Bashir. E, com efeito, relatos de diversas organizações midiáticas e humanitárias apontam para a continuidade do conflito no

Darfur, que somente tenderia a se intensificar com seu extravasamento para a província do Kordofão do Sul e, consecutivamente, em direção ao Sudão do Sul<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Indícios desse processo já podem ser notados, como apontam os relatórios produzidos pela *Small Arms Survey* neste último ano (2012).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de conflitos, em âmbito internacional, passou por duas fases distintas no pós-Guerra Fria: em um primeiro período, enfatizou-se as “intervenções humanitárias”, relacionadas ao direito de um Estado em intervir militarmente em outro por razões humanitárias; e em um segundo período a sociedade internacional optou pelo incentivo à adoção de formas de regulação e intervenção indireta, preventiva. A mudança foi condizente como uma fase de maior retrocesso das ações multilaterais na gestão de conflitos em razão da complexidade do contexto associado às novas guerras que levaria a sociedade internacional a incentivar a adoção de novas formas de regulação, por intervenções indiretas, preventivas, que tenderiam a internacionalizar a gestão dos conflitos contemporâneos, repassando-a, consecutivamente, aos organismos regionais, sub-regionais ou mesmo nacionais, em melhor posição para intervir. No entanto, ressalta-se que a separação destes dois períodos pode ser conduzida apenas teoricamente, para os fins desse trabalho, uma vez que os processos imbuídos em ambos tendem a se intercalar, produzindo um ambiente normativo híbrido, que possibilitaria inclusive a intersecção de ambas abordagens, sob a concepção da “guerra preventiva”. Não obstante, o novo “framework de prevenção”, embasado na operacionalização que receberia o relatório da ICISS, o “*The Responsibility to Protect*”, no âmbito das Nações Unidas a partir de 2005, e conforme este foi apresentado no Capítulo 2, adquire uma importância ímpar para aqueles que buscam compreender os atuais desafios à gestão internacional de conflitos.

Neste trabalho, propusemos confrontar os novos marcos regulatórios para a gestão das chamadas “emergências humanitárias complexas”, com um caso que seria considerado a maior crise humanitária de nossos tempos pelo ex-Secretário de Estado norte-americano Colin Powell: o conflito armado no Darfur, província sudanesa, interpretado como um exemplo das “novas guerras” eclodindo ao redor do mundo e, principalmente, na Ásia e na África. O novo *framework*, ao enfatizar as ações preventivas, poderia ser avaliado em relação a sua capacidade de tornar uma situação menos propensa à ocorrência de atrocidades em massa. Consideramos, para tanto, fatores como o contínuo processo de militarização regional, a transferência ininterrupta de armas para região apesar dos embargos da ONU e EU, e também àqueles relacionados à mobilização social, pró-conflito, observando por fim a capacidade de seus interlocutores internacionais, particularmente da União Africana e das Nações Unidas, em conduzirem às partes, direta ou indiretamente envolvidas no conflito, na construção de um

ambiente apropriado à consolidação da paz. Na sequência, passamos a analisar se, para o caso do Darfur, a adoção desse novo marco regulatório foi capaz de mitigar a intensificação da violência armada na região ou pôde apenas conduzir as partes por um frágil processo de cessar-fogo, em preparo para uma nova fase do conflito.

O presente trabalho apoiou-se na premissa de as medidas preventivas, quando aplicadas em tempo hábil e de forma adequada para serem efetivas, atuam na transformação do conflito, mitigando sua escalada, e introduzindo um processo pacífico de mudança social. Como observamos no “Relatório Final da Comissão Carnegie sobre a Prevenção de Conflitos Mortais”, adotado por Kofi Annan em seu relatório “Prevenção de Conflitos Armados” e utilizado, também, na reformulação do princípio de “Responsabilidade de Proteger”, a partir de 2005, as medidas de prevenção à escalada de conflitos violentos (em que a violência é uma realidade, ainda que não esteja disseminada ou não tenha chegado à via armada) seriam concebidas como o método mais indicado para solucionar eventuais “emergências humanitárias complexas”. Não obstante, as atuais crises incluem um fator de complexidade aos remédios (mecanismos de intervenção) que poderiam ser introduzidos pela comunidade internacional: a construção de antagonismos associados às identidades de grupos sociais, “etnias”, em que sobrevivência de uma coletividade vê-se ameaçada por outra. Em muitas ocasiões, uma destas coletividades controla o aparato estatal e, consecutivamente, os meios legítimos de força (as Forças Armadas), de sorte que, aquele que deveria ser a primeira instância de proteção, acaba sendo a principal ameaça. Nestes casos, portanto, ao entrarem em colapso os mecanismos internos de mediação/solução de conflitos, torna-se necessário a intervenção de uma terceira parte, geralmente no papel de “mediador”.

Com efeito, será através da análise dos processos políticos encetados pela mediação internacional do conflito no Darfur, conduzidos pela ONU e UA, que a capacidade deste novo framework para gestão internacional de conflitos será amplamente testada. A mediação, como instrumento da diplomacia preventiva, é uma atividade essencial dentro dos esforços para conter, mitigar e transformar qualquer tipo de conflito, tendo este escalado ou não para violência armada, pois visa, sobretudo, facilitar o diálogo entre as partes envolvidas, criando um ambiente propício para a condução de um processo de paz através de um esforço contínuo para construir confiança entre as partes.

Todavia, para que este primeiro objetivo seja cumprido, é necessário, antes de qualquer coisa, que exista uma adequada relação de confiança entre o mediador e as partes envolvidas, individualmente. Esse é um ponto chave da crítica apresentada no Capítulo 3, pois

o processo de mediação, quando imposto por pressões externas ao conflito, sobretudo quando partem de interesses não considerados legítimos, acabam por aprofundar um conflito ao tornar mais, e não menos, complexas as relações que precisam ser trabalhadas. Este é o caso da mediação internacional na crise do Darfur, que logrou aumentar o fracionamento da sociedade local e produziu dois acordos inconsistentes frente à realidade social, desfrutando de pouco apoio entre as comunidades mais afetadas. Em 2011, como em 2006, o novo processo de mediação encerraria seus trabalhos nestes termos, com um acordo que parecia apenas endossar a política unilateral do governo sudanês para estabilizar a região do Darfur. Desde então a província passa por um processo instável de estabilização interna, que ignora os movimentos armados originais, incluindo apenas dissidentes destes e de outros grupos que se formaram de facções dos mesmos ou de grupos em países vizinhos, cujos laços comunitários os unem àqueles, do outro lado da fronteira.

Ao ignorar o fracionamento da malha social e profundo trauma produzido pelos embates inter e intra-grupos, assim como os fatores que produzem e reproduzem o sentimento de insegurança local (ou regional), a mediação internacional optou por trabalhar unicamente os efeitos do conflito, particularmente a violência armada, em busca de um acordo de paz. Postergando, assim, o tratamento de suas causas para um segundo momento, em que o processo de estabilização política seria conduzido pelos mesmos atores internos responsáveis pelos acordos de paz. No entanto, em nenhum momento, esses acordos apresentaram propostas que visassem abordar diretamente os objetivos das partes em conflito e a melhor maneira de conciliá-los. Logo, ao deixar a questão essencial, as razões por trás do conflito armado, sem uma solução concreta, as tensões que deram origem ao conflito mantiveram-se as mesmas, e, em pouco tempo, produziram novos confrontos, ainda que seus atores estivessem mais fracionados do que nunca.

O tempo e o método adotado para mediar um conflito são essenciais para a resolução (transformação) do mesmo, e para operações complexas, como aquela observada no Darfur, quanto mais cedo este processo é iniciado, maiores são as chances de resolver a questão de forma pacífica. Seja pela falta de interesse (vontade política) ou perspectiva futura, a realidade é que todos os atores (entre Estados e Organizações Intergovernamentais) buscaram implementar medidas tão somente paliativas, cujo principal objetivo era mitigar os efeitos mais danosos de uma crise em constante processo de deterioração. A prevenção de sua escalada, com a introdução de terceiros para mediar o conflito, quando veio, chegou tarde e sem capacidade para desempenhar suas funções, como nos casos da AMIS e UNAMID, duas

operações que deveriam, entre outros objetivos, criar um espaço adequado para facilitar o diálogo entre as partes envolvidas. Convertendo-se, porém, em meros observadores silenciosos da violência contínua, primeiro com a AMIS, depois com a UNAMID, que – até hoje – em seus relatos, nos traz imagens muito distorcidas da realidade local. Um ciclo vicioso de violência e silêncio, que tem conseguido afastar a atenção internacional para outras áreas de turbulência, isolando o conflito no Darfur. Entrementes, as condições de segurança na região continuam críticas e novos confrontos entre as forças governamentais e os movimentos armados, ou entre estes, ocorrem sucessivamente, como aponta o *International Crisis Group (CrisisWatch Database, 2012)* em seu contínuo monitoramento do conflito.

Em suma, o novo *framework* de ação passaria a salientar a responsabilidade do Estado em proteger sua população, reforçando sua soberania estatal ao enfatizar a necessidade de ajudar esses Estados “falindo” a solidificarem suas instituições através de mecanismos de boa governança, reinterpretando, assim, as causas dos conflitos e guerras contemporâneas. A ênfase em causas alheias aos “fatores externos”, como a falência das instituições estatais, permitiria ao novo *framework* estabelecer um papel apenas complementar para a comunidade internacional, que teria somente a responsabilidade de auxiliar os Estados pós-coloniais, suas organizações regionais e sub-regionais a solucionarem (leia-se mitigarem) seus problemas internos. Um exemplo evidente está na própria constituição da União Africana. Um contexto que permitiria que as novas guerras fossem definidas como emergências humanitárias complexas e, suas soluções, largamente associadas à natureza institucional do Estado em que estas emergem. E, sob esses novos marcos regulatórios, a atual negligência da comunidade internacional com o tema volta a nos colocar frente ao dilema original, visto que o conflito novamente necessita de uma solução interna e somente os atores locais e regionais se encontram capacitados (ou interessados) em fazê-lo. Faz-se necessário, portanto, buscar mecanismos ou vias alternativas para solucionar essa questão, sem o peso da intervenção internacional na condução desse processo, porém sem se dissociar completamente dela, visto que – na ausência de terceiros a oferecer certa garantia de concretude ou pressão internacional para promover um novo diálogo – dificilmente o Governo Sudanes e o movimentos armados (atualmente unidos em uma frente única) estarão dispostos a recorrer, uma vez mais, à mesa de negociação. A ênfase atual no papel dos atores regionais e locais para a gestão de conflitos armados pode ser considerado um passo na direção certa, desde que possamos entender a natureza não-estatal destes novos atores e sob quais condições estes se engajam em diálogos com atores estatais e organizações intergovernamentais, quais as pressões (ou constrições) à

que estão submetidos e, particularmente, qual o papel imputado a eles no processo político direcionado à estabilização da ordem política interna. Uma abordagem que busca incentivar um processo de paz liderado por esses atores, deverá colocar as atividades de *peacebuilding* antes das atividades de *statebuilding*, concebendo a construção da paz como um caminho para a conformação de um ambiente mais seguro e estável, e não o contrário, como, de fato, esta vem sendo desenvolvida pela UNAMID e parceiros internacionais ao condicionarem à construção da paz a um ambiente em que as condições de segurança foram estabilizadas. Em síntese, procuramos com esse trabalho salientar a necessidade de uma estratégia “*botton-up*” de *nation building* (construção nacional), no qual a sociedade promove e condiciona a constituição do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDUSSALAM, A. A.; ABUSEDRA, F. S. “Economia colonial: a África do norte”, “Parte II: Líbia, Egito e Sudão” - **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935** / editado por Albert Adu Boahen. – 2.ed. rev. – Brasília: UNESCO, 2010c, p. 509-528.

ABIEW, Francis Kofi. “Assessing Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Period: Sources of Consensus”. *International Relations*. 1998. Vol. 14; p. 61-90. In: <http://ire.sagepub.com>

ABIEW, Francis Kofi. “*The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention*”. Haia; Londres; Boston: Kluwer Law International, 1999. 325p.

ACKERMANN, Alice. “*The Idea and Practice of Conflict Prevention*”. *Journal of Peace Research*, v. 40, n. 3, 2003, p. 339-347.

AFIGBO, Adiele E. “Repercussões sociais da dominação colonial: novas estruturas sociais”. **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935** / editado por Albert Adu Boahen. – 2.ed. rev. – Brasília: UNESCO, 2010, p. 567-590.

AGGESTAM, Karin. “*Conflict Prevention: Old Wine in New Bottles?*” *International peacekeeping*, vol. 10, n. 1, 2003, p. 12-23.

ANISTIA INTERNACIONAL, “*Sudan: No end to violence in Darfur: Arms supplies continue despite ongoing human rights violations*”, 9 de Fevereiro de 2012, AFR 54/007/2012. In: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f34da222.html>. Acesso em: 29/06/2012

ANNAN, Kofi. **Prevenção de Conflitos Armados**. Relatório do Secretário-Geral. Nações Unidas. Nova Iorque, 2002 (versão em português). In: [http://www.unric.org/html/portuguese/peace/Nacoes\\_Unidas\\_final.pdf](http://www.unric.org/html/portuguese/peace/Nacoes_Unidas_final.pdf). Acesso em: 05/04/2011.

BARNETT, Michael N. **The International Humanitarian Order**. Nova Iorque: Routledge, 2010.

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D.; “*Who’s keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations.*” *International Security*, 2005, Vol. 29, No 4, p.157-195

\_\_\_\_\_. **Peace Operations and the Global Order**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005. 233p.

BELLAMY, Alex J. “*The Responsibility to Protect*”. In: ***Security Studies: an introduction***. Ed. WILLIAMS, Paul. New York: Routledge, 2008, p. 422-437.

BERDAL, Mat. “*United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context*”. In: ***Peace Support Operations: lessons learned and future perspectives*** / ed. Kurt Spillmann, Yvonne Rosteck. Berlin: Lang, 2001.

BOUTROS-GHALI, Boutros. ***An Agenda for Peace***. Relatório do Secretário-Geral, ONU (A/47/277), 1992. In: [www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html). Acesso em: 10/06/2011

BRAHIMI, Lakhdar. ***Brahimi Report*** (A/55/305). Agosto, 2000. In: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations). Acesso em: 15/06/2011

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**; tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002. 361p.

BUTLER, Michael J. ***International Conflict Management***. Nova Iorque: Routledge, 2009. 288p.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. ***Security: A new framework for analysis***. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998. 240p.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. ***Regions and Powers: The Structure of International Security***. Cambridge: Cambridge University Press (CPU), 2003. 317p.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene; tradução Flávio Lira. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. 576p.

CARMENT, David. “*Creating Conditions for Peace: What Role for the UN and Regional Actors?*” *Report of the conference held by the International Peace Academy in association with Wilton Park*. July, 2002. 15p. In: [http://http-server.carleton.ca/~dcarment/papers/CREATING\\_CONDITIONS.pdf](http://http-server.carleton.ca/~dcarment/papers/CREATING_CONDITIONS.pdf). Access in: 11/07/2011

CCPDC - Carnegie Commission On Preventing Deadly Conflict. ***Final Report***. Washington, DC, 1997, 77p. In: <http://www.wilsoncenter.org/subsites/ccpdc/pubs/rept97/finfr.htm>. Acesso em: 09/06/2011

CHANDLER, David. *International statebuilding: the rise of post-liberal governance*. Nova Iorque: Routledge (Taylor & Francis), 2010. 218p.

CLAUSEWITZ, Carl von. *On War*. Princeton: Princeton University Press, 1984, 325p.

COCHRAN, Maj. Shawn T. “Security Assistance, Surrogate Armies, and the Pursuit of US Interests in Sub-Saharan Africa”, *U.S. Air University’s Strategic Studies Quarterly*, Spring, Vol.4, 2010. Available in: <http://www.au.af.mil/au/ssq/2010/spring/cochran.pdf>

COLLIER, Paul. *Development and Conflict*. Centre for the Study of African Economies, Oxford University, 2004. In: <[www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf](http://www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. *Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy*. Development Research Group, Washington D.C., Banco Mundial, 2000. In: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 200

\_\_\_\_\_. *Wars, guns and votes: democracy in dangerous places*. Nova Iorque: Harper-Collins Publishers, 2009. 255p.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. “Prevenção de conflitos – Construção de Mecanismos de Segurança Regionais”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. *Diplomacia Cidadã*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

DENG, F. M.; MORRISON, J. S. *US Policy To End Sudan’s War*: Report of the CSIS Task Force on US–Sudan Policy. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2001.

DIEHL, Paul F. “Introduction”. Em: DIEHL, Paul F.; LEFGOLD, Joseph. *Regional Conflict Management*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2003, 291p.

DOKKEN, Karin. *African Security Politics Redefined*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008. 248p.

EVANS, Gareth, STEINBERG, Donald. *China and Darfur: ‘Signs of Transition’*. International Crisis Group (ICG), 11 Jun 2007. In: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/sudan>. Acesso em: 14/072012.

FISAS, Vincenç. **Cultura de Paz e Gestión de Conflictos**. Barcelona: Icaria. Edições UNESCO, 2006. 407p.

FOSSATI, Fabio. “*Beyond the End of Violence and Conflict Freezing: Looking for Conflict Resolution*”. **TRANSCEND Research Institute** (TRI), 2008. In: [www.transcend.org/tri](http://www.transcend.org/tri). Acesso em: 20/05/2012.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de "intervenção humanitária"**. Estudos internacionais. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004. 227 p.

GALTUNG, Johan. “*Introduction: peace by peaceful conflict transformation – the TRANSCEND approach*”. In: WEBEL, C.; GALTUNG, J. (Ed.) **Handbook of Peace and Conflict Studies**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2007, pp. 14-32

\_\_\_\_\_. “*Violence, Peace, and Peace Research*”. **Journal of Peace Research**, vol. 6, n. 3, 1969, p.167-191.

\_\_\_\_\_. “*Cultural Violence*”. **Journal of Peace Research**, vol. 27, n. 3, 1990, p. 291-305.

\_\_\_\_\_. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. Oslo: International Peace Research Institute (PRIO), 1998.

\_\_\_\_\_. “*Governance, Prevention of Violence, and the International System*”. **Transcend Articles** (1999). In: <[http://www.transcend.org/t\\_database/articles.php?ida=118](http://www.transcend.org/t_database/articles.php?ida=118)>. Acesso em: 10 fev. 2007.

GOOR, Luc van de e HUBER, Martina. **Mainstreaming Conflict Prevention: concept and practice**. *Conflict Prevention Network* (SWP-CPN) Yearbook 2000/1.

**GPPAC** - Global Partnership For The Prevention Of Armed Conflict. In: <<http://www.gppac.net/>>. Acesso em: 08 out. 2010.

GRAMIZZI, Claudio; TUBIANA, Jérôme. **Forgotten Darfur: Old Tactics and New Players, Small Arms Survey**, Genebra: Graduate Institute of International and Development Studies, 2012. 119p.

GURR, T. Robert; HARFF, Barbara. **Ethnic Conflict in World Politics**. 2º Ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 2004 (1994). 237p.

HAGAN, John e RYMOND-RICHMOND, Wenona. *Darfur and the Crime of Genocide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 297p.

HAMANN, E. P.; MESSARI, N. **O papel de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos: silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1989-2001)**. 2007. 300 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HASAN, Y. F.; OGOT, B. A. “O Sudão de 1500 a 1800”. **História geral da África, V: África do século XVI ao XVIII** / editado por Bethwell Allan Ogot. – Brasília: UNESCO, 2010. 1208 p.

\_\_\_\_\_. “O Sudão no século XIX”. **História geral da África, VI: África do século XIX à década de 1880** / editado por J. F. Ade Ajayi. – Brasília : UNESCO, 2010b. 1032 p.

HERNÁNDEZ, H. L. e KUYAMA, S. “*Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention*”. JIU/REP/95/13. Genebra, 1995. In: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001108/110850e.pdf> Acesso em: 12/05/2010.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**; tradução Marcos Santarrita. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2008 (1995). 183p.

\_\_\_\_\_. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. Tradução José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 183p.

HSBA - SAS (*Sudan Human Security Baseline Assessment - Small Arms Survey*). “*Darfur Peace Process Chronology*”. Sítio Oficial. Genebra, Suíça, 2012. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org>. Acesso em: 20/06/2012.

ICG (*International Crisis Group*). “*Darfur’s Fragile Peace Agreement*”. **Policy Briefing. Africa Briefing N°39**. Nairobi/Brussels, 20 June 2006

ICG (*International Crisis Group*). **CrisisWatch Database**. Sítio Oficial. In: <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch>. Último acesso em: 28/12/2012

ICISS - *International Commission on Intervention and State Sovereignty*. “*The Responsibility to Protect*”, Relatório Final. Dezembro, 2001. In: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. Acesso em: 02/06/2009

JENTLENSON, Bruce W. *Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary*. Institute on Global Conflict and Cooperation, Policy Papers PP27 (1996). In: <<http://repositories.cdlib.org/igcc/PP/PP27>>. Acesso em: 08 out. 2007.

JENTLENSON, Bruce W. “*The Realism of Preventive Statecraft*”. In: CARMENT, David e SCHNABEL, Albrecht (Eds.). *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* Nova Iorque: United Nations University Press, 2003. p. 26-46.

JEONG, Ho-Wong. **Conflict management and resolution: an introduction**. Nova Iorque: Routledge, 2010. 243p.

JUSTICE AFRICA. “*Prospects for Peace in Sudan*”, Sítio Oficial. 27 February de 2004. In: <http://www.justiceafrica.org/Feb04.htm>. Acesso em: 10/05/2011

KAHANER, Larry. **AK-47**. Tradução de Mário Pina. Rio de Janeiro: Record, 2010. (Publicação original em 2007). 260p.

KAHN, Clea, “*Conflict, Arms, and Militarization: The Dynamics of Darfur’s IDP Camps*”. *Sudan Working Papers, Small Arms Survey* (Sítio Oficial), Nº. 15, Setembro, 2008.

KALDOR, Mary. *New & Old Wars*. 2ª Edição. Stanford, California: Stanford University Press, 2007. 231p.

KURZ, Christof P. “*Persistent Insecurity: African Regional Conflict Complexes and the Challenges of Understanding and Preventing Conflict Spread*”. *International Studies Association Annual Convention*, Chicago, IL, 28 de Fevereiro – 3 de Março, 2007.

LAKE, D. A. e ROTHCHILD, D. “*Containing Fear – The Origins and Management of Ethnic Conflict*”. In: **Theories of War and Peace**. Cambridge: The MIT Press, 1998.

LARRINAGA, Miguel De; DOUCET, Marc G.. “*Sovereign Power and the Biopolitics of Human Security*”. *Security Dialogue*. 2008. Vol. 39(5): p. 517–537. In: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/39/5/517>

LUCCI, Juan José. “*The Responsibility to Protect and the Five Permanent Members Interests: The Cases of Darfur, Myanmar and Syria*”. *Pensamiento Proprio* (CRIES). Janeiro-Junho, 2012/ Ano 17.

MALAN, Mark. “*Treading Firmly on the Layered Response Ladder: From Peace Enforcement to Conflict Termination Operations in Africa?*” *African Security Review*, Vol 6 No 5, 1997. In: <http://www.iss.org.za/Pubs/ASR/6No5/Malan.html>. Acesso: 06/07/2010.

MALEŠEVIĆ, Sinisa. *The Sociology of War and Violence*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010, 376 pp.

MCDONALD, John W. “*Multi-Track Diplomacy*”. *Beyond Intractability*. In: BURGESS, Guy; BURGESS, Heidi (Eds.), *Conflict Information Consortium, University of Colorado*, Boulder. Acesso em: 25/11/2012 <<http://www.beyondintractability.org/bi-essay/multi-track-diplomacy>>.

MCFARLAND, Sherri F. “*The Sudanese Armed Forces and its Alliance with Proxy Arab Militias in Marginalized Areas*”. In: *Armed Forces and Society: New Challenges and Environments*. Centro de Estudios e Investigaciones Militares - CESIM - Chilean Army. Santiago – Chile, 2008. 573p.

MELLO, Valerie de C. “A ONU aos 60 e a Prevenção de Conflitos Armados”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. *Diplomacia Cidadã*. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

MESSARI, Nizar. “O humanitário e o político na crise do Darfur”. Em: NASSER, R. M. (Org.) *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação, 2009, 228p.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Contemporary Conflict Resolution: the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity, 2005. 355p.

MILLEN-PENN, Ken. “*Review of “Preventing Deadly Conflict: Final Report by Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict”*”. *Peace & Change*, maio, Vol. 25, Nº 3, 2001, p.413-428. In: <http://www.politicalreviewnet.com>. Acesso: 03/12/2012.

MINAYO, Myrian de S. *Obligación internacional de proteger o caballo de Troya: intervenciones armadas por razones humanitarias*. São Paulo: Aderaldo& Rothschild, 2008. 206p.

MUNKLER, Herfried. *The New Wars*. Cambridge: Polity Press, 2005. 180p.

\_\_\_\_\_. “*The wars of the 21st century*”. IRRC (Sítio Oficial), Março de 2003, Vol. 85, No 849. In: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5lpgqc.htm>. Acesso: 10 nov. 2012.

NYE, Joseph S. *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*. 4ª Edição. Nova Iorque: Longman Classics in Political Science, 2003. 275p.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. Segurança humana: avanços e desafios na política internacional. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Orientador: Shiguenoli Miyamoto. Campinas, SP: [s. n.], 2011

CARTA das Nações Unidas (24 out. 1945). Sítio Oficial. In: <http://www.un.org/aboutun/charter/>. Acesso em: 14 mai. 2009.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Human Development Report 2002* (Deepening democracy in a fragmented world). In: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>. Acesso em: 05 out. 2012.

\_\_\_\_\_. PNUD. “*Human Development Report 1994 (New Dimensions in Human Security)*”. In: <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>. Acesso em: 05 out. 2012.

\_\_\_\_\_. PNUD. “*Crisis Prevention and Recovery*”. In: <http://www.undp.org/bcpr/>. Acesso em: 08 ago. 2012

\_\_\_\_\_. Secretário-Geral. “*Implementing the responsibility to protect*” (A/63/677), *Report of the Secretary-General*. 12 de Janeiro de 2009. Disponível: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>. Acesso: 10/09/2012

\_\_\_\_\_. Secretário-Geral. “*Early warning, assessment and the responsibility to protect*” (A/64/864), *Report of the Secretary-General*. 09 de Agosto de 2010. Disponível: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>. Acesso: 10/09/2012

\_\_\_\_\_. Secretário-Geral. “*The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*” (A/65/877-S2011/393), *Report of the Secretary-General*. 12 de Julho 2011. Disponível: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>. Acesso: 10/09/2012

\_\_\_\_\_. Secretário-Geral. *As Causas dos Conflitos e a Promoção da Paz Duradoura e do Desenvolvimento Sustentável na África* (abr. 1998). In: <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/index.html>. Acesso em: 10 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretário-Geral. “*Prevenção de Guerras e Desastres*”. (A/54/1, Suplemento n. 1, 1999). In: <http://www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm>. Acesso em: 10 fev. 2007

\_\_\_\_\_. UNAMID - AFRICAN UNION / UNITED NATIONS HYBRID OPERATION IN DARFUR. In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid>. Acesso em (ultimo): 30/12/2012.

\_\_\_\_\_. UNAMID. “Regular report of the Secretary-General on the Sudan covering the period from April through August 2007” (S/2007/500). In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/reports.shtml>. Acesso em: 21/12/2012.

\_\_\_\_\_. UNAMID. “Report of the Secretary-General on the deployment of UNAMID” (S/2007/517). In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/reports.shtml>. Acesso em: 21/12/2012.

\_\_\_\_\_. UNAMID. “Report of the Secretary-General on the deployment of UNAMID” (S/2008/781). In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/reports.shtml>. Acesso em: 21/12/2012.

\_\_\_\_\_. UNAMID. *Report of the Secretary-General on UNAMID* (S/2009/592). In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/reports.shtml>. Acesso em: 21/12/2012.

\_\_\_\_\_. UNAMID. *Report of the Secretary-General on UNAMID* (S/2010/543). In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/reports.shtml>. Acesso em: 21/12/2012.

\_\_\_\_\_. UNAMID. *Report of the Secretary-General on UNAMID* (S/2011/814). In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/reports.shtml>. Acesso em: 21/12/2012.

\_\_\_\_\_. Conselho de Segurança. *Resolution 1769* (2007) (S/RES/1769). In: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769%282007%29). Acesso em: 20/06/2009

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. *The Dilemmas of Statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. Londres, Nova Iorque: Routledge, 2009. 381p.

PRUNIER, G. “The Politics of Death in Darfur”. *Current History*, Vol. 15, No. 691, Maio de 2006, pp. 195-202. In: <http://pt.scribd.com/doc/24081026/Darfur-Article> Acesso em: 22/06/2011

REIMANN, Cordula. “Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective”. Em: *Berghof Handbook for Conflict Transformation* (2001). In: <[www.berghof-handbook.net/uploads/download/reimann\\_handbook.pdf](http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/reimann_handbook.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2007

REZEK, Jose Francisco. *Direito internacional publico: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1989. 407 p.

RICUPERO, Rubens. “A dificuldade de construir consenso numa era de extremos”. Em: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de M. (Orgs.). **A ONU no século XXI: perspectivas**. São Paulo: Desatino, 2006.

RODRIGUES, Simone M. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática de Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 287p.

RUGUMAMU, S. M. “*Conflict Management in Africa. Diagnosis of Current Practices and Future Prospects*”. Etiópia, 2002. In: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan009062.pdf>. Acesso em: 01/06/2011

SAINT-PIERRE, Héctor L. “As "novas ameaças" às democracias Latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual”. In: Eliézer Rizzo de Oliveira. (Org.). **Segurança & Defesa Nacional. Da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial, 2007, p. 59-82

SEITENFUS, Ricardo Antônio S. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2005. 384p.

SHAPIRO, Daniel; KINON, Adam. “*The Prevention Principle: a Pragmatic Framework to Prevent Destructive Conflict*”. **Journal of International Dispute Settlement**, Vol. 1, No. 2 (2010), pp. 301–312 doi:10.1093/jnlids/idq010

SMALL ARMS SURVEY (SAS). “*No dialogue, no commitment: the perils of deadline diplomacy for Darfur*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 4, Dezembro, 2006.

\_\_\_\_\_. “*The militarization of Sudan: a preliminary review of arms flows and holdings*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 6, Abril, 2007.

\_\_\_\_\_. “*Arms, oil, and Darfur: the evolution of relations between China and Sudan*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 7, Julho, 2007.

\_\_\_\_\_. “*Allies and defectors: an update on armed group integration and proxy force activity*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 11, Maio, 2008.

\_\_\_\_\_. “*The drift back to war: insecurity and militarization in the Nuba Mountains*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 12, Agosto, 2008.

\_\_\_\_\_. “*Conflicting priorities: GoSS security challenges and recent responses*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 14, Maio, 2009.

\_\_\_\_\_. “*Supply and demand: arms flows and holdings in Sudan*”. Sítio Oficial. *Sudan Issue Briefs* (SIB), Nº 15, Dezembro, 2009.

STEWART, Emma. “*Conflict Prevention: Consensus or Confusion*”. ***Peace, Conflict and Development***, jun. 2003. In: <[www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/ConflictPrevention.PDF](http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/ConflictPrevention.PDF)>. Acesso em: 08 jul. 2007.

SULIMAN, Mohamed. “*The Nuba Mountains of Nudan: Resource access, violent conflict, and identity*”. BUCKLES, D. (Ed.) *Cultivating Peace Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. IDRC/World Bank 1999, ISBN 0-88936-899-6. In: <http://www.sudantribune.com/The-Nuba-Mountains-of-Sudan,252>. Acesso em: 28/01/2012.

SWANSTRÖM, Niklas (Ed.). ***Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia***. *Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Program*, 2005. In: <http://www.isdp.eu/publications/index.php>. Acesso em: 15/08/2011

THAKUR, Ramesh. “*Outlook: Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS*”. ***Security Dialogue***, vol. 33, no. 3, September 2002. Downloaded from <http://sdi.sagepub.com> at CAPES on June 23, 2009.

UDOMBANA, Nsongurua J. “*The Darfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan*”. ***Human Rights Quarterly***, vol. 27, 2005, pp.1149–1199.

VILLA, Rafael Duarte. “A segurança global multidimensional”. ***Lua Nova: Revista de Cultura e Política***, no.46, São Paulo, 1999. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000100005&script=sci_arttext). Acesso em: 25/08/2011.

WASARA, Samson S. “*Conflict and State Security in the Horn of Africa: Militarization of Civilian Groups*”. Pretoria:*African Journal of Political Science* (2002), Vol. 7 No. 2. In: <http://archive.lib.msu.edu/DMC/AfricanJournals/pdfs/politicalscience/volume7n2>. Access on: 07/01/2012

WHEELER, Nicholas J. “*Dying for Enduring Freedom: Accepting Responsibility for Civilian Casualties in the War Against Terrorism*”, ***International Relations***, 2002, vol. 16(2): pp. 205–225.

WILLIAMS, Paul D.; BELLAMY, Alex J.. “*The Responsibility To Protect and the Crisis in Darfur*”. *Security Dialogue*, 2005, Vol. 36(I): p. 27-47.  
In:<http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/36/1/27>

WOODWARD, Peter. *US foreign policy and the Horn of Africa*. Coleção: *US Foreign Policy and Conflict in the Islamic World*. Reino Unido: Ashgate Publishing Ltd, 2006.

ZARTMAN, Willian. “*Regional Conflict Management in Africa*”. In: DIEHL, Paul F.; LEPGOLD, Joseph. *Regional Conflict Management*. New York: Rowman& Littlefield Publishers, Inc. 2003, 291p

APÊNDICE

Diagnóstico e prognóstico de conflito sem intervenção		I.Narrativas Internas: diagnóstico – prognóstico	II.Narrativas Externa: diagnóstico-prognóstico	III. Entre Narrativas: diagnóstico - prognóstico	IV. Intervenções: para prevenir prognósticos negativos
DIAGNÓSTICO	1) Contexto	<b>Cultura<sup>i</sup></b>	<b>Natureza<sup>ii</sup></b>	<b>Estrutura<sup>iii</sup></b>	<b>Pesquisa<sup>iv</sup></b>
	2) Profundo triângulo ABC	Atitudes profundas = cultura profunda = subconsciente coletivo – violência cultural	Comportamento Profundo = natureza profunda = necessidades básicas <sup>v</sup> – violência da natureza	Contradições Profundas = estruturas profundas = infra-estrutura – violência estrutural	<b>Necessidades, Direitos, Dignidade<sup>vi</sup></b> <b>Satisfação</b> <b>Cultura de Paz<sup>vii</sup></b> <b>Estrutura de Paz<sup>viii</sup></b>
	3) Produção de Objetivo	Valores (atores): conflito de ator	Objetivos; Compatível; Indiferente; Incompatível	Interesses (partes): Conflito estrutural	<b>Restrição de Objetivo<sup>ix</sup></b> <b>Análise de Consequências</b>
	4) Superfície do Conflito no Triângulo ABC	Atitude (meta-conflito): Empatia <b>ACEITABILIDADE</b>	Comportamento (meta-conflito): Não violência <b>+ NÃO VIOLÊNCIA</b>	Contradição (conflito-raiz): Criatividade <b>+SUSTENTABILIDADE</b>	<b>Diálogo de Mediação<sup>x</sup>; Mapeamento; Legitimação e Construção de Pontes (transição) = SOLUÇÃO</b>
5) Consequências de Primeira Ordem	Frustrações negativas – emoções cognitivas	Frustração negativa – discurso – comportamento	Apatia Baixa Participação	<b>Transformação da raiva<sup>xi</sup></b> <b>Controle da Raiva</b>	
6) Consequências de 2ª Ordem	Polarização Desumanização Polarização Atitudinal	Polarização Desumanização Polarização Comportamental	Estrutura Polarizada; Dois blocos; Guerra Fria	<b>Peacebuilding<sup>xii</sup></b> <b>Despolarização</b> <b>Humanização</b>	
PROGNÓSTICO	7) Consequências de Terceira Ordem	Agressão Escalada do ódio: Auto-destrutivo (Ego)	Agressão Escalada da violência: Outro-destrutivo (Alter)	Ciclos viciosos de violência auto-sustentáveis: Guerra Quente	<b>Não violência<sup>xiii</sup></b> <b>Soft Peacckeping</b>
	8) Consequências Básicas	Trauma do Ego ( <i>Self</i> ) Cura e Fecho ( <i>healing and closure</i> )	Trauma do Alter ( <i>Other</i> ) Cura e Fecho ( <i>healing and closure</i> )	Desestruturação Vertical Vazio (Esvaziamento)	<b>Conciliação<sup>xiv</sup>; Passado esclarecido; Um futuro juntos.</b>
	9) Produzindo ciclos viciosos	Cultura de Guerra: Objetivo de vencedor: mais glória. Objetivo do perdedor: vingança, revanche.	Comportamento de Guerra: Discurso agressivo; Linguagem corporal Comportamento	Estrutura de Guerra: Vertical Preenchida por obediência.	<b>Criando ciclos virtuosos de paz auto-sustentáveis<sup>xv</sup></b>

[C1] Comentário: Tradução de: Mapping, Legitimizing and Bridging = Solution

Fonte 1: GALTUNG, Johan. Peace by peaceful conflict transformation: a TRANSCEND model (2007, p. 17).

- i. Cultura: está internalizada em nós como valores e normas.
- ii. Natureza: aquilo que está em nós e ao nosso redor.
- iii. Estrutura: está ao nosso redor como sanções institucionalizadas, positivas e negativas.
- iv. Os estudos de paz (diagnóstico-prognóstico-terapia) são necessários a fim de abrir novos espaços para de ação para a paz. As atividades de diagnóstico (mapear o conflito – as partes e objetivos – e iniciar um processo de mediação) e prognóstico (antever possíveis cenários, tomando os fatores que propiciam o conflito como constantes: tipo “se algo não mudar, isso pode acontecer”) são consideradas descritivas. Já o tratamento que se pode estabelecer (o que Galtung chama de “terapia”) é de natureza prescritiva. Galtung então apresenta uma quarta categoria: a prescrição ou terapia do passado, fazendo o “na época, o que poderia/deveria ter sido feito” uma importante questão no diálogo de mediação.
- v. Necessidades básicas: sobrevivência, bem-estar, liberdade, identidade, questões que – por definição – seriam não-negociáveis. Quando a incompatibilidade de objetivos abrange necessidades básicas, o conflito é caracterizado como profundo. Se não resolvido, acaba por ativar as etapas de 5 a 9.
- vi. São as três condições basilares/necessárias para a paz, que estão ligadas a necessidade de desenvolvimento. O desenvolvimento é condição necessária para a paz (sustentável no longo prazo), mas a paz também é necessária para que se possa colocar em prática projetos de desenvolvimento. Paz e desenvolvimento são conceitos muito próximos.
- vii. Lida com os elementos do subconsciente coletivo legitimando a violência direta ou estrutural, trabalhando a cultura profunda de determinada sociedade ou grupo. O maior instrumento da cultura de paz é educacional, a educação para paz (“peace education”). Também se utiliza o jornalismo para paz, observando e reportando eventos, dentro de um discurso orientado para soluções pacíficas, ao invés de fazê-lo dentro de um discurso securitário orientado para vitória de uma das partes.
- viii. Lida com as falhas nas linhas de interação da infra-estrutura social, considerando a alta ou baixa entropia distributiva entre os atores. O objetivo aqui é desenvolver uma infra-estrutura com igualdade, equidade e reciprocidade (de gênero, raça, classe – seja ela política, cultural, econômica e/ou militar – e geração) com a superação dessas falhas para facilitar a transformação de conflitos, prevenindo crimes como genocídio, legitimada por uma profunda cultura de paz.

- ix. A restrição de objetivo permite que um conflito possa ser adiado indefinidamente ao colocar certos limites aos objetivos das partes, evitando que estes se tornem intratáveis.
- x. A atividade de mediação lida com a contradição (C) entre os objetivos das partes (e os meios que são ou serão utilizados para alcançá-los), com atitudes se inclinando para o ódio (A) e o comportamento para a violência (B), fundamentando a formação triangular A-B-C discutida acima. O objetivo é construir uma nova, aceitável e sustentável realidade, que possa suavizar as contradições, comportamentos e atitudes entre as partes, não é o mesmo que encontrar uma solução absoluta, porém sim um nível de relacionamento em que as partes possam interagir sem recorrer a violência. A prática envolvida é o diálogo para: 1) mapear a formação do conflito (as partes, os objetivos, as contradições); 2) acessar a legitimidade, ou não, dos objetivos em contradição, e 3) construir pontes entre os objetivos legítimos através de um salto criativo, a imaginação de uma nova realidade em que as contradições foram transcendidas e os conflitos transformados. Para que cada um desses passos seja possível, é necessário empatia.
- xi. Ver p. 32 para algumas ideias do que isso pode significar.
- xii. O que precisa ser tratada por atividades de *peacebuilding* (construção da paz) é o dualismo mental e comportamental, congelados em gestalts e estruturas. A polarização mental legitima a polarização comportamental que, por sua vez, reforça a primeira, levando a desumanização do outro. O objetivo é a despolarização, a humanização. Perceber que nem tudo é preto ou branco, trabalhar com os tons de cinza, encontrando o que é positivo em si e negativo no outro. Uma prática nesse sentido seria a desobediência civil em estabelecer contato com o inimigo, formando entre eles relações positivas de cooperação. Mas *peacebuilding* não é apenas um meio de ação, é também o desenvolvimento de um novo discurso e de uma nova forma de pensar o outro e a relação entre eles.
- xiii. Levando em consideração a lógica de que “violência gera violência” (como defesa a um ataque ou vingança por um trauma infligido), esse tipo de atividade concentra-se em obter resultados não violentos através de ações não violentas. Há dois tipos de ações ligadas a não violência: a 1ª refere-se ao que chamado de “paz por meios pacíficos” (“*peace by peaceful means*”), o que inclui a maioria dos passos e “terapias” discutidos no Modelo. O 2º tipo, por sua vez, é mais restrito e refere-se a substituição

de ações em que violência seria legítima por ações de não violência, ou seja, receber a violência e não retorná-la, rompendo um possível ciclo vicioso de violência que seria gerado com o primeiro ato. O artigo apresenta duas formas: a 1ª seria uma forma de romper o poder da violência estrutural, por ex. através de um massivo boicote econômico (Ver OBS. 3 abaixo); a outra seria através do desenvolvimento de uma resposta não-violenta como forma de defesa a uma ocupação, por exemplo, através da desobediência civil. OBS. 3: Atualmente, algumas empresas europeias tem boicotado produtos israelenses como uma forma de demonstrar sua desaprovação a política securitária perseguida pelo Estado na região do Oriente Médio.

- xiv. Conciliação lida com o problema gerado pelo “trauma” infligido tanto às vítimas (V) quando aos perpetradores (P), incluindo as feridas deixadas na comunidade, o todo (união) que teve seu corpo social (o conjunto da sociedade) ferido/abalado pela racha entre P-V e se tornou então vítima desse conflito. O objetivo é a superação desse trauma, não seu esquecimento, mas encontrar uma forma de seguir adiante apesar dele. O que não significa ignorá-lo, mas discutir formas “tratar” estes traumas, o que faz do diálogo, internamente e entre as partes, a principal ferramenta desse processo. Em um nível mais profundo, duas lacunas precisariam ser superadas: i) entre o consciente e o subconsciente, tanto em V quanto em P, trazendo a tona as memórias traumáticas e seus efeitos conscientes, tanto para a compreensão do conciliador, quanto de P e V; ii) seria o trauma entre P e V, em que se buscaria desenvolver, ou apresentar a possibilidade, de um projeto de vida em conjunto no longo prazo. O conciliador se difere do mediador por desenvolver um trabalho de cunho mais emocional, enquanto o trabalho do mediador é mais cognitivo, estimulando a abertura cognitiva (processo de compreensão subjetiva/mental) de novos espaços.
- xv. A formação de um ciclo virtuoso inclui o desenvolvimento de 6 tarefas de paz: 3 ausências e 3 presenças. As três ausências representam a ausência de violência direta (e do sofrimento que esta provoca), a ausência de violência estrutural (e do sofrimento que esta provoca) e a ausência de temas culturais justificando um ou outro; as três produzindo a paz negativa. As presenças dizem respeito a necessidade de se construir um ambiente de paz direta, estrutural e cultural, com equidade (em termos econômicos), igualdade (política) e reciprocidade, em relação aos direitos, benefícios e dignidade do indivíduo. Essas três presenças devem então ser estimuladas e afirmadas

por uma cultura de paz em auto-reforçados ciclos de paz, criando assim uma paz positiva. A cooperação é o principal de alcançar esta última.

## NOTAS A RESPEITO DO MODELO

### Modelo TRANSCEND

A prevenção precisa ser aplicada antes, durante (para prevenir sua escalada) e após a ocorrência do conflito armado (para prevenir contra sua recorrência).

Segundo o Modelo TRANSCEND de Galtung, cada fase equivaleria as seguintes etapas:

- As etapas 1, 2 e 3 meramente apresentam um conflito de interesses, valores e objetivos incompatíveis (ou não), que se deixados sem solução – se não receber um tratamento adequado por meio social e institucional (conflito estrutural) – poderia se aprofundar, aumentando a expectativa de violência. No entanto, ressalta-se a natureza positiva de um conflito, criadora e transformadora do espaço social, quando este recebe a devida atenção por parte dos agentes que atuam da esfera pública;
- Passamos então a discussão das fases em que as medidas preventivas poderiam ser introduzidas, de acordo com as necessidades do contexto:
  - Antes da violência armada: 4, 5 e 6 (embora em 6 o conflito já está formulado, há real expectativa de violência armada, esta apenas não teve início). Corresponde a uma “guerra fria”;
  - Durante a violência armada: 7, 8 e 9. Esta última etapa poderia ser incluída como uma etapa de amadurecimento e aculturação do conflito, tornado parte do *modus operandi* de uma determinada sociedade. Mas também está presente na fase que a violência cessa, pois as estruturas (C), atitudes (A) e comportamento beligerante (B) permanecem ativas enquanto não houver conciliação e se estabelecer um ciclo virtuoso de paz (ou invés de um ciclo vicioso de violência), que possa se auto-sustentar no longo-prazo;
  - Após a violência armada: 9ª etapa. Aqui se apresenta a tese da “armadilha dos 5 anos”, exposta por Paul Collier (2005). Devendo-se então começar uma leitura inversa das medidas adotadas, aplicando-as de baixo para cima, da etapa 8 a 2 (segundo o modelo de Galtung), de forma a se institucionalizar um ciclo virtuoso de paz.

Entretanto, como o objeto de prevenção estudado aqui recai sobre aqueles conflitos que possam produzir profundas rupturas na malha social de uma nação, e tendo em vista as

dificuldades inerentes ao processo de resolução desses conflitos uma vez que a etapa de violência tenha se iniciado, adota-se o modelo de 4 passos do *Prevention Principle* (PP), conforme apresenta o quadro abaixo, que foca as fases iniciais de um conflito ( 4, 5 e 6, embora a primeira dificilmente possa suscitar alarme suficiente a fim de desencadear medidas de tratamento). O modelo é considerado relevante ao tema, pois não apenas indica a forma de tratamento, como aponta também aqueles atores que estariam em melhor condição de dar início ao processo (“a prevenção nos níveis mais baixos de legitimidade”, p. 10).

### Modelo *Prevention Principle*

Conflito destrutivo: lida necessariamente com objetivos incompatíveis, não negociáveis, uma vez que aborda necessidades básicas (como sobrevivência de um grupo e sua identidade). Ao ser mapeado, identificado, o conflito acionaria diretamente a quarta etapa, exigindo que se desenvolvam medidas de mediação, capacitando os atores nos níveis mais baixos de legitimidade (atores locais, nacionais ou regionais, OINGs e etc.).

#### **QUADRO 1: IMPLEMENTAÇÃO DO PREVENTION PRINCIPLE: QUATRO PASSOS\*\***

O Prevention Principle (PP) advoga a prevenção de conflitos destrutivos o mais cedo possível e nos níveis legítimos mais baixos (i.e, colocado em prática por atores dos mais baixos níveis de legitimidade, pressuponho que se refira a ONGs, organizações acadêmicas ou autoridades comunitárias, nacionais ou locais, e etc. Diplomacia Cidadã ). Para colocar o PP em ação é necessário seguir 4 passos:

1. Identificar conflitos que tenham o potencial para se tornarem destrutivos. Para tanto é preciso analisar se os cinco fatores abaixo estão presentes:
  - a. Uma divisão baseada em identidade?
  - b. Uma divisão “nós vs. eles”?
  - c. Fortes sentimentos negativos entre grupos?
  - d. O desejo de cada parte em causar um dano substancial a outra?
  - e. Ter os meios (implementos da violência) necessários para causar esse dano.
2. Se os cinco fatores forem preenchidos ou ao menos alguns deles estiverem emergindo, busque implementar um plano de prevenção assim que possível.
3. Capacitar (habilitar, empoderar) os peacemakers que atuam nos níveis mais baixos de legitimidade. Estes devem ser indivíduos para os quais cada parte disputante (a) sente algum senso de afiliação e (b) esteja disposta a deferir (sacrificar) uma parte de sua autonomia, para que estes atores conduzam o processo (de mediação).
4. Fazer com que estes peacemakers empreguem (apliquem) táticas que aumentem sua afiliação e autonomia entre as partes beirando (tendendo) a um conflito destrutivo.

Vale salientar que os “preventores” não devem agir de maneira isolada, um para cada parte em conflito, eles são indivíduos ou grupos trabalhando em conjunto ou de forma integrada e devem como um todo dispor da anuência de todas as partes envolvidas diretamente no conflito.

\*\* Fonte: SHAPIRO, Daniel; KINON, Adam. “*The Prevention Principle: a Pragmatic Framework to Prevent Destructive Conflict*” *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 1, No. 2 (2010), pp. 301–312 doi:10.1093/jnlids/idq010. (Tradução nossa).