



**DOSSIÊ TEMÁTICO:
QUESTÕES GEOPOLÍTICAS NA ÁFRICA SUBSAARIANA**

Entrevista

**SEGURANÇA E PAZ NA ÁFRICA SUBSAARIANA. DESAFIOS E
PERSPECTIVAS. ENTREVISTA DE GILBERTO CARVALHO DE
OLIVEIRA**



Entrevista de *Gilberto Carvalho de Oliveira*. Por *Frédéric Monié*

83

Gilberto Carvalho de Oliveira
Professor-Adjunto. Instituto de Relações
Internacionais e Defesa, Universidade
Federal do Rio de Janeiro
ORCID: orcid.org/0000-0001-6713-1126
Contato: gilbertooliv@gmail.com

Biografia do entrevistado. Gilberto Carvalho de Oliveira é atualmente Professor-Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ele é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra, Portugal (2014) e Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2000). Gilberto Carvalho de Oliveira é Pesquisador do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa da UFRJ e do Núcleo de Estudos para a Paz da UNILA onde desenvolve pesquisas sobre as seguintes temáticas: política e segurança internacional, com ênfase em Estudos Críticos de Segurança (teoria crítica e teoria da securitização) e Estudos para a Paz e Estudos dos Conflitos (*peacebuilding*, *statebuilding*, crítica à paz liberal, nexos segurança-desenvolvimento, economia política das novas guerras, não-violência, conflito civil e construção da paz na Somália e na República Democrática do Congo). Membro do Conselho Consultivo do Boletim GeoÁfrica.

Como citar:

CARVALHO de OLIVEIRA, G. Segurança e paz na África Subsaariana. Desafios e perspectivas. Entrevista de Gilberto Carvalho de Oliveira **Boletim GeoÁfrica**, v. 1, n. 2, p. 83-95, abr.- jun. 2022





Entrevista de Gilberto Carvalho de Oliveira ¹

Boletim GeoÁfrica. Poderia definir e contextualizar o surgimento dos principais conceitos e noções que norteiam a elaboração de políticas e operações destinadas a resolver conflitos e construir ambientes de paz (operações de manutenção da paz; *peacebuilding*; *statebuilding* etc.)?

Gilberto Carvalho de Oliveira: Podemos dizer que as operações de paz constituem o principal mecanismo de resolução de conflitos da ONU. Mas é interessante notar que a noção de operações de paz e todo o seu aparato conceitual (*peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding* etc.) não foram previstos originalmente na Carta fundadora da ONU. Na verdade, estes conceitos surgiram aos poucos, ao longo da segunda metade do século XX, à medida em que a ONU foi confrontada pelas situações práticas colocadas pelos conflitos violentos e desafiada a intervir nesses contextos para implementar suas políticas internacionais de paz. Tudo começou com a noção de *peacekeeping* (manutenção da paz), que foi criada pela ONU na década de 1950 para enfrentar uma situação particular: a Crise de Suez de 1956. Essa experiência pioneira da ONU com o *peacekeeping*, denominada Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF-I), foi desencadeada para manter o cessar-fogo que já tinha sido produzido na mesa de negociações entre as partes em luta (de um lado, o Egito; do outro, Israel, apoiado pelo Reino Unido e França). A UNEF-I tinha por missão interpor-se entre as partes na linha de armistício, monitorar a cessação das hostilidades e supervisionar a retirada de tropas israelenses, francesas e britânicas do território egípcio. Formada por um contingente militar internacional levemente armado (com contribuições de tropas de diversos Estados-membros da ONU) e deslocada com a prévia autorização das partes em luta, a UNEF-I lançou os princípios que se tornariam os elementos definidores fundamentais do *peacekeeping*: o consentimento prévio das partes beligerantes, a imparcialidade dos interventores e o não uso da força pelas tropas da ONU (exceto em autodefesa).

Durante todo o período da Guerra Fria, este foi praticamente o único tipo de intervenção da ONU. A partir dos anos 1990, porém, com o otimismo renovado em torno do papel da ONU no campo da resolução de conflitos e na promoção de um mundo mais seguro e pacífico, o modelo

¹ A entrevista foi realizada por e-mail. As respostas foram recebidas em 19 de abril de 2022.



de intervenções daquela Organização expandiu-se extraordinariamente. Houve um documento-chave de 1992, denominado “Uma Agenda para a Paz”, emitido pelo então Secretário-Geral Boutros-Ghali, que orientou essa expansão conceitual ao definir um modelo multidimensional de operações de paz que incluía cinco tipos de intervenções: diplomacia preventiva (esforços prévios para evitar a escalada da violência); *peacemaking* (estabelecimento da paz, definido como esforços diplomáticos para produzir um acordo de paz em conflitos armados já eclodidos); *peacekeeping* (manutenção da paz, que seguia as características do conceito já consolidado no vocabulário da ONU, destinado a manter uma paz já alcançada por um acordo entre as partes); *peace enforcement* (imposição da paz, entendido como um tipo de intervenção militar imposto pela ONU, sob os poderes do Capítulo VII da sua Carta fundadora, isto é, com autorização explícita para o uso da força militar); e *peacebuilding* (consolidação da paz, entendido como um conjunto de medidas de reconstrução das instituições governamentais e de ações de desenvolvimento social e econômico destinado a dar sustentabilidade à paz).

Eu diria que a grande novidade introduzida na “Agenda para a Paz” de 1992 está na noção de *peacebuilding*, que incluía no modelo de operações de paz da ONU um conjunto de políticas de intervenção que ia muito além da mera cessação da violência direta ou da manutenção de um estado de não-violência produzido por um acordo de paz, que em última análise constituía o propósito de todos os outros tipos de intervenções. O *peacebuilding* era, portanto, um conceito mais ambicioso, que envolvia grandes desafios, caracterizando-se como um processo abrangente e de longo prazo, comprometido com a reconstrução das instituições sociais, políticas e econômicas das sociedades divididas pela violência até o ponto em que elas próprias, com seus mecanismos institucionais reconstruídos, fossem capazes de resolver os seus conflitos através de meios não violentos.

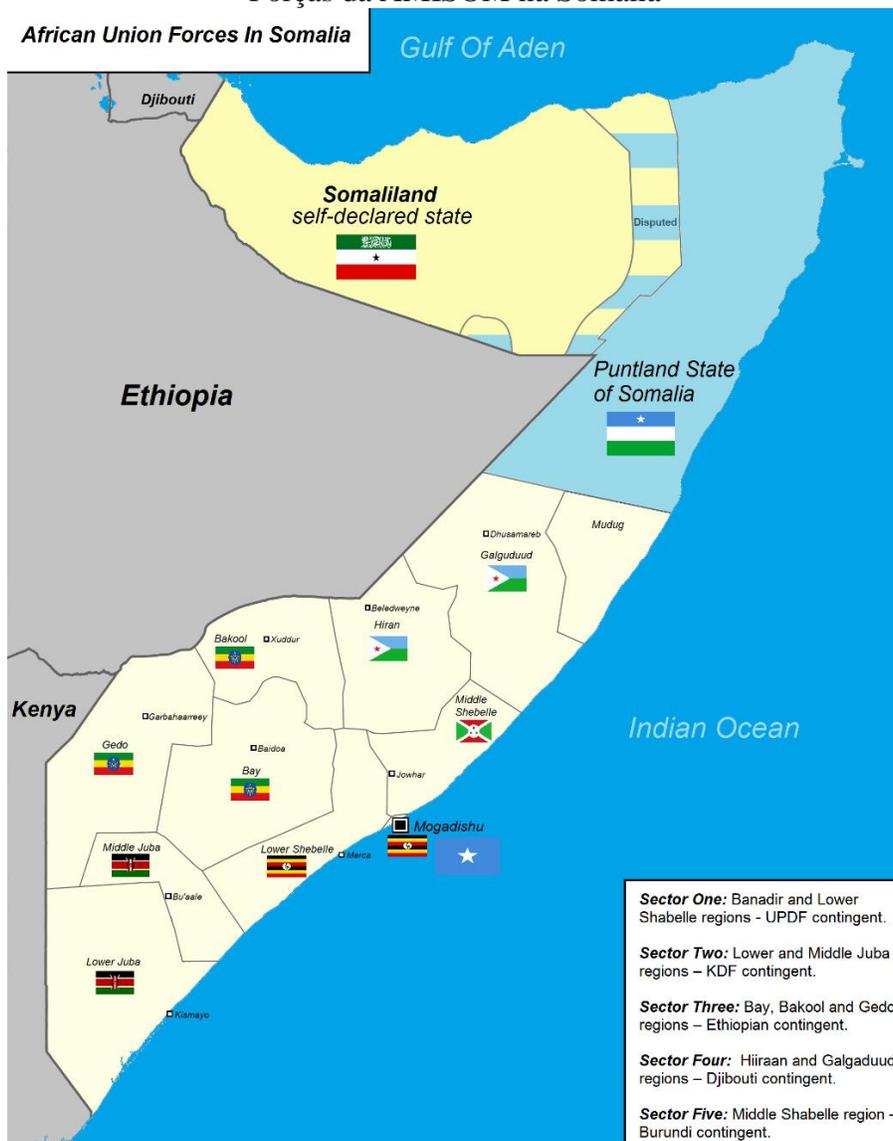
A colocação em prática da noção de *peacebuilding*, porém, começou a sofrer uma série de críticas ao logo dos anos 1990 e 2000 por analistas que observaram que esse tipo de intervenção passou a ser equacionado através de um processo de *statebuilding* (construção de estado), imposto e controlado por atores externos, visando converter as instituições sociais, políticas e econômicas dos Estados que recebiam as intervenções à imagem do Estado liberal ocidental, sem levar em consideração as necessidades e aspirações concretas de segurança e desenvolvimento das sociedades locais. Ou seja, o *peacebuilding* passou a seguir uma receita padronizada e universal



de engenharia social, imposta pelos interventores (que em alguns casos assumiram completamente as funções governativas através das chamadas administrações transitórias, como mostraram emblematicamente as intervenções no Timor-Leste ou na Bósnia e no Kosovo, para mencionar apenas alguns exemplos). Com essas características, as práticas de *peacebuilding* não têm sido capazes de materializar o compromisso emancipatório contido em seu núcleo conceitual original, na medida em que servem mais aos objetivos dos atores externos do que às necessidades concretas de desenvolvimento e segurança das populações mais afetadas pelas condições de violência.

Outro desenvolvimento marcante no campo das operações de paz tem sido a dissolução das linhas que separam os conceitos de *peacekeeping* e *peace enforcement*, na medida em que grande parte das missões de manutenção da paz têm sido autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU, levando a uma crescente corrosão dos princípios de consentimento, imparcialidade e moderação no uso da força que tradicionalmente definiram o *peacekeeping*. Esses desenvolvimentos são claramente visíveis, por exemplo, nos casos da missão de *peacekeeping* da União Africana na Somália (AMISOM), que se tem envolvido em ações de combate desde a sua implementação em 2007, ou na missão de *peacekeeping* da ONU na RD Congo (MONUSCO), desde que uma Brigada de Intervenção foi incluída em 2013 com autorização para o uso ofensivo da força no combate a grupos insurgentes.

Mapa 1
Forças da AMISOM na Somália



Fonte: União Africana (UA)

Quando fazemos um balanço desse modelo de operações de paz, notamos, em suma, que os seus diversos conceitos fazem parte de um experimento dinâmico, que continua a assumir diferentes contornos ao ser colocado em prática pela ONU ou pelas organizações regionais, devendo, por esta razão, ser alvo de constante análise crítica por parte de analistas e pesquisadores interessados nas questões de paz e segurança internacionais.



Boletim GeoÁfrica. *Quais conflitos apresentam os maiores desafios para sua resolução e a construção de ambientes de paz na África subsaariana?*

Gilberto Carvalho de Oliveira: Eu não seria capaz de identificar ou escalonar os conflitos de acordo com o seu grau de dificuldade ou de desafios para a resolução ou a consolidação da paz na África Subsaariana. Existem, na verdade, múltiplas Áfricas e múltiplos conflitos com suas fontes específicas de contradições que levam a diferentes expressões de violência. Mas penso que podemos dizer, assumindo o risco inerente a toda tentativa de generalização, que os conflitos e tensões existentes na Somália, na RD Congo, na República Centro-Africana e no Mali são particularmente desafiadores por serem “prolongados” e “intratáveis”. Eu uso aqui os termos “prolongado” e “intratável” seguindo o vocabulário empregado por diversos autores, entre eles Edward Azar, para caracterizar a longa duração dos conflitos; as contradições estruturais e culturais profundas existentes nas raízes da violência; a distribuição profundamente desigual e injusta de recursos e de poder entre os indivíduos e grupos sociais; as clivagens étnicas e a desintegração e fragmentação da comunidade politicamente organizada nesses Estados; o subdesenvolvimento; e algumas dinâmicas provocadas por questões ambientais (como fome, seca ou epidemias). Essas condições acabam gerando privilégios e alimentando disparidades nos níveis de participação e oportunidades políticas e econômicas dentro desses Estados, aumentando as tensões sociais e contribuindo para a perpetuação das condições estruturais e culturais que exacerbam as relações violentas. Para além das tensões entre comunidades e grupos sociais, outra consequência deste estado de coisas tem sido o aumento da ação de grupos extremistas e terroristas, como se observa por exemplo na Somália, no Mali e na República Centro-Africana, tornando os conflitos nesses Estados ainda mais prolongados e intratáveis.

Essas características apresentam imensos desafios aos mecanismos convencionais de resolução de conflitos, pois os esforços de *peacemaking* e *peacekeeping*, devido ao seu foco na cessação da violência direta, são incapazes de lidar com as raízes mais profundas da violência anteriormente mencionadas. Quando olhamos para esses conflitos, tentando perceber as condições que os tornam persistentes e intratáveis, a conclusão a que chegamos é que os esforços de resolução e construção de paz estarão fadados ao fracasso, a menos que a ONU e as organizações regionais que se têm mobilizado na região se deem conta da necessidade de dar um maior grau de centralidade às ações de *peacebuilding*. Não da perspectiva que tem sido dominante (que



equaciona esse conceito através de uma receita ocidental de *statebuilding* fortemente sustentada em ações militares robustas de estabilização), mas de uma perspectiva mais genuína de *peacebuilding*, entendida de um ponto de vista transformativo e emancipatório, localmente enraizado, preocupado com a redução das injustiças sociais e disparidades nas oportunidades de acesso aos recursos e ao poder entre indivíduos e grupos sociais.

Boletim GeoÁfrica. *Os conflitos na República Democrática do Congo (RDC) e a Somália se perpetuam há décadas em países cujas trajetórias geohistóricas são singulares e diferenciadas. As operações de resolução dos conflitos e políticas construção de ambientes de paz levam em consideração as singularidades de cada formação socioespacial?*

Gilberto Carvalho de Oliveira: Eu tenho pesquisado os conflitos e os rumos das operações de paz nestes dois Estados desde as décadas de 2000 e 2010. O primeiro ponto que podemos destacar é que ambos os conflitos têm as características de persistência e intratabilidade que comentamos acima, o que os tornam pouco permeáveis aos esforços internacionais de resolução e construção da paz e pouco tolerantes à presença militar estrangeira. Nesses dois contextos, é possível perceber, claramente, que as ações de paz conduzidas pela ONU ou por organizações regionais (como a União Africana) têm-se caracterizado por uma crescente mescla entre *statebuilding* (com ações voltadas para o fortalecimento e a extensão da autoridade central do Estado), sustentada pelo uso cada vez mais robusto da força por tropas estrangeiras. O problema desses esforços externos é que eles são, em grande medida, orientados pelos objetivos de segurança dos interventores e levam a uma concentração nos esforços imediatos e diretos de estabilização (ações de contraterrorismo, contrainsurgência e envolvimento das forças de *peacekeeping* em ações de combate), em detrimento dos esforços de *peacebuilding*, que precisariam se materializar através de medidas concretas, abrangentes e profundas, focadas na superação das contradições estruturais e culturais que nutrem as relações de violência.

O segundo ponto que podemos observar nesses dois casos é a forte interação dos conflitos com as dinâmicas políticas e econômicas originadas em Estados vizinhos. No caso da Somália, as interferências da Etiópia e do Quênia, por exemplo, são marcantes desde meados dos anos 2000. Não podemos nos esquecer que o embrião do Governo Federal de Transição da Somália (GFT) foi criado e chegou a funcionar originalmente no Quênia em meados na década de 2000, sem qualquer lastro local na sociedade somali. Não podemos nos esquecer, igualmente, que após a destituição



do governo da chamada União das Cortes Islâmicas na Somália, em dezembro de 2006, por tropas invasoras da Etiópia, com apoio dos EUA, foi criada a missão de *peacekeeping* da União Africana (AMISOM), fortemente sustentada por forças militares etíopes, que passou a ser o sustentáculo do embrião de estado central na Somália, envolvendo-se diretamente em ações de combate contra grupos insurgentes locais, especialmente contra o grupo extremista al-Shabaab. Nesse contexto, essa missão de *peacekeeping* passou a envolver-se diretamente em ações de combate, permanecendo até hoje com esse perfil, passando a ser percebida dentro da Somália como mais uma parte do conflito e como uma missão estrangeira a serviço dos interesses externos da Etiópia e do Quênia e dos Estados ocidentais que apoiam a intervenção. No caso da RD Congo, as dinâmicas oriundas principalmente do Ruanda também têm impactos relevantes na formação e perpetuação da violência na região leste do país. A inclusão de uma Brigada de Intervenção na MONUSCO, em 2013, com mandato do Conselho de Segurança da ONU para conduzir operações de combate a grupos insurgentes (em particular, o movimento M-23) também aumentou a percepção local na RD Congo de que a missão de *peacekeeping* da ONU é mais uma parte do conflito, politicamente parcial, e, portanto, comprometida com o governo central e os interesses estrangeiros no país.

Um terceiro ponto que poderíamos ressaltar é que as intervenções internacionais tanto na Somália quanto na RD Congo seguem uma receita padronizada de intervenção, vista como universal e ajustável a todas as situações, sem considerar as dinâmicas próprias que estão na base de cada um dos conflitos. Essa receita externa de intervenção tem focado em aspectos técnicos relacionados, por exemplo, à realização de eleições ou à construção de instituições sociais, políticas e econômicas espelhadas nos países ocidentais, suspendendo, muitas vezes, os processos políticos locais, anulando as instâncias costumeiras de governança e justiça, e ignorando o quadro mais amplo de relações sociais, políticas e econômicas locais e transnacionais que têm impacto na formação e na persistência desses conflitos.

Considerados em conjunto, todos esses aspectos nos permitem afirmar que, após décadas de intervenção, os esforços internacionais não têm conseguido criar condições favoráveis à resolução e à construção da paz na Somália e na RD Congo devido à incapacidade de perceber as particularidades locais e as condições históricas e socioespaciais que estão na base da formação e perpetuação desses conflitos, bem como à falta de envolvimento com medidas mais abrangentes



de *peacebuilding* que sejam capazes de transformar as contradições sociais, políticas e econômicas locais e transnacionais que alimentam a violência. Para isto, será necessário um novo modelo, um novo pacto híbrido local-internacional, que coloque os agentes e as dinâmicas sociais e políticas locais no centro do projeto de construção da paz. Os esforços internacionais nesses dois Estados têm demonstrado uma ênfase quase obsessiva com o cumprimento de prazos e procedimentos para a realização de eleições, por exemplo, negligenciando o fato de que esse processo precisa ser localmente legitimado e ancorado nas dinâmicas políticas concretas no terreno. E isto não se faz com receitas técnicas de construção de estado elaboradas nos escritórios da ONU ou das organizações regionais e nem podem se sustentar exclusivamente em ações de estabilização concentradas no uso da força militar, mas requer um olhar mais aprofundado e abrangente sobre as particularidades de cada conflito e de seu processo formativo, com políticas pensadas caso a caso, levando em conta as dinâmicas políticas de aceitação e de resistência aos processos de resolução e consolidação da paz implementados. Sem uma visão de que os conflitos precisam ser social e politicamente transformados, em vez de meramente “resolvidos” através de medidas técnicas de rápido impacto, os esforços internacionais de intervenção nesses dois Estados continuarão, inevitavelmente, a ter resultados parciais e questionáveis.

Boletim GeoÁfrica. *Como avalia os impasses políticos e militares enfrentados pela França no Sahel e mais especificamente no Mali? A Rússia pode atuar como “potência de substituição” neste país mediante seu envolvimento na luta contra o terrorismo?*

Gilberto Carvalho de Oliveira: A França tem exercido um papel central nas ações de estabilização no Sahel e, particularmente no Mali através da Operação Barkhane, uma missão de contraterrorismo que abarca a região mais abrangente do Sahel, em conjunto com a Força-Tarefa Takuba, composta por forças especiais europeias. Essas operações têm sido igualmente relevantes ao serem encorajadas pelo Conselho de Segurança da ONU a trabalhar em estreita colaboração com a missão de estabilização da ONU no Mali (MINUSMA). Sobre este quadro, penso que alguns pontos devem ser destacados.

O primeiro ponto é que, embora o envolvimento da França e de outras potências europeias tenham desempenhado um importante papel nas ações de contraterrorismo no Mali, eu tenho sido particularmente crítico em relação à colaboração estreita entre essas operações e a MINUSMA. Em um artigo publicado na revista Carta Internacional em 2020 (“O conceito de estabilização:

implicações no campo das operações de paz contemporâneas”) e em um artigo a ser publicado na próxima edição da Revista Brasileira de Estudos de Defesa (“Missões de estabilização e a virada robusta das operações de paz da ONU”) eu apresento um ponto de vista crítico em relação a essa interação devido aos efeitos negativos que isto produz no papel tradicional da ONU no campo da resolução de conflitos. O que nós podemos observar no caso do Mali (mas também nos casos da RD Congo e da República Centro-Africana) é que a mistura entre operações de paz e ações de combate, contraterrorismo e contrainsurgência no contexto das intervenções nesses Estados têm provocado uma corrosão na legitimidade da ONU e uma conversão da assistência à paz aos objetivos militares da estabilização, cujo efeito é a crescente hostilidade contra as missões de *peacekeeping* e as populações civis vulneráveis que essas missões têm o mandato de proteger. Isto não significa que a França e outras potências europeias não tenham um papel importante nas ações de contraterrorismo na região do Sahel, mas penso que essas operações devem ser claramente distinguidas e separadas das ações da MINUSMA, a fim de evitar a corrosão da legitimidade da ONU que mencionei anteriormente.

Imagem 1
Soldado integrante da MINUSMA



Fonte: Nações Unidas

O segundo ponto que eu destacaria tem a ver com os desenvolvimentos que levaram à retirada da França e de outros Estados dos esforços de contraterrorismo no Mali, recentemente



anunciada, devido ao não cumprimento por parte das autoridades de transição do Mali dos prazos e procedimentos eleitorais assumidos com a ECOWAS e a União Africana. A declaração dos estados envolvidos na Operação Barkhane e na Força-Tarefa Takuba, conjuntamente com Estados da região do Sahel e da União Africana, emitida em fevereiro deste ano, deixou clara a insatisfação com a falta de diálogo construtivo das autoridades do Mali com as organizações regionais africanas. Em consequência, esses Estados decidiram retirar completamente o apoio militar às ações de contraterrorismo no Mali, embora tenham mantido o compromisso com a continuidade dessas ações na região mais abrangente do Sahel, incluindo o Níger e o Golfo da Guiné. Ou seja, a retirada da Operação Barkhane e da Força-Tarefa Takuba do Mali não deve comprometer, conforme essa declaração conjunta, os esforços de contraterrorismo conduzidos pela França e por outros Estados na região do Sahel de forma mais abrangente.

O terceiro ponto a destacar tem a ver com a entrada da Rússia nesse quadro. Sobre este aspecto, é importante notar que a presença russa no Mali, iniciada em dezembro de 2021, caracteriza-se pela participação da companhia privada de segurança denominada *Wagner Group* e não por tropas governamentais russas. Nos meses iniciais deste ano, A França, o Reino Unido e os EUA têm criticado, no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, a decisão das autoridades de transição do Mali de empregar uma companhia privada de segurança nas ações de contraterrorismo, embora o Mali tenha afirmado que essa participação de pessoal russo faz parte de um acordo bilateral de cooperação militar com a Rússia. A Rússia também tem questionado as críticas das potências ocidentais ao *Wagner Group*, chamando a atenção para o fato dessas potências também terem recorrido a companhias privadas de segurança em suas intervenções externas. Quando olhamos para esse quadro, independentemente dessas controvérsias e polêmicas de cada lado, penso que o emprego de companhias privadas de segurança em ações ofensivas de combate deve se criticável de uma forma geral, devido à falta de transparência e de mecanismos de responsabilização e prestação de contas dos seus atos.

Imagem 2

Mercenários do grupo de segurança privada russo Wagner no Norte do Mali - 2022



Fonte. The Guardian. Foto. Associated Press

No caso particular do Mali, esses problemas já têm vindo à tona através de recentes relatos feitos pela MINUSMA e pelo *Human Rights Watch* sobre violações aos direitos humanos e violência contra civis nas ações de contraterrorismo conduzidas pelas forças de segurança do Mali e por supostos soldados russos. As ações conduzidas no vilarejo de Mourah no fim de março deste ano têm sido especialmente destacadas nesses relatos, devido ao elevado grau de violência contra civis e assassinatos e execuções extrajudiciais conduzidos por forças do Mali e soldados estrangeiros identificados como russos pelas populações locais. Ainda que essas alegações e relatos ainda dependam de investigações independentes, eu penso que o emprego de companhias privadas de segurança em ações ofensivas de contraterrorismo, como indicam os recentes desenvolvimentos no Mali, parecem problemáticos, agravando ainda mais um quadro que já é essencialmente complexo.



Algumas publicações de Gilberto Carvalho de Oliveira

OLIVEIRA, G. C. O Conceito de Estabilização: Implicações no Campo das Operações de Paz Contemporâneas. **Carta Internacional**, v. 15, p. 190-212, 2020

OLIVEIRA, G. C. '**Guerra contra a Pirataria**': Uma Reconstrução Crítica da Intervenção das Nações Unidas Contra a Pirataria nas Costas da Somália. 1. ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018

OLIVEIRA, G. C. 'New wars' at sea: A critical transformative approach to the political economy of Somali piracy. **Security Dialogue**, v. 44, p. 3-18, 2013