

Conflitos Armados e Operações de Paz

Cel Inf R1 Dougmar Nascimento das Mercês *

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 20/9, das 9h às 11h40, tendo como presidente o Cel Guilherme Otávio Godinho de Carvalho (Ministério da Defesa), como moderador o Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (CEEEx) e como painelistas: Profa. Dra. Adriana Erthal Abdenur (Instituto Igarapé), General de Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz (SENASP) e o Conselheiro Cristiano Figueiroa (DPAZ/ Ministério das Relações Exteriores).

EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

Finda a Guerra Fria, imaginava-se uma redução no número dos conflitos armados no mundo. Diferentemente do que muitos aspiravam, houve apenas uma mudança de perfil. Decaiu o número de conflitos entre Estados e disseminaram-se conflitos de natureza assimétrica, intraestatal e transnacional. Grupos armados, organizações terroristas e o crime organizado tornaram-se desafios mais significativos à agenda de segurança internacional. A natureza mutante dos conflitos tem inspirado que missões de paz das organizações internacionais, alianças e blocos logrem se adaptar aos novos teatros de operações. Nesse contexto, o Brasil tem entendido as operações de paz como um importante meio de empregar suas Forças Armadas em apoio à política externa do país, postura que fortalece a importância desse tema no âmbito da ação exterior brasileira. Considerando a relevância da temática para o Brasil, o objetivo da presente Mesa Redonda será debater o novo perfil dos conflitos internacionais, as operações de paz e suas implicações para o Brasil. De que forma os novos conflitos influenciam a dinâmica das operações de paz? Quais são os interesses internacionais que permeiam as atuais operações? Qual o interesse do Brasil em ampliar sua participação? Essas são algumas questões postas em debate.

Palavras-chave: Conflitos armados; Operações de Paz; *Peacekeeping*.

* Analista do CEEEx. Graduado no Curso de Formação de Oficiais de Carreira da Arma de Infantaria pela Academia Militar das Agulhas Negras. Possui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, o Curso de Comando e Estado-Maior e o Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Possui, ainda, o Mestrado em Gestão de Pessoas, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, possui MBA de Gestão Executiva pela Fundação Getúlio Vargas e o MBA em Gestão de Logística pela Escola Superior de Guerra.

1. Exposições

Profa. Dra. Adriana Abdenur

A Profa. Adriana intitulou sua apresentação de “Raízes e causas imediatas do conflito na República Centro-Africana”, na qual buscou apresentar uma análise das raízes dinâmicas do conflito na República Centro-Africana e um resumo executivo, constando uma série de recomendações, fruto de uma pesquisa de campo realizada naquela nação.

A seguir serão descritas as principais ideias apresentadas durante a sua palestra:

O Instituto Igarapé é um “*Think and do tank*” que, além de análises de casos, busca realizar pesquisas de campo, as quais servem de subsídio para incentivar o debate e respaldar a tomada de decisão sobre políticas públicas. Ademais, é uma instituição independente e apartidária, que se dedica a uma agenda de segurança, justiça e desenvolvimento em âmbito global.

Por ter esse alcance, participou ativamente no processo de paz entre o governo da Colômbia e as FARC. Atualmente, tem acompanhado o mesmo processo que vem sendo realizado com o Exército de Libertação Nacional (ELN) e se faz presente no continente africano, onde desenvolve programas de segurança cibernética e cidadã, combate às drogas e consolidação da paz.

Como parceria, o Instituto Igarapé tem se relacionado com o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com a Escola de Estado-Maior do Exército (ECEME) e com o *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO), com a União Africana e com o *Institute for Security Studies – África* (ISS), o que tem contribuído para as suas ligações com as esferas públicas

nacionais e com a Organização das Nações Unidas (ONU).

Esse trabalho desenvolvido na África se assenta em análise e investigações para prevenções de conflitos no âmbito de manutenção da paz ou em conflitos abertos sem atuação das Nações Unidas. Como resultado dessa atividade, foi publicado pelo instituto o artigo intitulado “*Can the UN Security Council Help Prevent Conflicts?*”, cuja resposta sintética a este questionamento é – raramente – consoante percepção da palestrante, porquanto há vários interesses geopolíticos envolvidos, os quais são orientadores para a tomada de decisão dos membros do Conselho de Segurança da ONU em relação à escolha da região que sofrerá a intervenção de manutenção ou imposição da paz.

As áreas de pesquisa do instituto incidem sobre três regiões da África. O trabalho está sendo desenvolvido, predominantemente, no Chifre da África (Somália), nos Grandes Lagos (Burundi e Ruanda), e no Grande Sahel (Mali), estendendo para Guiné Bissau, que, embora não pertença a essa faixa do deserto, há conexão pelo envio de armas para as áreas do conflito.

A análise dos conflitos deve se basear nos fatores endógenos e exógenos. Em relação aos fatores externos aos conflitos, a diplomacia brasileira tem criticado o conceito de intervenção de conflitos, uma vez que ele é aplicado de forma muito seletiva pelos membros do Conselho de Segurança, inclusive para justificar uma ação militar em países denominados como frágeis. Fruto da pesquisa, sabe-se que os “países do norte” contribuem para os conflitos, sendo citado o caso da intervenção na Líbia, que gerou um quadro de instabilidade que afetou não só o Mali mas também Guiné Bissau.

O Instituto iniciou o trabalho de pesquisa sobre a República Centro-Africana por meio de entrevistas a militares que operam na área e com as instituições parceiras. Verificou-se, preliminarmente, que se trata de uma nação sem saída para o mar, rodeada de países que também possuem conflitos armados, todos com raízes históricas, ainda da colonização. Com efeito, não se trata, portanto, de um conflito estritamente sectário.

É um país de significativa importância geopolítica e que, por força da colonização, atrai forte interesse estratégico da França. Há risco de genocídio, e uma piora na dinâmica do conflito poderá resultar na fragmentação e reconfiguração dos grupos armados, com graves repercussões para o Chade e o Congo.

A pesquisa ajudou a desvendar que há alguns mitos disseminados pela mídia, por acadêmicos e às vezes pela União Africana, sintetizados a seguir.

O primeiro é que o conflito começou em 2013, quando o grupo armado SELEKA, constituído por muçulmanos, conquistaram a capital, *Banqui*, dentro do contexto da insurgência contra o governo local. “Essa visão não enxerga as raízes do conflito, que não é religiosa.” Historicamente, o País possui uma capacidade estatal mínima de prover as necessidades básicas da população, tais como saúde, educação e segurança. As Forças Armadas são praticamente inexistentes, carentes de profissionalização e, em alguns momentos, interagem com os grupos ilegais. Sua fronteira é fluida, com presença de várias etnias, sobretudo nômades; há considerável desigualdade social, bem como uma economia pouco diversificada, que se notabiliza pela exploração de diamantes no norte do País.

O segundo mito é que o conflito é sectário. Pode-se considerar que existe, de

certa forma, um relativo caráter sectário. Mas, também, deve ser observada a convivência pacífica que existia, até 2012, entre os grupos religiosos. Outros fatores tornam a dinâmica do conflito mais complexa. Nesse contexto, existem a milícia cristã, alto denominada *anti-Balaka*, e os grupos *Selekas* e *ex-Seleka*, fruto da dissidência ocorrida em 2013. Deve ser considerada, ainda, a luta armada entre grupos *ex-Seleka* e a coalizão informal do *anti-Balaka* com o *Seleka*. Tudo isso indica que o fenômeno não tem um desenho sectário, na medida em que ocorrem fragmentação e recomposição de grupos ilegais.

O terceiro mito é que há uma simplificação da definição das partes beligerantes – *Selekas* e *Anti-balaka*. Há, além desses grupos, mais três ou quatro milícias atuando no País, inclusive o *Lord’s Resistance Army*, originário de Uganda. Isso tem gerado deficiências nas ações dirigidas à proteção de civis e na mobilização de esforços por parte da MINUSCA.

O quarto mito é que a situação se deteriora irremediavelmente. Com efeito, o quadro atual não produz tal indicação, tendo em vista que houve eleições sem grandes incidentes e um processo de paz com metas de desarmamento estabelecidas. O que é necessário é melhorar a qualidade profissional das tropas empregadas no conflito, em termos de adestramento e material.

Por fim, a panelista leu algumas recomendações constante do relatório existente no *site* do instituto, que sintetizam medidas para a implementação e a manutenção da paz na República Centro-Africana.

Gen Div R1 Carlos Alberto dos Santos Cruz

O Gen Santos Cruz deu início à sua apresentação criticando os princípios da ONU para as operações de manutenção da paz, que os considera ultrapassados.

Citou inicialmente o princípio do “consentimento entre as partes” que é impraticável quando uma das partes se trata de um chefe de grupo rebelde responsável por 100 estupros, decapitação de pessoas, assassinatos de crianças, entre outros crimes hediondos. O da “imparcialidade” é pura teoria. Quando se enfrenta um grupo Islâmico que mata quase quinhentas pessoas, todas esquartejadas a facão e machado, não tem como ser imparcial. O terceiro princípio é o “não uso da força”, exceto em auto-defesa. Para o General, “isso não é um princípio; é um direito universal: de cada um se defender”. Portanto, em sua visão, trata-se de uma organização burocrata que tenta adequar soluções administrativas às necessidades operacionais.

Outra crítica pessoal do panelista diz respeito à falta de responsabilização política. Os mandatos possuem características “academicistas”, cujo formato não compromete os governos quanto às suas obrigações. Por terem essa modelagem, constituem-se em limitadores de iniciativas que devem, obrigatoriamente, ser adotadas com vistas à proteção de civis. Exemplificou que durante um ano são executadas cerca de 50.000 patrulhas e, nos relatórios dos grupos, não constam encontros com os grupos rebeldes. “A performance é muito baixa”.

O painelista apresentou fatos reais, ocorridos durante as operações, que exigem decisões não respaldadas nos mandatos. Em uma determinada oportunidade, foi questionado sobre o respaldo do mandato em relação a uma conduta adotada; respondeu ao

interlocutor: “*We are not in New York.*” Para ele, todas as vezes que se recorre à interpretação do mandato para poder agir é porque não se quer cumprir a missão. A leitura do mandato é importante, porém está desconectada da realidade e a tropa tem que tomar a iniciativa contra as irregularidades deparadas, independentemente do amparo naquele diploma.

Para o Gen Santos Cruz, os interesses políticos das grandes potências estão por traz da narrativa de proteção de civis. Segundo ele: “Em outras regiões da África, as etnias convivem bem. Na verdade, a luta é pelo poder. São recrutados vários jovens pobres, de 12 a 17 anos, para lutar contra outras etnias, havendo elevado número de mortes. Foi enviado um *Obus 122*, de 18 Km de alcance, para a área de conflito, sendo o orçamento anual de ‘*expert*’ da ordem de US\$ 8 milhões ao ano, e ninguém sabe de onde vem esse apoio. Ao término do combate, o processo de paz é conduzido por personalidades europeias que estão ali para defender seus interesses”.

O Programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) não funciona, porquanto não há estrutura adequada nos campos de reintegração; tampouco recursos para viabilizar as ações de assistências básicas. Após a vitória da Força de Paz sobre o grupo armado M 23, cerca de 5.000 rebeldes se entregaram e metade desse efetivo voltou para a guerrilha, em virtude da inadequação do programa ao fim que se destinava.

O General Santos Cruz encerrou sua apresentação afirmando que a única motivação relevante para que o Brasil participe dessas missões de paz é humanitária, pois não se justifica perder militares em combate por interesses econômicos, até porque a balança comercial com aquelas nações africanas é insignificante.

Conselheiro Cristiano Figueroa

O Conselheiro estruturou sua apresentação nos seguintes tópicos: o momento atual do Brasil em operações de missão de paz; o exame dos princípios da ONU; e a transformação dos conflitos armados.

Deu início a sua explanação apresentando a organização da ONU que se assenta em três principais prioridades: a paz e a segurança internacional, a promoção do desenvolvimento sustentável e a proteção dos direitos humanos. Quanto à paz e segurança internacional, a carta das Nações Unidas ofereceu amplos poderes ao Conselho de Segurança para prevenir e intervir em casos de conflitos armados intraestado e aplicar sanções, conforme vem ocorrendo no caso da Coreia do Norte.

Relatou que, desde 1947, quando se iniciaram as operações de paz, essas têm sido o principal produto da ONU. Entretanto, ao longo da Guerra Fria, a prevenção de conflitos não ocorreu, tendo em vista os vetos emitidos por membros do Conselho de Segurança, conforme seus interesses. Assim, as Nações Unidas passaram a intervir somente quando havia certa estabilidade dos conflitos. Esse quadro passou a ser alterado no início da década de 1990 quando surgiu um inimigo comum a todos os membros - o terrorismo. Tal quadro suscita um surto de missões de paz.

As missões de paz tornaram-se mais robustas, uma vez que passaram a abarcar a observação de eleições, o fortalecimento da capacidade estatal, apoio à assistência humanitária, a proteção de civis, o apoio à atividade de desenvolvimento de programa de desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatente, vindo a serem conhecidas como operações de paz multidimensional.

Em função da transformação dos conflitos armados, sobretudo, em virtude do crescimento de grupos terroristas, as Nações Unidas têm promovido maior flexibilização dos princípios básicos e mandatos das missões de operações de paz, o que vem permitindo maior uso da força.

Na visão do Conselheiro, há necessidade de adaptação dos princípios das missões de paz, que se encontram inalterados há 70 anos, na medida em que houve a transformação da natureza dos conflitos. Acrescentou que a novidade é o emprego de operações de paz em combates assimétricos ou contra terrorismo, sendo autorizado o emprego da força, seja por operações conduzidas sob a égide da ONU ou por coligações regionais. No contexto desta última situação, é necessário haver a responsabilização política, visto que é praticamente emitido “um cheque em branco” de emprego da força no combate sem que haja uma “prestação de conta” dos atos.

Por fim, fez menção ao sucesso alcançado pelo Brasil nas operações de paz no Haiti, percepção de toda parte do mundo, e que os Ministérios das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estudam um novo desdobramento de tropas brasileiras, porém com vistas em condicionantes que permitam alcançar o mesmo desempenho das operações anteriores.

2. Apontamentos sobre os debates

Na fase dos debates, os questionamentos aos painelistas visaram a buscar, de forma geral, suas opiniões quanto à real capacidade da ONU na prevenção de conflitos e que ganhos políticos o Brasil teria na participação dessas missões.

O conteúdo das apresentações, de certa forma, atendeu aos questionamentos supra. A Prof^a. Adriana informou que o resultado das pesquisas realizadas pelo instituto Igarapé aponta para a incapacidade das Nações Unidas de prover a paz e a segurança internacional, visto que a escolha da zona de conflito é seletiva com base nos interesses das grandes potências e não, propriamente, por razões humanitárias; opinião esta acompanhada pelos demais panelistas, os quais, além disso, advogam a necessidade de haver uma revisão dos princípios que norteiam os mandatos, visando a prover uma adaptação às novas formas de conflitos e maior responsabilização política do Conselho de Segurança em relação aos suas deliberações.

Quanto à participação do Brasil em operações de manutenção da paz, na opinião do Gen. Santos Cruz, o objetivo dessa participação se limita somente a questões humanitárias. Não há interesses econômicos em relação aos países que demandam este tipo de operações, na medida em que a relação comercial é insignificante. Citou como exemplo a balança comercial entre o Brasil e

a República Centro-Africana. Contrários a esse pensamento, os demais panelistas entendem que há um ganho de força moral e política no âmbito das Nações Unidas, seja em relação a impor condições de emprego de tropa seja na busca de interesses nacionais.

Referência

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Conflitos Armados e Operações de Paz. YouTube, 20 Set 2017. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=gK9cr7xFQHE>>. Acesso em: 30 out. 2017.