

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 5 | edição nº 1 | 2016

*Resenha: The trouble with the Congo: local
violence and the failure of international
peacebuilding*

Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhamá

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

Resenha: The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding

Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhama¹

Resenha da obra:

AUTESSERRE, Séverine. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. New York. Cambridge University Press, First published, 2010.

Séverine Autesserre é professora de Ciência Política em Barnard College e Columbia University, especializada em estudo de Relações Internacionais e Estudos Africanos. O foco da sua pesquisa é: guerra civil, peacebuilding (construção da paz), ajuda humanitária e política africana. Tem trabalhado também com a agência de Desenvolvimento e Humanitário no Afeganistão, Congo (República Democrática do Congo), Índia, Kosovo e Nicarágua. Além disso, tem publicação de artigos e livros com várias premiações e menções honrosas. Dentre os seus principais trabalhos destaca-se *The trouble with the Congo*, que ganhou em 2012 o prêmio *Grawemeyer Award for Ideas Improving World Order*, e, em 2011, *Chadwick alger prize*. Foi apresentado pela *International Studies Association* como melhor livro sobre organizações internacionais e multilateralismo.

A pesquisa da autora tem focado no processo de construção da paz e resolução de conflitos, realçando a importância da participação de elementos da sociedade local em todo processo. A obra *The trouble with the Congo*, publicada em 2010, é resultado do trabalho de campo feito no leste do Congo desde 2001, abordando uma nova perspectiva, quiçá um desafio, para o processo de construção da paz internacional numa situação de pós conflito, mostrando a importância da participação do povo congolês. O trabalho é de caráter qualitativo baseado em mais de 330 entrevistas feitas com pessoas locais, com construtores da paz Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (MONUC), estudiosos do Congo e diplomatas. Além das entrevistas, baseou-se também em literatura de relações internacionais que retratam a resolução de conflitos e guerras civis.

¹ Formado em Relações Internacionais com ênfase em Comércio Exterior pela Universidade de Ribeirão Preto em 2014. Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisa na área de Paz e Segurança Internacional com ênfase em operações na região dos Grandes Lagos africanos. E-mail de contato: laurindopr@gmail.com

A sua pesquisa começa com a pergunta: “*por que os construtores da paz internacional conseguem impor a paz só a nível nacional e internacional, e não no nível subnacional?*” A partir dessa questão a autora apresenta vários fatos concernentes ao processo de construção da paz em situação pós conflito no Congo, apresenta também um levantamento histórico do país, principalmente nos finais dos anos 1990 e princípio dos anos 2000, que para ela apresentam momentos importantes para entendimento do conflito e que podem ajudar a resolvê-lo.

A obra é dividida seis capítulos e de modo geral, busca compreender porque os diplomatas, membros das Nações Unidas e de organizações não governamentais falham continuamente em considerar as dinâmicas locais, deixando à margem alguns conflitos internos importantes, por exemplo, aqueles localizados na região leste do país. Autesserre defende que há falhas nas estratégias de atuação das intervenções internacionais, por não agirem na origem dos conflitos cujas características são locais, ou seja, há necessidade de se compreender a composição da sociedade local, desde a sua formação, seja antes, durante e depois o processo de colonização. O foco do livro está na importância da participação da população na construção da paz no Congo, e mostra as dificuldades que os agentes internacionais enfrentaram no país durante o processo de transição especificamente.

O primeiro capítulo, intitulado “*The peacebuilding world*”, é de caráter introdutório. É apresentado um panorama que mostra a violência presente no Congo, o processo de construção da paz no país e no mundo pós-Guerra Fria, realçando o documento *Uma Agenda para a Paz*. São apresentadas também algumas informações sobre as províncias do leste do Congo (Kivu do Norte e do Sul, Norte de Katanga e no Ituri) tais como: a imigração, mortes, raptos, violência sexual, envolvimento de grupos estrangeiros nos conflitos, missões extra-ONU (União Européia, doadores internacionais e ONGs), “Estima-se que milhões de congolezes são deslocados internos, e mais de 360.000 como refugiados em países vizinhos” (p. 04). Algumas pessoas tentam voltar as suas zonas de origem, porém, sem sucesso caem nas mãos de grupos rebeldes, e no caso de mulheres sofrem violência sexual e as crianças são incorporadas no grupo, ou seja, se tornam criança soldado.

A autora reforça que a construção da paz e a segurança em nível internacional não se devem restringir à negociação ou acordos de paz, pois, muitos países voltam à violência em poucos anos após tais acordos. O modelo liberal de construção da paz, cujo foco é em nível nacional e regional, carece de metodologias e estratégias mais eficientes e de maior

entendimento das dinâmicas internas, uma vez que as violências partem do nível local para o internacional. Este modelo é baseado no discurso da “*dominant internacional peacebuilding culture*” que ignora os conflitos em nível micro ou local e que a resolução deve ser *top down* (de cima para baixo) e não *bottom up* (de baixo para cima), argumentando que a continuidade dos conflitos no Congo é devido a falta de autoridade do Estado. E por focar simplesmente no nível macro, tem falhado na construção de uma paz sustentável e duradoura, pois, o problema do Congo é de caráter local, por conta da sua formação histórica e diversidade étnica.

Autesserre apresenta a eleição como extensão do modelo de paz liberal que vigora nos países em situação de pós conflito, ou seja, um país democrático é aquele que cria o seu governo por meio de eleições livres e justas. A autora afirma que a população congoleza não apresenta condições estruturais, psicológicas, emocionais e sociais para uma escolha consciente de um governante, por conta do contexto que ela se encontra.

O capítulo dois, “*A top-down problem*”, foca no discurso da *dominant internacional peacebuilding culture* e as dificuldades que o modelo *top-down* enfrenta na resolução dos problemas em nível local, por estar concentrado nos conflitos em nível macro. Este modelo apresenta o país isento do conflito, contudo, a região leste permanece mergulhada em violência intensa, levando o país a ser considerado, pela autora, como inerente à violência. O segundo capítulo apresenta abordagem *top down* utilizada para construção da paz no Congo desde os meados dos anos 1990 mostrando como esse método não tem funcionado no país. Autesserre faz uma breve introdução histórica da formação da sociedade congoleza de modo a entender a origem dos conflitos entre os grupos étnicos internos e externos, principalmente o processo migratório com países vizinhos (conflito regional), para a compreensão da origem das rivalidades locais contrariando o discurso *top down*. Conclui dizendo que dentre os principais motivos das guerras entre os grupos étnicos destacam-se a luta pela terra, a questão da nacionalidade congoleza aos imigrantes e a exploração ilegal de recursos naturais, assim como a luta pelo poder político, elementos descartados pelo discurso *top down* que levam o fracasso das operações de paz.

No terceiro capítulo, intitulado “*A top-down solution*”, o modelo liberal de resolução de conflitos é analisada com base no discurso de que a realização de eleições são as chaves para o sucesso da construção da paz sustentável e duradoura para os construtores da política internacional. Este modelo de construção da paz defende “a veneração das eleições, e a vista da ajuda humanitária e desenvolvimento como uma solução ideal para

conflitos locais” (p. 85) que tem sido levado na maioria das missões de *peacebuilding* da ONU como o pano de fundo. Autesserre apresenta quatro elementos centrais da *dominant international peacebuilding culture* na construção da paz no Congo: a ONU e os diplomatas envolvidos tem focado sobre os domínios regionais e nacionais, a crença de que estratégias específicas são apropriadas para ambientes de "pós-conflito", a veneração das eleições e o olhar a ajuda humanitária e o desenvolvimento como solução ideal para o conflito local. Estes argumentos criado em 2002 passaram a vigorar as operações de paz da ONU na resolução de conflitos. Neste caso, de acordo com a autora, a eleição passa a ser parte indispensável no processo de construção da paz internacional, e, se torna a solução dos problemas para o Congo em situação de pós conflito, mesmo que o país não esteja preparado “resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre o Congo entre setembro de 2005 e setembro de 2006 sublinharam a importância das eleições como fundamento da paz e estabilidade” (p. 107). A crítica de Autesserre é de que as eleições deveriam ser arranjadas primeiramente em nível nacional, com a participação das partes em conflitos, argumentando que os atores internacionais sabiam que o país precisava de pré-requisitos² para a realização das eleições. A MONUC³, missão presente no período da transição, tinha como objetivos estabelecer a paz estável e sustentável através de eleições livres e justas, e não na construção da paz. Realizaram-se as eleições, porém, os conflitos se mantiveram fortes na região leste do país e a crise continuou de maneira incontrolada, chamando atenção para aumento de problemas humanitários no país, causando intensa preocupação à comunidade internacional sobre a necessidade de reconciliação no âmbito regional, levando a MONUC a introduzir novos programas com destaque ao DDRR (Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reintegração e Reassentamento), obstáculos financeiros (gastos com as eleições), logísticos e políticos são demonstrações de como as eleições não teriam sucessos esperados.

O capítulo quatro “*A bottom-up story*” ilustra os problemas locais para explicar as falhas das estratégias da intervenção internacional no Congo, e porque de os conflitos persistirem durante e depois do período de transição. Segundo Autesserre, para entender a persistência da violência é indispensável olhar as interações da comunidade local⁴ e de lá

² Reforma do setor de segurança, desarmamento, desmobilização e reintegração de congoleses e combatentes estrangeiros, criação de um Estado com poder legítimo, força da polícia bem como questões logísticas (falta de infraestruturas).

³ Missão das Nações Unidas no Congo

⁴ A autora usa o termo “agenda local” para se referir as interações que ocorrem na sociedade congoleza cuja repercussão atinge os níveis nacionais e regionais produzindo violência interna e originando a

darem os primeiros passos para resolução dos conflitos. As causas dos conflitos no Congo ao longo do século XX eram baseadas em rivalidades de terra, recursos naturais e poder progressivo, sobretudo com a chegada dos imigrantes vindo do Rwanda e Uganda, seja durante a colonização (divisão de poderes entre as tribos locais e os imigrantes), assim como no pós-colonização (no regime do ex-presidente e ditador do país Mobutu, com a política de nacionalização de terras), causando crise de identidade local e de direito à nacionalidade congoleza. A terra como base de riqueza, luta pela identidade congoleza e segurança dos recursos estiveram na origem e formação dos primeiros grupos rebeldes e milícias, e, as rivalidades foram se expandindo em nível nacional e regional, e internacional.

A expansão do conflito local para o nacional e regional envolveu vários atores estatais (países adjacentes) nos conflitos que apoiaram as milícias (Mai Mai, FDRL, RCD-G, M-23, dentre outras) fortalecendo assim a permanência dos conflitos. Contudo, a origem dos conflitos sempre foi de baixo para cima (*bottom up*) e atingiram o nível nacional (Kivu norte e sul, Katanga e Ituri) e regional paulatinamente. Para Autesserre, no entanto, os fatores em nível micro ou *bottom up* sempre se mostraram mais relevantes do que os de níveis nacionais e regionais, por serem o advento dos conflitos principalmente na região leste.

O quinto capítulo, “*The defeat of bottom-up solutions*”, apresenta como os conflitos locais são considerados menos importantes do que os nacionais e regionais na visão dos construtores da paz internacional. Os argumentos dos construtores da paz são insuficientes porque estes não atuam nos locais dos conflitos, mas sim, nas capitais dos países, o que lhes impossibilita de criarem estratégias para resolução de conflitos locais. Autesserre argumenta que, comparando com outros países que passaram pela mesma situação, a guerra civil do Congo teve pouca atenção das Organizações Internacionais em termos de ajuda e os interesses das elites também dificultaram na resolução dos conflitos devido a preocupação da criação de uma autoridade política não resolução local. A autora reapresenta algumas medidas que poderiam ser utilizadas e que ajudariam na resolução ou minimização dos conflitos olhando o contexto local: a implementação de uma nova legislação sobre a terra, pressionar o governo a partir da participação dos representantes ou chefes das comunidades locais, doadores internacionais presentes no país seriam os

interação entre o *top down* e o *bottom up*. (O *top down* teve forte influência na década de 1990 e o *bottom up*, no período de transição).

facilitadores da reforma da estratégia *top down* tornando possível o *bottom up*, melhorar ou fornecer estruturas locais, dentre outros.

O papel de algumas ONGs que atuavam no período da transição é de grande relevância por terem contestado em muitos momentos a *dominant internacional peacebuilding culture* sobre as causas da violência e do papel dos construtores da paz internacional. Os projetos dessas ONGs tiveram sucesso em muitos locais em conflitos, devido o seu caráter neutro e limitado de apenas poderem atuar com ajudas humanitárias em áreas mais isoladas. A autora apresenta o descontentamento por parte de alguns chefes da missão com a estratégia *top down*, reconhecendo a necessidade de mudança de estratégia, porém, não poderiam contrariar a burocracia da missão (MONUC). Destaca-se também o apoio, financeiro e com recursos humanos, dado por algumas embaixadas e países na resolução de conflitos. A autora critica argumentando que não faltam agências no âmbito da ONU para programar a estratégia *bottom up*, mas sim, falta interesse na resolução dos conflitos no país. Como exemplo, são os cinco eventos chocantes que ocorreram durante a transição nas províncias do leste, mas isso não mudou a estrutura burocrática da ONU sobre a resolução de conflitos locais, ou seja, os conflitos no Congo nunca foram vistos como ameaça à paz e à segurança internacional, o que contraria os princípios da carta da ONU (Capítulos VI e VII da carta).

No último capítulo da obra, “*Beyond the Congo*”, a autora tenta concluir partindo da questão: *Por que a intervenção internacional falha em ajudar o Congo a realizar uma paz e segurança duradoura?* A resposta de Autesserre parte do entendimento das rivalidades sobre a terra, exploração ilegal de recursos naturais (mineiros principalmente) e poder político. Apesar da realização das eleições presidenciais em 2006, que aos olhos da ONU foi um progresso considerável, não foi possível sentir os efeitos das eleições, visto que, em 2008 o país voltou à guerra. Tal processo evidenciou com a renovação da missão de paz por parte do Conselho de Segurança, aumentando o contingente de tropas.

Para Autesserre, as intervenções internacionais no Congo basearam-se em dois elementos principais: eleições e flexibilização de tensões a nível macro, o que levou ao fracasso da construção da paz e democracia. Outros aspectos como: a predominância do discurso dominante de que os conflitos são inerentes ao Congo, atuação no nível macro, descontentamento da população local, a não inclusão das violências locais na missão de paz (MONUC), por não olharem os países que tiveram sucesso com o método *bottom up* como exemplo, por verem nas eleições como chave do sucesso em situação de pós conflito

(modelo de paz liberal), no entendimento do conflito como um ciclo vicioso no país e outros estiveram no fracasso da construção da paz.

A autora contribui bastante com o seu livro sugerindo que se crie um departamento especializado para resolução de conflitos locais com especialistas capazes de darem respostas a esses conflitos e que trabalhem com os atores locais no fornecimento de sugestões e realizações de projetos específicos, realçando a importância do estudo etnográfico da sociedade.

De maneira geral, a obra mostra que há a necessidade de revisão do modelo de construção da paz liberal, para que se busque resolução de conflitos partindo de baixo para cima (*bottom up*), e não somente de cima para baixo (*top down*) no sentido de que a integração de ambas as estratégias estejam na solução dos conflitos. A participação da comunidade local que vive e conhece a história do país e sabe o real surgimento dos conflitos é indispensável neste processo, mas, reconhece a importância e o papel do processo de intervenção da paz internacional: “Interrupções nos processos de paz, muitas vezes têm consequências catastróficas, como no Afeganistão, em 1992, no Ruanda, em 1994, Serra Leoa em 1996, Israel e Palestina em 2000, Sri Lanka em 2005, e em Darfur, em 2006” (p. 271).

A leitura do livro é recomendável, para a melhor compreensão dessa nova abordagem sobre o processo de resolução de conflitos locais no âmbito das intervenções de paz internacionais. Com intuito de perceber a necessidade de aplicação de novos métodos de atuação por parte dos agentes construtores da paz, sejam eles os diplomáticos, agentes da missão presentes em campo, as ONGs e as comunidades locais, em que todos contribuiriam para a construção da paz. A obra apresenta desafios para o Departamento de Operações de Paz da ONU e dos órgãos competentes a olharem de maneira diferente os conflitos através de estudo de campo, histórico-cultural e social do país em que a missão se faz presente. É certo que essa nova abordagem passará por vários julgamentos por parte dos analistas de política internacional, porém, como afirma a autora, é indispensável que um estudo minucioso seja feito, para que efetivamente aconteça a resolução de conflitos locais, atendendo os princípios presentes na carta da ONU.