

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LAURINDO PAULO RIBEIRO TCHINHAMA

PEACEBUILDING E DEMOCRATIZAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO
CONGO

Uberlândia

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PEACEBUILDING E DEMOCRATIZAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO
CONGO

LAURINDO PAULO RIBEIRO TCHINHAMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes

Uberlândia

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

T251p
2017 Tchinhama, Laurindo Paulo Ribeiro, 1988
Peacebuilding e democratização: uma análise da construção da paz
na república democrática do Congo / Laurindo Paulo Ribeiro
Tchinhama. - 2017.
79 f. : il.

Orientador: Aureo de Toledo Gomes.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais - Teses. 2. Construção da paz - Teses. 3.
Democratização - Teses. 4. Congo (República Democrática) - Teses. I.
Gomes, Aureo de Toledo. II. Universidade Federal de Uberlândia.
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

LAURINDO PAULO RIBEIRO TCHINHAMA

**PEACEBUILDING E DEMOCRATIZAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO
CONGO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Uberlândia, 19 de julho de 2017

BANCA EXAMINADORA:

PROF. DR. AUREO DE TOLEDO GOMES (ORIENTADOR) - UFU

PROF. DR. FLÁVIO PEDROSO MENDES - UFU

PROFA. DRA. JULIANA DE PAULA BIGATÃO - UNAERP

DEDICATÓRIA

*À minha família, em especial, à minha
mãe, por ser a minha fonte de persistência.*

AGRADECIMENTOS

Nesses dois anos de mestrado, muitas pessoas apareceram no meu caminho a quem devo todo carinho e amor. Desse modo, algumas merecem destaques especiais pela marca que deixaram e pelo apoio incondicional prestado.

Primeiramente, ao meu orientador, pela paciência e apoio, tanto acadêmico quanto psicológico que, na sua maneira simples e humilde, soube me mostrar os passos a seguir, com as suas críticas sempre construtivas. Muito obrigado, Aureo de Toledo Gomes, realmente fostes um orientador incansável e espero sempre contar contigo!

Aos professores e à coordenação, ao Professor Haroldo Ramazini e à Instituição, que sempre se mostraram dispostos a contribuir e apoiar e, sobretudo, pela compreensão das condições que enfrentei durante a minha caminhada. Sem esquecer o pessoal da secretaria pelo trabalho e dedicação.

À minha orientadora da graduação, Juliana Bigatão, por ter visto em mim o espírito acadêmico e por ter acreditado no meu potencial, e à professora Sandra Molina, por ser uma fonte de inspiração.

Aos meus colegas do mestrado, em especial ao Pedro, Márcio e Gabriel, pelas conversas e reflexões sobre o mundo ao clima do café filosófico, no Centro de Convivência da UFU.

Fora da academia, à minha mãe, por deixar de lado seus planos, peço perdão por atrapalhá-los, e me apoiar com o pouco que tem. Às minhas irmãs(ãos) e primos(as), em especial ao Roberto e Euclides, por acreditaram na importância da formação profissional e acadêmica, apoiando e acreditando em mim.

Aos meus mais que amigos, minha família (brasileiros), que sempre estiveram de braços abertos para me acolherem em suas casas e me ampararem em todos os momentos, às famílias Schiavo e Fanton, ao tio Pedro e tia Ângela, ao casal Luis Filipe e Natália (e à filha Sophie), à tia Imaculada e o Dr. Melo, ao Felipe e à Fernanda (à sua filha, Alice). E ao pessoal da república (graduação) pelo contato constante, Rodrigo, Matheus, Reynaldo e Esposa, Beto e Tatá, Madruga, Gustavo, Ará e outros.

Aos meus amigos angolanos no Brasil, Belisio, Arinilson, Aldimiro, Cláudia, Jovita, Alcidia, Regina, à família Gomes e aos estudantes africanos da UFU, em geral, por me proporcionarem momentos de alegria e confraternização.

Aos meus amigos brasileiros de Uberlândia, Aline, Ana, Ricardo e Ilze pelo apoio nos momentos mais difíceis que passei na cidade, muito obrigado, não tenho palavras para agradecer o vosso gesto. Ao Erivaldo, aos meus amigos de estudo da biblioteca, Ana

Angélica, Juliano, Jéssica, Thiago, Júnior e outros, sem esquecer-se da bibliotecária, Adriana e do Sr. Nelson pelas conversas rápidas na biblioteca e nos cafés da tarde. À Fernanda, apesar da recente amizade, ajudou-me com os seus pareceres e contribuições para melhorar a minha redação. Vocês fazem parte da minha caminhada.

À Livia e à Geovanna (filha), sem palavras para agradecer o seu gesto em me ajudar a encontrar o estágio, que foi como água no meio do deserto. Sem o estágio, talvez não tivesse continuado a minha formação. Acima de tudo ao Robson por me ajudar, também, abrindo as portas da sua empresa para me acolher como estagiário, muito obrigado.

Agradecer à Universidade Federal de Uberlândia, em particular o departamento da PROEX, por me ter concedido a bolsa alimentação que foi/é de real importância para minha permanência no mestrado.

De modo geral, essas pessoas são especiais, cada uma a sua maneira pôde contribuir. E, acima de tudo, a Deus por ter colocado essas pessoas especiais em minha vida. Obrigado!

EPÍGRAFE

Why do intelligent, well-read, and well-trained people, genuinely moved by Congolese suffering and committed to ending it, still adopt a one-size-fits-all approach to peacebuilding, especially when it has often proved inadequate in the past? The answer lies in the dominant international peacebuilding culture (AUTESSERRE, 2010, p. 85).

RESUMO

A presente dissertação tem como proposta analisar o modelo de construção da paz liberal democrática, adotado pela Organização das Nações Unidas por intermédio das operações de *peacebuilding*, objetivando a realização de eleições em países em situação de pós-conflito. O modelo liberal que inspirou tal processo tem falhado na concretização da democratização, colocando em questão as suas estratégias de ação. As críticas giram em torno do fato de que o processo de democratização pós-conflito não tem levado os países à estabilidade política e nem à concretização da paz democrática. Os críticos apontam a necessidade de novas estratégias de execução, com destaque à participação da sociedade local como forma para a consolidação de uma paz duradoura e sustentável. À luz dessa discussão, a principal preocupação do trabalho é procurar entender que tipo de paz é construída na República Democrática do Congo e porque as eleições não produziram estabilidade política e um Estado democrático. A partir de estudos e análises teóricas, procura-se apontar as dificuldades basilares do processo de democratização do país, encabeçada pela comunidade internacional.

Palavras-chave: Construção da paz. Democratização. Pós-conflito. Congo. Paz democrática.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the liberal democratic peacebuilding model adopted by the United Nations through peacebuilding operations, aiming at holding elections in post-conflict countries. The liberal model that inspired this process has failed to materialize democratization by calling into question its methodological strategies of action. The criticisms revolve around the fact that the process of post-conflict democratization through elections has not led countries to political stability and the realization of democratic peace. Critics point to the need for new implementation strategies, with a focus on the participation of local society as a way to consolidate a lasting and sustainable peace. In the light of this discussion, the main concern of the work is to try to understand what kind of peace is built in the Democratic Republic of Congo and why the elections did not produce political stability and democratic state. Based on theoretical studies and analyzes, the main difficulties of the democratization process of the country headed by the international community are pointed out.

Keywords: peacebuilding. Democratization. Post conflict. Congo. democratic peace.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa da República Democrática do Congo.....	38
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Os elementos constituintes das operações de <i>peacekeeping</i> tradicional.	21
Quadro 2: As Operações de Paz das Nações Unidas autorizadas entre 1947 e 1987	23
Quadro 3: Objetivos e atividades desempenhadas pelas operações de <i>peacebuilding</i>	30
Quadro 4: Operações de paz realizadas a mando da ONU no Congo.	49
Quadro 5: Atividades de assistência eleitoral levadas a cabo no processo de construção da paz	59

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFDL	Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo
APEC	Projeto de Suporte ao Processo Eleitoral
CEEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEI	Comissão Eleitoral Independente
CIAT	Comité Internacional de Acompanhamento da Transição
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUFOR	Operação Militar da União Europeia
FARDC	Forças Armadas da República Democrática do Congo
MINUGUA	Nações Unidas Verificação Missão na Guatemala
MNLC	Movimento Nacional para a Libertação do Congo
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
NIP	Programa de Indicativo Nacional
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PACE	Programa de Apoio ao Ciclo Eleitoral
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCD	Rally Congoleza para a Democracia e Libertação do Congo
REMOE	Relatório da Missão de Observação Eleitoral
SPEC	Securitização do Processo Eleitoral
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNEF	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNOMSIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Serra Leoa
UNSMIH	Missão de Apoio das Nações Unidas para o Haiti
UNTMIH	Missão De Transição das Nações Unidas no Haiti

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - OPERAÇÕES DE PAZ E DEMOCRATIZAÇÃO.....	20
1.1-PEACEBUILDING E PAZ LIBERAL: AS OPERAÇÕES DE PEACEKEEPING E AS TRANSFORMAÇÕES NO PÓS GUERRA FRIA....	25
1.2 - PAZ DEMOCRÁTICA.....	32
1.3 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	36
CAPÍTULO 2 - HISTÓRICO DO CONGO	38
2.1 - O PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA	39
2.2 - O PÓS-INDEPENDÊNCIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	40
2.3 - DAS DITADURAS AOS CONFLITOS CIVIS	42
2.4 - O IMPACTO DO FIM GUERRA FRIA NO REGIME DE MOBUTU	44
2.5 - A DECADÊNCIA DE MOBUTU E A ASCENSÃO DE LAURENT KABILA	45
2.6 - OPERAÇÕES DE PAZ NO CONGO	47
2.7 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	51
CAPÍTULO 3 - DA TRANSIÇÃO AO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO CONGO	53
3.1 - DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS À REALIZAÇÃO DA ELEIÇÃO	56
3.2 - O PROCESSO DE REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES.....	58
3.3 - CENÁRIO PÓS-ELEIÇÃO	68
3.4 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS	75

INTRODUÇÃO

Atualmente, a República Democrática do Congo¹ vem enfrentando um processo de transição política conturbada devido à resistência do presidente Joseph Kabila (2006-2011 e 2012-2016) em abdicar do poder. Filho de Laurent Kabila, presidente do Congo no período 1997 a 2001, Joseph Kabila assumiu o cargo de presidente em 2001 quando da morte do seu pai, que foi assassinado por um dos seus guarda-costas. De 2003 a 2005 fez parte do governo de transição até a realização das eleições em 2006 em que foi eleito presidente do país e reeleito em 2011. Desde as primeiras eleições consideradas livres e democráticas já realizadas no país, a luta por uma transição pacífica de poder ainda é um sonho para os congoleses. Mesmo depois de cumprir o segundo mandato como Presidente da República, Joseph Kabila resiste em sair da presidência, causando, desse modo, instabilidade e movimentando manifestações em todo país. A Constituição, criada em 2005, estabelece no máximo dois mandatos de governo mas, aos olhos do governante, necessita de alterações que legitimam o presidente a ter um terceiro mandato. Segundo a oposição e a sociedade congoleza, tal atitude é uma estratégia de Joseph Kabila para permanecer no poder mais tempo. Logo, o presidente estaria a violar a Constituição² do país.

O comportamento do presidente tem causado manifestações pelo país desde dezembro 2016 (ano em que terminou o mandato), entre as forças do governo e os manifestantes insatisfeitos com o comportamento do presidente, ocasionando perdas de vidas humanas e muitos feridos. Segundo o DRC³ (2017), um dos membros da oposição, Valentim Mubake, argumentou que “elections are the only solution. Anything else will lead to war. The people will take to the streets. Kabila will kill one or two million of them but he won’t be able to kill 70 million”.

A reação da comunidade internacional diante da situação do país foi respondida através do pedido do atual Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pelo aumento do contingente da Missão das Nações Unidas para Estabilidade do Congo (MONUSCO) para apoiar o país, ao mesmo tempo em que entende que o presidente deveria respeitar o calendário eleitoral e permitir a organização das eleições (ALJAZEERA, 2017). Inversamente, a renovação da MONUSCO tem causado resistência por parte das grandes

¹De agora em diante se utilizará o termo Congo quando houver referência ao país.

² Constituição congoleza prevê a realização das eleições 90 dias antes de determinar o mando.

³ Sigla em inglês de República Democrática do Congo.

potências, sobretudo dos Estados Unidos, que têm procurado cortar gastos em missões de paz, devido aos elevados custos da missão no país⁴.

Por outro lado, as dificuldades financeiras e logísticas podem ser um dos argumentos a serem utilizados pelo presidente para se manter no poder, fato que a oposição reconhece como real e um ponto fraco do Congo (DRC, 2017). Essas dificuldades, em grande parte, são reflexos das debilidades institucionais que o país ainda tem que enfrentar devido à falta de poder de decisão das mesmas e da imparcialidade nos assuntos do Estado. Segundo Baloi (2017, p. 4):

No que se refere ao quadro institucional não se pode falar de três poderes independentes na República Democrática do Congo: o governo, o parlamento e o poder judicial, pois estão enfeudados ao Chefe de Estado ou são os seus elementos de proteção. O poder de decisão pertence ao chefe de Estado, mas as instituições existem.

Diante do atual contexto, a preocupação da comunidade internacional, dos analistas internacionais e dos estudiosos sobre a segurança é a perpetuação da instabilidade política e a luta constante para a consolidação da paz democrática no Congo. Os conflitos ainda persistem em todas as extensões do país, o governo não consegue manter a segurança da população, que se vê ameaçada pelas milícias, pela pobreza, pela crise econômica e política. Ademais, as instituições se mostram incapazes de atuar e o exército, por sua vez, está sob domínio do presidente. No entanto, a transição pacífica seria um meio de apaziguar a situação, bem como marcaria a história do país em termos de democracia, pois seria a primeira transição política desde o período da independência, em 1960. Ou seja, o Congo ainda se apresenta como um Estado incapaz de viver a democracia, mesmo depois de duas eleições já ocorridas desde o fim dos conflitos civis que devastaram o país.

Com o objetivo de analisar o processo de construção da paz democrática no Congo, a luz do modelo liberal, o nosso trabalho busca responder: **Que fatores nos ajudam a entender o fracasso do processo de democratização da RDC?**

Tal inquietação nos leva a estudar, especificamente, os processos de operações de paz e o processo de democratização pós-conflitos, de modo a compreender as estratégias de ação adotadas pela comunidade internacional, além dos resultados da qualidade da paz criada nos países alvos. Pretende-se, também, compreender o processo de formação do Estado

⁴ Com um custo anual de aproximadamente 7,8 bilhões “MONUSCO is the biggest and costliest UN mission with about 22,400 people, including nearly 17,000 soldiers and over 1,350 police” (ALJAZEERA, 2017).

congolês desde o pós- independência, os conflitos internos até a realização de acordos de paz, realizados no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Este trabalho argumenta que os esforços para se instaurar um Estado democrático no Congo têm apresentado debilidades que comprometem a qualidade da paz, mostrando a falta de incorporação de interesses nacionais no processo de democratização, bem como a compreensão da interação dos atores locais. Nesse sentido, a hipótese central do trabalho é de que apesar dos investimentos externos para a democratização do país, que ficaram aquém do necessário para a instauração das instituições demandadas para o funcionamento de uma democracia no país, o processo foi equivocado. Ademais, a população local não foi devidamente levada em consideração na construção do regime democrático no país.

As estratégias de ação adotadas pelos atores internacionais no processo de democratização do Congo não foram capazes de criar instituições estatais capazes de gerirem a democracia. De um lado, pela falta de competência e, de outro, pela falta de imparcialidade na sua atuação, pois as instituições ainda ficavam a mercê dos interesses dos líderes políticos no poder. De acordo com Baloi (2017), a insuficiência institucional é refletida, por exemplo, na falta de um exército capaz de manter a ordem política e a estabilidade no país, principalmente nas fronteiras com países vizinhos, permitindo a pilhagem, exploração e perpetuação dos conflitos, trazendo insegurança à população. Além disso, a democratização deixa à margem as dinâmicas locais devido ao modelo de construção da paz liberal. De acordo com Autesserre (2010), o modelo *top down*, baseado nos interesses das grandes potências, ao não considerar as dinâmicas locais, acaba por produzir uma democracia com características que não representam a realidade da sociedade local e as interações entre as mesmas. Há, ademais, pouca interação entre os atores locais e internacionais, o que demonstra a carência de conhecimento da realidade dos atores nacionais, dificultando o estabelecimento da reconciliação nacional e da paz sustentável.

Acredita-se que para melhor entender o processo de democratização de um país em situação de pós-conflito, é importante que se atente ao processo de construção do Estado, sobretudo dos países que foram colônias, de maneira a se entender a linha de tempo do seu processo de formação. O Congo é um dos países africanos estudado por muitos autores, porém boa parte dos estudos têm focado mais nas questões econômicas, sobretudo do seu potencial em recursos minerais e dos conflitos civis, mas poucos estudos discutem o processo de democratização do país no pós-conflito. Tais estudos servem-nos de base para o entendimento do país e, atrelado a esses estudos, propomo-nos a olhar a partir do prisma da construção do Estado democrático no pós-conflitos e os seus desafios.

Logo, o presente trabalho justifica-se, primeiramente, pela presença de poucos trabalhos no Brasil que discutam o processo de democratização no Congo com foco no pós-conflito. Essa lacuna de estudos na literatura sobre construção da paz deixa em aberto a possibilidade de mais estudos sobre o assunto, principalmente por se tratar de um país com possibilidades de ser uma grande potência na região central dos Grandes Lagos Africanos⁵.

Em segundo lugar, na literatura sobre construção da paz, poucos trabalhos se ocuparam a entender o processo de democratização do Congo no pós-conflito, desde que se estabeleceu o governo de Joseph Kabila. A pesquisa aqui realizada encontrou trabalhos de diferentes matrizes, alguns de natureza mais histórica, outros de natureza teórico-empírica, explorando as causas dos conflitos civis pelos quais passou o país. Com objetivo de organizar a literatura relativamente recente, dividiu-se os trabalhos revisados em dois planos: os de natureza histórica, que traçam a evolução política do país desde a independência principalmente, e aqueles interessados em compreender as tentativas de construção da paz pós-conflito.

Na primeira linha de estudos, o primeiro a se destacar é a obra de Kabengele Munanga (2008). Em linhas gerais, o autor faz um levantamento histórico e político do país, de modo a contextualizar como foi o processo de independência e pós-independência no Congo. Dentre seus principais achados, destacam-se a importância da política de colonização belga no Congo, particularmente o modelo de escravidão do regime colonial, assim como as políticas dos governos do país que culminaram nos dois regimes ditatoriais, até a decadência do governo de Laurent Kabila, no início do ano 2000.

Por sua vez, Teixeira e Barbosa (2007) procuram entender o Congo pós-independência e como iniciou-se o período ditatorial. Os autores apontam as características étnicas dos conflitos, bem como as regionais, como fatores relevantes na análise, uma vez que houve o envolvimento de países vizinhos nos conflitos. Os autores refletem ainda os efeitos das eleições para o contexto pós-transição.

O trabalho de Baloi (2017) faz um estudo sobre o sistema político congolês de modo a entender a formação do Estado e como este afetou no atual estado do país. O autor aponta que os acordos de paz realizados visando à partilha do poder não foram capazes de levar a construção da paz e do Estado. Ademais, argumenta que é necessário olhar às origens das crises do Estado congolês e do seu funcionamento, pois, através dela busca-se entender o

⁵ A região dos Grandes Lagos Africanos é uma das regiões do continente com maior índice de instabilidade política e social devido ao elevado número de guerras intraestatais. A região é marcada pelo genocídio de Ruanda em 1994 e também pelos conflitos no Congo (ICGLR, 2017).

fracasso dos sucessivos governos em se sustentarem. O autor considera que o atual Estado congolês é baseado em quatro elementos: um poder institucionalizado, um aparelho administrativo, leis universais e um monopólio legítimo do exercício da coerção, além dos resultados das ditaduras que se refletem nos dias de hoje. E afirma ainda, que a via não democrática de ascensão ao poder no Congo é o resultado da falha na construção do Estado.

Dentro dos trabalhos que discutem a dimensão da segurança e construção da paz do Congo, uma primeira obra de destaque é a de I. Silva (2011). Tal trabalho apresenta um estudo sobre a construção da paz do Estado congolês examinando, principalmente, os impactos das guerras. O autor aponta a falta de uma instituição militar consistente capaz de assegurar o Estado congolês, e que o modo como a paz foi conquistada foi determinante para entender o fracasso da construção do Estado congolês. Para I. Silva, a Reforma do Setor e Segurança é vista como determinante na definição de um setor militar coeso.

Bizawu (2006) contribui para a discussão fazendo uma reflexão da atuação da ONU nos conflitos que surgiram na região dos Grandes Lagos Africanos, de modo particular no Congo. O Congo é um país estratégico e faz fronteira com nove países da região, o que o torna vulnerável aos ataques, sobretudo na região leste. As relações históricas conturbadas com os países, a sua proximidade, a existência de grupos rebeldes e seus recursos são fatores preponderantes no entendimento dos conflitos, que apresentam características locais, nacionais e regionais. Ruanda, Uganda e Burundi são os países que mais estão dentro da discussão. Bizawu busca, ainda, realçar as resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Congo para entender quais os resultados alcançados e esperados pelas missões de paz.

Vahtras (2008) apresenta uma contribuição interessante sobre o processo de democratização do Congo, analisando como a ideia de democracia ocidental influenciou no processo de construção dos Estados em situação de pós-conflito, desde a organização política à assistência internacional e o papel dos doadores internacionais. A autora ressalta, ainda, a necessidade de entender o local no processo de democratização e como essas assistências são aplicadas no país.

Por fim, mas não menos importante, tem-se a contribuição de Severine Autesserre (2010), considerada, dentro da literatura sobre operações de paz, um marco tanto teórico quanto empírico. Em seu livro *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*, a autora apresenta uma análise histórica, política, e sociocultural do país bem como aborda o processo de *peacebuilding* que ocorreu no país durante o período de pós-transição. O seu trabalho é resultado de entrevistas com a população que vivenciou as odiosidades dos conflitos, com funcionários da missão presente no local, além de análise

documental. Dentre os principais resultados alcançados por Autessere, destaca-se a necessidade da revisão do modelo de construção da paz liberal para que se busque a resolução dos conflitos, partindo de baixo para cima (*bottom up*) e não somente de cima para baixo (*top down*), mas que ambos caminhem juntos na solução desses conflitos. É indispensável a participação da comunidade local que vive e conhece a história do país, e sabe o real surgimento dos conflitos.

Vê-se que a discussão sobre democratização ainda perpassa boa parte das análises citadas. Contudo, salvo melhor juízo, nenhuma delas possui como arcabouço teórico-metodológico uma discussão orientada pelo prisma das implicações no processo de democratização pós-conflitos. Logo, ao centrar-se neste trabalho a atenção nessa dimensão, crê-se estar dando uma modesta contribuição para a produção de conhecimento sobre o tema.

Para tanto, a metodologia do trabalho consiste, basicamente, em uma análise histórica das tentativas de democratização do Congo a partir de fontes selecionadas, com o intuito de compreender como os eventos passados contribuíram para o atual estado da situação do país. Em termos procedimentais, foram utilizados documentos oficiais e sites institucionais, que nos serviram de suporte no fornecimento de dados empíricos para a sustentação dos nossos argumentos. Ainda, foram utilizados livros, artigos científicos, teses e dissertações de mestrado onde as abordagens teóricas ajudaram na sustentabilidade dos contextos. Ademais, foram consultados sites e jornais eletrônicos que apresentaram informações sobre a conjuntura do país.

O trabalho é composto de três capítulos. O primeiro capítulo apresenta a discussão sobre os processos de operações de paz e democratização no âmbito da ONU. O exame é feito a partir do surgimento da ONU e os seus desafios, com destaque para a década de 1990, em que as operações de paz passaram a adotar os princípios liberais democráticos para a construção da paz pós-conflito. Sucessos e fracassos enfrentados pela ONU são discutidos, trazendo à tona as estratégias de ação adotadas pelos atores internacionais frente aos conflitos intraestatais que dominaram a década de 1990.

No segundo capítulo, procura-se apresentar o histórico do Congo no qual é analisado o processo de construção do Estado desde o pós-independência, passando pelos principais conflitos enfrentados pelo país até a assinatura dos acordos de paz. Além do mais, tentou-se entender as dificuldades basilares para a construção do Estado, principalmente do ponto de vista das relações sociais e políticas, ressaltando o impacto das ditaduras no processo de democratização.

Por último são avaliados os esforços para a democratização do Congo no pós-conflito. A descrição do capítulo parte do entendimento das tentativas de democratização por parte dos atores internacionais que, por meio das atividades de assistência no processo eleitoral, objetivava-se eleger e estabelecer um governo democrático. Também se procura entender como o contexto político-social e institucional influenciou no processo de construção da paz. A ênfase no processo eleitoral, ocorrido no país, ajuda a compreender de que maneira as eleições poderiam facilitar a criação de uma paz democrática e sustentável se fossem realizadas em um clima de estabilidade e segurança.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, particularmente interessadas em uma reflexão sobre a qualidade da paz que foi criada no país e como tal legado contradiz o contexto atual.

CAPÍTULO 1 - OPERAÇÕES DE PAZ E DEMOCRATIZAÇÃO

Peacebuilders in the 1990s placed their faith in rapid democratization and marketization as a means of consolidating peace in countries that were just emerging from civil wars (PARIS, 2004, p. 235).

Após o fracasso da Liga das Nações, emergiu a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, com intuito de suprir as falhas da antecessora e traçar novos rumos para a resolução de conflitos, principalmente colocar em prática os princípios da Segurança Coletiva. A criação da ONU foi pautada pela Carta de São Francisco⁶, na qual estavam descritos os procedimentos, funções e os objetivos da organização visando a paz e segurança internacionais nas relações entre os Estados. O Capítulo VII, da Carta, determina o órgão competente que vela pela paz e segurança internacionais:

Cabe ao Conselho de Segurança das Nações Unidas⁷ determinar a “existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”, e também decidir sobre as medidas que serão adotadas para “manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais”, as quais podem envolver sanções não coercitivas (a exemplo do isolamento diplomático, do embargo de armas e das restrições econômicas e comerciais) ou o emprego da força. (BIGATÃO, 2009, p. 24).

Nesse sentido, o CSNU tem a função de autorizar as missões de manutenção de paz como uma maneira de colocar em prática a Segurança Coletiva. Segundo Diehl (2008), diferente do Conselho da Liga, o CSNU não depende tanto da unanimidade dos Estados, mas sim de cinco países (Estados Unidos, China, Inglaterra, França e Rússia), denominados “membros permanentes”, para decidirem, por meio do voto e veto, a autorização das missões de paz.

Faganello (2013) aponta que, além da questão de resolução dos conflitos, a Carta da ONU também apresentou preocupações concernentes à proteção dos Direitos Humanos, levando em consideração os genocídios cometidos pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial. Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, lançada em 1948, se apresentou como o ápice da temática, mostrando que novos elementos estariam na pauta da paz e segurança internacionais e que mereciam ser destacados.

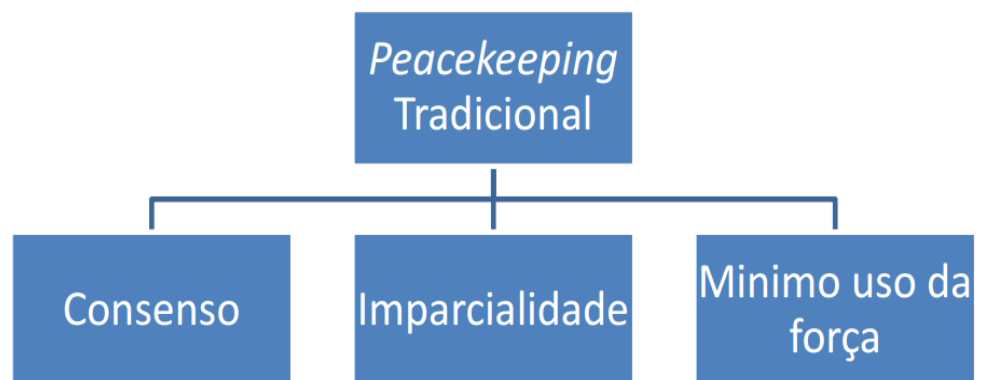
⁶“A ONU, de acordo com o estabelecido pela Carta das Nações Unidas, possui seis órgãos principais, responsáveis pelo funcionamento da Organização internacional. São eles: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Corte Internacional de Justiça e Secretariado” (UNIC, 2009, p. 6).

⁷ Será utilizada a sigla CSNU para referir-se a esse órgão da ONU.

Uma vez estabelecida, a ONU enfrentou três grandes desafios durante o período da Guerra Fria: 1) na guerra da Coreia em 1950; 2) no Egito em 1956 com a primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) e 3) no Congo, em 1960, com a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC). A autorização para a intervenção na guerra da Coreia ficou marcada pela ausência da União Soviética na reunião do CSNU, que causou desavenças, uma vez que a rivalidade entre as duas grandes potências, Estados Unidos e União soviética, dominava o cenário. Bellamy *et al.*(2004) ressaltam que a missão da UNEF foi a primeira missão formal de *peacekeeping* da ONU no Sinai, por ter ajudado a desativar a crise e contribuído para o surgimento dos seus princípios fundamentais: a) consentimento; b) imparcialidade e c) do mínimo uso da força. Esses três princípios fundamentais tornaram-se base das intervenções de paz durante a Guerra Fria, que também ficaram distinguidas como missão de paz tradicional.

Segundo Faganello (2013), o princípio do consentimento é o ato em que as partes envolvidas nos conflitos concordam em aceitar a presença da missão de paz no território, dando legitimidade às forças de intervenção internacional. Por sua vez, a imparcialidade visa alcançar a paz sem beneficiar nenhuma das partes envolvidas no conflito. Finalmente, o mínimo uso da força é utilizado em caso de autodefesa por parte dos *peacekeepers*⁸, seja em nível estratégico, bem como para a proteção dos civis.

Quadro 1 - Os elementos constituintes das operações de *peacekeeping* tradicional



Fonte: Adaptado de Brugnolli (2014, p. 11).

⁸ *Peacekeepers* são os agentes integrantes nas operações de *peacekeeping*. Importante realçar que diferem dos famosos “capacetes azuis” pelo fato desses serem integrantes militares compostos por tropas/soldados dos países membros da ONU.

Os três princípios supracitados se mostraram inoperantes na missão da Organização das Nações Unidas no Congo ONUC, atendendo as características que o conflito local apresentava. Ou seja, diferente das guerras convencionais (interestatais) que as missões estavam acostumadas a lidar, a operação se deparou com um contexto desafiador, com conflitos de natureza intraestatal e acabou se envolvendo nos assuntos domésticos do país, colocando em pauta a eficácia dos princípios e o respeito pelos mesmos no seio da organização.

A despeito da prática das operações de paz durante a Guerra Fria, é importante destacar que encontrávamo-nos em um sistema bipolar, no qual as disputas político-ideológicas dominavam a ONU e muitas vezes impediram a autorização de novas missões. Paris (2004) argumenta que as dificuldades das operações de *peacekeeping* tiveram como razão principal o desinteresse das grandes potências, por estarem mais preocupadas com as suas zonas de influências e expansão ideológica no período da Guerra Fria. De um lado, os Estados Unidos acusando o comunismo soviético como causa da instabilidade nos países do terceiro mundo, e do outro, a União Soviética apoiando os movimentos revolucionários e de libertação que lutavam contra o imperialismo (BIGATÃO, 2009). Aparentemente, houve pouca preocupação com a resolução de conflitos por parte desses países o que dificultou a gestão e resolução dos conflitos durante o período, uma vez que cabe a eles a autorização das missões de paz. Ademais, para ilustrar o argumento, Bellamy *et al.* (2004) apontam que de 1945 a 1990 o poder de veto foi usado 238 vezes, dificultando em muito o funcionamento da instituição.

Adicionalmente, Bigatão (2009; 2014) argumenta que, dentre as dificuldades para a operacionalização das operações de *peacekeeping* no período da Guerra Fria está a não descrição na Carta da ONU sobre como devem ser as operações de paz. Segundo Bigatão (2009), apenas em 1992 o então secretário geral, Dag Hammarskjöld, passou a denominar o Capítulo VI da Carta de *Capítulo VI e meio*:

Tal atividade, que podem ser enquadradas no Capítulo VII da Carta da ONU, não visa fornecer uma solução para o conflito por seus próprios meios, forçando a negociação de acordos entre as partes; ao contrário, elas se propõem a abrir um espaço para o diálogo, enquanto acompanham o cessar-fogo e interpõem-se fisicamente entre os beligerantes para prevenir a reescalada da violência (BIGATÃO, 2009, p. 33-34).

Ao fim e ao cabo, durante o período da Guerra Fria, a ONU autorizou somente catorze operações de *peacekeeping*, cujos objetivos eram: 1) monitorar cessar fogos; 2) tréguas e armistícios; 3) patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar; 4) apoio à retirada de

tropas e 5) acompanhar negociação de assinatura de tratado de paz (PARIS, 2004). As operações de paz, realizadas no período, foram poucas se comparadas com o período pós-Guerra Fria. A tabela abaixo apresenta as operações de paz realizadas no período da Guerra Fria, distinguindo a operação, o tipo de conflito e o objetivo do mandato:

Quadro 2 - As operações de paz das Nações Unidas autorizadas entre 1947 e 1987

Ano	Operação	Tipo de Conflito	Objetivo do mandato
1940	UNSCOB 1947-1951 Grécia (Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs)	Interestatal	Monitorar a interferência estrangeira na guerra civil grega, principalmente as alegações de que comunistas da Albânia, Bulgária e Iugoslávia estavam fornecendo apoio material aos comunistas gregos.
	UNTSO Junho 1948–Presente Israel – Palestina (Org. das Nações Unidas para a (Supervisão da Trégua)	Interestatal	Envio de observadores militares para monitorar cessar fogo, supervisionar armistícios, prevenir incidentes e auxiliar outras operações de manutenção da paz das Nações Unidas na região.
	UNMOGIP Jan 1949–Presente (Grupo de Observadores das Nações Unidas na Índia e Paquistão)	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo acordado entre Índia e Paquistão no estado de Jammu e Caxemira. Com a retomada das hostilidades em 1971, a missão voltou a monitorar o cessar-fogo requerido pelo CSNU.
1950	UNEF I Nov 1956–Jun 1967 (I Força de Emergência das Nações Unidas) Canal de Suez	Interestatal	Assegurar e supervisionar a suspensão das hostilidades entre as partes em conflito, incluindo a retirada das forças armadas da França, Israel e Reino Unido do território egípcio e, após a retirada, servir de zona tampão entre as forças egípcias e israelenses.
	UNOGIL Jun 1958–Dez 1958 (Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano)	Interestatal	Garantir que não houvesse infiltração ilegal de pessoas ou fornecimento de armas ou outros materiais ao longo da fronteira libanesa.
1960	ONUC Jul 1960–Jun 1964 (Op. das Nações Unidas no Congo)	Intraestatal	Garantir a retirada das forças belgas do território do Congo, auxiliar o governo a manter a lei e a ordem, fornecer assistência técnica. Posteriormente, outras funções foram delegadas à ONUC, como manter a integridade territorial e a independência política do

			Congo, prevenir a ocorrência de uma guerra civil, assegurar a retirada de todas as forças militares e paramilitares estrangeiras que não estivessem sob o comando da ONU, assim como retirar do país todos os mercenários.
	UNSF/ UNTEA Out 1962–Abr 1963 (Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental/ Irian Ocidental)	Intraestatal	Manter a paz e segurança no território sob comando da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas, estabelecida por um acordo entre Indonésia e Países Baixos. Além disso, a operação teria que monitorar o cessar-fogo e auxiliar na garantia da lei e a ordem, durante o período de transição do território para a Indonésia.
	UNYOM Jul 1963–Set 1964 (Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen)	Intraestatal	Observar a implementação do acordo de desengajamento entre Arábia Saudita e República Árabe Unida.
	UNFICYP Mar 1964–Presente (Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas em Chipre).	Intraestatal	Evitar combates entre as comunidades cipriotas gregas e turcas. Após o recrudescimento do conflito em 1974, a missão foi expandida: supervisionar o cessar-fogo, manter a zona tampão e garantir atividades humanitárias.
	DOMREP Mai 1965–Out 1966 (Missão do Representante do Secretário-Geral da ONU na Rep. Dominicana).	Intraestatal	Observar o cessar-fogo e reportar situações de quebra do acordo entre as duas autoridades <i>de facto</i> na República Dominicana. A missão foi retirada após o cumprimento do acordo entre as partes em conflito.
	UNIPOM Set 1965–Mar 1966 (Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão)	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre Índia e Paquistão, exceto no estado de Jammu e Caxemira (onde já existia uma operação da ONU).
1970	UNEF II Out 1973–Jul 1979 (II Força de Emergência das Nações Unidas) Egito/ Israel	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo entre as forças egípcias e israelenses. Acompanhar o reposicionamento das mesmas forças no controle da zona tampão estabelecido nos acordos de 18/01/1974 e 04/09/1975.
	UNDOF Jun 1974–Presente (Força de Observação das Nações Unidas de Separação)	Interestatal	Supervisionar a implementação do acordo entre Israel e Síria com relação às Colinas de Golã. Fiscalizar a manutenção do cessar-fogo.

	Israel-Síria		
	UNIFIL Mar 1978– Presente (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)	Interestatal	Originalmente, a missão foi criada para supervisionar a retirada das forças israelenses do Líbano, restabelecer a paz e segurança na região e auxiliar o governo libanês a restaurar sua autoridade efetiva na área. Após a crise entre os dois países, em julho/agosto de 2006, o CSNU fortaleceu o mandato da missão, que passou a monitorar o fim das hostilidades; acompanhar e apoiar as Forças Armadas libanesas em suas atividades na região sul do país; garantir o acesso da população civil à assistência Humanitária e acompanhar o retorno dos refugiados.

Fonte: Adaptado de Bigatão (2009, p. 32).

Portanto, observa-se que o período da Guerra Fria foi de teste para a ONU no que concerne a aplicação da Segurança Coletiva, em que é notável a dificuldade para resolução dos conflitos e cumprimentos dos objetivos estabelecidos. Dessa forma, as missões tradicionais de manutenção da paz deram indícios da necessidade de reformas e aplicações de novas estratégias para fazer frente aos conflitos intraestatais que apresentavam características diferentes e desafiadoras.

1.1 - PEACEBUILDING E PAZ LIBERAL: AS OPERAÇÕES DE PEACEKEEPING E AS TRANSFORMAÇÕES NO PÓS GUERRA FRIA

Com o fim da Guerra Fria, os países do Terceiro Mundo se apresentaram fragmentados e o sistema internacional apresentou uma nova configuração, seja do ponto de vista econômico, político, social, assim como do ponto de vista da segurança internacional que, segundo Saraiva:

Pela primeira vez em muitos séculos, as grandes guerras, [...] tornaram-se verdadeiramente obsoletas, muito embora os conflitos regionais e as guerras civis travadas por motivos étnicos ou nacionalistas tenham-se intensificado muitas vezes na indiferença das grandes potências [...] resultou, entretanto, em novos focos de instabilidade, cuja administração passou a ser atribuída a uma Organização das Nações Unidas liberada dos impasses ideológicos que condenavam seu Conselho de Segurança a uma virtual paralisia. (SARAIVA, 2008, p. 259-260).

Por sua vez, Bellamy *et al.*(2004) argumentam que a prova dessas questões é a tripla transformação que aconteceu no processo de operações de *peacekeeping*, durante os anos 1988 e 1993, de caráter quantitativo, qualitativo e normativo. Essas transformações tornaram-se carro-chefe para a reforma das operações de *peacekeeping* da ONU, uma vez que o período pós-Guerra Fria foi marcado pelo aumento de operações de paz (DOYLE; SAMBANIS, 2006).

Segundo Bellamy *et al.*(2004), a transformação quantitativa se refere ao número de operações que a ONU autorizou no período, fazendo com que a organização vivenciasse novos desafios. Para ilustrar tal transformação, de 1988 a 1993 foram autorizadas 20 novas missões, de acordo com os autores acima citadas. Por sua vez, a transformação qualitativa está ligada à complexidade que os novos conflitos passaram a apresentar. Essa complexidade, em alguma medida, está ligada ao conceito de novas guerras que, segundo Mary Kaldor (2006, p. 13), “[...] ocorrem em contexto de desintegração dos Estados [...] guerras lutadas por atores estatais e não estatais [...] sustentam novas entidades sectárias”. Ou seja, as táticas de combate seriam diferentes das utilizadas nas guerras interestatais, uma vez que as partes envolvidas nos conflitos eram de difícil identificação e as suas motivações eram de caráter étnico, religioso e por recursos naturais (principalmente minerais). Saraiva (2008) argumenta que houve uma explosão de conflitos inter-étnicos, que se expandiram além-fronteiras causando instabilidade em nível regional. Bellamy *et al.*(2004) acrescentam ainda que essas operações foram combinadas com programas de ajuda humanitária, *peacemaking* local e *peace enforcement*. De acordo com os autores, as operações de *peacekeeping* passaram a demandar mais elementos, tornando-as mais dispendiosas. Conforme Doyle e Sambanis (2006), o número de autorizações aprovadas causou um aumento de 230 milhões de dólares para 3,6 bilhões no orçamento da ONU, no período de 1987 e 1994.

Por último, a transformação normativa foi caracterizada pela motivação dos Estados em participarem das atividades, principalmente dos membros-chave, em que passaram a enviar os *peacekeepers*. Bellamy *et al.* (2004) argumentam que os conflitos ocorridos na Somália, Bósnia e Ruanda contribuíram para se repensar a função do *peacekeeping*, bem como a sua contribuição, mostrando a necessidade de se incluir novos atores nas operações e, ainda, fazer alianças regionais. Ademais, Fontoura (1999 apud BIGATÃO, 2014, p. 17) indica três fatores que influenciaram na expansão das operações de paz:

A crescente importância dos valores da democracia e do respeito pelos Direitos Humanos; o maior apoio das grandes potências às atividades da ONU; e o

ressurgimento de tensões internas e externas sobre a legitimidade dos Estados que se supunham superadas, como os conflitos de fundo étnico, religioso ou nacionalista.

Vale realçar que os três casos supracitados, Bósnia, Ruanda e Somália, marcaram as operações de *peacekeeping* no período pós-Guerra Fria no que tange as reformas que surgiriam nos mais variados âmbitos, devido às fortes violações dos Direitos Humanos, ensejando assim reflexões sobre intervenções humanitárias e a necessidade do uso da força em algumas missões.

Segundo Faganello (2013), a preocupação com os Direitos Humanos e a proteção dos civis foram de grande destaque, levando o aperfeiçoamento das operações de *peacekeeping*. Ainda no que tange a violação de Direitos Humanos, em 1994 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) “[...] apresentou um novo conceito de segurança que colocou o foco sobre os indivíduos, expandindo as preocupações tradicionais que se restringiam à inviolabilidade dos territórios nacionais e às ameaças externas.” (BIGATÃO, 2009, p. 47). O conceito de segurança humana, defendido pelo PNUD, deu nova roupagem aos estudos sobre a paz e a segurança, contribuindo na expansão das características multidimensionais das operações de *peacekeeping*, além de despertar o interesse das grandes potências.

Bellamy *et al.* (2004) acreditam que essas transformações quantitativas, qualitativas e normativas tornaram o Conselho de Segurança mais proativo e disposto para atuarem, assim como chamou a atenção de muitos Estados a participarem mais ativamente nas operações de *peacekeeping* com razões específicas. As transformações ocorridas no início dos anos 1990 ocasionaram reformas no âmbito da ONU. Para Bellamy *et al.* (2004), a ONU não estava preparada para enfrentar as transformações advindas dos conflitos intraestatais, pois era preciso repensar os procedimentos das operações de paz tradicional. Desta feita, o CSNU pediu ao ex-secretário geral da ONU da época, Boutros-Boutros Ghali, para pensar maneiras de fortalecer as operações de *peacekeeping* das Nações Unidas (BELLAMY *et al.* 2004). Para tal, foi elaborado um relatório que originou o documento *Uma Agenda para a paz*, publicado em 1992. O documento trouxe esperanças para a superação das dificuldades apresentadas até então. Dentre as inovações do documento, foi criado o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) com a função de planejar e comandar a capacidade de controle das missões:

DPKO provides political and executive direction to UN Peacekeeping operations around the world and maintains contact with the Security Council, troop and financial contributors, and parties to the conflict in the implementation of Security

Council mandates. The Department works to integrate the efforts of UN, governmental and non-governmental entities in the context of peacekeeping operations. DPKO also provides guidance and support on military, police, mine action and other relevant issues to other UN political and peacebuilding missions (UN, 2016).

Bigatão (2009) acrescenta que o documento trouxe novos conceitos que faltavam na Carta de São Francisco, porém, sempre pautados nos três princípios fundamentais. Para a autora, o grande destaque do documento são as cinco técnicas de resolução de conflitos, que passaram a fazer parte das operações de *peacekeeping* e que, por sua vez, orientariam as próximas missões da ONU:

- (1) **Diplomacia preventiva** (*preventive diplomacy*): prevenção do surgimento de disputas entre Estados, ou no interior de um Estado, visando evitar a deflagração de conflitos armados, ou o alastramento destes, uma vez iniciados. Contempla ações autorizadas de acordo com o Capítulo VI da Carta da ONU.
- (2) **Promoção da Paz** (*peacemaking*): ações diplomáticas empreendidas após o início do conflito, que visam à negociação entre as partes para a suspensão das hostilidades. Baseiam-se nos mecanismos de solução pacífica de controvérsias, previstos no Capítulo VI da Carta da ONU.
- (3) **Manutenção da Paz** (*peacekeeping*): ações empreendidas por militares, policiais e civis, no terreno do conflito, com o consentimento das partes, objetivando a implementação ou monitoramento do controle de conflitos (Cessar-fogo, separação de forças etc.) e também sua solução (acordos de paz). Tais ações são complementadas por esforços políticos no intuito de estabelecer uma resolução pacífica e duradoura para o litígio. A base jurídica desse tipo de operação não se enquadra perfeitamente no Capítulo VI nem no Capítulo VII da Carta da ONU, o que leva alguns analistas a situá-las em um imaginário “Capítulo VI e meio”.
- (4) **Consolidação da Paz** (*post-conflict peacebuilding*): executadas após a assinatura de um acordo de paz, tais operações visam fortalecer o processo de reconciliação nacional por meio da reconstrução das instituições, da economia e da infraestrutura do Estado anfitrião. Os programas, fundos e Agência das Nações Unidas atuam em promoção do desenvolvimento econômico e social, mas também pode haver a presença de militares.
- (5) **Imposição da Paz** (*peace-enforcement*): respaldada pelo Capítulo VII da Carta da ONU, essas operações incluem o uso da força armada na manutenção ou restauração da paz e segurança internacionais. São estabelecidas quando o CSNU julga haver ameaça da paz ou ato de agressão. Podem abranger intervenções de caráter humanitário. (BIGATÃO, 2014, p. 20-21).

A despeito dos avanços, Doyle e Sambanis (2006) argumentam que a ONU ainda fracassou na atuação determinados conflitos, sobretudo em Ruanda e na Angola. Nesse último, os acordos de paz seguidos da realização de eleições, em 1992, não resultaram na criação da paz, mas sim na gênese de novos conflitos civis. Além do mais, Bellamy *et al.* (2004) acreditam que, apesar dos novos recursos, a agenda enfrentou dificuldades, dentre os quais destacam a falta de 1) vontade política dos Estados membros; 2) fundos insuficientes, levando alguns países a realizarem operações individuais; 3) capacidade institucional da ONU para gerir a quantidade e complexidade apresentadas pelos conflitos, em que o DPKO se

mostrou incapaz de atuar e 4) a falta de competência técnica. Os autores ainda reiteram que os conflitos na Bósnia, Somália e Ruanda foram os demonstrativos de que os argumentos da agenda não foram capazes de darem respostas satisfatórias, principalmente sobre as crises humanitárias, uma vez que tais conflitos resultaram em um número muito elevado de mortes, feridos e deslocados de guerra. Por exemplo, Bigatão aponta que:

Em Ruanda, mais de 750 mil pessoas foram mortas entre os meses de abril e junho de 1994, e a força “neutra” multinacional da ONU destacada no país em outubro de 1993, com um mandato restrito ao uso da força em autodefesa, não possuía instrumentos para evitar o ocorrido. Na ex-Iugoslávia, a suposta “área protegida” da ONU em Srebrenica foi palco do assassinato de mais de 7.500 civis, em julho de 1995, sob os olhares de um modesto contingente de *peacekeepers* holandeses. (BIGATÃO, 2009, p. 110-111)

Nesse contexto, Bellamy *et al.* (2004) argumentam que o papel dos órgãos regionais, como da Organização do Tratado Atlântico (OTAN), Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), foi bastante importante nas intervenções internacionais uma vez que entre 1995 e o início de 1999 o CSNU encontrava-se relutante em autorizar missões⁹. Diante desse contexto, as tentativas para a superação das dificuldades por parte da ONU não cessaram. Matijascic (2014) e Esteves (2009) observam que os documentos *Uma agenda para o desenvolvimento*, de 1994, e *Suplemento de uma agenda para a paz*, de 1995, foram lançados na época no intuito de darem suporte às atividades a serem executadas.

O documento *Uma agenda para o desenvolvimento*, em particular, trouxe o discurso de que o desenvolvimento de um país dependeria da democracia, ou seja, “sem democracia a possibilidade de confronto civil é real e permanente, colocando em questão as próprias condições para o desenvolvimento” (ESTEVES, 2009, p. 39). Matijascic (2014) acrescenta que, de modo geral, os documentos deram caráter imperativo e normativo para as operações de paz como solução para resolução dos conflitos e construção da paz. Ou seja, o discurso da democracia pretendia mostrar que os Estados mergulhados em conflitos constantes eram carentes de ideias democráticas e que as operações levariam os ideais liberais para esses lugares, visando a construção da paz democrática, pautada no modelo liberal de construção do Estado de Direito.

⁹ As operações autorizadas no período foram a Missão de Apoio das Nações Unidas para o Haiti (UNSMIH); Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH); Missão de Observação das Nações Unidas na Serra Leoa (UNOMSIL) e Missão de Verificação das Nações Unidas no Guatemala (MINUGUA).

Faganello (2013) acrescenta que o *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement* são as quatro medidas coletivas que a ONU utiliza para garantir a paz e reprimir atos contra a paz e segurança internacionais, e a sua utilização não é de maneira sequencial, mas sim de maneira conjunta. “A experiência mostrou que eles se reforçam mutuamente e por isso devem ser utilizados em conjunto, caso contrário o resultado na solução das causas do conflito não será satisfatório” (FAGANELLO, 2013, p. 43). A tabela abaixo apresenta os tipos de atividades que comumente são desenvolvidos com o intuito de se construir a paz em situações pós-conflito.

Quadro 3 - Objetivos e atividades desempenhadas pelas operações de *peacebuilding*

OBJETIVO	ATIVIDADES
Proporcionar melhores condições de vida para as pessoas que habitam os locais que são focos da missão	Projetos de rápido impacto
Reintegração de ex-combatentes à sociedade civil	Programas de DDR – desarmamento, desmobilização e reintegração.
Fortalecimento do Estado de Direito	Profissionalização e treinamento da polícia local, Profissionalização e treinamento do poder judiciário, Reforma do sistema penal
Aprimoramento do respeito aos direitos humanos	Monitoramento da situação dos direitos humanos, Educação, Investigação dos abusos praticados no passado e no presente
Promoção da democracia	Assistência técnica eleitoral, Apoio à liberdade da mídia
Promoção de técnicas de resolução de conflitos e de reconciliação	(não indicadas no Relatório)
(Outras atividades complementares)	Apoio ao combate à corrupção, Programas de desminagem, Ações contra doenças infecciosas, com ênfase no controle da disseminação do HIV

Fonte: Adaptado de Bigatão (2015, p. 59-60).

Segundo Bigatão (2009), nos finais da década de 1990 e início do ano 2000, a ONU decide fazer balanço das operações de paz o que Bellamy *et al.* (2004) consideram como “renascimento do *peacekeeping*”, ocorrido justamente com o lançamento do “Relatório Brahimi”. O Relatório Brahimi foi considerado um marco da reforma da ONU, em que mostrou que não se pretendia somente resolver os conflitos, assim como transformar um ambiente estável. Um dos objetivos do Relatório era “chamar atenção para a necessidade da renovação do comprometimento dos Estados membros com as atividades de manutenção da

paz e gerenciamento de conflitos, principalmente no que se refere ao apoio financeiro” (BIGATÃO, 2015, p. 57). Era uma maneira de se repensar como responder os conflitos e reconhecer as falhas anteriores que, em vez de resolverem as causas dos conflitos, só atacavam os seus sintomas. O relatório, de modo geral:

Recomendou que as ações de *peacebuilding* visassem, em primeiro lugar, a promoção de mudanças significativas na vida das pessoas que habitam as áreas alvo da missão, por meio de projetos de rápido impacto, os quais aumentariam a credibilidade da missão em relação à sociedade na qual ela se desenvolve.

Em segundo lugar, apontou-se que a realização de eleições deveria integrar um esforço mais amplo de fortalecimento das instituições de governança no país recém-estabilizado. Todavia, considerou-se que as eleições seriam bem sucedidas na medida em que a população se sentisse representada pelo governo eleito e estivesse inserida em um processo de democratização e construção de uma sociedade civil pautada em uma cultura de respeito aos direitos humanos. Caso contrário, as eleições representariam a ratificação da tirania da maioria e seus resultados poderiam ser facilmente revertidos após a retirada da operação de paz.

Em terceiro lugar, recomendou-se que a polícia civil da ONU adquirisse capacidade para reformar, treinar e reestruturar a força policial local, a partir de uma postura mais ativa que não se ocupasse apenas do registro de casos de abuso de autoridade e comportamento inadequado. Os policiais treinados deveriam ter condições de responder a episódios de desordem civil, de acordo com os padrões democráticos e de direitos humanos. (BIGATÃO, 2015, p. 60-61).

Apesar das recomendações apresentadas pelo Relatório, as mesmas enfrentaram dificuldades financeiras, de coordenação das atividades por parte do DPKO, bem como crítica de pesquisadores, levantando discussões sobre o tipo de paz que é produzida e estratégias utilizadas no processo de construção da paz. Ou seja, os críticos passaram a analisar a qualidade da paz que era levada a cabo pela ONU, se realmente direcionavam a construção de uma paz sustentável e duradoura no pós-conflitos e, sobretudo, as medidas e estratégia adotada no terreno.

Outro documento importante foi a Doutrina *Capstone*, surgida em 2008. Faganallo (2013) e Bigatão (2015) argumentam que esse documento, por sua vez, impulsionou as missões de paz trazendo as organizações regionais para participarem das atividades de manutenção da paz. A “Doutrina *Capstone* avaliou que as atividades da ONU na área da paz reforçam-se mutuamente e por isso necessitam ser acionadas de forma integrada para cumprir o propósito de abordar as causas profundas dos conflitos.” (BIGATÃO, 2015, p. 83). A Doutrina é de caráter inclusivo, procurando atuar em colaboração com as instituições regionais dispostas a darem o seu contributo e, para tal, aponta quatro condições mínimas para as operações de paz:

- I. O genuíno comprometimento das partes em conflito com o processo de diálogo político, que pode ser sinalizado por um cessar-fogo ou acordo de paz, embora estes não possam ser garantia do compromisso;
- II. O engajamento regional, abrangendo os países vizinhos daquele em que se localiza o conflito e as organizações regionais do entorno estratégico, como importante indicador da viabilidade do processo de paz;
- III. A unanimidade do CSNU em aprovar a missão, considerando que a divergência entre os membros do Conselho pode levar as partes em conflito a perceberem que o órgão não está integralmente comprometido com o tratamento da questão;
- IV. A coerência entre os meios e os fins, ou seja, recursos suficientes que garantam que, mesmo no pior cenário, a missão será capaz de executar seu mandato. (BIGATÃO, 2015, p. 86).

As tentativas por parte da ONU em superar cada etapa ou década de fracasso das operações de paz, por meio de documentos regulatórios, se mostraram ineficientes diante do poder decisório dos membros permanentes do CSNU, pelo fato desses terem o poder de autorizar as missões, bem como o poder de financiamento das missões. Nesse sentido, os fundamentos das operações de *peacebuilding* passaram a ser realizadas à luz do discurso da paz democrática, que se tornou a bandeira das operações de paz de modo geral e, especificamente, nas atividades de *peacebuilding*.

Por conseguinte, vale traçar a relação existente entre as atividades do *peacebuilding* com o discurso da paz democrática, no intuito de se compreender o tipo de paz pretendida e levada a esses países em situação de pós-conflito. Alguns autores acreditam que o problema do fracasso para construção da paz sustentável pode estar nas estratégias utilizadas pela ONU, outros ainda apontam a debilidade interna da organização como causa do fracasso e um outro grupo acredita na falta de inclusão da sociedade local na construção da paz. Diante desse contexto, segue-se a discussão da ideologia da paz liberal tida como modelo de construção da paz no pós-conflito.

1.2 - PAZ DEMOCRÁTICA

Boa parte da literatura crítica prefere utilizar o termo “paz liberal” na discussão sobre a construção da paz, e outros optam por “paz liberal democrática”¹⁰. Nesse sentido, procuramos utilizar a segunda opção pelo seu poder explicativo, o que nos permite identificar uma série de elementos que caracterizam o nosso trabalho. Por estar atrelada à democracia, F. Silva afirma que:

¹⁰ Mac Ginty (2006) reitera que o termo sofreu várias transformações ao longo da história das relações internacionais como uma forma de marcar mudanças de períodos. “The currently dominant version of the liberal democratic peace was invented in 1989. More precisely it was reinvented in 1989 because it had been ‘invented’ in 1945 and before that again in 1918 and at other interregnum moments when major international wars came to an end.” (MAC GINTY, 2006, p. 36).

A democracia é um conceito chave para a teoria da paz liberal [...] No entanto, valores liberais são comumente associados à democracia e defendidos como ingredientes para a paz internacional. A ideia de paz liberal está associada à formação de um Estado liberal democrático que passou a fazer parte das operações de *peacebuilding*, partindo do pressuposto de que Estados democráticos não entram em guerra um contra o outro por estes serem guiados por relações pacíficas. Essas relações vão desde a interdependência econômica, por prezarem por valores como liberdade de expressão e de imprensa, direito a propriedade, livre comércio e de eleições livres e justas. (F. SILVA, 2012, p.35).

A autora chama a atenção para que, apesar da proximidade dos termos paz liberal e paz liberal democrática, eles se diferem do ponto de vista da teoria política liberal. De um lado, a paz liberal concentra-se nas relações de interdependência econômica, advogando que, quanto maior forem às relações comerciais entre os Estados, as chances de ocorrência de guerras são menores. Nesse sentido, Doyle (2005) argumenta que existem três pilares fundamentais da paz liberal: a 1) representação republicana; o 2) compromisso ideológico e a 3) interdependência transnacional.

No primeiro pilar, o país com representação republicana procura manter uma relação de amizade com os seus eleitores, na crença de evitarem governos ditatoriais e monárquicos, ou seja, optam por um governo transparente que dificilmente cairia em guerra. As lutas nesses Estados seriam populares para “*promote freedom, protect private property or support liberal allies against nonliberal enemies*” (DOYLE, 2005, p. 464). O segundo, compromisso ideológico, é ligado ao direito de todos os indivíduos em que as políticas públicas devem atender aos interesses dos eleitores e permitirem a liberdade de expressão, uma vez que o povo é detentor do poder em uma democracia. O terceiro e último pilar, interdependência transnacional, defende que a expansão comercial incentiva os Estados membros a promoverem a paz e evitar a guerra. Ou seja, incentivam o livre comércio e a cooperação internacional de maneira legítima como um caminho para se alcançar o desenvolvimento econômico. O autor acrescenta que esses pilares favorecem mais os países detentores dos meios de produção, na sua maioria países ocidentais, como principais atores.

Por sua vez, a paz liberal democrática ganha destaque nos anos de 1980 e atinge o seu auge na década de 1990, com destaque no documento *Uma agenda para a paz*, como sendo o novo elemento a ser levado aos países em situação de pós-conflito. Para Mac Ginty (2006, p. 42-43):

There is an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision-making – and the achievement of true peace and security in any new and stable political order. These elements of good governance need to be promoted at all levels of international and national political communities.

De acordo com F. Silva (2012), a paz liberal democrática passou a ser o modelo convencional utilizado no processo de *peacebuilding* a partir da década de 1990, visto que, além do aumento das operações de paz, alguns países do terceiro mundo ainda viviam em regime ditatorial. Logo, promoveu-se a ideia de que a paz liberal democrática deveria ser levada para o resto do mundo, sobretudo em países que passaram por conflitos civis, ideia que contou com o forte apoio de instituições internacionais, sobretudo as de cunho financeiro, que estavam dispostas a reforçar os princípios liberais. Ademais, como aponta Mac Ginty (2006), os principais componentes da paz liberal democrática, do liberalismo e da democracia, passaram a ser promovidos como fundamentais para a paz por parte das organizações internacionais e, principalmente, pelas instituições financeiras internacionais. Enquanto o liberalismo se concentra no livre comércio, a democracia se ocupa da política eleitoral e da organização política dos Estados ao padrão ocidental. Mac Ginty (2005, p. 45) argumenta que,

Central to the idea of the liberal democratic peace is the complementary relationship between each of its components. The components are mutually reinforcing and whether one takes 'liberalism', 'democracy' or 'peace' as an intellectual starting point, it is possible to make a procedural linkage with the other components.

A contribuição de Maoz e Russett (1993) para a compreensão da paz liberal democrática é a partir de dois modelos. O modelo normativo é ligado ao modelo tradicional de paz liberal de Kant, e nos quatorze pontos para a paz de Woodrow Wilson (apresentado no pós Primeira Guerra Mundial em 1919), cujo argumento base é de que as democracias dificilmente entram em conflitos uma com as outras e, caso haja conflito, há maior probabilidade de serem resolvidos de maneira pacífica, se comparado com um regime não democrático. O modelo estrutural aponta a importância do design institucional dos países e pressupõem que os líderes políticos precisam mobilizar um suporte de grupos internos para governar e para dar legitimidade a seus governos. Dado que a decisão de entrar em determinado conflito é altamente controversa, as lideranças tem que calcular muito se terão apoio político para tanto, assim como precisam da anuência dos demais poderes.

Maoz e Russett (1993) argumentam, ainda, que o modelo normativo aponta os efeitos da política doméstica na política internacional. Para os autores, os fatores domésticos afetam o comportamento do Estado no sistema internacional, ocasionando boa relação entre as democracias. Doyle (2006, *apud* F. Silva, 2012), por sua vez, argumenta que essa pacificação seria o resultado da disseminação das normas domésticas no cenário internacional.

Nesse sentido, o pós-Guerra Fria se tornou o ponto de partida para a expansão dos ideais liberais pelo mundo, e todos os países devem almejar a democracia visando à paz democrática, expansão que se deu, principalmente, por intermédio das operações de *peacebuilding* levando aos países a ideia de se criarem sociedades liberais democráticas objetivando a paz sustentável e duradoura. Essas sociedades teriam o poder de escolher os seus representantes através de eleições, nas quais os cidadãos passariam a deter o poder em suas mãos.

Nessa senda, Paris (2004) e Mac Ginty (2006) entendem que as operações de *peacebuilding* se tornaram o canal através do qual os princípios da paz democrática passaram a ser exportadas aos países em reconstrução, em que a democratização e a liberalização econômica passaram a ser o pano de fundo. Assim, a democratização estaria assente no discurso de que os países devem, primeiramente, realizar as eleições de modo a criar um governo legítimo que garantisse a estabilidade política e social dos países. Por sua vez, a liberalização econômica por meio da abertura de mercados seria uma maneira de estreitar as relações internacionais do Estado. Logo, a ideia de paz liberal democrática tornou-se um conceito dominante nas relações internacionais, sobretudo nos processos de resolução de conflitos, no qual a democracia e a liberalização do mercado são as vias para se alcançar a paz democrática.

A democratização exige que as novas democracias passem por um processo de transição de regime ditatorial para o democrático, que se concretiza com a realização de eleições (PARIS, 2004). Tal procedimento nem sempre tem alcançado os feitos esperados devido às particularidades de cada Estado, principalmente no que concerne ao processo de realização de eleição, pois exige do Estado uma preparação interna nos mais variados domínios para a sua execução. Logo, o grande desafio dos interventores internacionais reside nas estratégias a serem adotadas nesses países para o processo de democratização, porém a ineficácias dos métodos assumidos, bem como os resultados de tais atividades, levaram o surgimento de abordagens críticas por parte dos estudiosos sobre paz e democratização pós-conflito. Assim, Mac Ginty (2006, p. 56) entende que:

Yet, the dominance of the liberal democratic peace is unassailable, largely because of structural factors. Alternatives to the liberal democratic peace often occur by default, at the local level (below the radar of national initiatives) or in areas deemed too marginal by leading states to benefit from their largess and attention.

Ao se cultivar a paz liberal democrática por meio de eleições, os críticos procuram entender como se constroem as políticas de ação das operações de paz no terreno, no ato da

sua execução, uma vez que as particularidades dos Estados são ignoradas na resolução de conflitos. Além do mais, a eleição não pode ser vista como a porta de saída ou de transição da guerra para a paz. As eleições levam a criação de um governo legítimo, eleito democraticamente, e que seja reconhecido internacionalmente, mas não garante que a paz esteja estabilizada, porém, se conduzidas devidamente, podem garantir a estabilidade da paz.

Para Mac Ginty (2006), o padrão universal sobre a construção da paz liberal democrática, nos moldes liberais, por meio de eleição, não é suficiente para analisar a resolução de conflitos, porque os resultados eleitorais variam de um Estado para o outro e, em alguns casos, reacendem ainda mais a hostilidade por não fazerem a ponte entre os reais interesses dos atores locais e internacionais. Desse modo, de acordo com o autor, o processo de construção da paz demanda uma séria revisão das causas que originaram os conflitos, de modo a evitar um antagonismo futuro, ou seja, entender as múltiplas causas dos conflitos. Logo, Mac Ginty (2006, p. 92) entende que há *“the need to identify the positive factors that restrain slippage back towards violent armed conflict or the erosion of attempts to tackle structural conflict. Societies emerging from civil war experience a high risk of conflict recidivism”*.

É nesse sentido que este trabalho se atenta em entender como são traçados os processos de eleição nos países em situação de pós-conflitos, e como se pode contribuir para se consolidar a paz e levar a integração social. Jarstad e Sisk (2008) apontam que existem muitos elementos a serem considerados no processo de democratização, desde a gestão da violência, a partilha do poder, a transformação de políticas partidárias, as eleições, o papel da sociedade civil, dentre outros.

1.3- CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O presente capítulo discorreu sobre as transformações ocorridas na ONU, durante e após a Guerra Fria. Notou-se que os desafios enfrentados pela organização foram, sobretudo, no que tange às estratégias de ação no terreno, uma vez que o mundo apresentava novas configurações por conta urgência dos conflitos que emergiam. Os esforços para aperfeiçoar as formas de atuação foram evidentes, principalmente na década de 1990, em que os conflitos ganharam maior proporção. Os esforços da ONU foram por meio da aplicação de documentos, relatórios e medida de ações multilaterais, procurando também trazer as instituições regionais para a resolução dos conflitos.

Enquanto as missões foram aumentando, os desafios ainda eram grandes. A ideia da democracia como meio para a resolução de conflitos foi se firmando no cenário internacional e os países passaram a acreditar que os princípios liberais e democráticos deveriam guiar as ações em campo. Além do mais, a realização de eleições, no qual o cidadão teria o poder de decidir quem o governaria, seria o argumento principal a ser cultivado aos países em situação de pós-conflito e, assim, se alcançaria a paz democrática.

A aplicação dos princípios liberais não foi capaz de construir a paz na maioria dos países. De um lado, as estratégias não foram eficientes e de outro, os países tinham pouco tempo para criarem as condições internas para a realização das eleições. Logo, os países voltavam aos conflitos em curto prazo, em alguns casos com mais intensidade. Nesse sentido, as críticas ao modelo liberal de construção foram surgindo entre os estudiosos da segurança e da construção da paz internacional, colocando em pauta as interações entre os interesses dos atores locais e dos internacionais. Assim um dos grandes dilemas da construção da paz democrática hoje certamente envolve as relações entre os reais interesses dos atores internacionais na resolução dos conflitos e a crença na realização da eleição como meio para se alcançar a paz.

CAPÍTULO 2. HISTÓRICO DO CONGO

O presente capítulo disserta sobre a história do Congo, desde a sua independência até os dias de hoje. No desenrolar do capítulo, procura-se apresentar, de maneira breve, os principais acontecimentos de tal processo, durante e após a independência, bem como a origem dos principais conflitos que se deflagraram no país, tal como apresentar a atuação das missões de paz. Busca-se entender até que ponto o processo de independência influenciou positiva ou negativamente na instauração do Estado congolês. Basicamente, o capítulo se atenta em três acontecimento ou períodos: o processo de independência, o pós-independência, que ficou marcado por longos períodos de ditaduras, e o surgimento de conflitos civis.

Mapa do Congo e suas respectivas regiões



Fonte: Autesserre (2010, p.16).

No mapa é possível ver a dimensão territorial do Congo bem como as proximidades fronteiriças com os países da região. Tal proximidade facilitou a participação desses países nas dinâmicas dos conflitos internos, sobretudo na região Leste, fonte dos principais recursos naturais. Ademais, vale ressaltar que as regiões Lestes e Nortes foram dominados pela maioria das milícias que contaram com apoio dos países fronteiriço, e as regiões Oeste e Sul estiveram sobre domínio do governo que tiveram apoio dos países ao lado, ou seja, de acordo com Autesserre (2010) houve uma proliferação e domínio de grupos armados em boa parte do país.

2.1 - O PROCESSO DE INDEPENDÊNCIA

Depois do longo processo de colonização belga, considerado um dos mais aterrorizantes da colonização europeia, a descolonização do Congo foi marcada por movimentos revolucionários locais que, através de manifestos e reivindicações pacíficas, buscaram alcançar a independência no final da década de 1950. No final de 1957, os movimentos de reivindicação publicavam manifestos exigindo a liberdade do jugo colonial. Desses movimentos, destaca-se a Associação Cultural Abako, que exigiam dos colonos três demandas principais: a) um prazo para a independência que se pautava na transição político-administrativa para os congolese; b) a adoção de um sistema federativo¹¹; e c) uma relação limitada com a Bélgica (MUNANGA, 2008).

Nessa luta pela independência, além do Congo, Ruanda e Burundi também buscavam o mesmo feito, dado que todos também vinham de colonização belga. Logo, três eventos foram importantes para que a Bélgica cedesse a independência. Primeiramente, reuniu os líderes políticos, chefes tribais desses Estados (Ruanda, Burundi e Congo, na época consideradas regiões), para a discussão do processo de independência. Em segundo lugar, a independência do Congo Brazaville (país vizinho e ex-colônia francesa) incentivou os belgas a aderirem o mesmo processo. E, em terceiro lugar, o contexto político do continente, marcado pelo Pan-africanismo, incentivou os líderes políticos congolese a lutarem incessantemente pelos seus interesses. Munanga (2008) e Barbora e Teixeira (2007) argumentam que é nesse período que um dos líderes nacionalistas mais carismáticos do país, Patrice Emery Lumumba (líder do Movimento Nacional Congolês), ganha destaque no país e no continente, devido a sua luta anticolonial. Em um dos seus discursos no congresso Pan-

¹¹ O sistema federativo exigido pelos nacionais a ser adotado seria com base na realidade étnica do país, uma vez que o país é composto mais de duzentos grupos étnicos e linguísticos, de modo a facilitar o estabelecimento da ordem pública e a relação entre eles (MUNANGA, 2008).

Africano, realizado em Acra, capital do Gana, Lumumba chegou a firmar “Abaixo o imperialismo, abaixo o racismo, o triblismo; viva a nação congoleza, viva a África independente” (Munanga, 2008, p. 90). Dessa forma, Lumumba ganhou destaque como herói nacional, tornando-se uma das principais figuras da história conglesa.

Os protestos contra a colonização foram se intensificando por todo país, tanto entre belgas e congolezes, quanto entre os próprios congolezes (principalmente entre os diferentes grupos étnicos) fomentados em boa medida por parte dos colonizadores (MUNANGA, 2008). Diante de tal situação, Munanga afirma que:

Finalmente, as autoridades belgas decidiram convocar todos os chefes políticos congolezes a uma mesa redonda organizada em Bruxelas, de 20 de janeiro a 20 de fevereiro de 1960. Já na abertura da conferência, uma fração de participantes belgas estava decidida a conceder a independência em curto prazo [...]. A data da Independência foi fixada em 30 de junho de 1960, surpreendendo a opinião internacional. [...]. A mesa redonda decidiu que o Congo Belga independente seria uma república parlamentar, com um forte governo central e seis governos municipais. Uma Constituição provisória chamada Lei Fundamental foi instituída para assegurar a transição. As eleições nacionais e provinciais foram organizadas em maio de 1960, e Joseph Kasavubu tornou-se o Primeiro presidente da República e, Patrice Lumumba, o primeiro-ministro e chefe do governo. (MUNANGA, 2008, p. 91-92).

Munanga observa que, nessa época, o país carecia de quadro experiente e competente para a administração do país em todos os setores, sobretudo no setor militar, que ainda era predominantemente composto por belgas. Logo:

Estando a administração pública e o exército ainda inteiramente nas mãos dos colonizadores de ontem, os governantes de hoje não tinham outra saída a não ser curvar-se a uma situação de continuidade, ou seja, de uma independência fictícia e nominal. (MUNANGA, 2008, p. 92).

Com uma administração sob o domínio dos belgas, a independência não representava os interesses da população local e a carência de quadro mostrou o quão opressor foi o colonizador. Em outras palavras, o Congo, ainda que de maneira informal, ainda pertencia à Bélgica e estava sob seu comando, fazendo com que alguns líderes locais se alinhassem aos propósitos coloniais.

2.2 - O PÓS-INDEPENDÊNCIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O descontentamento com o domínio dos belgas na administração do país trouxe revoltas, principalmente no setor militar, que obrigou o novo governo a tomar algumas

medidas de modo a africanizar o setor. Destaca-se ainda que o setor militar foi o mais problemático e, de maneira a sanar os atritos internos, “Joseph Mobutu, que anos atrás tinha sido promovido a sargento¹² e contador-datilógrafo da força pública, foi nomeado coronel do Estado Maior” (MUNANGA, 2008, p, 93).

Apesar dos esforços e mudanças no setor militar, o governo não foi capaz de controlar as reivindicações e confrontos vieram das várias partes do país. Assistia-se o país recém independente a entrar em declínio, com instituições estatais incapazes não apenas para conterem os tumultos, mas também para impor qualquer ordem. Um dos casos marcantes do pós-independência foi a proclamação da independência das províncias de Katanga (1960-1963) e Kasai (1960-1963), consideradas duas das mais importantes do país devido ao seu poder em recursos minerais (I. SILVA, 2011). Por outro lado, Lumumba não conseguia gerir a situação e estava perdendo o controle, ainda mais com a presença belga que apoiava a secessão de Katanga¹³, dando apoio aos líderes separatistas.

Diante do contexto conturbado, Munanga (2008) observa que Lumumba e Joseph Kasavubu pediram auxílio da ONU que, na época, autorizou a Missão das Nações Unidas no Congo (ONUC), com objetivo de manter a ordem pública e fechar os aeroportos para as importações de armas belgas que alimentavam os conflitos internos. Teixeira e Barbosa (2007) acrescentam que Lumumba também pediu a intervenção militar soviética, com quem mantinha boas relações¹⁴.

Além das consequências diretas, como a desintegração da economia nacional causada pela secessão de Katanga logo no pós-independência, Munanga ressalta que houve também as consequências indiretas:

[...] as consequências indiretas talvez fossem as mais importantes, pois a secessão de Katanga encorajou a dissidência de outras forças centrífugas. A Abako (partido político de base étnica bakongo) atacou abertamente Lumumba. Joseph Kasavubu, chefe da Abako e presidente da República, decretou a dissolução do governo nacional revogando Lumumba, apesar de este ter ainda a maioria no parlamento. Lumumba recusa sua demissão e por sua vez revoga o presidente da República. Em 17 de setembro, Lumumba foi detido e colocado em prisão domiciliar pelas tropas de Joseph Mobutu. As Nações Unidas, em nome da doutrina da não intervenção, recusam-se a salvar Lumumba, consentindo implicitamente com o fracasso do seu

¹² Os cargos superiores no setor militar eram delegados aos belgas, os cargos inferiores aos congolese. A nomeação de Mobutu foi uma maneira de diversificar o setor e elevar o comando o exército nas mãos dos nacionais (MUNANGA, 2008).

¹³ A secessão da província de Katanga contou com ajuda do governo belga através de um pedido do seu governador Moisés Tshiombé que mantinha boas relações com o colonizador. Além do mais Tshiombé nomeou um comandante belga para dirigir o seu exército dando-lhe poderes plenos (Munanga, 2008).

¹⁴ Vale ressaltar que o contexto político internacional da Guerra Fria era propício para as grandes potências apoiarem os seus aliados e zonas de influência, uma vez que a busca por domínio ideológico, principalmente, foi bastante impactante nas políticas internas dos países recém-independentes.

governo. A desintegração do Estado precipitou-se em grande velocidade. As províncias de Katanga e de Kasai já estavam em secessão aberta; a província de Bakongo, em secessão virtual; a província oriental, por sua vez, ameaçava se separar da República. Em 14 de setembro de 1960, Lumumba é fisicamente imobilizado e seu fracasso consagrado pela detenção. Sua fuga e captura, sua transferência para o Katanga e seu assassinato, em 17 de setembro de 1961, fazem parte da tragédia da República do Congo¹⁵ (MUNANGA, 2008, p.94-95).

Observa-se assim um processo de independência bastante conturbado e desafiador, partindo da organização político-social, à distribuição do poder e também da falta de um exército nacional capaz de controlar a situação social e conflituosa no país. Do outro lado, a influência de atores externos, sobretudo das grandes potências em apoiar as suas zonas de influência, no período da Guerra Fria, faziam o seu papel sem se importarem com os acontecimentos internos.

2.3 -DAS DITADURAS AOS CONFLITOS CIVIS

A morte de Lumumba não trouxe sossego ao país. Ainda se vivia um clima de desordem e conflito por toda a parte. A solução para a apaziguar a situação (1961-1965) caótica veio de Mobutu que, por meio de um golpe de Estado à Kasavubu, assumiu o poder em 1965 e se auto proclamou presidente da República do Congo “elimando todos os vestígios de democracia no país” (TEIXEIRA e BARBOSA, 2007, p. 3)¹⁶. Fazendo uso do seu conhecimento militar para organizar e unificar o país, começou pela organização do exército e formação de jovens oficiais em países ocidentais, com quem mantinha boas relações. Teixeira e Barbosa (2007) e Munanga (2008) corroboram com a ideia de que o comportamento de Mobutu foi bastante importante para obtenção de apoio por parte do Ocidente, pois, assim, os interesses capitalistas teriam uma porta aberta no continente¹⁷. Segundo I. Silva:

Mobutu se manteve como um gendarme do Ocidente na África subsaariana, o que garantia o suporte financeiro e militar constante contra as ameaças comunistas internas e dos países vizinhos. A tutela internacional contribuiu, portanto, para que houvesse poucas necessidades reais de construção de um Estado forte que se sustentasse autonomamente frente a desafios existenciais (I. SILVA, 2011, p. 96).

¹⁵ A morte de Lumumba comoveu a União Soviética, seu principal aliado, que chegou a prestar homenagem batizando uma universidade com o nome dele.

¹⁶ Dentre os feitos de Mobutu destaca-se a mudança do nome do país de República do Congo para Republica do Zaire, comumente conhecido de Congo Zaire.

¹⁷ Países como a Alemanha, França, Estados Unidos e a própria Bélgica se tornaram grandes aliados do regime de Mobutu. No âmbito regional, países vizinhos, como Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Guiné Conacri e Benin eram adeptos do socialismo (TEIXEIRA e BARBOSA, 2007).

Com o Ocidente ao seu lado, o regime de Mobutu foi marcado por vários contextos. No âmbito político, o país foi marcado pela ditadura disfarçada de democracia com o regime do partido único e não havia distribuição de poder, pois tudo era personificado na figura do presidente¹⁸ que, segundo I. Silva (2011), mantinha uma relação de rei e súdito “no partido e na administração do Estado”. Dessa forma, o presidente se auto-elegeu em 1970 e, assim, foi com os anos subsequentes (BALOI, 2017).

No âmbito econômico, a exploração de recursos naturais se tornou uma força motriz do país, bem como a atração de investimento estrangeiro. Todavia, a distribuição de renda e questões de bem estar-social foram deixadas por último (I. SILVA, 2011). Quando a decadência da economia na década de 1970 veio, Mobutu contou com apoio de instituições financeiras internacionais, que o ajudaram na recuperação nos anos 1983-1987. Mobutu tirou os benefícios próprios da economia tornando-se um dos regimes mais corruptos da África e um dos presidentes mais ricos da época (I. SILVA, 2011).

No que tange às relações sociais entre as diferentes etnias do país, Mobutu mantinha o povo oprimido através das forças paramilitares, de modo que não houvesse nenhum resquício de manifestação contra o seu regime. I. Silva (2011) observa que vários acontecimentos marcaram as ações coercitivas do regime, dentre eles o massacre de brancos em 1978, o massacre de estudantes da Universidade de Lumbashi, na década de 1990, e a limpeza de grupos étnicos rivais em Katanga e Norte do Kivu. Ademais, ainda que tenha tentado criar políticas que garantissem determinados direitos sociais, não obteve o sucesso esperado devido à cleptocracia da elite política do país, que resultou diretamente na redução da renda e em aumento da inflação.

Apesar de ter sido um regime opressor, I. Silva (2011) observa que Mobutu conseguiu estabelecer reformas consideráveis no exército, pois contou com oficiais formados nos países ocidentais, bem como ajuda de mercenários que o ajudaram a banir as forças rebeldes presentes no país, que resultou no exílio de alguns para os países vizinhos (MUNANGA, 2008; I. SILVA, 2011). Logo, houve alguma reorganização dos meios coercitivos do Congo, problema que outrora havia prejudicado a independência do país.

¹⁸ Uma das célebres frases de Mobutu “*Le Zaire c’est moi*” (Zaire sou eu).

2.4 - O IMPACTO DO FIM DA GUERRA FRIA NO REGIME DE MOBUTU

Apesar do forte apoio prestado pelos aliados do Ocidente, o regime começou a apresentar um declínio no início dos anos 1990. Mobutu perdeu apoio externo ao mesmo tempo que passou a sofrer pressão externa, de modo a mudar a Constituição do país, abrindo para a pluralidade política, ou seja, sair do sistema de partido único e adotar o regime democrático (MUNANGA, 2008). Além disso, os constantes períodos de crises econômicas e sociais, que contribuíram também para a sua decadência (Teixeira e Barbosa, 2007). Segundo os autores, “em 1993, após ampla pressão exercida por seus aliados ocidentais, Mobutu cria uma nova legislação autorizando o retorno da pluralidade partidária, enquanto que a crise econômica e social se aprofunda, alimentando ainda mais a violência do regime.” (Teixeira e Barbosa, 2007, p. 3).

A adoção da nova legislação ocorreu na Conferência Nacional que, além da abertura à pluralidade, também previa a adoção de medidas de ações que ajudassem o país a sair da crise. Ou seja, dessa conferência, esperava-se a eleição de um novo governo democrático que poderia delinear novos rumos para tirar o país da crise. Porém, Mobutu se aproveitou de tal situação para adiar as eleições. O país estava debilitado, os partidos políticos procuravam, na conferência, elaborar medidas para sair da crises. Por outro lado, Mobutu é obrigado a abdicar do poder por questões de doença e o primeiro ministro, Kengo Wa Nondo, assume o seu lugar, porém não consegue controlar a situação do país, sobretudo na região do Kivu. (TEIXEIRA e BARBOSA, 2007; MUNANGA, 2008).

Para agravar a situação, em 1994 assistia-se ao conflito interno em Ruanda, entre as etnias tutsis e hutus, que gerou um intenso processo migratório no país de, aproximadamente, um milhão de refugiados.

A organização de acampamentos para essa enorme massa de refugiados e a administração da ajuda internacional despertaram o ressentimento dos baniamulenges, em cuja região se estabeleceu a maioria dos campos de refugiados. Essa etnia, que pertence ao grupo tutsi de Ruanda e Burundi, sentiu-se ameaçada pela presença de um número tão grande de hutus, seus inimigos históricos e responsáveis pelo massacre de tutsis em Ruanda. (BALOI, 2017, p. 14).

Dessa forma, a crise interna no Congo estaria longe de ser solucionada. Primeiro, a falta de um governo estável comprometia o avanço do país. De outro lado, a crise em Ruanda acabou agravando a situação.

2.5 - A DECADÊNCIA DE MOBUTU E A ASCENSÃO DE LAURENT KABILA

Neste interim, surge o movimento Aliança das Forças Democráticas para a Libertação do Congo (AFDL, sigla em francês), encabeçada por Laurent Désiré Kabila que contou com o apoio de Ruanda, Uganda e Burundi, assim como tutsis que procuraram se firmar no leste do Congo para dar um golpe ao regime de Mobutu em 1997 (BALOI, 2017). Segundo Munanga (2008, p. 99), internamente “as tropas de Mobutu, corroídas pela corrupção, correram em debandadas sem resistência, deixando as forças da AFDL ocupar as cidades de Goma e Bukavu, por onde começaram a marchar em direção à capital, kinshasa”.

Kabila assume então a presidência através de golpe de Estado e se auto proclama presidente da República, obrigando Mobutu a deixar o cargo e exilar-se no Marrocos, onde acabou por morrer. Nascia, assim, mais um regime ditatorial no país, com a adoção de novas regras e políticas. Kabila muda o nome do país para República Democrática do Congo.

Kabila teve pouco tempo para usufruir do seu golpe, pois os aliados não se sentiam contemplados no seu governo. Dessas forma, surge uma rebelião desses através de grupos, como o Movimento de Libertação Congolês (MLC) na região leste do Congo, a Rally Congolese para a Democracia e Libertação do Congo (RCD, sigla em francês) e o Movimento Nacional para a Libertação Congo (MNLC) (MUNANGA, 2008; TEIXEIRA e BARBOSA, 2007). Para enfrentar tais oposições, Kabila contou com o apoio de países da região, particularmente Angola, Namíbia, Chad, Sudão e Zimbábwe, que o apoiaram com o fornecimento de tropas que atuaram sobretudo na região leste (TEIXEIRA; BARBOSA, 2007; OPPONG; WOODRUFF, 2007). Assim, a crise e os conflitos internos foram se intensificando com a presença de novos atores, agravando mais a situação do país. Segundo Teixeira e Barbosa (2007), esses conflitos causaram uma imigração intensa da população congolesa, bem como a morte de, aproximadamente, 3,5 milhões de pessoas. Esse conflito foi conhecido como a Primeira Guerra do Congo (outubro de 1996 a maio de 1997)¹⁹ e o seu financiamento vinha da exploração ilegal de recursos naturais no país, por parte dos grupos rebeldes (I. SILVA, 2011).

O Congo se tornou um campo de batalha entre os atores internos e externos, com a presença de atores regionais que lutavam em lados oposto. De um lado, os apoiadores do governos e, do outro, os que apoiavam os grupos rebeldes (Ruanda, Uganda e Burundi). O prolongamento dos conflitos na região e o seu impacto em nível internacional levou o

¹⁹ Os conflitos iniciaram ainda no governo de Mobutu, antes do AFDL invadir a capital do país e se intensificaram no governo de Kabila, quando ele ficou contra os aliados que o ajudaram a derrubar Mobutu.

governo a reunir os países participantes para realização de uma série de acordos de paz, de modo a darem fim aos conflitos e levarem a estabilidade não só ao Congo, mas à região em si.

O acordo de Lusaka²⁰ foi realizado em 1999, entre os grupos rebeldes internos e regionais, do qual culminou o estabelecimento da Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC). Esse acordo objetivava a formação de um exército congolês, na criação de uma Constituição de Transição e na posterior realização de eleições gerais.

Contudo, com o fracasso do acordo de Lusaka e a permanência dos conflitos, o acordo de Sun City (também conhecido como o diálogo intercongolês) realizado em 2002, na África de Sul, entre Joseph Kabila e os líderes rebeldes dos principais grupos, tinha como meta colocar em prática os objetivos do acordo de Lusaka. Assim, como resultado da discussão sai o “Acordo global e Inclusivo de Sun City” que resultou na criação da Constituição de Transição e no governo de transição, promulgado em 2003 (CRAVINO, 2007; BIZAWUK, 2006; VAHTRAS, 2008). Ademais se reconhecem também alguns acordos de caráter regional, como o de Pretória (África do Sul) entre o Congo e Ruanda, realizado em 2002 e o de Luanda (Angola), em 2002, com o objetivo da retirada das tropas estrangeiras do país.

O fracasso e a inexperiência de Joseph Kabila levaram o país a enfrentar outros conflitos, bem como o aumento do número de grupos rebeldes no país. Esses conflitos foram distinguidos como Segunda Guerra do Congo, devido especialmente a rivalidade entre as diferentes etnias do país que contou também com a participação de atores regionais, e se denominou de Guerra Mundial Africana, que decorreu entre 1998 a 2003, considerado o “conflito armado que mais matou desde a Segunda Guerra Mundial [...]” (I. SILVA, 2011, p. 9).

No entanto, o final do ano 1990 e o início do ano 2000 foram marcados por uma sequência de conflitos no Congo e de assinatura de acordos para a resolução dos conflitos que perpassavam todo o país. A instabilidade se espalhou e o governo não conseguiu manter o domínio do território, sobretudo das fronteiras que se apresentavam como palcos dos conflitos e de zona de exploração de recursos minerais por parte dos grupos rebeldes. A descrição da situação do país é feita por Teixeira e Barbosa (2007, p. 6):

Com os sucessivos episódios de instabilidade política, a economia da República Democrática do Congo - um país com vasta riqueza potencial – declinou

²⁰ Além dos países envolvidos nos conflitos, o acordo contou com a representação da ONU, Organização da União Africana (OUA) e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) como testemunhas e da União Europeia como membro observador (Durch, 2006).

drasticamente. Os dois recentes conflitos, que se iniciaram em 1996, reduziram dramaticamente a produção nacional e as receitas do governo, aumentaram a dívida externa e resultaram em talvez uns 3,8 milhões de vítimas (cerca de 7% da população total), entre as vítimas diretas, as causadas pela fome e as devidas a doenças.

As empresas estrangeiras retraíram-se em razão da incerteza quanto ao resultado dos conflitos, à falta de infraestruturas e ao difícil ambiente empresarial. A guerra civil intensificou o impacto de problemas básicos como uma estrutura legal incerta, corrupção, inflação e falta de abertura nas políticas econômicas e operações financeiras do governo.

2.6 - OPERAÇÕES DE PAZ NO CONGO

Conforme argumentado no decorrer do capítulo, as operações de paz no Congo datam desde a independência, com a ONUC ²¹ com envio da primeira missão de observação frente à secessão das províncias de Katanga e Kasai, que marcou o estopim das operações no país. Dobbins et al..(2005, p.11) reiteram que a ONUC tinha, dentre os objetivos específicos,

[...] to ensure the withdrawal of Belgian forces, to assist the Government in maintaining law and order and to provide technical assistance. The function of ONUC was subsequently modified to include maintaining the territorial integrity and political independence of the Congo, preventing the occurrence of civil war and securing the removal of all foreign military, paramilitary and advisory personnel not under the United Nations Command, and all mercenarie[...]

Ademais, Dobbins *et al.*. (2005, p.12) acrescentam que os objetivos da missão foram cumpridos, porém a:

ONUC failed to eliminate, and in some respects contributed to, the constitutional weaknesses of the Congolese government, which succumbed to the highly corrupt dictatorship of General Sese Seko Mobutu in 1965. ONUC did not halt civil war or stop foreign interference after it departed in 1964. This included communist Chinese and Cuban involvement in the Simba Rebellion of the eastern provinces, the use of Western mercenaries to defeat them, and American involvement in Mobutu's final coup d'état. Despite the United Nations' success in achieving its principal objectives, the experience of the Congo generated an enduring resistance within the Secretariat and among member states to peace enforcement and nation-building missions.

Nas palavras de Paris (2004), o fracasso da ONUC no Congo, na época, levou a ONU a começar a repensar o seu modelo de atuação nas operações de paz, pois o conflito em tela era de natureza intraestatal, diferente dos conflitos interestatais que a organização costumava lidar. Desse modo, a ONU teve que aumentar a sua capacidade de atuar em novos contextos, o

²¹ Conferir o Quadro 4 sobre as operações de paz no Congo.

que requereria a adoção de novas medidas de ação. Tais transformações, porém, vieram mais tarde, nos anos 1990, com a aprovação de novas estratégias e o estabelecimento das normativas internacionais sobre a democracia liberal. Dobbins *et al.* acrescentam que, na época:

Democratization was never the principal goal of ONUC. Democratization was never the principal goal of ONUC. Promoting decolonization, avoiding a direct or proxy East-West conflict in the Congo, and preserving the territorial integrity of this newly independent nation were the priorities [...] ONUC did pursue the creation of a democratic government in the Congo. (DOBBINS, *et al.*, 2005, p. 21- 22)

Assim, a missão da ONUC, além de possibilitar uma reflexão importante sobre as operações de paz, também permitiu uma sequência de missões no Congo para os anos subsequentes, devido à intensificação dos conflitos no país. De maneira a simplificar a compreensão das operações de paz ocorridas no Congo, a figura abaixo mostra sinteticamente as missões, órgãos responsáveis, períodos e os objetivos de cada uma. As operações descritas abaixo foram aprovadas pelo CSNU.

Além das missões no âmbito da ONU, vale ressaltar que ocorreram outras missões extras, porém reconhecidas pela própria. A UE realizou algumas missões no Congo sob autorização da ONU. A Operação Artemis/I EMF, realizada em 2003, com objetivo de cessar-fogo de Lusaka e com o foco no processo de paz na República Democrática do Congo (RDC) e que revoga a Posição Comum 2002/203/PESC; A EUPOL Kinshasa, de 2005 a 2007, com intuito de contribuir para os esforços congolese com a reforma e reestruturação da polícia e sua interação com a Justiça; EUSEC RD Congo, em 2005, para fornecer suporte prático para a reforma do setor da segurança na República Democrática do Congo, dando conselhos e assistência diretamente às autoridades congolese competentes; EUFOR-RD Congo, em 2006, Operações militar da União Europeia de apoio à Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), durante o processo eleitoral (WILLIAMS, 2010).

Quadro 4: Operações de paz realizadas a mando da ONU no Congo resumida.

Missão	Órgão Responsável	Período	Objetivo
ONUC	ONU	1960	Garantir a retirada das forças belgas, para ajudar o governo a manter a lei e ao fim prestar assistência técnica. Incluir a manutenção da integridade territorial e independência política do congo, evitando a ocorrência de uma guerra civil e garantir a remoção de todo militar estrangeira, paramilitar e pessoal de assessoria não sob o comando das nações unidas, e todos mercenários.
MONUC a	ONU/CS	1999/2002	Prestar assistência a sucessivos governos que faziam parte tanto do problema do país como os próprios rebeldes e manutenção do apoio à reconciliação da República democrática do Congo e programar o cumprimento do cessar-fogo e separação de forças e os contatos com todos as partes no Acordo de cessar-fogo
MONUC b	ONU/ CS	2003/2010	Monitorar a implementação do acordo de cessar-fogo, e atribuiu várias tarefas relacionadas adicionais.
MONUSCO	ONU/CS	2010-até o presente	Proteger os civis e consolidar a paz na República Democrática do Congo

Fonte: Adaptado de Williams (2010) e UN.ORG. (2017)

Não obstante, as missões de paz no país não foram capazes de ajudar o Estado a reverter a situação e trazer a estabilidade. Mesmo com os esforços internacionais evidenciados no terreno, todas as tentativas de garantir a estabilidade política e levar a construção de um Estado democrático não foram bem sucedidas. Por conseguinte, os conflitos continuaram e a única saída para resolvê-los era trazer, novamente, as partes em conflitos ao diálogo e procurar uma resolução que beneficiasse os principais opositores.

Após várias tentativas e acordos assinados entre o governo e os grupos rebeldes, o meio para pacificar o país e manter a estabilidade foi a criação de um governo de transição, determinado no Acordo Global e Inclusivo, de Sun City, de 2002, bem como uma Constituição de transição que garantisse o convívio harmônico da sociedade congoleza, além de garantir os direitos a todos os cidadãos, tendo em conta as rivalidades étnicas. Segundo o acordo de Sun City, o período de transição teria a duração de dois anos e, posteriormente, se realizariam as eleições democráticas no país, que seriam, assim, consideradas as primeiras eleições na história do país desde a sua independência (TEIXEIRA; BARBOSA, 2007).

Nesse sentido, as decisões foram tomadas em 2005 enquanto o governo de transição procurava manter a estabilidade no país e preparar as eleições. O governo em tela tinha a função de garantir a estabilidade e a segurança no país de maneira que fossem estabelecidas as condições necessárias para a realização das eleições, além de criar um governo unificado, principalmente buscando a reintegração de ex-combatentes nas Forças Armadas da República do Congo (FARDC) (TURNER, 2007). Turner (2007) ainda observa que a reunificação não se fez sentir na região do Kivu, pois deixou a região dividida: de um lado, os leais ao governo e, do outro, os leais aos grupos armados que ainda possuíam domínio na região. Por exemplo, Turner aponta que:

In December 2004 a large-scale military confrontation between different military units in North Kivu, all of them officially part of the FARDC, almost led to the collapse of the transition. In the course of the confrontation, hundreds of civilians in North Kivu were victims of killings, acts of torture, rape and other human rights abuses [...] The fighting gave way to a grudging standoff, as the government and international community tried to chart the DRC's way out of crisis (TURNER, 2007, p. 141).

O acordo de Sun City (2002) foi um divisor de águas, por ser capaz de criar um governo de transição no qual a partilha de poder foi feita entre as partes envolvidas nos conflitos, criando, também, um governo de transição composto por um presidente e quatro vice-presidentes (comumente conhecido por 1+4), estes sendo os líderes dos principais grupos de rebeldes (CRAVINO, 2007; BIZAWUK, 2006; VAHTRAS, 2008). Dentre as metas do acordo, estava a realização das eleições após o período de transição, que teriam um prazo de dois anos. Dentre os objetivos principais do governo de transição, Vahtras (2008, p. 15) argumenta que visava a “reunification, pacification, and reconstruction of the country; national reconciliation; formation of unified national army; organisation of free, democratic and transparent elections; establishment of structures that would lead to a new political order”. Sobre as intervenções de atores internacionais, Autesserre argumenta que:

For the first task, a select number of diplomats and MONUC officials closely supervised the writing of the constitution, as well as the formulation of the various laws that might affect initiatives otherwise under their purview – notably the electoral laws, the legislation on determining nationality, and the security sector reform. (AUTESSERRE, 2010, p. 122).

Contudo, a despeito desse ponto positivo, os problemas persistiam. Segundo Autesserre (2010), além dos conflitos na região do Kivu, outras regiões do país presenciaram e enfrentaram situações conflituosas, de diversas naturezas (étnica e de domínio territorial

principalmente). Ou seja, o governo de transição não teve a capacidade de manter a ordem no país, muito menos de garantir a segurança dos seus cidadãos, como descreve Autesserre:

The eastern part of the Congo remained so violent during the transition not only because of regional and national tensions but also because of the presence of distinctively local problems. These included conflicts over land, mineral resources, traditional power, local taxes, and the relative social status of specific groups and individuals. It is true that, as stipulated in the dominant narrative on the transition, criminal agendas explained part of the continuing violence. However, the criminal dimension of the micro-level conflicts was no larger than the criminal dimension of the macro-level conflicts. Just as with top-down tensions, political, social, and economic issues also motivated grassroots antagonisms. The scale was different; the nature was not. (AUTESSERRE, 2010, p. 172).

Consequentemente, a transição foi fracassada e, além de ser de curta duração (dois anos), o governo não conseguiu manter a estabilidade e reintegrar os ex-combatentes, considerando que muitos deles ainda possuíam materiais bélicos. Claramente, observa-se que as condições para a realização das eleições não estavam estabelecidas e a segurança no Estado ainda estava ameaçada. Não foram estabelecidas as instituições de base que poderiam garantir e manter a ordem pública. No entanto, tais condições não impediram que as eleições fossem realizadas em 2006, pois haviam pressões internas e externas para que tal fato fosse consumado.

2.7 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O capítulo procurou, de maneira resumida, traçar o histórico do Congo desde a independência até o advento dos principais conflitos que assolaram o país. Em uma primeira fase, percebe-se que a tentativa de se criar um governo democrático no pós-independência foi impedida logo nos primeiros meses. A falta de um projeto de formação do Estado, por parte dos congoleses, bem como a negligência do colonizador em ajudar o país a trilhar os primeiros passos, foram catastróficos. A secessão das duas províncias (Katanga e Kasai), por exemplo, comprovaram que o país ainda não estava estável e a falta de quadros preparados fizeram com que alguns líderes locais se aliassem ao colonizador, aproveitando-se desse momento de instabilidade para incitar conflitos internos entre os nacionais.

Por outro lado, o fracasso das missões de paz contribuíram para que o país caísse nas mãos de governo autoritário, na corrupção, no nepotismo, na política de clientismo e no alinhamento com países ocidentais e vizinhos, causado, assim, o descontentamento da população local. Além do mais, a vulnerabilidade do Estado, principalemnte nas fronteiras,

permitiram a invasão de grupos rebeldes, bem como uma forte onda migratória. A pressão dos grupos rebeldes, presentes no país, e a participação dos países da região nos conflitos internos, foram demonstrativos de que o país estava bastante fragilizado, incapaz de manter o domínio territorial.

É a partir dessa conjuntura que a comunidade internacional vê-se impelida a entrar em cena para apaziguar os conflitos e, de maneira diplomática, levar as partes ao diálogo. As constantes operações de paz direcionadas ao Congo, contudo, não foram capazes de criar uma paz estável e duradoura. Os esforços empreendidos para se criar um Estado democrático viram nas eleições pós-transição a saída para os conflitos. Porém, o período de transição pós-conflitos fracassou naquelas que seriam as primeiras eleições na história do país, realizadas depois de dois anos de transição. À luz de história tão conturbada, surge a pergunta: Será que as estratégias utilizadas pelos atores internacionais, particularmente as endereçadas ao processo de democratização, estavam de acordo com o contexto político-social do país? Essas e outras inquietações são discutidas no capítulo seguinte, ao adentrar-se no entendimento do processo de democratização do Congo.

CAPÍTULO 3. DA TRANSIÇÃO AO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO CONGO

“[...] democratization is in integral part of international peacebuilding missions in the wake of civil war. Democracy and Peace are promoted in war-torn societies shattered by war” (JARSTAD e SISK, 2008, p. 1)

O presente capítulo pretende apresentar o processo de democratização da RDC, no período de pós-transição (2003-2006), com destaque para as assistências internacionais ocorridas nesse período. Como argumentado no início do capítulo anterior, aqui procura-se destacar as atividades de assistência internacionais aplicadas ao Congo no processo eleitoral.

Logo, a meta é avaliar as estratégias de ação empregadas pelos atores internacionais, bem como as suas consequências para o processo de democratização. Sobre o processo eleitoral ocorrido no país, procura-se compreender de que maneira as eleições seriam capazes de estabelecer a paz democrática almejada pela comunidade internacional e local e, também, realçar as condições político-sociais e institucionais, sejam elas antes e pós-eleições, realizadas em 2006, no Congo. A estratégia de realização da eleição foi capaz de levar a paz democrática e a reconciliação nacional depois de anos de guerra?

Grande parte dos estudiosos sobre o processo de construção da paz e democratização do Congo concordam que os acordos de paz, no início dos anos 2000, sob supervisão de atores internacionais e regionais, foram de real importância para o processo de democratização, principalmente com a criação do governo de transição. Há de se destacar que o período de transição criou esperanças ao povo congolês. Nas palavras de Autesserre (2010, p. 52), “the installation of the Transitional Government on June 30, 2003, marked the official beginning of the transition from war to peace and democracy”, uma vez que se esperava um governo de integração nacional, em que a inserção de combatentes de grupos rebeldes no exército²² seria concretizada até o ano de 2005, o ano que antecederia a realização das eleições.

Se de um lado a situação parecia controlada e tomando rumos de reunificação, de outro, sobretudo na região leste do país, a conjuntura era outra. O governo de transição não conseguiu conter as tensões presentes na região o que, segundo Bizawuk (2006), levou à autorização do uso da força pelo CSNU, conforme o Capítulo VII da Carta da ONU, tendo

²² O processo de reintegração dos rebeldes que aparentemente traria a reforma do setor de segurança do exército, não foi bem-sucedido. Uma das razões é de que o fim das hostilidades não se deu por intermédio de uma vitória definitiva de uma das partes, mas sim por meio de um acordo de paz, o que de modo geral dificultou a submissão de ordens dos rebeldes, comprometendo assim a eficácia do processo (CRAVINO, 2008).

como alvo as regiões de Ituri, Kindu e Kalemie, considerada o *fatal triangle*. Para Autesserre (2010), a banalização dos conflitos nessas regiões, nas quais os grupos rebeldes resistiam ao processo de integração militar, mostrou a falta de autoridade do governo de transição, uma vez que esses grupos ainda estavam armados. A resistência desses grupos evidenciava a deficiência da competência dos dirigentes, colocando em questão a autoridade do exército nacional em nível de território nacional, pois ainda se vivenciava um clima de insegurança e instabilidade.

Cravino (2007) argumenta que houve fragilidade do exército no que concerne principalmente a indisciplina dos militares, à qual é associado o uso e a resistência dos ex-militares às novas ordens; a incapacidade do exército nacional em não responder aos conflitos no leste do país; a fragilidade das instituições que supervisionavam o exército; e às limitações dos programas de desmobilização dos combatentes. Desse modo, o período de transição apresentava resquícios de perpetuação de instabilidade política, institucional e de governança no processo de reconstrução do Estado. Para a concretização dessas proezas, existem algumas condições consideradas *sine qua non* que, segundo Cravino (2007, p. 13) são:

A primeira questão relaciona-se com a promoção da estabilidade no país. A violência praticada quer na região Norte dos Kivus, quer a que teve lugar no decurso dos atos eleitorais prova que o atual governo ainda não conseguiu encontrar o caminho para a paz. Crê-se que nos próximos anos a prioridade do executivo deva residir na reforma do sector militar, o que permitirá a unificação e profissionalização das Forças Armadas. A segunda refere-se à necessidade de implementar as funções do Estado quer no campo legislativo, executivo e judicial.

Durante o seu trabalho de campo no Congo, Autesserre (2010, p. 69) observou que “many interviewees identified the Transitional Government’s failure to extend its authority in the eastern provinces as the most important obstacle to a resolution of the Congolese crisis”. Havia a ausência de um Estado com poder coercitivo capaz de controlar as regiões dominadas pelos grupos rebeldes. Assim, os conflitos, segundo a autora, eram vistos até pelo pessoal da missão de paz presente no país como situação normal, o “usual mode of relations between the Congolese state and its population” (AUTESSERRE, 2010, p. 75).

Porém, importantes atores externos viam que a resolução dos conflitos seria possível somente com a realização das eleições, das quais os atores locais poderiam contar com a assistência internacional. Vahtras (2008) reitera que o Acordo Global e Inclusivo, além de criar o governo de transição, também criou comitês específicos que ajudariam no processo eleitoral, dentre eles o Comitê Internacional de Acompanhamento da Transição (CIAT, sigla em inglês) que era composta por “the main international organisations, permanent members of

Security Council and other states involved in the conflict resolution and post-conflict reconstruction in DRC” (VAHTRAS, 2008, p. 15). O principal objetivo do comitê era de fazer cumprir os procedimentos e os acordos de transição, e também a realização das eleições e o cumprimento da Constituição de Transição.

Vale destacar que no período de transição, a MONUC exerceu um papel importante no suporte do processo eleitoral, principalmente no que concerne aos aspectos técnicos e logísticos, assim como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que deu suporte às instituições estatais na descentralização do poder, na governança local, no sistema judiciário e na anticorrupção. Além disso, contou também com o apoio da UE através dos programas de Estratégia e Programa Indicativo Nacional (NIP, sigla em inglês) e da intervenção militar da EUFOR²³.

A tarefa desses atores era dar suporte à realização das eleições e, para isso, esforços não foram poupados. Com isso, Vahtras (2008) lembra que algumas comissões internas foram criadas como forma de mostrar que as instituições estatais estavam participando do processo de democratização, dentre elas, a Comissão Eleitoral Independente (CEI), a Comissão da Verdade e Reconciliação, o observatório Nacional dos Direitos Humanos e do Comitê de Ética e Luta contra a Corrupção. Apesar das expectativas criadas em torno do papel dessas instituições, na prática elas não conseguiram desempenhar as suas funções por pretextos financeiros e burocráticos, principalmente. Logo, Vahtras entende que:

In the eyes of the international community elections constituted an essential step in order to promote democracy. I would argue that it depends from whose perspective: with the act of voting Congolese people did demonstrate their participation and gave legitimacy to the government. This fact shows for the international community that an enormous step has been made for the exercise of democracy; however, it lacks in most of the cases substance and most of the people are purely the objects of manipulation without understanding what is democracy about and what does the fact that they have voted really mean (VAHTRAS, 2008, p. 63).

Independentemente do contexto que o Congo apresentava, com o seu exército frágil, a corrupção, as instituições fracas e o conflito na região leste, a comunidade internacional entendeu que o país vivia uma situação de pós-conflito e que só a eleição seria capaz de garantir a legitimidade para um futuro governo. Dessa forma, mais do que nunca a eleição passou a ser entendida como condição primeira para a estabilização do país.

²³A missão da EUFOR encabeçada pela European Extra Action Service teve como objetivo dar suporte militar no Congo no período das eleições com reconhecimento do CSNU.

3.1 - DAS REFORMAS CONSTITUCIONAIS À REALIZAÇÃO DA ELEIÇÃO

A reforma constitucional tem sido considerada como um dos primeiros passos para os países que almejam a democracia, sobretudo para as democracias novas que passam por um período de reforma política. Vale lembrar que o Congo teve dificuldades em criar sua própria Constituição desde a independência. Segundo o REMOE (2006), a primeira Constituição foi cópia da Constituição da Bélgica, onde as divisões de poder eram complexa para o país recém-independente, e não representava os interesses e a realidade da sociedade congolese, que tinham sua formação social, política, econômica, cultural e religiosa diferente em relação ao colonizador.

Ademais, no pós-conflito, a Constituição de Transição havia criada cinco instituições políticas, sendo elas: 1) a presidência da república; 2) o governo (formado pelo presidente, vice-presidentes, ministros e vice-ministros); 3) assembleia nacional (500 delegados); 4) o senado (120 membros) e 5) o poder judiciário (Supremo Tribunal, tribunais de apelação e os tribunais de militares e civis) (REMOE, 2006).

Diante das reformas ocorridas na constituição, Turner (2007, p. 183), argumenta que a “approval of the constitution, and the election of new leaders under its terms, would mark the end of the democratic transition, begun in the early 1990s, interrupted by the two wars, and begun again under the agreements of Lusaka, Sun City and Pretoria”. A nova Constituição congolese aprovada em 2006 revogou a Constituição da Transição (2003), definindo a nova organização política do Estado, o que Oppong e Woodruff (2007) consideraram como o grande passo para a sociedade congolese, tendo em vista as primeiras eleições livres e justas no país e, também, multipartidárias desde a sua independência. Ou seja, era o momento para a concretização da paz e a instauração da democracia, em que o povo teria o poder de escolher o seu candidato para presidência e seus representantes na assembleia. Nessas reformas, a Comissão Eleitoral Independente seria a instituição responsável, função conferida desde a Constituição de Transição, para a elaboração das normas e a coordenação das eleições.

A nova Constituição foi ovacionada pela comunidade internacional, principalmente pelos Estados Unidos, como sendo uma forma de equilíbrio de poder entre os principais atores políticos e que protegeria a minoria (TURNER, 2007). Já Vahtras (2008, p. 74) entende que “the new Constitution foresees an ambitious decentralisation reform which will introduce new administrative divisions, instead of 11 provinces new division will create 26 provinces each one with a new government and local administration.”. A crença da nova Constituição

se pautava na ideia de que haveria maior descentralização do poder, as autoridades locais poderiam possuir certos poderes de decisão e que o povo poderia escolher o seu representante, como se fosse um sistema federativo. O REMOE (2006, p. 17) observa ainda que “A vasta maioria dos votos “SIM” a favor da nova constituição evidencia a vontade forte do povo da RDC de pôr fim ao período de transição e de eleger os seus próprios líderes”. Ou seja, a Constituição teve apoio pela maioria das regiões do país mediante um referendo realizado ano antes das eleições.

Nesse interim, um dos primeiros desafios do país foi a escrita da Constituição, que foi supervisionada pelos principais doadores internacionais durante o período de transição, dando a ela um caráter ocidental, uma vez que boa parte dos apoios financeiros vinham desses atores que pressionavam os legisladores a escreverem a Constituição. Por trás da pressão desses atores, estava a retirada da missão de paz presente no país, devido aos gastos que a mesma causava, bem como a prevenção dos seus cidadãos devido à intensidade dos conflitos.

No que tange as questões político-sociais do país, para Turner (2007) argumenta que a Constituição não soube lidar com as questões étnicas e de nacionalidade, pois elas permaneceram irresolúveis. Segundo o autor, as questões étnicas foram pretexto de muitos conflitos no país, seja no período colonial como no pós-independência, e não houve consenso quanto a sua resolução. A nova Constituição, segundo Turner (2007, p. 184) determinava que “is Congolese by origin, any person belonging to the ethnic groups whose persons and territory constituted what became the Congo [presently the Democratic Republic of Congo] at independence.” A despeito disso, a rivalidade entre congoleses natos e congoleses descendentes de ruandeses, causado pelo processo de colonização, ficou em aberto (AUTESSERRE, 2010).

No âmbito político, Vahtras (2008), observa que a questão partidária foi outro desafio. Foram registrados, aproximadamente, 276 partidos políticos, sendo que grande parte deles eram oriundos de antigos grupos rebeldes, fato que causava certa insegurança para a sociedade. Assim sendo, alguns partidários se filiavam aos partidos por questões de pertencimento étnico e não ideológico. Desse modo, é evidente que a luta política não passaria simplesmente por uma boa campanha eleitoral, mas também por zonas de influência étnicas. Essa questão também causou forte desafio às comissões de organização das eleições, porque muitos partidos, por desconhecimento dos regulamentos e procedimentos eleitorais, até por desinteresse ou por vontade própria, desobedeciam às normas estabelecidas pela Constituição sobre o processo eleitoral, enquanto que a Constituição pregava o pluralismo político e a igualdade para todos (REMOE, 2006). No tocante a igualdade, a questão da

representação e participação das mulheres foi realçada e considerada um passo importante conforme descreve o REMOE (2006, p. 35) “A constituição da RDC estipula a igualdade do género em todas as esferas da vida. Também estipula uma participação e representação igual entre homens e mulheres em todas as instituições a nível nacional, provincial, e local [...]”.

Reilly (2004) aponta que a interação entre os partidos políticos e a sociedade como um elemento crucial em países de situação de pós-conflitos. Logo, caberia à assistência internacional incentivar o fortalecimento dos partidos políticos, visando o convencimento da sociedade nas campanhas eleitorais. O processo de convencimento da sociedade é longo, de maneira que o cidadão conheça o partido e entenda a ideologia principalmente em novas democracias, com o intuito de manter contato com as propostas, evitando, assim, o favoritismo étnico nas eleições. Além do mais, esperava-se criar partidos nacionais e não somente regionais²⁴.

3.2 - O PROCESSO DE REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

O processo de realização das eleições é o momento de escolha dos representantes para a legislatura, e do governo para garantir a legitimidade do sistema político do país. A criação das condições para tal execução é indispensável, de maneira a garantir a eficiência e a geração de resultados satisfatórios e imparciais (REILLY, 2004). No pós-conflito, o desafio tende a ser maior pela falta de infraestruturas e instituições que podem gerir tal evento, levando à necessidade de assistência internacional, em vários âmbitos. Assim sendo, a assistência internacional, segundo Reilly:

[...] include technical assistance for constitutional and legal reforms; advice on electoral systems, legislative structure and other political choices; assistance for the establishment and functioning of electoral management bodies; support for voter registration and education initiatives; financial, technical and strategic advice to political parties; support for civil society groups; provision of international monitors and observer groups; and so on. (REILLY, 2004, p. 7).

Com base nesses elementos supracitados, a seguir procura-se apresentar e entender em que contexto decorreram as eleições no Congo. Nesse sentido, procura-se analisar as ações realizadas e observar como a interação entre atores internacionais e locais impactaram o

²⁴ É importante realçar que durante o processo eleitoral no Congo se fizeram presente 33 candidatos às eleições presidenciais. Isso demonstra como a competição estava fragmentada, particularmente levando em considerações interesses étnicos, e não necessariamente mais amplos.

processo de democratização. Para essa análise, seguimos os eixos de avaliação propostos por Reilly (2004) abaixo sintetizados, porém levando em consideração as especificidades do Congo, assim como a disponibilidade dos dados empíricos.

Quadro 5: Atividades de assistência eleitoral levadas a cabo no processo de construção da paz

Área	Descrição
Suporte para Primeiras Eleições	Este é um elemento central da maioria dos programas de assistência eleitoral internacionais. O apoio a eleições livres e justas pode assumir muitas formas, embora a assistência seja focada em questões de planejamento eleitoral, monitoramento e orçamento. Um foco crescente está no uso de práticas sustentáveis de baixo custo que não necessitam de assistência internacional contínua no futuro.
Assistência para reformas constitucional e legal	Este tipo de assistência envolve frequentemente questões de reforma institucional, por exemplo, através da concepção e reforma de sistemas eleitorais, estrutura legislativa, promovendo relações de responsabilidade entre o governo e os governados, e assim por diante.
Assistência aos órgãos de eleitoral	A assistência aos órgãos de gestão eleitoral pode centrar-se numa série de domínios, incluindo o registo de eleitores, delimitação de fronteiras, informatização, resolução e assim por diante. Um foco recente tem sido a necessidade de construir órgãos permanentes de gestão eleitoral.
Registro eleitoral	Atividade cujo principal objetivo é ampliar a participação democrática, mulheres, os pobres, os grupos indígenas e outros segmentos sub-representações sociedade. Isto inclui atividades de sensibilização para realçar os direitos e responsabilidades dos cidadãos inerentes a uma sociedade democrática.
Observação internacional e monitoramento	Inclui observação eleitoral, monitoramento e supervisão. Depois de colocar enormes recursos em matéria de observação eleitoral durante a década de 1990, há agora mais foco sobre a necessidade de profissionalizar o processo de observação eleitoral internacional e colocar mais ênfase na capacitação interna sobre esta matéria.
Fortalecimento de partidos políticos	As atividades que se concentram no fortalecimento do sistema de partido emergente de um país; Capacidade interna dos partidos e capacitar os partidos para que funcione eficazmente Legislatura. Trata-se de uma área emergente na assistência eleitoral, Importância crescente no futuro.

Fonte: adaptado de Reilly (2004, p. 8).

1. Suporte para primeiras eleições

Conforme abordado anteriormente, existiam algumas comissões criadas para darem suporte às eleições. Segundo o REMOE (2006), houve uma avaliação pré-eleitoral com o intuito de garantir que as condições locais estavam reunidas e que todos os setores da sociedade estavam informados da situação. O suporte vinha acompanhado de pressão, seja dos atores internos como da comunidade internacional, em que os primeiros estavam preocupados com o resultado das eleições, aspirando à posição que ocuparia no pós-eleição, além do medo da perda da autoridade territorial em determinadas partes do país. Ou seja, a eleição definiria os destinos desses grupos rebeldes, pois, através dela, poderiam garantir o domínio territorial e manter a autoridade. Turner argumenta que:

It is no coincidence that ethnic pressures in North Kivu, incited and manipulated by the political elite, were building up while preparations for national and local elections and the process of army integration were under way. The various leaders, aware that these developments, if successful, would jeopardize the benefits they garnered from military, political and economic control, moved to consolidate and if possible extend their ethnic base (TURNER, 2007, p. 142).

Já a comunidade internacional, tida como principal ator no processo de assistência e suporte nas eleições, através da MONUC, assim como a presença de EUFOR juntamente com as agências da ONU, apresentava, em tese, as condições necessárias para conduzir o processo. Esse suporte, por sua vez, apresentou debilidades no setor de segurança, no conhecimento do território nacional e na garantia de recurso financeiro suficiente. O REMOE (2006) aponta que a MONUC tinha a função de coordenar as agências da ONU, a contribuição dos doadores e a comissão diretiva da comunidade internacional. Para Autesserre (2010), a pressão da comunidade internacional para a realização das eleições era uma estratégia de retirar a missão, devido à carência de recursos e à instauração de um governo legítimo, que permitisse o exercício de atividades e a cooperação com outros países. Ademais, Autesserre afirma que:

The most active states in the Congo during the transition (Belgium, France, South Africa, the United States, and the United Kingdom) needed to build not only an internationally recognized government but also a lasting peace, to enhance their business opportunities and protect their allied governments in the region. Similarly, as mentioned previously, because the Congo was a test case for UN peacekeeping, UN staff members knew and often emphasized that fully stabilizing the country was of the utmost importance to their organization (AUTESSERRE, 2010, p. 21).

Assim sendo, foram disponibilizadas todas as condições financeiras necessárias para a realização das eleições, assim como, aproximadamente, 670 milhões de dólares vindos de

doadores internacionais. Por exemplo, a UE “dispatched to the Congo its first military operation outside of Europe and, together with its member states, contributed \$500 million to the organization of elections (the largest contribution ever dedicated by the EU to any electoral process)” (AUTESSERRE, 2010, p. 181-182). De acordo com a autora, esses valores poderiam ser revertidos para outros setores como, por exemplo, na reforma do setor de segurança que apresentava debilidades na resolução de conflitos. Porém, durante o processo eleitoral, o suporte dado ao setor de segurança era simplesmente para cobrir a realização das eleições, uma vez que o país ainda apresentava instabilidade e algumas milícias poderiam ameaçar a efetivação das mesmas. Autesserre nota que:

In the rest of the country, MONUC expected to dramatically decrease its support for the integrated Congolese army and its actions against militias once the elections had transpired. Just like the international military strategy, the Congolese security-sector reform came to have one main strategic orientation: providing security for the elections. The first phase of the plan was to create and train eighteen army brigades by June 2006 in an effort to safeguard the electoral process, rather than protect the Congolese territory and population (AUTESSERRE, 2010, p. 113).

O apoio prestado era restrito, demonstrando que as estratégias adotadas eram instáveis e limitadas para certas regiões do país. O REMOE reportou que:

Houve informações de violência e insegurança em Mbuji-Mayi (na Província de Kasai Oriental), o local de apoio do partido político UDPS, que tinha feito um apelo para um boicote das eleições. Nesta localidade, as campanhas foram principalmente limitadas ao centro comercial local. A entrega do material eleitoral foi muito difícil. Os veículos que transportavam o material eleitoral foram atacados e um deles foi incendiado. Dada à tensa atmosfera, a equipe de observação de eleições não testemunhou a abertura de algumas estações de voto nas áreas afetadas (REMOE, 2006, p. 31).

Apesar dos esforços empreendidos, a realização das eleições não foi segura em algumas regiões do país, muitos cidadãos acabaram por serem prejudicados, não só pelas dificuldades logísticas da organização, como também pela falta da garantia de segurança aos que queriam votar.

2. Assistência às reformas Constitucional e Legal

Reilly (2004) e Wolff (2015) corroboram que a assistência internacional, nessa área, é crucial por unir vários elementos da sociedade civil no ato da sua execução, uma vez que as reformas políticas e institucionais podem garantir uma nova estruturação do sistema político

do país em detrimento do anterior. De acordo com Reilly (2004), essas reformas podem ter implicações profundas para a sociedade civil, pois é através dela que o sistema eleitoral é traçado de modo a incluir a vontade da maioria. Para o autor, o sistema eleitoral se resume em três elementos principais: 1) uma maneira de traduzir os votos em assentos no parlamento; 2) um modo de responsabilizar os representantes; e (3) que os diferentes sistemas eleitorais tendem a incentivar aqueles que competem pelo poder das mais diversas maneiras (Reilly, 2004). Nesse sentido, o autor adverte que em sociedades divididas esse é o momento de se criar uma Constituição que proteja também os interesses das minorias, evitando-se assim uma ditadura da maioria.

Wolff (2015) assinala que a escolha institucional deve levar em consideração características históricas, culturais, sociopolíticas e geográficas do país e, no pós-conflito, o país anfitrião deve olhar as experiências dos outros países que passaram pela mesma situação, de modo a evitar novos conflitos. Reforçando a ideia de Reilly, Wolff (2015) observa que nas sociedades pós-conflito é importante que as instituições desempenhem papel de gestoras de conflitos. Em outras palavras, essas reformas podem ser vistas como um processo, tanto de construção do Estado como da paz, por estarem conectados. De um lado, garante o estabelecimento e fortalecimento das instituições e, do outro, essas instituições garantem a sustentabilidade ao processo de construção da paz. Nessa senda, Vahtras reforça que:

Democracy can be split into following components: constitutional design and/or reform, electoral processes, parliamentary processes, justice and the rule of law, human rights, including freedom of expression and of association, civil society participation, and existence of political parties, access to information and transparency, accountable executive and administrative power (VAHTRAS, 2008, p. 27).

No caso em estudo, a reforma constitucional, como visto previamente, enfrentou desafios a partir da sua elaboração, bem como carecendo de políticas inclusivas, apesar de ter promovido algumas questões de gênero como proteção das mulheres, direito de representação. Do ponto de vista político, a Constituição estabeleceu a idade mínima para a candidatura à presidência da república e as condições para se candidatar, adotou o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta para a eleição legislativa, através do sufrágio universal e estabeleceu que os mandatos fossem cinco anos revogáveis (REMOE, 2006).

A preocupação de Horowitz quanto às reformas constitucionais é voltada para questão sobre se essas reformas são capazes de mitigar a ocorrência de conflitos afirmando que “in some contries, the objetive is to design a constitution that avoid problems that the state experienced in the past” (HOROWITZ, 2008, p. 1228). Uma reforma, no entanto, deve prever

a reconciliação nacional o que, no Congo, segundo Autesserre (2010), a Constituição não foi capaz de garantir, mostrando impasses na resolução das causas dos conflitos, além de deixar em aberto a questão da nacionalidade congoleza (Turner, 2007).

3. Assistência aos órgãos de gestão eleitoral

Dos principais órgãos presentes no Congo, durante o processo eleitoral, destacam-se dois, o Projeto de Suporte ao Processo Eleitoral (APEC, sigla em inglês), o Securitização do Processo Eleitoral (SPEC, sigla em inglês) e o Programa de Apoio ao Ciclo Eleitoral (PACE, sigla em inglês), a NIP e a EUFOR. Todos esses órgãos foram financiados por atores internacionais com objetivo de assegurar o sucesso das eleições em diversos setores, sob supervisão do PNUD e da MONUC (VAHTRAS, 2008).

No âmbito interno, a CEI ficou responsável pelas atividades locais de modo que as atividades ocorressem nos termos da lei eleitoral, assim como fazer cumprir os regulamentos, e também na distribuição das equipes ao monitoramento²⁵. Reilly (2004, p. 14) reforça que os “Centripetalist approaches advocate the use of electoral rules which encourage ‘vote-pooling’ and ‘preference swapping’ in order to encourage inter-ethnic bargaining and promote accommodative behaviour.” As regras de gestão além de gerenciar o processo eleitoral, também ajudam na comodidade dos grupos excluídos evitando, desse modo, comportamentos adversos.

Turner (2007) argumenta, que apesar das assistências prestadas por esses órgãos, que alguns problemas, como a transparência e a igualdade dos candidatos eram desproporcionais. Por exemplo, havia um valor estipulado para que os candidatos pudessem participar das eleições, valores altos que impediram a participação de alguns candidatos regionais. Ou seja, os valores foram uma maneira de limitar o número de representantes e, mesmo assim, o número de candidatos foi expressivo, 33 candidatos para a presidência.

Apesar dos desafios que esses órgãos enfrentaram, foi possível um grande registro eleitoral, no qual 25.712.552 cidadãos dos 60 milhões presentes no país foram registrados. REMOE (2006) considera essa cifra importante, particularmente pela carência da infraestrutura apresentada pelo país no pós-conflito. Contudo, na visão de Turner (2007), o processo de registro eleitoral no Congo teve dificuldades em vencer problemas relativos à

²⁵ Das atividades de gestão também estão incluídos os prazos das campanhas, horário, questão logística, distribuição das urnas eleitorais e das equipes nos locais de votação, contagem dos votos e publicação dos resultados.

segurança, particularmente diante das milícias locais, vistas como ameaça. Ademais, alguns grupos étnicos foram barrados de fazer registro, mostrando a dificuldade do governo em projetar poder pelo território. Segundo Turner, o caso da província de Kivu é ilustrativo, pois “the process of registering voters met with emblematic difficulties when ‘Maï-Maï’ militiamen in North Kivu kidnapped electoral commission workers, who then had to be rescued by the army” (TURNER, 2007, p. 166).

4. Registro Eleitoral

Este item está intrinsecamente ligado ao anterior e, segundo Reilly (2004, p. 18), “voter registration is a perennial area of concern in post-conflict elections. Because nearly all post-conflict elections take place in an environment where basic census and other records are missing, workable voter registers assume even greater importance than usual.” Para que o registro eleitoral seja eficiente, é indispensável um conjunto de condições, sejam elas de natureza logística, financeira, recursos humanos capacitados e treinados, administrativa e outros, além de demandar tempo de preparação. Quanto ao tempo, Reilly (2004) argumenta que este é o ponto crítico das operações de paz da ONU, sobretudo pela pressão em realizar a eleições de modo emergencial. No Congo, o REMOE (2006) reconhece que o período de transição não foi suficiente para que o país se mostrasse preparado para as eleições. Como argumenta Autesserre:

A Congolese contact reported an anecdote that exemplifies this process. During a conference, an angry Congolese citizen challenged William Swing, the Special Representative of the UN Secretary- General in the Congo, by saying that free and fair elections could never be organized throughout the Congo during the short period of the transition. (AUTESSERRE, 2010, p. 109)

O relato acima mostra que não precisa ser especialista para analisar o quanto o *timing* pode afetar na qualidade das eleições e intrinsecamente na construção da paz. Além do mais, Barrios (2010) aponta que as dificuldades eram tantas que muitos cidadãos tiveram que percorrer 30 quilômetros para efetuar o registro eleitoral, devido aos problemas logísticos.

Vale fazer menção sobre a situação da educação cívica e eleitoral no processo de assistência eleitoral, pela importância que tem para as democracias novas. Uma boa formação e informação garante que as escolhas dos candidatos sejam livres, evitando pressões por voto devido à filiação étnica, por exemplo. No Congo, o REMOE (2006) assinala que faltaram recursos humanos e financeiros para capacitar o eleitor congolês no que concerne à criação de

programas de educação eleitoral, uma vez que o país apresentava alto índice de analfabetismo. Ademais, grande parte do eleitorado votaria pela primeira vez, assim como o sistema eleitoral adotado (lista aberta) era um desafio devido ao conjunto de informação contido no boletim de voto. Conforme REMOE:

Parcialmente devido ao sistema de lista aberta nas eleições legislativas, o boletim de voto para as eleições legislativas – o maior da região da SADC – era do tamanho de uma folha aberta de jornal e no caso de Kinshasa tinha seis páginas. Cada boletim de voto continha os nomes e fotografias dos candidatos e, quando fosse caso disso, o símbolo do partido bem como a situação, que podia facilmente confundir os eleitores que votavam pela primeira vez. Foi, contudo, encorajante notar que os funcionários das estações de voto fizeram um esforço para conduzirem educação eleitoral no local, habilitando assim os eleitores a compreenderem melhor como deveriam exercer o seu direito constitucional (REMOE, 2006, p. 36).

O problema da educação cívica e eleitoral, segundo Vahtras (2008), aumentou a probabilidade de parcialidade no ato da eleição, uma vez que os observadores, além dos atores internacionais, eram compostos por membros de partidos políticos, membro de igrejas, que davam orientações no dia voto aos eleitores de como preencher a cédula eleitoral, comportamento que foi ignorado pela comunidade internacional. Autesserre (2010, p. 241) argumenta que “as a result, the vote was largely meaningless in many rural areas, where approximately 70% of Congolese live. Up to the eve of the voting day, most rural interviewees did not know the objective of the elections or what was expected of them as voters”. Por sua vez, Vahtras (2008, p. 66) entende que “in conclusion, international standards of elections have little to do with traditional norms and values that organise the lives of most of the people.”

Adicionalmente, o REMOE (2006) entende que deveriam ser feitas amostras de boletins antes das eleições, como uma forma de treinamento dos cidadãos de como seria a votação. Além do mais, os meios de comunicação ou divulgação das informações (sobretudo a rádio e a televisão) estavam limitados para algumas zonas, limitando o acesso às outras.

5. Monitoração e observação internacional

Tradicionalmente, os atores internacionais são considerados os principais observadores no processo de eleição, principalmente em países cuja tradição democrática é ainda frágil. Os atores internacionais tradicionais que participam da assistência dos processos eleitorais são compostos, por exemplo, por organizações internacionais e intergovernamentais como a UE, UA, Organizações Não Governamentais (ONG), dentre outros. Em algumas

situações, esses atores têm o papel de simples observadores, ajudando no monitoramento do processo eleitoral. Em outros, exercem papel administrativo atuando diretamente na tomada de decisão e na elaboração de políticas públicas e da Constituição. No Congo, boa parte dos atores internacionais estava mais preocupada em realizar as eleições do que avaliar a qualidade da intervenção. Logo, Autesserre afirma que:

This understanding of elections as the natural focus of the international intervention was especially attractive to the peacebuilders deployed in the Congo, not because it offered the only possible reading of the situation, but because it overcame a number of organizational constraints and therefore allowed UN staff and diplomats to act in this otherwise “impossible” situation. Organizing elections did not require any in-depth knowledge of Congolese issues (AUTESSERRE, 2010, p. 108).

Do ponto de vista militar, a monitorização foi fracassada, apesar do contingente disponibilizado pela MONUC no processo eleitoral. Assim, os militares da missão foram incapazes de monitorar as zonas de tensões, porque o foco era as eleições e não as zonas mais vulneráveis. Em parte, o fracasso foi devido à falta de reforma do setor de segurança, e os militares da missão não estavam preparados para manter a segurança em nível nacional, pois o foco deles era garantir a segurança do processo eleitoral, de modo a evitar situações constrangedoras.

Autesserre (2010) e Vahtras (2008) entendem que o processo de democratização no Congo não foi construído desde a base e que não havia o interesse em se criar uma democracia a partir da realidade local, mas sim teve o caráter *top down*. Vahtras (2008, p. 83) acrescenta que a democratização, além de ser um processo de transformação constante, também “[...] has to be the free choice of a nation and it should be built and strengthened together with political leaders and if necessary with the assistance of international community”. De acordo com Autesserre (2010), as dificuldades enfrentadas no processo de realização das eleições foram resultado de um processo de transição fracassada. Logo, Autesserre defende que:

If international observers judged the electoral process as mostly free, fair, and transparent (using indicators developed by electoral experts based on their experience in other countries), they could call the international intervention a success. During interviews, several UN, diplomatic, and nongovernmental organization officials often emphasized that this formulaic approach with its focus on elections was much easier to use than a yet-to-be-developed, situation-specific evaluation of the international intervention based, for example, on the progress that the Congo had made toward state reconstruction or community reconciliation (AUTESSERRE, 2010, p. 108).

6. Fortalecimento de partidos políticos

Nos países em situação de pós-conflitos, onde a formação de alguns partidos políticos é influenciada por questões étnicas, é imperioso que as atividades de assistência eleitoral capacitem os partidos pensando nas eleições futuras, principalmente em países cujo sistema eleitoral é de representação proporcional em que o número de partidos é elevado. Para Vahtras (2008), os partidos políticos estão entre os principais componentes do processo de democratização e devem oferecer opções à sociedade através de suas ideologias políticas. No Congo, os partidos políticos, majoritariamente, não possuíam bases ideológicas consistentes e boa parte desses partidos era oriunda de grupos rebeldes, além do fato de que muitos partidos se formaram na década 1990, quando o país ainda se encontrava em conflito.

A falta de experiência e de boa conduta dos partidos repercutiu-se nas campanhas eleitorais, ocasionando o estabelecimento do “Código de Conduta dos Partidos Políticos”, com o objetivo de manter boas relações partidárias e dos candidatos (REMOE, 2006). Segundo Vahtras (2008) e Turner (2007), isso se deve ao fato de o processo eleitoral ter sido marcado pela intolerância partidária e pela violência em algumas regiões do país e, sobretudo, nos resultados das eleições, nos quais alguns partidos alegaram a ocorrência de fraudes. Os resultados do primeiro turno das eleições foi o suficiente para certificar o clima de rivalidade ainda presente no país, principalmente entre os dois principais rivais, como afirma Cravino:

Com o resultado da primeira volta às milícias de Bemba e a guarda de Kabila envolvem-se em confrontos que acabam por ser mitigados com a intervenção das forças internacionais (MONUC/EUFOR)²⁰ e que, por sua vez, atuavam com o apoio das Forças Armadas Congolesas (FARDC) (CRAVINO, 2007, p. 8).

Nesse contexto, os candidatos procuraram apaziguar a situação através da assinatura de uma declaração de intenções, na qual as partes comprometeram-se a respeitar a Constituição realçando os mecanismos de prevenção de conflitos, porém os esforços foram fracassados (CRAVINO, 2007). Turner (2007) observa que mesmo com um segundo turno, o clima de impunidade existente no país permaneceu, sobretudo por parte de Laurent Nkunda²⁶ e outros responsáveis pelo crime de guerra no Congo. Ademais, não se conseguiu também que o segundo turno ajudasse na criação de um exército integrado ou ao menos que extinguisse a questão da nacionalidade e cidadania de maneira pacífica.

²⁶ Laurent Nkunda é um dos militares rebeldes que se opôs contra a autoridade desde o governo de transição e manteve a região de Bukavu sob seu domínio. Nkunda também pretendia construir um Estado independente no período de 2006 a 2007 na região do Kivu do Norte, contando com apoio do Ruanda

As atividades de assistência eleitoral no Congo, de modo geral, enfrentaram um contexto sócio-político conturbado, desde o fraco papel das instituições políticas do país até o processo de realização da eleição e da divulgação dos resultados, o que ilustra claramente a ausência de condições suficientes que garantissem uma eleição transparente.

3.3 - CENÁRIO PÓS-ELEIÇÃO

Muitos dos problemas presentes desde os conflitos não foram resolvidos. De acordo com Autesserre (2010), os esforços prestados pela comunidade internacional desde o período de transição, com vistas à construção da paz democrática, não foram suficientes para garantir a convivência harmônica no pós-eleição. A ideia da criação de uma paz sustentável mostrou-se debilitada e a eleição não foi a solução dos problemas, conforme os construtores da paz liberal almejavam. Nas palavras de Autesserre:

Considering the focus on elections, Western peacebuilders' fear of other options also probably played a critical role. A Western diplomat explained what many of his diplomatic and UN colleagues had implied: The belief that "there is no alternative [to democracy through elections] to consider" is "still deeply embedded in many Western cultures." Western actors never questioned the electoral principle because doing so would have "open[ed] a Pandora's box" and led them to consider strategies such as installing a benevolent dictator, which clashed with their most ingrained values. This interviewee emphasized that, if his colleagues accepted the possibility that elections might not be the solution to war, their "whole worldview," their "paradigm for understanding the world," would disintegrate, and they would have nothing to replace it with (AUTESSERRE, 2010, p. 217).

A eleição como ferramenta para construção da paz, defendida pelos atores internacionais, foi fracassada no ponto de vista estratégico, desde o momento em que não consideraram as razões históricas que estão na base dos conflitos e as interações da sociedade local. Adicionalmente, deve-se levar em conta que o processo de construção de paz é singular para cada Estado. Logo, o processo de democratização deve considerar tais singularidades e criar uma democracia adequada ao contexto do país. Segundo Autesserre:

The most convincing explanation for the failure of democracy building faults the swift organization of elections. Previous experience in states emerging from war has largely shown that elections organized within a few years of a peace settlement rarely promote democracy, whether they are organized at the national level (as during the transition) or at the local level (as might be done in 2011).¹² Two or three years are sufficient to arrange the technical and logistical aspects of the elections— such as registering electors, moving ballot boxes, and so on— and to ensure that voting can safely take place. In the Congo, these procedural tasks were

accomplished successfully, and no major violence occurred on voting day (AUTESSERRE, 2010, p. 239).

Todavia, apesar das falhas enfrentadas no processo de construção da paz democrática em situação de pós-conflitos, deve-se reconhecer que a assistência internacional é indispensável nas missões de paz, principalmente no que tange à proteção dos direitos humanos. As missões ajudam na prevenção de conflitos, porém há a necessidade da adoção de novas estratégias para cada caso, atendendo as particularidades locais, sobretudo quando se veja nas eleições a solução para a resolução dos conflitos.

3.4 - CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O processo de democratização do Congo foi analisado com base nas atividades de assistência internacional, que são realizadas na maioria dos países considerados em situação de pós-conflito. Viu-se que as atividades de suporte prestado pela comunidade internacional enfrentaram barreiras que impossibilitaram a realização das eleições de maneira tranquila no país.

Todas as condições estavam criadas, segundo os atores internacionais. Porém, havia dificuldades na maioria das situações, como por exemplo, na elaboração da Constituição do país, que não foi capaz de congrega os interesses da sociedade, principalmente as questões étnicas, que boa parte dos autores acredita ser o cerne dos conflitos congolese. As reformas trazidas pela nova Constituição não foram suficientes para atender a vontade geral no olhar dos cidadãos e, além do mais, não foi capaz de garantir o convívio pacífico entre os partidos políticos.

A segurança se apresentou como um dos maiores problemas. O setor de segurança estava debilitado com a ameaça de novos conflitos em caso de resultados insatisfatórios. O monitoramento apresentou muitas debilidades com a presença de ameaças de boicotes, o que foi um fato, pois as instituições estatais não mostraram aptidão para que as eleições fossem seguras. Por outro lado, o desafio social foi um empecilho. A falta de informação da sociedade sobre o processo eleitoral, em termos de educação eleitoral e cívica, e acesso à informação, foi uma lacuna importante, que contribuiu para a ocorrência de fraudes, bem como as questões de logística para se efetuar a votação.

Por fim, realizou-se a eleição, porém os resultados não foram animadores. O primeiro turno mostrou a falta de condições locais e o surgimento de novos conflitos, localizado entre

as tropas da oposição e de Kabila. O segundo turno elegeu Joseph Kabila como o novo presidente do país, porém os conflitos não pararam, culminando na autorização da missão de paz denominada MONUSCO, em 2010, mostrando que a eleição não é sinônimo de paz democrática. A MONUSCO substituiu a MONUC e teve como particularidade fazer o uso de todos os meios disponíveis para proteção dos civis e da equipe da missão, atuando, sobretudo na região leste do país. (UN.ORG, 2017). A MONUSCO foi um demonstrativo de que as eleições de 2006 realizadas no país não foram capazes de levar estabilidade política ao país como prova do fracasso do processo de construção da paz democrática.

De modo geral, o processo de democratização foi um fracasso por não conseguir criar uma paz estável. Os fatos atuais evidenciam que a falta de democracia no país tem impossibilitado uma transição política pacífica e a presença de missão de paz mostra que o Congo ainda é um país em estado de alerta: a qualquer momento conflitos novos podem eclodir, sobretudo porque os grupos rebeldes ainda dominam algumas regiões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o percurso deste trabalho, buscou-se apresentar argumentos que nos levassem a analisar como o modelo liberal de construção da paz, por meio da realização de eleição nos países em situação de pós-conflito, tem fracassado. O processo de construção da paz na República Democrática do Congo nos levou a tirar algumas conclusões relevantes sobre o objeto de pesquisa.

Primeiramente, viu-se que a linha de tempo das operações de paz, principalmente no período da Guerra Fria em que foi instituída a ONU como a principal organização responsável pela paz e segurança internacional, teve seus percalços. No clima de luta ideológica da busca de zonas de influência, por parte das grandes potências, a atuação da organização em muitos países foi restringida e não conseguiu garantir a estabilidade política e, muito menos, criar uma paz sustentável e duradoura. Com isso, a necessidade de se repensar tais fracassos nasceu na década de 1990, com o estabelecimento de medidas de ação com o intuito de melhorar e alcançar resultados profícuos.

Com o fim da Guerra Fria e a vitória ideológica da democracia liberal, as operações de paz passaram a adotar os princípios liberais como a porta de saída para a resolução de conflitos e a construção da paz democrática. A democracia seria uma forma de garantir a paz através do processo de realização da eleição e a abertura de mercado, visando o desenvolvimento dos países em situação de pós-conflito. Assim, todo o país que quisesse garantir a paz, teria que adotar o regime democrático e o livre mercado. Ou seja, estava, assim, estabelecido o modelo *top down* para os países subdesenvolvidos ou de terceiro mundo.

Desse modo, as operações de construção da paz passaram a levar tais princípios a esses países. Porém, por outro lado, os estudiosos viam que tais princípios falhavam em levar em consideração as particularidades dos países e as origens dos conflitos. Assim sendo, muitos processos de construção da paz, levados a cabo pela ONU, falhavam em construir a paz, e tais países voltavam à guerra em um curto prazo de tempo. Logo, a qualidade da paz produzida apresentava problemas de adaptação ao contexto local.

Quanto às operações de paz, notou-se que a prática de construção da paz em situações pós-conflito passou por constantes mudanças, sobretudo na década de 1990, marcado pelo fim da Guerra Fria. A maior parte dos autores acredita que a década foi marcada pelas guerras intraestatais ou novas guerras, porém são novas, por ser um período marcado pela ausência de guerra entre Estados. O caso congolês, assim como tantos outros, primeiramente mostra que a

ideia de novas guerras, na verdade, não é nova, pois as guerras internas sempre existiram desde a formação dos Estados-nação. Sendo assim, a década de 1990 foi marcada por transformações levaram a ONU a traçar novas diretrizes para os processos de construção da paz, diretrizes essas marcadas por uma série de documentos cujo pano de fundo foi a expansão dos princípios liberais de construção da paz e do Estado de direito. Contudo, nota-se que o modelo de construção da paz *top down* não é capaz de dar as mesmas respostas em países diferentes, e que tentativas de democratização devem considerar a realidade local.

É pertinente concordar com Autesserre (2010) no que tange a existência do caráter *top down* na construção da paz, ou seja, a paz é definida segundo os interesses dos atores externos e não pela sociedade local. Nesse sentido, a paz não é voltada ao entendimento do dinamismo social, muito menos na compreensão das raízes dos conflitos. As operações de *peacebuilding* passaram, assim, a ignorar os indivíduos e os grupos sociais e a paz produzida era muito mais uma paz virtual (RICHMOND, 2010), uma vez que não representava a vontade local.

No que concerne ao Congo, vimos que o processo de construção do Estado congolês foi perturbado desde a sua independência. De um lado, o colonizador deixou uma colônia desprovida de recursos humanos capazes de administrarem o país, além de uma Constituição que não representava os interesses da sociedade congoleza. De outro, atuou como um dos principais incentivadores dos conflitos internos no pós-independência. Atrelado a isso, os conflitos internos não foram engendrados exclusivamente por atores domésticos, mas também externos. Muitos se aproveitaram da instabilidade do país e entraram na guerra para benefício próprio. Assim, a perpetuação dos conflitos no Congo nunca foi responsabilidade apenas do Congo.

Sobre as operações de paz, particularmente as empreendidas no início dos anos 2000, acredita-se que foram e são de real importância por conseguirem manter certo clima de estabilidade em algumas regiões do Congo. Porém, os objetivos de criar um Estado democrático e de Direito ainda está longe de ser concretizada. Prova disso foram os desafios enfrentados pelas missões de paz no país, seja do ponto de vista estratégico, e operacional.

O governo de transição de 2003-2005 não foi capaz de criar um clima de boa convivência social, de fazer reforma ao setor de segurança, de acabar com o clima de impunidade no país, de criar condições sócias econômicas e educacionais para as eleições. Assim, pode-se dividir o processo de democratização do Congo em duas partes. A primeira parte foi a falta de uma política de reforma do setor de segurança do país, através da integração dos ex-rebeldes nas forças armadas. O processo de mobilização das forças armadas não foi consolidado e o processo de transição foi o demonstrativo disso. Muitos grupos ainda

estavam armados e rejeitavam a desmilitarização, além da existência de conflitos em algures do país em que o exército não conseguia operar. Tal situação repercutiu-se durante o processo eleitoral, acabando por comprometer os resultados. Durante o processo eleitoral, a segurança do Estado não estava garantida, tanto para os candidatos quanto para a sociedade civil. Como exemplo, são os casos de tentativa de boicote das urnas e ameaças aos eleitores. Ou seja, vivia-se um clima de instabilidade durante o governo de transição.

Em segundo lugar, o país não conseguia manter em funcionamento as principais instituições estatais, seja do ponto de vista de criação de infraestrutura e de execução. Os tribunais, por exemplo, não atuavam de modo imparcial, e muito menos tinham o poder de julgar os principais crimes que ocorriam no país. Instituições estatais fortes ajudam no funcionamento da democracia. Ou seja, enquanto faltarem instituições políticas competentes que possam gerenciar os conflitos e garantir a segurança da sociedade, as eleições vão produzir resultados fracos que podem levar ao retorno dos conflitos em curto prazo.

Por fim, podemos considerar que os caminhos percorridos por este trabalho, desde os objetivos juntamente com as hipóteses apresentadas, foram fundamentais para se entender que o processo de construção da paz, defendido pelos liberais, requer uma revisão, e que a sua aplicação varia de um país ao outro. A democratização é um processo de longo prazo e a rapidez com que os atores internacionais executam as atividades mostra que os interesses das grandes potências se sobpõem aos interesses da sociedade local. Existe, claramente, um modelo *top down* de construção da paz e não *bottom up*. Os interesses dos países alvos de construção da paz têm sido colocados em segundo plano e as políticas de livre mercado, como defendem os liberais, realmente são mais importantes do que a construção da paz pós-conflito.

Hoje, desde a primeira eleição considerada livre e democrática já realizada no país, o Congo luta por uma transição pacífica de poder, o que demonstra que o país ainda não alcançou a paz democrática. Logo, não faz jus ao nome República Democrática do Congo. Atualmente, o país se encontra em crise, que:

Analysts suggest three possible outcomes of the current crisis: that the instability is “transitional” and leads to process, which brings any new government domestic and international legitimacy; a massive and bloody, popular urban uprising to oust the president; or the slow collapse of the government as economic weakness, meddling by regional powers and international isolation undermine its authority. In this final scenario, rebellions in the restive east would play a key role in “hollowing out” the government (WE’VE, 2016).

No entanto, é um erro considerar o Congo como um Estado em situação de pós-conflito, uma vez que as atrocidades ainda fazem parte do contexto sócio-político do país e o

setor de segurança ainda é um bastante frágil. Tal situação seria oriunda da falta de estratégia ou decorrente de interesses de atores externos, que ganham com a instabilidade do país? Em suma, como, ao agregar a população local podemos pensar uma solução para o caso congolês? Não há fôlego para responder essas perguntas nesse momento, porém fazemos questão de ao menos deixa-las em aberto e, assim, tentar contribuir para a formação de agendas de pesquisa que tenham como centro a construção da paz em um país que desde seu nascimento passa por instabilidades.

REFERÊNCIAS

- AUTESSE, Séverine. **The trouble with the Congo local violence and the failure of international peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- BALOI, Jochua. **Analise do sistema político da Republica Democratica de Congo**. 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/7324374/Analise_do_Sistema_Politico_da_Republica_Democratica_de_Congo>. Acesso em: 06 maio 2017.
- BARRIOS, Cristina. **Assessing democracy assistance: Democratic Republic of the Congo**. 2010. Project Report. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/130788/IP_WMD_Congo_ENG_jul10.pdf> Acesso em: 11 mar. 2017.
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. Wiley: New Jersey, 2004.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. As operações de paz da ONU: a década de 1990 e as crises de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (Org.). **Operações de Manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: UNESP, 2014. p. 13-39.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)**. 2015. 193 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas, Universidade Estadual de São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
- BIGATÃO, Juliana de Paula. **Manutenção da paz e resolução de conflitos: respostas das Nações Unidas aos conflitos armados intraestatais na década de 1990**. 194 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP), São Paulo, 2009.
- BIZAWU, Kiwonghi. **O sistema de segurança coletiva da ONU e os conflitos nos grandes lagos: análise das resoluções do conselho de segurança da ONU sobre a República Democrática do Congo**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- BRUGNOLLI, Hanna Lesniowski. As operações de Peacekeeping das Nações Unidas do Século XXI pós o relatório Brahimi. Centro de Direito Internacional. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, [s.l.], v. 14, n. ?, p. 1-35, 2014.
- CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O BRASIL. **ABC das Nações Unidas**. 2009. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/abc_nacoes_unidas.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.
- CRAVINO, Janete S. **O processo eleitoral na República Democrática do Congo: retrospectiva e prospectiva**. Lisboa, 2007. p.1-15.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>>. Acesso 25 de mar. de 2016.

DIEHL, Paul F. **Peace operations**. Cambridge: Polity Press, 2008.

DOYLE, Michael W. Three pillars of the liberal peace. **American Political Science Review**. Baltimore, v. 99, n. 3, p. 463-466, 2005.

DOYLE, Michael W; SAMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace**: United Nations peace operations. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2006.

DUFFIELD, Mark. **Global governance and the new wars**: the merging of security and development. London: Zed Books, 2001.

DURCH, William J. **Twenty first century**: peace operations. Washington: United Institute of Peace: 2006.

ESTEVES, Paulo. A Paz democrática e a normalização da sociedade Internacional. In: NASSER, Reginaldo Mattar. **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 35- 46.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. EUFOR RD Congo. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/index_en.htm>. Acesso em: 30 de mar. de 2017.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de manutenção da paz da ONU**. Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

FÓRUM parlamentar de SADC: eleições presidenciais e legislativas República Democrática do Congo. Winhdoek: [s.n.]. Relatório da Missão de Observação Eleitoral, 2006.

International Conference of the Great Lakes Region. **Background**: about us. Disponível em: < <https://www.icglr.org/index.php/en/background>>. Acesso: Acesso 25 de mar. de 2016.

HOROWITZ, Donald L. Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States. **Wm. & Mary L. Rev.** v. 49, p. 1213-1248, 2008.

JARSTAD, Anna K.; SISK, Timothy D. **from war to democracy dilemmas of peacebuilding**. New York: Cambridge University Press, 2008.

KALDOR, Mary. Un nuevo enfoque sobre las guerras. **Papeles**: [S.l.]: n. 94. p.11-20. 2006. Disponível em: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/nuevoenfoqueguerrasmmarykaldor.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

MAC GINTY, Roger. **International peacebuilding and local resistance**: hybrid forms of peace. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

MAC GINTY, Roger. **No war, no peace the rejuvenation of stalled peace processes and peace accords**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MAOZ, Zeev; RUSSET, Bruce. Normative and structural causes of democratic peace, 1946-1986. **American Political Science Review**. Baltimore, v. 87, n. 3, p. 624 – 638, 1993.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. Peacebuilding e as Nações Unidas. In: **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: UNESP, 2014.

OPPONG, Joseph R.; WOODRUFF, Tania. **Democratic Republic of the Congo**. Chelsea House, New York, 2007.

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

PARIS, Roland. International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'. **Review of International Studies**, [s.l.], v. 28, p. 637-656, 2002.

REILLY, Benjamin. **Electoral assistance and post-conflict peacebuilding: what lessons have been learned?** Asia Pacific School of Economics and Government Australian National University, Helsinki: [s.n.], p.1-20, 2004.

RICHMOND, Oliver. Para além da paz liberal? respostas ao “retrocesso”. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 297-332, 2010.

SARAIVA, José Flávio. **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva; Brasília, DF: IBRI, 2008.

SILVA, Francine Rossone. **A paz liberal nas operações de peacebuilding: o 'local' e os limites da crítica**. 98 f. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, Igor Castellano Da. **Guerra e construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: a definição militar do conflito como pré-condição para a paz**. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SISK, Timothy D. Pathways of the political Electoral processes after civil war. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (Org.). **The Dilemmas of Statebuilding Confronting the contradictions of postwar peace operations**. London: Routledge, 2009.

TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; BARBOSA, Luciana Mendes. Congo: no “coração” da África o dilema entre independência e ditadura. **Revista Eletrônica Conjuntura Internacional, Minas Gerais**, v. 4, n. 45, p. 1-9, dez. 2007.

THE GUARDIAN (2016). Democratic Republic of the Congo: 'We've had enough': Kinshasa holds its breath amid talks to end violence. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/dec/27/weve-had-enough-kinshasa-holds-its-breath-amid-talks-to-end-violence>>. Acesso em: 6 de fev. de 2017.

_____. Democratic Republic of the Congo 'faces civil war' if president fails to quit. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/10/democratic-republic-of-the-congo-faces-civil-war-if-president-fails-to-quit>>. Acesso em: 07 de maio de 2017.

UN renews smaller DRC peacekeeping force. **Aljazeera** [s.l.], 31 Mar. 2017. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2017/03/renews-smaller-drc-peacekeeping-force-170331184227995.html>>. Acesso em: 07 maio de 2017.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING (2016). Department of peacekeeping operations. Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>>. Acesso em: 25 de mar. de 2016.

VAHTRAS, Tiina. **Promoting democracy in Africa**: case study of the Democratic Republic of Congo: challenges in the field: implementing or building democracy? 89 f. Katholieke Universiteit Leuven-Bélgica, 2008.

WILLIAMS, Paul D. **Lições aprendidas com as Operações de paz em África**. Centro de Estudos Estratégicos de África. Washington, n. 3, 2010, p. 1-9, abril.

WOLFF, Stefan. Post-conflict state building: the debate on institutional choice. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 10, 2015, p. 1777–1802.