

Tendências nos Conflitos de Fraca Intensidade

*Maria do Céu Pinto**

Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública. Escola de Economia e Gestão. Universidade do Minho

Resumo

Os anos do pós-Guerra Fria têm sido marcados por uma conflitualidade crescente, marcada sobretudo pela eclosão de guerras internas, como conflitos étnicos. Estes conflitos têm lugar em Estados fracos e subdesenvolvidos, principalmente na África a sul do Saara (os “failed states”). Os conflitos internos põem uma série de problemas. Um deles é que as partes envolvidas, desde facções do exército, a milícias, guerrilhas e grupos de criminosos são, por vezes, difíceis de identificar nestes conflitos. Frequentemente, têm mais incentivos (estratégicos, económicos, sociais e de prestígio pessoal) em continuar a guerra do que em sentar-se à mesa das negociações. Além disso, nesta era em que vivemos, certas ameaças transnacionais como o terrorismo, crime organizado e a proliferação armamentista têm grandes probabilidades de se conjugar, constituindo ameaças de uma dimensão inaudita. A “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança” (Dezembro de 2003) chama a atenção para o perigo que a congregação destas ameaças representa.

Abstract

The post-Cold War period has been marked by the persistence and the outbreak of conflicts, especially internal wars and ethnic conflicts. These conflicts take place in weak and underdeveloped states, especially in sub-Saharan Africa, in the so-called “failed states”. Internal conflicts pose a series of problems. One of the problems that stand out of these conflicts, is that the intervening parts, from factions of armies, militias, guerrillas and criminal gangs are hard to identify. Frequently they have more incentives (strategic, economic, social, of social prestige) to go on fighting than to sit at the negotiating table. In the post-Cold War conflicts, the distinction between combatants and non-combatants is tenuous. One must also point out that, in the current era, certain transnational threats, like terrorism, organized crime and weapons proliferation are likely to come together, creating threats of an altogether different magnitude. “The European Security Strategy” (December 2003) highlights the danger coming out of the combination of those threats.

* Autora dos livros “*Infiéis na Terra do Islão*”: os Estados Unidos, o Médio Oriente e o Islão, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003; *Islamist and Middle Eastern Terrorism: A Threat to Europe?*, Centro Militare di Studi Strategici (CeMISS)/Rubbettino, Roma, 2002 e *Political Islam and the United States: A Study of U. S. Policy Towards the Islamist Movements in the Middle East*, Ithaca Press, Reading, 1999. Tem em vias de publicação o livro, *O peacekeeping numa perspectiva comparada*.

O princípio deste século tem paralelos estranhos com o mundo de há 100 anos atrás. No início do século XX, o estado de espírito predominante na Europa era a crença na inevitabilidade do progresso baseada no progresso tecnológico e no aumento do nível de vida. À época, facto da guerra entre as principais potências estar ausente desde há três décadas também parecia fundamentar o estado geral de optimismo. Certos contemporâneos, contudo, sentiam certa apreensão pelo facto das despesas militares das seis principais potências europeias terem triplicado e os seus exércitos terem duplicado em tamanho entre 1880 e 1914.

O industrial sueco, Alfred Nobel, inventor do dinamite, tinha também uma visão pessimista, mas acalentava um pensamento que viria a ser próprio das teorias da dissuasão nuclear no pós-II Guerra: o de que o poder destrutivo dos novos armamentos por ser tão imenso tornaria, por si só, a guerra impensável. Persuadido por uma amiga sua, Berta van Suttner, uma pacifista conhecida do seu tempo, Nobel devotou a sua riqueza à causa da paz mundial¹.

O século XX provou, afinal, ser o mais destrutivo e violento em toda a história humana. Jean-Louis Dufour e Maurice Vaïsse chamaram-lhe “o século da guerra”². Morreram três vezes mais pessoas no século XX do que em todas as guerras que tiveram lugar entre o século I AC até 1899 (à razão de 44.4 por cada 1.000 pessoas)³. Os conflitos armados tiraram a vida a 100 milhões de pessoas e a violência política foi responsável pela morte de 170 milhões de pessoas⁴. No total, na “Grande Guerra” cerca de 26 milhões de pessoas pereceram. Pelo menos, outros 20 milhões ficaram deficientes ou sofreram graves danos físicos e psicológicos. Devido essencialmente à má nutrição e à falta de cuidados médicos, os civis constituíram cerca de metade das vítimas de guerra⁵.

As estatísticas sobre o impacto da Segunda Guerra são ainda mais impressionantes, tal é a sua escala: cerca de 54 milhões de pessoas, entre soldados e civis, pereceram no campo de batalha, em bombardeamentos aéreos, genocídios, repressão e como resultado da doença e da fome⁶. Parafaseando a célebre frase de Clausewitz, “a guerra é a continuação da política por outros meios”, Martin van Creveld observou: “longe

1 Michael Renner, Ending Violent Conflict, Worldwatch Paper 146, April 1999 (www.worldwatch.org), p. 5.

2 Jean-Louis Dufour e Maurice Vaïsse, La guerre au XXe siècle, Paris, Hachette, 1993.

3 Renner, op. cit., p. 10.

4 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict “Against Complacency”, in Preventing Deadly Conflict, Final Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997 (www.cc.columbia.edu).

5 Renner, op. cit., p. 10.

6 Id., p. 14.

de «usar» a guerra como seu instrumento, o Estado via-se agora na iminência de ser devorado por ela – o povo, a economia, a política e tudo o resto”⁷.

As manifestações de conflito violento continuam a um ritmo alarmante, embora agora sejam quase exclusivamente de âmbito interno. Um traço característico da actual conflitualidade é o facto das guerras não serem já predominantemente entre Estados: desde 1945 que a maior parte dos conflitos são de natureza interna, do tipo guerras civis ou revoltas internas de grande escala. Entre 1989 e 1997, só seis em cada 103 conflitos armados foram internacionais. Em 1998, houve 27 conflitos armados de considerável dimensão: só 2 desses conflitos foram inter-estatais⁸. A parte dos civis entre as vítimas tem vindo a crescer: 40% no início do século⁹; 70% das baixas desde a II Guerra Mundial e 90% na década de 90¹⁰. Só no Ruanda, em 1994, aproximadamente 40% da população foi morta ou tornou-se refugiada¹¹.

O aumento da morte de civis é sintoma de outra das características dos novos conflitos: “o recurso a táticas de guerra suja”¹². Segundo Nordstrom, “as guerras sujas almejam a vitória, não através de táticas militares e no campo de batalha, mas através do horror. Os civis, mais do que os militares, são os alvos táticos e o medo, brutalidade e o assassinio são os alicerces nos quais este controlo é construído”¹³. A violação massiva dos Direitos Humanos e o aumento das violações de mulheres, como táticas de terror e de controlo, são um indício da brutalidade dos actuais conflitos. Fetherston chama a atenção daqueles que trabalham na gestão de conflitos para a necessidade de compreender as “... experiências de violência e culturas de violência que se enraízam nas estruturas sociais...”¹⁴, não se limitando a fazer a contagem dos mortos.

Os conflitos internos põem uma série de problemas. Um deles é que as partes envolvidas, desde facções do exército, a milícias, guerrilhas e grupos de criminosos são,

7 Id., p. 12.

8 Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1999, Londres, Oxford University Press, 1999, p. 15

9 Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict “Against Complacency”, in Preventing Deadly Conflict, Final Report of the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1997 (www.cc.columbia.edu).

10 Michael Renner, Ending Violent Conflict, Worldwatch Institute, Worldwatch Paper 146, Abril de 1999, p. 18.

11 Carnegie Commission, op. cit.

12 Carolyn Nordstrom, “The Backyard Front”, in C. Nordstrom e J. Martin (eds.), The Paths to Domination, Resistance, and Terror, Berkeley, CA, University of California Press, 1992, p. 261.

13 Ibid.

14 A. Betts Fetherston, “Voices from Warzones: Implications for Training”, in Edward Moxon-Brown (ed.), A Future for Peacekeeping?, Houndsmill-Basingstoke, Macmillan, 1998, p. 164.

por vezes difíceis de identificar nestes conflitos. Frequentemente, têm mais incentivos (estratégicos, económicos, sociais e de prestígio pessoal) em continuar a guerra do que em sentar-se à mesa das negociações. Nos conflitos do pós-Guerra Fria, a distinção entre combatentes e não-combatentes é frequentemente ténue e torna-se difícil discernir quem é a vítima ou o agressor. O *Relatório Brahimi* é elucidativo da dificuldade em intervir em conflitos onde os actores não são os beligerantes convencionais: “A evolução desses conflitos influencia e é afectada por actores externos: figuras políticas, vendedores de armas, compradores de exportações ilegais, potências regionais que enviam as suas forças para esses conflitos, e Estados vizinhos que albergam refugiados sistematicamente forçados a abandonar as suas casas. Com tais efeitos transfronteiriços, por actores estatais e não-estatais, estes conflitos efectivamente são ‘transnacionais’ por natureza”¹⁵.

Esta tendência tem levado os políticos e académicos a debruçar-se sobre a questão da prevenção, gestão e resolução dos conflitos. Embora os governos tenham relutância em envolver-se, de forma individual ou colectiva, em *imbrólios* distantes e de resolução complexa (como em África) reconhecem que estes conflitos são como cancro cujas repercussões se fazem sentir em todo o sistema internacional. Por razões ético-humanitárias ou por considerações de oportunismo estratégico, a comunidade internacional lá vai tentando mitigar as consequências desastrosas destas guerras. Geralmente fá-lo *in extremis*, quando o conflito já vai avançado e quando a contagem das vítimas vai alta.

O *peacekeeping*, a actividade das NU de contenção de conflitos, encerra, na sua terminologia, uma contradição nos termos que se tem intensificado nestes últimos 15 anos: embora significando “manutenção da paz”, as operações de *peacekeeping* são lançadas após o rebentar das hostilidades, quando já não há paz para manter, em circunstâncias em que a sua reconquista se torna difícil.

O interesse da comunidade internacional na conflitualidade é selectivo. O papel dos media é determinante a este nível: a atenção dos públicos é ditada pelos meios de comunicação que determinam a existência ou o “esquecimento” de determinados conflitos. No pós-Guerra Fria, e principalmente no pós-11 de Setembro, os estados desenvolvidos (liderados pelos EUA) têm vindo a concentrar os seus recursos militares nos conflitos do Médio Oriente: Afeganistão e Iraque. As operações de paz mais sofisticadas, envolvendo meios mais modernos estão agora no mundo árabe. Esta área tenderá cada vez mais a tornar-se uma prioridade dos EUA/União Europeia devido à concentração de recursos

15 A/55 – S/2000/809, Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations (a partir de aqui denominado no texto como Relatório Brahimi), parágr. 52. p. 3.

estratégicos na zona, à ameaça terrorista e às consequências do *spillover* da instabilidade reinante na zona para as áreas adjacentes (em particular a Europa). Se esta tendência se consolidar, a África, o “parente pobre” da conflitualidade, poderá ser alvo de uma atenção decrescente por parte da comunidade internacional, em particular, das intervenções das NU ao abrigo do *peacekeeping*.

Apesar de tudo, a comunidade académica e os *practitioners* da resolução de conflitos, não têm diminuído o interesse evidenciado na procura de maneiras de prevenir conflitos violentos. A área dos estudos da paz e segurança (“*Peace Studies*”) tem conhecido um incremento contínuo, agregando a si pessoas com experiência no terreno e personalidades com uma experiência relevante em processos de resolução de conflitos. A prioridade é a prevenção dos mesmos, identificando instrumentos e estratégias que, mesmo que modestos, possam ajudar a salvar a vida a milhares de pessoas.

Um indicador da crescente conflitualidade no pós-Guerra Fria é a evolução do número de operações de paz das Nações Unidas (NU). Durante as primeiras quatro décadas da sua existência, as NU levaram a cabo 18 missões de manutenção da paz¹⁶. Entre 1990 e 99, a organização conduziu 31 operações de *peacekeeping*, uma média de três por ano. Das 21 operações de paz lançadas entre 1988 e o fim de 1994, 13 eram (ou tornaram-se) conflitos internos¹⁷. Não é por isso de estranhar que o actual Secretário-Geral, Kofi Annan, defina *peacekeeping* como “uso de pessoal militar multinacional, armado ou desarmado, sob comando internacional e com o consentimento das partes, para ajudar a controlar e a resolver conflitos entre Estados hostis e entre comunidades hostis dentro de um Estado”¹⁸.

A zona do mundo onde a conflitualidade é mais intensa é África. Após um período de acalmia relativa entre 1992-96, África registou em 1997 um aumento abrupto no número de conflitos¹⁹. No período que vai de 1999 até à actualidade, as NU intensificaram o seu envolvimento em África lançando novas missões na Serra Leoa, Libéria, República Democrática do Congo, Burundi, Etiópia e Eritreia e Sudão.

16 Institute for National Strategic Studies, Strategic Assessment, National Defense University, cap. 2, p. 232 (www.ndu.edu/inss/sa99/sa99cont.html).

17 Secretary-General, Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60 - S/1995/1, 1 de Janeiro de 1995, parágr. 35-6 (a partir daqui designada como Suplemento à Agenda para a Paz), p. 3.

18 Kofi A. Annan, “UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO”, NATO Review, vol. 47, nº 5, Outubro de 1993 (em <http://www.nato.int/docu/review/1993/9305-1.htm>), p. 2.

19 Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 1999, Londres, Oxford University Press, 1999, p. 20.

No mundo desenvolvido, as sociedades capitalistas estão a evoluir para sociedades pós-militaristas. Isto não significa que estas sociedades sejam mais pacíficas, mas que a balança entre *warfare* e *welfare* tende a pesar mais para o lado da última. Alguns indicadores apontam para o declínio do número de pessoal militar mantendo-se o declínio secular das despesas militares. Estas tendências foram reforçadas pelo fim da Guerra Fria e são o reflexo de uma evolução que não pode ser dissociada das mudanças na forma de fazer a guerra e na tecnologia nela empregue.

De acordo com Martin van Creveld, a era da guerra total está, até, a ser substituída pela era das guerras regionais e dos conflitos internos de fraca intensidade (CFIs). A conduta da guerra na era da informação parece não necessitar da mobilização total das sociedades, somente a sua aquiescência uma vez que a nova guerra é mais cara. O uso da mão-de-obra militar é mais parcimonioso nas novas guerras tecnológicas (Iraque, 1991 e 2003 e Afeganistão no pós-11 de Setembro). Está em curso aquilo que os militares chamam Revolução Tecnológico-Militar (*Technological Revolution in Military Affairs*): a transformação das capacidades militares pelas tecnologias de informação. Ao mesmo tempo que se regista a redução do aparelho militar e das despesas, a letalidade das novas armas aumentou exponencialmente²⁰.

Diz Creveld que a maior parte dos conflitos desde 1945 é do tipo baixa intensidade. São conflitos que têm lugar nas áreas mais atrasadas do mundo. Geralmente não envolvem exércitos regulares, pelo menos dos dois lados. Quando muito de um lado estão soldados, combatendo, do outro, guerrilhas, terroristas e mesmo civis, incluindo mulheres e crianças. Os CFIs são as guerras de descolonização, as guerrilhas, as guerras civis, os conflitos étnico-religiosos. Estes conflitos não só têm sido os mais frequentes como os mais sangrentos. Embora de dimensões variáveis, estas guerras são incrivelmente destrutivas, tendo em conta o seu impacto em territórios e populações de modesta dimensão. No total, fizeram um número de mortos semelhante ao da I Guerra²¹.

Alguns exemplos: acima de 1 milhão de pessoas morreram durante os 30 anos de guerra no Vietname (13% da população)²²; outro milhão no resto da Indochina, incluindo o Camboja e o Laos. O mesmo número de baixas se terá registado na guerra de independência da Argélia e no conflito do Afeganistão que durante 10 anos opôs as tropas

20 David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt e Jonathan Perraton, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 137-8.

21 Martin van Creveld, *The Transformation of War*, NL, The Free Press, 1996, p. 20.

22 Renner, op. cit., p. 17.

ocupantes russas aos Afegãos²³. Pelo menos cerca de 800.000 pessoas terão morrido nos confrontos no Ruanda em 1994 entre os Hutus e Tutsis. No Congo morreram cerca de 3.8 milhões de pessoas entre Agosto de 1998 e a actualidade²⁴. Só uma fatia pequena é que foi vítima directa do conflito: a maioria pereceu devido à falta de cuidados médicos e sanitários e à fome.

O mesmo Creveld – considerado por muitos como o mais reputado analista militar da actualidade – diz que a guerra convencional que dominou o pensamento militar oficial e a organização dos aparelhos militares, está a extinguir-se. À medida que a guerra convencional sai de cena, outra versão a substitui. São os CFIs que segundo Creveld, tal como uma doença, tende a disseminar-se e a alastrar pelo corpo contagiando os outros órgãos. O que tem sido a forma predominante de conflito no chamado Terceiro Mundo tenderá a alastrar para o mundo desenvolvido²⁵. Haverá alguma dúvida quanto a isto depois de assistirmos aos conflitos na Bósnia, Kosovo, Tchecénia e Cáucaso em geral?

Diz Creveld: “Sendo a guerra a mais imitável de todas as actividades humanas, o processo de combate nos CFIs levará os dois beligerantes a adoptarem comportamentos semelhantes... Os conflitos generalizados desta natureza farão desaparecer as distinções entre governo, forças armadas e povo. As soberanias nacionais estão já a ser minadas por organizações que recusam reconhecer o monopólio do Estado sobre a violência armada. Os exércitos serão substituídos por forças do tipo policial, por um lado, e grupos de bandidos, por outro... As fronteiras nacionais, que de momento constituem o maior obstáculo ao combate aos CFIs podem ser obliteradas ou tornar-se inúteis à medida que grupos rivais se envolvam em perseguições mútuas através delas”²⁶. Dada a natureza não-convencional destes conflitos onde não há um campo de batalha bem definido, os combates estendem-se por áreas indefinidas atingindo as populações civis que são alvo de ataques, expulsões ou, simplesmente, operações de terror.

Creveld continua: “à medida que desaparecem as fronteiras, assim desaparecerão os Estados. Se a guerra é de facto a continuação da política por outros meios, as alterações radicais que se farão sentir na conduta da guerra serão inevitavelmente seguidas por importantes mudanças a nível político”²⁷.

23 Creveld, op. cit., pp. 20-1.

24 International Crisis Group (ICG), The Congo’s Transition is Failing: Crisis in the Kivus, Africa Report nº 91, 30 de Março de 2005, p. 1.

25 Id., p. 224.

26 Id., p. 225.

27 Ibid.

Os conflitos em África são paradigmáticos porque exibem tendências que se fazem já sentir noutras partes do mundo, nomeadamente na ex-Jugoslávia, no Cáucaso e na Ásia ocidental. No seu conhecido artigo “The Coming Anarchy”, Robert Kaplan, traça um retrato impressionante sobre a evolução do continente africano. Referindo-se à África ocidental, Kaplan utiliza o exemplo da Serra Leoa como microcosmos do que está a ocorrer em certas partes do continente e do mundo subdesenvolvido, em geral. A ingovernabilidade instala-se, o Estado deixa de funcionar, as fronteiras tornam-se porosas, uma ordem criminal e anárquica substitui a ordem legal. Diz ele: “não há nenhuma outra parte do mundo onde os mapas sejam tão ilusórios... como na África Ocidental. De acordo com o mapa, a Serra Leoa é um Estado-Nação com fronteiras definidas e com um governo que controla o seu território. Na prática, a Serra Leoa é governada por um capitão do exército com 27 anos, Valentine Strasser, que controla Freetown de dia e também partes do interior rural. O exército é um conjunto de desordeiros que ameaçam a vida dos passageiros e condutores nos vários *checkpoints* espalhados pelo território... Noutras partes do país, unidades de dois exércitos diferentes, anteriormente envolvidos na guerra da Libéria, assentaram praça, à semelhança de um exército de rebeldes da Serra Leoa. No campo de batalha predomina uma barbárie pré-moderna semelhante às guerras da Europa medieval antes de 1648 e do Tratado de Westphalia”²⁸. A Serra Leoa ilustra o caos em que mergulham muitos países, resultado das pressões demográficas, ambientais e sociais. São conflitos complexos porque, envolvendo uma variedade de actores, passam de conflitos internos, ou confinados a um território, a conflitos regionais. Na África subsaariana quase todas as guerras têm inter-conexões regionais devido à imbricação de interesses e actores que cruzam, num e noutro sentido, as fronteiras. Há também um crescente envolvimento de forças militares externas. A África ocidental e central exhibe uma preocupante concentração de “estados falhados” (ou em sério risco de assim se transformarem) imersos numa teia de complexas guerras regionais de fundo étnico: além da Serra Leoa, a Libéria, a Costa do Marfim, a Guiné-Bissau, o vizinho Congo (ex-Zaire).

A guerra que se iniciou em 1998 na agora República Democrática do Congo (RDC) é uma herança do genocídio de 1994 no Ruanda. Algumas das milícias responsáveis pela morte de 800.000 Tutsis e Hutus (moderados) refugiaram-se no Congo. Para impedir as incursões das milícias ruandesas Interahmwe, as autoridades do Ruanda lançaram duas ofensivas dentro do território congolês. Em 1997, grupos rebeldes apoiados pelo Ruanda

28 The Atlantic Monthly, Fevereiro de 1994 (www.theatlantic.com/election/connection/foreign/anarchy.htm)

depuseram Mobutu Sese Seko. Um ano mais tarde, tentaram derrubar o novo líder do Congo, Laurent Kabila, acusando-o de apoiar o que restava da milícia Interahmwe e das franjas extremistas Hutus. Nesta altura, foram impedidos de o fazer pelas tropas de Angola, Zimbabwe e Namíbia.

A guerra na RDC pode convenientemente ser descrita como “uma rede de guerras da África Central”²⁹. Nela participam nove estados, uma dezena de grupos de guerrilha, bem como um número indefinido (mas muito vasto) de grupos armados e de milícias. No início, os governos do Ruanda, Uganda, Burundi, a UNITA de Angola e os movimentos rebeldes congolezes faziam frente ao governo congolês, a Angola, Chade, Namíbia, Sudão, Zimbabwe e movimentos de guerrilha do Ruanda, Uganda, Burundi. Subsequentemente, as forças do Ruanda e do Uganda apoderaram-se de largas porções do leste do país. Em 1998, quando Kabila se tentou distanciar dos seus antigos aliados, Ruanda e Uganda, eles transformaram a sua presença militar em ocupação de largas áreas no leste do país.

O Uganda conseguiu manter uma presença no nordeste do país, especialmente na província de Ituri. O Ruanda continua a manter uma presença importante no país, embora desmentida oficialmente, que passa pelo apoio em aliados locais. A presença das tropas ruandesas prende-se com o facto de ainda existirem no Congo 8.000 a 10.000 rebeldes Hutus (reagrupados nas Forças Democráticas de Libertação do Ruanda, FDLR) que têm ligações com o genocídio de 1994 (ou, na sua maior parte, trata-se de membros que foram recrutados, após os massacres, nos campos de refugiados do leste do Congo e da Tanzânia). Embora não tenham capacidade para constituir uma ameaça para o Ruanda, as FDLR dão a Kigali a justificação para uma interferência continuada no Congo. A deslocação dos Ruandeses e seus aliados locais para o Kivu norte e sul promete complicar ainda mais o xadrez interno do conflito³⁰.

O esforço militar destes dois países no Congo tem vindo a ser financiado pela exploração dos recursos naturais do país, principalmente os diamantes. O leque de grupos envolvido no conflito do Ituri é caleidoscópico, com diferentes e cambiantes graus de ligações ao conflito regional. Aparte os governos do Congo, Ruanda e Uganda, mais de uma dezena de milícias de base étnica disputam o controlo pelos recursos e poder em Ituri. O conflito tem aprofundado o fosso entre os grupos étnicos dominantes: os Lendu e os Hema. A competição entre estes grupos data dos tempos coloniais e foi explorada

29 Ståle Ulriksen, A Central African Web of Wars: The Conflicts in the DR Congo, Training for Peace report, Oslo, NUPI, 2004.

30 V. ICG, The Congo: Solving the FDLR Problem Once and for All, Africa Briefing nº 25, Nairobi/Brussels, 12 de Maio de 2005, pp. 1-4.

por Mobutu. As milícias não são unidades militares disciplinadas, mas são majoritariamente compostas por elementos jovens e por crianças. Os contingentes dos vários países envolvidos na RDC, estabelecem alternativamente alianças voláteis com as várias milícias locais, o que serve para exacerbar o panorama das rivalidades inter-étnicas. As atrocidades cometidas no âmbito deste conflito são inumeráveis e indescritíveis³¹. Entre 1999 e 2005, foram violadas mais de 400.000 mulheres só na província de Ituri³².

Os conflitos na África Ocidental têm igualmente uma marcada dimensão sub-regional. A Guiné-Bissau insere-se no ciclo de desestabilização que engoliu a África Ocidental após o início da guerra civil na Libéria em 1991. O actual ciclo de instabilidade data de 1998 e começou com uma rebelião no seio das forças armadas que estava relacionada com o conflito interno de Casamance no vizinho Senegal. Em Fevereiro de 1998, o CEMFA Ansumane Mané foi demitido por estar alegadamente envolvido no tráfico de armas para os separatistas de Casamance. As tropas da Guiné e do Senegal acorreram em apoio do governo do Presidente Nino Vieira, enquanto que o Movimento das Forças Democráticas de Casamance se colocou ao lado dos revoltosos.

É fundamental compreender que os conflitos da actualidade não são o resultado exclusivo da competição política e de políticas de poder: derivam das crescentes disparidades de riqueza, de fenómenos de injustiça social, crescimento populacional e degradação ambiental que provocam descontentamento social e desencadeiam fenómenos de violência generalizada. As questões da paz e da segurança, na actual ordem internacional, são hoje mais complexas e não podem ser vistas utilizando as lentes tradicionais da segurança nacional. A prevenção dos conflitos exige políticas direccionadas para o reforço do tecido social e para a melhoria da governação das sociedades. Uma vez que as fontes dos conflitos não residem em manifestações essencialmente militares, as políticas tradicionais de segurança não constituem a abordagem adequada (ou exclusiva) para endereçar os problemas. Da mesma forma, soluções puramente militares têm um alcance limitado ou paliativo.

Os conflitos étnicos são outra das tendências da actualidade: o aumento significativo de conflitos de matriz etnopolítica deu-se a partir de finais da década de 80, sendo a continuação de uma tendência que se manifesta desde os anos 60. O fim da Guerra Fria desencadeou uma onda de conflitos tribais e étnicos que tinham estado reprimidos e que levaram à desagregação de alguns estados (caso da URSS, Jugoslávia, Afeganistão

31 V. os relatórios do International Crisis Group em <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1174&l=1>.

32 ICG, *The Congo's Transition*, p. 1.

e Etiópia) e noutros, ao dilaceramento do seu tecido social. Estas lutas tiveram um impacto devastador nos chamados “failed states”: os “estados falhados”. Os conflitos étnicos assumirão cada vez mais uma matriz religiosa ou/e civilizacional (facto que não é novo na história), o que pode tornar mais complexa a sua resolução.

O aumento de conflitos étnicos tem lugar em estados fracos e subdesenvolvidos, principalmente na África a sul do Saara. É aquilo que na terminologia anglo-saxónica se tem vindo a designar como “failed states”. O fenómeno dos estados com pouca viabilidade é acentuado pelas dinâmicas do nacionalismo, por um lado, e da globalização, por outro. O nacionalismo contribui para a desagregação de estados, especialmente aqueles governados de forma repressiva e autoritária. A globalização pode, por sua vez, acentuar a decadência económica das nações e conduzir a uma crise de governabilidade.

Os “failed states” são países problemáticos que não funcionam de todo, ou que vão funcionando mal. Têm governos fracos, sociedades com pouca coesão, não conseguem competir na economia mundial e são vulneráveis a desordens internas.

O que é de salientar é que, nesta era em que vivemos, certas ameaças transnacionais como o terrorismo, crime organizado e a proliferação armamentista têm grandes probabilidades de se conjugar, constituindo ameaças de uma dimensão inaudita. A “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança” (Dezembro de 2003) chama a atenção para o perigo que a congregação destas ameaças representa.

A Estratégia afirma que os conflitos conduzem “ao extremismo, ao terrorismo e ao fracasso dos Estados e oferecem, além disso, oportunidades à criminalidade organizada”³³. Todas estas ameaças estão interrelacionadas e alimentam-se mutuamente uma vez que as “...actividades criminosas estão muitas vezes associadas a Estados fracos ou enfraquecidos”³⁴. Os conflitos corroem os estados por dentro, fazendo deles presa fácil do crime organizado e do terrorismo (como que um fenómeno de parasitismo). Por sua vez, os estados inseguros, inseridos num contexto de rivalidades regionais, podem procurar alcançar a superioridade sobre os seus vizinhos recorrendo às armas de destruição massiva.

A combinação de fronteiras permeáveis e instituições frágeis torna os estados fracos particularmente vulneráveis. Embora o objectivo das organizações criminais não seja

33 Ten.-Cor. Eric D. Stevens, “Asymmetric Warfare: New Networks against Network Terrorism”, Canadian Forces College, AMSC 5, Outubro de 2002, p. 4.

34 Conselho Europeu, “Uma Europa segura num mundo melhor: estratégia europeia em matéria de segurança”, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003, p. 4.

o derrube dos governos, eles neutralizam certas instituições fundamentais como os tribunais, a polícia e mesmo os militares de forma a operarem livremente. O controlo de regiões inteiras em certos países está hoje nas mãos de barões da droga (caso da Colômbia e do próprio Afeganistão). Na Colômbia, a guerrilha mantém-se em operação graças às suas ligações com o crime organizado. No Afeganistão, a produção do ópio era o único recurso de monta do estado Taliban, ao mesmo tempo que engrossava os proventos da al-Qaeda.

Os conflitos prolongados criam o terreno ideal para o crime organizado e a corrupção, principalmente porque destroem as estruturas políticas e cívicas. Quando o estado perde os seus mecanismos de controlo, como a polícia e as instituições fiscais, estão criadas as condições para que os gangs criminosos criem as suas redes informais. Estes gangs, que continuam a proliferar na Bósnia no período pós-Dayton, geralmente são compostos por antigos senhores da guerra e criminosos. Alguns, que conquistaram popularidade junto de alguns sectores da população durante o conflito, continuam a usufruir da protecção desta. São essas redes criminosas estabelecidas durante a guerra, que fizeram da Bósnia um território onde prospera o crime organizado e actividades ilícitas de todo o tipo³⁵.

No caso de África, “os lucros obtidos com o comércio de pedras preciosas, madeiras e armas ligeiras servem para alimentar conflitos ... Todas estas actividades abalam o primado do Direito e a própria ordem social. Em casos extremos, a criminalidade organizada pode mesmo dominar o Estado”³⁶. Mais uma vez, o caso dos Balcãs é ilustrativo: “90% da heroína presente na Europa provém do cultivo de papoila no Afeganistão... Na sua maior parte, a heroína é distribuída através de redes criminosas dos Balcãs, as quais são igualmente responsáveis por cerca de 200.000 dos 700.000 casos de tráfico sexual de mulheres em todo o mundo”³⁷.

Os “estados falhados” são também o alvo favorito dos grupos terroristas, como a al-Qaeda. Efectivamente, os “estados falhados” são o equivalente, para as redes de terrorismo global, da sede de uma multinacional, fornecendo instalações ou ‘nós’ estáveis, onde situar fábricas, instalações de treino e armazéns”³⁸. Na era pré al-Qaeda, os terroristas

35 Espen B. Eide, “Conflict Entrepreneurship: On the ‘Art’ of Waging Civil War”, in Anthony McDermott (ed.), *Humanitarian Force*, Oslo, PRIO report 4/97, 1997, pp. 41-70.

36 Id., p. 5.

37 Ibid.

38 V. Ray Takeyh e Nikolas K. Gvosdev, “Do Terrorist Networks Need a Home?”, *The Washington Quarterly*, Verão de 2002 (em http://www.cfr.org/pub7348/ray_takeyh_nikolas_k_gvosdev/do_terrorist_networks_need_a_home.php).

tinham necessidade de uma série de casas seguras em locais dispersos para planejar as operações e para se esconderem das autoridades. Hoje, os “estados falhados” oferecem aos terroristas um território quase ilimitado onde os terroristas podem acomodar campos de treino, depósitos de armas e centros de comunicações.

Onde a autoridade central se desagregou, é onde os terroristas encontram melhores condições para conduzir as suas operações sem o risco de interferências externas. Os terroristas não ambicionam assumir o poder nos estados parasitados: pretendem apenas ter a possibilidade de operar sem a interferência do estado e da sociedade local e fugir ao controlo da sociedade internacional. O Afeganistão é o exemplo mais acabado de um estado falhado parasitado por um movimento terrorista. Tornou-se campo de treino, de formação de quadros para a *jihad* e de refúgio enquanto a al-Qaeda estendia impunemente a sua teia terrorista pelo mundo. Entre 1994 e 1996, o Sudão (um estado que funciona com base numa ditadura islâmica) tinha dado refúgio a bin Laden, estabelecendo com ele uma relação simbiótica.

O controlo sobre zonas dos “estados falhados” permite aos terroristas montar a sua infra-estrutura operativa, mas também fazer investimentos de forma a gerar fundos para as suas operações. Os “estados falhados” permitem aos terroristas e aos grupos do crime organizado dedicar-se ao contrabando (tráfico de seres humanos, armas e narcóticos na Bósnia, Albânia e Kosovo) e à produção e exportação de droga (al-Qaeda no Afeganistão e grupos de guerrilha na Colômbia). A falta de eficiência e de autoridade nos “estados falhados” põe à disposição dos terroristas uma massa de descontentes que são facilmente recrutáveis pelos terroristas.

Por regra, os terroristas apoderam-se do estado enfraquecido celebrando um “pacto Faustiano” com as autoridades: oferecem ao estado serviços, compensações financeiras ou materiais de que este precisa desesperadamente num contexto de conflito. O Afeganistão tinha sido destruído por uma década de luta contra a URSS e de alguns anos de lutas entre movimentos rivais de *mujahideen*. Em meados da década de 90, o grupo de Osama bin Laden foi acolhido pelo governo taliban: em troca de um refúgio seguro, a al-Qaeda pôs ao serviço dos Taliban a fortuna financeira do milionário saudita.

Tal como os conflitos regionais, os “estados falhados” têm uma tendência elevada para propagar o padrão de estabilização para as áreas adjacentes. Na Jugoslávia, a guerra estendeu-se da Croácia à Bósnia e da Bósnia ao Kosovo. Em 2001, só a pronta intervenção da NATO/UE e OSCE é que evitou que a Macedónia tivesse o mesmo destino. Desde essa altura que a estabilidade do país é mantida graças ao contributo militar da NATO e da UE.

É interessante verificar como o destino dos “estados falhados” parece estar interligado de outras formas: Afeganistão, Bósnia, Kosovo, Chechénia, Sudão e Somália são etapas no percurso obrigatório do *jihadista* militante. São nós na cadeia da estratégia da al-Qaeda de disseminação da *jihad* à escala global.

Por sua vez, o terrorismo tornou-se parte do paradigma de guerra, como estratégia assimétrica e substituto dos ataques convencionais. O terrorismo deixou de ser uma actividade marginal para se tornar numa forma moderna de guerra, como o demonstram a violência terrorista no Iraque e na Chechénia. O terrorismo ultrapassou, especialmente desde o 11 de Setembro, todas as barreiras possíveis e esperáveis e fez tábua rasa das considerações morais que tradicionalmente limitavam a actividade destrutiva dos terroristas.

A Estratégia Europeia afirma que a proliferação de conflitos e as rivalidades pelo poder podem levar os estados a reforçar a sua segurança com base na aquisição e desenvolvimento de armas de destruição massiva. Se isso pode ser verdade para alguns estados (Irão e Coreia do Norte sobretudo), nos CFIs a que se tem assistido, da Jugoslávia ao Congo, as armas de preferência são armas de pequeno calibre e relativamente pouco sofisticadas. Armas como as AK-47 (que pode chegar a custar apenas USD\$6) e as M-16 tornam possível a pequenos grupos causar grande destruição, além de semear o terror entre a população civil³⁹. Endereçar o problema da conflitualidade internacional passa por pôr fim ao tráfico ilícito privado de armas. No relatório *The Cause of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Kofi Annan alertou para o papel dos traficantes de armas no fomento dos conflitos e para a necessidade de os identificar. Apelou ainda aos países exportadores de armamento que restrinjam as suas exportações, especialmente para as zonas de conflitos e tensão em África⁴⁰.

A guerra deixou de ser o fenómeno caracterizado, à luz das definições clássicas, como “hostilidade aberta entre exércitos de estados”. Em 1999, dois coronéis chineses escreveram um livro intitulado *Unrestricted Warfare* (“guerra sem limites”). Nele, os autores definiram um novo fenómeno de guerra que “transcende todas as fronteiras e limites... usando todos os meios, inclusive a força e não armada, militar e não militar, letal e não letal para obrigar o inimigo a aceitar os nossos interesses”⁴¹. John Keegan, o famoso historiador da guerra, avança com a ideia que “a grande missão de desarmar

39 Carnegie Endowment, *Against Complacency*.

40 Secretary-General, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, relatório do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança, S/1998/318, 13 de Abril de 1998.

41 Cit. in Parag Khanna, “Terrorism as War”, *Policy Review* (http://www.policyreview.org/oct03/khanna_print.html).

tribos, seitas, senhores da guerra e criminosos - o principal feito dos monarcas do século XVII e dos impérios no século XIX - ameaça tornar-se de novo uma necessidade. Nem todos os estabelecimentos militares possuem a capacidade, equipamento e implacabilidade cultural necessária para a tarefa⁴². Efectivamente, a mutação dos conflitos, na direcção de fenómenos do tipo barbárie, tenderá a arrastar o mester militar para os limites do não-convencional.

42 Ibid.