

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Táise Flores Levy

**REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E RESOLUÇÃO DE  
CONFLITOS: ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS DA REPÚBLICA  
DEMOCRÁTICA DO CONGO E DA SERRA LEOA**

Santa Maria, RS  
2020

**Táise Flores Levy**

**REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:  
ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO  
CONGO E DA SERRA LEOA**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS  
2020

**Táise Flores Levy**

**REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS:  
ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO  
CONGO E DA SERRA LEOA**

Monografia apresentada ao curso de Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

**Aprovado em 21 de setembro de 2020:**

---

**Igor Castellano da Silva, Dr., UFSM**  
(Presidente/Orientador)

---

**Júlio César Cossio Rodriguez, Dr., UFSM**

---

**Kamilla Raquel Rizzi, Dra., UNIPAMPA**

Santa Maria, RS  
2020

## DEDICATÓRIA

*Aos meus pais e meus avós, Andrea, André, Lenir, Flávia, Geneci e Sérgio, que são fonte de inspiração para mim, e que com seus esforços fizeram a minha vida mais fácil.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, pelos ensinamentos, apoio e incentivos durante toda a minha jornada, não apenas acadêmica, mas de vida. Agradeço à toda minha família, por torcerem por mim e estarem comigo nos momentos bons e ruins. Às minhas irmãs, Júlia e Manuela, pela companhia e compreensão quando eu estive ausente.

Agradeço ao meu orientador e professor Igor Castellano, por toda a ajuda com esta pesquisa e pela ajuda com a escolha do tema. Obrigada por ter sido um modelo de professor, por toda a paciência e palavras amigas em momentos difíceis durante a elaboração deste trabalho. Agradeço, também, a todos os professores e professoras do curso de relações internacionais da UFSM, com quem muito aprendi durante a graduação.

Agradeço ao meu namorado e companheiro durante toda a trajetória da graduação. Estando perto ou longe, você sempre se fez presente e escutou com carinho não apenas todos os meus sonhos, mas todos os medos e angústias. Diulio, sem você tudo teria sido infinitamente mais difícil.

Agradeço aos meus amigos da faculdade: Felipe, Vitória, Brenda, Kauê, Alisson e Bruna por todas as conversas, risadas e momentos juntos. Obrigada também às minhas amigas e aos amigos da vida, que me inspiram e me ajudam nas dificuldades. Agradeço especialmente à Gabi e à Lari, que mesmo longe sempre estão comigo.

À Universidade Federal de Santa Maria, obrigada por todas as oportunidades proporcionadas. Enfim, agradeço a todas as pessoas que estiveram comigo e me ajudaram de alguma forma, seja pessoalmente ou em pensamento, vocês foram muito importantes nessa jornada e eu sou muito grata a todos vocês.

## RESUMO

### **REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E DA SERRA LEOA**

AUTORA: Taíse Flores Levy

ORIENTADOR: Igor Castellano da Silva

Os Estados do Terceiro Mundo, e principalmente da África, são os que mais sofrem com conflitos violentos atualmente. Tendo em vista ajudar na resolução destes conflitos, já foram realizadas reformas do setor de segurança em diversos países, contudo, nem todas são bem sucedidas. O presente trabalho busca uma maior compreensão da relação entre reforma do setor de segurança (RSS) e resolução de conflitos, a partir do estudo de um caso de fracasso e de um caso de sucesso de RSS: Serra Leoa e República Democrática do Congo. O objetivo geral da pesquisa é explicar o que leva ao sucesso das reformas do setor de segurança nos Estados africanos que experienciaram guerras mistas, a partir dos casos supracitados. Para isso, considera-se o sucesso em dois níveis, sendo o primeiro a resolução dos conflitos violentos, e o segundo, a melhora da segurança da população. A hipótese adotada é que as RSS em Estados que vivenciaram guerras mistas são mais bem sucedidas no primeiro nível quando abarcam o setor de defesa e obtém êxito em aumentar as capacidades e a integração das forças armadas; e no segundo nível, quando são, além disso, amplas, envolvendo vários setores importantes para a segurança, de forma coesa. O trabalho é um estudo qualitativo e faz uso do método de abordagem hipotético-dedutivo. Foi adotado o método de procedimento histórico-comparativo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Reforma do Setor de Segurança. Resolução de Conflitos. República Democrática do Congo. Serra Leoa.

## **ABSTRACT**

### **SECURITY SECTOR REFORM AND CONFLICT RESOLUTION: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CASES OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO AND SIERRA LEONE**

AUTHOR: Taíse Flores Levy

ADVISOR: Igor Castellano da Silva

The Third World states, especially in Africa, are the ones that suffer the most with violent conflicts today. In order to help resolve these conflicts, security sector reforms have already been carried out in several countries, however, they were not all successful. This paper seeks a greater understanding of the relationship between security sector reform (RSS) and conflict resolution, based on the study of a case of failure and a case of RSS success: Sierra Leone and the Democratic Republic of Congo. The overall objective of the research is to explain what leads to the success of security sector reforms in African states that have experienced mixed wars, based on the aforementioned cases. To this end, success is considered at two levels, the first being the resolution of violent conflicts, and the second, the improvement of the security of the population. The adopted hypothesis is that SSRs in states that have experienced mixed wars are most successful at the first level when they embrace the defense sector and they are successful in increasing the capabilities and integration of the armed forces; and at the second level, when they are, in addition, broad, involving several sectors important for security, in a cohesive way. The work is a qualitative study and makes use of the hypothetical-deductive approach method. The adopted method of procedure is the historical-comparative and the adopted research technique is the bibliographic and documentary review.

**Keywords:** Security Sector Reform. Conflict Resolution. Democratic Republic of Congo. Sierra Leone.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACPP	<i>Africa Conflict Prevention Pool</i>
ADF	<i>Allied Democratic Forces</i>
AFDL	<i>Aliance de Forces Democratiques pour la Libération du Congo-Zaire</i>
AFRC	<i>Armed Forces Revolutionary Council</i>
ALiR	<i>Armée pour la libération du Rwanda</i>
APC	<i>All People's Congress</i>
APR	<i>Armée Patriotique Rwandaise</i>
ASJP	<i>Access to Security and Justice Program</i>
CCSSP	<i>Commonwealth Community Safety and Security Project</i>
CDFs	<i>Civil Defence Forces</i>
CDS	<i>Chieff of Defence Staff</i>
CISU	<i>Central Intelligence and Security Unit</i>
CMC	Comissão Militar Conjunta
CMJ	Comitê Conjunto de Justiça
CNDP	<i>Congrès National pour la Défense du Peuple</i>
CONADER	Comissão Nacional de Desmobilização e Reinserção
CPDTF	<i>Commonwealth Police Development Task Force</i>
CPP	<i>Conflict Prevention Pool</i>
CSD	<i>Conseil Supérieur de la Défense</i>
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSRA	Comitê de Monitoramento da Reforma do Exército
CSRP	Comitê de Acompanhamento da Reforma da Polícia
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DFID	<i>Department for International Development</i>
DIC	Diálogo Intercongolês
ECOMOG	Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EDRP	<i>Emergency Demobilization and Reintegration Program</i>
EUPOL	<i>European Union Police Mission</i>
EUSEC	<i>EU Common Defence and Security Policy Mission</i>
FAC	Forças Armadas Congolesas



FAR	Forças Armadas Ruandesas
FARDC	Forças Armadas da República Democrática do Congo
FAZ	Forças Armadas do Zaire
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Office</i>
FDD	<i>Forces pour la Défense de la Démocratie</i>
FDLR	<i>Forces Democratiques de Liberation du Rwanda</i>
FIB	Brigada de Intervenção
FNI	<i>Front des Nationalistes et Intégrationnistes</i>
FNL	<i>Forces Nationales de Libération</i>
FPR	<i>Front Patriotique Rwandais</i>
FRPI	<i>Force des Resistance Patriotique d'Ituri</i>
GMRRR	Grupo de Reflexão Misto sobre a Reforma e Reorganização da Polícia Nacional Congoleza
GOSL	Governo da Serra Leoa
GSSP	Guarda Especial para a Segurança Presidencial
GTZ	Agência de Cooperação Técnica Alemã
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMATT	<i>International Military Advisory and Training Team</i>
ISAT	<i>International Security Advisory Team</i>
JSDP	<i>Justice Sector Development Programme</i>
LDP	<i>Law Development Project</i>
LRA	<i>Lord's Resistance Army</i>
M23	<i>Mouvement du 23-Mars</i>
MACP	<i>Military Aid to Civil Power</i>
MDRP	<i>Multi-Country Demobilization and Reintegration Program</i>
MLC	Movimento pela Libertação do Congo
MOD-UK	Ministério da Defesa do Reino Unido
MONUC	Missão da Organização das Nações Unidas no Congo na RDC
MONUSCO	Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na RDC
MRP	<i>Military Reintegration Programme</i>
NCDDR	Comissão Nacional de DDR
NPFL	<i>National Patriotic Front of Liberia</i>
NPRC	<i>National Provisional Rulling Council</i>

OECD-DAC	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIs	Organizações Internacionais
ONS	<i>Office of National Security</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PAG	Programa de Apoio à Governança
PAJ	Programa de Apoio à Justiça
PARJ	Programa de Apoio à Reforma da Justiça
PNC	<i>Police Nationale Congolaise</i>
PNDDR	Programa Nacional de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCD	<i>Rassemblement Congolais pour la Démocratie</i>
RCD-Goma	<i>Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma</i>
RCD-K/ML	<i>Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Kisangani/Mouvement de Libération</i>
RCD-N	<i>Rassemblement Congolais pour la Démocratie-National</i>
RDC	República Democrática do Congo
RDFG	<i>Rally of Democratic Forces of Guinea</i>
REJUSCO	Restauração da Justiça no Leste do Congo
RoL	<i>Rule of Law</i> – Estado de Direito
RSLAF	<i>Republic of Sierra Leone Armed Forces</i>
RSLMF	<i>Republic of Sierra Leone Military Force</i>
RSS	Reforma do Setor de Segurança
RUF	<i>Revolutionary United Front</i>
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SILSEP	<i>Sierra Leone Security Sector Reform Programme</i>
SLA	<i>Sierra Leone Army</i>
SLP	<i>Sierra Leone Police</i>
SLPP	<i>Sierra Leone People's Party</i>
SSAPR	<i>Security Sector Accountability and Police Reform</i>
SSD	<i>Special Security Division</i>
TDRP	<i>Transitional Demobilization and Reintegration Program</i>

UA	União Africana
EU	União Europeia
ULIMO	Movimento Unido de Libertação da Libéria para a Democracia
UNAMID	<i>United Nations - African Union Hybrid Operation In Darfur</i>
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas na Serra Leoa
UNCIVPOL	Polícia Civil das Nações Unidas
UN-DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIOSIL	<i>United Nations Integrated Office in Sierra Leone</i>
UNIPSIL	<i>United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone</i>
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNOMSIL	<i>United Nations Observer Mission in Sierra Leone</i>
UPC	<i>Union des Patriotes Congolais</i>
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WNBF	<i>West Nile Bank Front</i>
WSB	<i>West Side Boys</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>GUERRAS, PEACEBUILDING, STATEBUILDING E REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS</b> .....	20
2.1	GUERRAS PEACEBUILDING E STATEBUILDING NA ÁFRICA.....	20
2.2	REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: CONCEITOS E PRÁTICAS.....	28
2.3	CASOS ESCOLHIDOS PARA ESTA PESQUISA.....	35
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	36
<b>3</b>	<b>REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO</b> .....	37
3.1	PRIMEIRA GUERRA DO CONGO E SEGUNDA GUERRA DO CONGO.....	37
3.1.1	Combatentes e Interesses em Confronto.....	40
3.1.2	Eventos Mais Importantes.....	43
3.1.3	Forma de Resolução do Conflito.....	46
3.1.4	Dispositivos da Resolução do Conflito que Abordaram a RSS.....	47
3.2	CARACTERÍSTICAS DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO.....	48
3.2.1	Apoio e Financiamento.....	51
3.2.2	Planejamento e Coordenação das Reformas.....	53
3.2.3	Reforma das Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC)....	56
3.2.4	Integração de Ex-combatentes nas Forças Armadas.....	59
3.2.5	Escopo.....	62
3.3	SITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÓS-REFORMA.....	65
3.3.1	Situação Atual das Forças Armadas.....	70
3.3.2	Situação Atual das Forças Policiais.....	71
3.3.3	Situação atual do Sistema de Justiça.....	71
3.3.4	Conclusões Prévias.....	72
<b>4.</b>	<b>A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA SERRA LEOA</b> .....	74
4.1	GUERRA CIVIL NA SERRA LEOA.....	74
4.1.1	Combatentes e Interesses em Confronto.....	75
4.1.2	Eventos mais importantes.....	77
4.1.3	Forma de Resolução do Conflito.....	78
4.1.4	Dispositivos da Resolução do Conflito que Abordam a RSS.....	79
4.2	CARACTERÍSTICAS DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA SERRA LEOA.....	80
4.2.1	Apoio e Financiamento.....	81
4.2.2	Planejamento e Coordenação das Reformas.....	82
4.2.3	Reforma das Forças Armadas da Serra Leoa (RSLAF) .....	83
4.2.4	Integração de Ex-combatentes nas Forças Armadas.....	85
4.2.5	Escopo .....	85
4.3	SITUAÇÃO DE SEGURANÇA PÓS-REFORMA.....	87
4.3.1	Situação Atual das Forças Armadas.....	89
4.3.2	Situação Atual das Forças Policiais.....	90
4.3.3	Situação Atual do Sistema de Justiça.....	91
4.3.4	Conclusões Prévias.....	91
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	93
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	101

## 1. INTRODUÇÃO

No final do século XX e no século XXI as guerras interestatais têm diminuído em quantidade, enquanto que guerras intraestatais e guerras mistas tem se tornado predominantes. De acordo com Charles T. Call (2008), em 2008, noventa e cinco por cento dos conflitos armados no mundo eram guerras civis, as quais são “historicamente mais difíceis de resolver e se manterem resolvidas” (CALL, 2008, p. 1). É evidente que as guerras causam perdas humanas e materiais incontáveis, e muitas vezes destroem as instituições do Estado, dificultando a recuperação e o desenvolvimento, além de frequentemente afetarem os países vizinhos pela circulação de soldados e armas. Isso faz com que a questão da resolução dos conflitos seja de grande relevância, pois muitas guerras cessam, mas acabam retornando dentro de alguns ou vários anos, por vezes escalando a violência e piorando ainda mais a situação da população e do Estado (TOFT, 2010; CALL, 2008).

Monica Toft (2010) realizou uma pesquisa muito relevante sobre a resolução de guerras civis, na qual investigou quais são as maneiras mais estáveis de terminar guerras civis no longo prazo. Toft argumenta que o sucesso na conclusão de guerras civis - “isto é, acabar com a violência e estabelecer o espaço político para a paz duradoura - requer um equilíbrio entre *carrots and sticks*”<sup>1</sup>, ou seja, entre incentivos e punições (TOFT, 2010, p. 8, tradução nossa).

A autora chega à conclusão de que os acordos negociados são muito mais prováveis de levar a uma recorrência da guerra e de que as vitórias militares são o tipo mais estável de término de conflitos, sendo que as vitórias pelos grupos rebeldes tendem a produzir democratização mais frequentemente do que os outros tipos de conclusão das guerras (TOFT, 2010). Contudo, tanto os acordos negociados quanto a vitória militar causam muitas mortes e danos de todos os tipos, seja pela sua recorrência, seja pela longa duração do conflito. Por isso, Toft (2010) convida a prestar atenção ao que possivelmente falta nos acordos negociados que falham: provisões para punições críveis nos casos de não cumprimento dos tratados. A autora sugere que, em geral, já constam nos acordos provisões sobre desmobilização, desmilitarização e reintegração (DDR) dos ex-combatentes, mas que normalmente não existem provisões sobre a reforma do setor de segurança (RSS) para renovar e reformar as forças armadas, ou então sua implementação é muito reduzida. Com provisões sobre RSS, os acordos poderiam dissuadir

---

<sup>1</sup> No original: “(...) that is, ending the violence and establishing the political space for enduring peace—requires a balance of carrots and sticks”.

antigos e novos grupos rebeldes de pegarem em armas para atingirem ganhos políticos, permitindo encerrar os conflitos antes, mas com os benefícios que uma vitória militar traria.

Não obstante, iniciativas de reformas do setor de segurança após conflitos armados têm sido adotadas em diversos Estados, na maioria das vezes com apoio externo, proveniente de países doadores ou organizações internacionais, como a ONU. Estas reformas visam a construir ou reestruturar e reformar as instituições de segurança e órgãos afins, como a defesa, as forças policiais, o judiciário, entre outros, para garantir a segurança interna e externa do Estado e da população. Contudo, nem sempre tais reformas geram bons resultados nem são efetivas. Alguns casos de reformas do setor de segurança são considerados bem-sucedidos enquanto outros são considerados um fracasso, pois por vezes as guerras reacendem após as reformas, ou seja, estas não afetaram positivamente na manutenção da paz. A África, nesse sentido, é uma região muito interessante de ser estudada, pois foi o palco de inúmeras guerras e muitos casos de RSS.

Tendo isso em vista, a presente pesquisa tem como tema reforma do setor de segurança e resolução de conflitos em Estados africanos que experienciaram guerras mistas (intra e interestatal), e busca uma maior compreensão da relação entre as RSS e a resolução de conflitos violentos. Busca-se, mediante o estudo qualitativo de dois casos semelhantes, descobrir por que um resultou em uma paz duradoura, e o outro não; em outras palavras, o trabalho visa a descobrir quais são as características das reformas que levam ao seu sucesso.

As reformas do setor de segurança, por variarem em cada contexto, têm a sua definição geralmente baseada nos seus objetivos. Não existe uma definição universalmente aceita do conceito, mas para os fins do presente trabalho nos basearemos na definição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que considera que RSS é “fundamental para a consolidação da paz e estabilidade, promovendo (...) o Estado de Direito e a boa governança, ampliando a autoridade legítima do Estado e impedindo que os países recaiam em conflitos”<sup>2</sup> (CSNU, 2007 *apud* GFN, 2007, p. 5, tradução nossa). Omitimos a parte na definição na qual o Conselho de Segurança afirma que a RSS promove a redução da pobreza, pois consideramos que isto já está além do escopo das reformas, ainda que a redução da pobreza possa ocorrer como uma consequência secundária, a partir da pacificação e aumento da segurança no país.

Pode-se dizer que a RSS, idealmente, busca criar nos países onde é realizada, todo o arcabouço de instituições necessárias para a segurança interna e externa do Estado e da população, de modo que as instituições sejam geridas e monitoradas adequadamente, de acordo

---

<sup>2</sup> No original: “critical to the consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law and good governance, extending legitimate State authority, and preventing countries from relapsing into conflict.”

com as leis do país e com preceitos democráticos. Para que haja segurança interna e, essencialmente, para que haja Estado de direito, muitos setores são necessários, não apenas as instituições que lidam estritamente com a segurança. Por isso, as reformas abarcam - ao menos em teoria - diversos setores públicos.

Estas reformas podem incluir os seguintes setores, de acordo com a OCDE (OECD-DAC, 2007, p. 5): principais agentes de segurança (forças armadas, polícia, guardas de fronteira, alfândega e imigração, e serviços de inteligência); organismos de gestão e fiscalização da segurança (por exemplo, ministérios da defesa e assuntos internos, organismos de gestão financeira e comissões de queixas públicas); instituições de justiça e de aplicação da lei (por exemplo, o judiciário, presídios, serviços de acusação e defensorias, sistemas tradicionais de justiça); e forças de segurança não estatutárias, como empresas de segurança privadas, exércitos guerrilheiros e milícias privadas.

Outro conceito que precisa ser explicado para fins do estudo é o de resolução de conflitos, que para este trabalho considera apenas conflitos violentos de dois tipos: em primeiro lugar, as guerras, ou seja, o fim de uma guerra, a sua resolução, seja por acordos, por cessar-fogo ou por vitória militar, e em segundo lugar, os golpes de Estado. Com relação às guerras, neste trabalho estamos tratando de dois casos de guerras mistas. Guerras mistas são guerras civis (intraestatais) com a característica de serem também internacionalizadas, devido a interferência de atores externos, como países vizinhos ou potências extrarregionais (interestatal). Estes atores interferem no conflito, por meio de grupos *proxies*, apoiados com armas, suprimentos, assessores e financiamento, ou mesmo fazendo uso das suas próprias forças armadas, ao participar ativamente no conflito. (CASTELLANO, 2019, p. 175). Guerras mistas são, portanto, guerras *proxies*<sup>3</sup> intensificadas. Existem duas diferenças entre a guerra proxy genérica e a guerra mista, “a primeira é que nesta última há a presença direta de tropas estrangeiras lutando ao lado de seus protegidos. A segunda, decorrente da primeira, é que, na guerra mista, o recurso da negabilidade é quase inexistente” (CASTELLANO, 2012, p. 36).

Para o debate proposto por este trabalho, o conceito de segurança humana é igualmente importante, principalmente para avaliar os avanços quando já não há mais guerra. É um conceito que busca mudar o referencial de segurança, mudando o foco da segurança nacional, do Estado, para a segurança das pessoas. Dependendo da perspectiva que se utilize, pode ser um conceito

---

<sup>3</sup> De acordo com Castellano (2019, p. 160) guerra proxy é “*an armed conflict in which there is a relationship of support, to a greater or lesser extent, from one lead actor to another proxy—and in which the former seeks to avoid direct participation and responsibility for war. The leading actor provides the proxy with material assistance in varied types and scales, which presupposes a minimum of coordination of activities, and advantages obtained by irregular groups.*”

muito amplo, incluindo questões como alimentação, saúde, crises econômicas, meio ambiente, entre outras. “O relatório do PNUD de 1994 definiu segurança humana como estar livre tanto do medo como da carência, protegido de interrupções repentinas e dolorosas no dia a dia” (PNUD, 1994, p. 3, *apud*, FONTOURA, 2008, p. 50). Contudo, a RSS “se responsabiliza apenas pela ordem e o Estado de Direito enquanto componentes da segurança humana, não pela sua totalidade” (FONTOURA, 2008, p. 50). Para os fins deste trabalho, consideraremos sobretudo componentes da segurança humana que possam ser assegurados pelo Estado a partir de Reformas do Setor de Segurança, ou seja, garantir a segurança física dos indivíduos. Portanto, neste trabalho a segurança humana se relaciona primordialmente com “a prevenção da violência e a criação de um ambiente onde as pessoas se sintam seguras” (WEIGANG, 2013, p. 14, tradução nossa)<sup>4</sup>, baseando-se num conceito de segurança humana proposto por Kaldor (KALDOR 2007; KALDOR et al. 2007; KALDOR et al. 2004).

Outros conceitos que se relacionam de forma bastante próxima ao tema do trabalho são *peacebuilding* e *statebuilding*. O primeiro pode ser definido como “ações tomadas por atores internacionais ou nacionais para consolidar ou institucionalizar a paz” e o segundo como “ações tomadas por atores internacionais ou nacionais para estabelecer, reformar ou fortalecer as instituições do Estado e sua relação com a sociedade”<sup>5</sup> (CALL, 2008, p. 5, tradução nossa). Nesse sentido, consideramos que a reforma do setor de segurança pode compor um esforço tanto de *peacebuilding* quanto de *statebuilding*.

Apesar de terem ocorrido diversas tentativas de reforma do setor de segurança, a literatura carece de métricas que avaliem as condições necessárias e suficientes para o seu sucesso. Compreender quais as condições para a sua efetividade é importante tanto para os países que recebem as reformas, ou implementam-nas em seu próprio território, quanto para os países e organizações internacionais “doadores”, que apoiam e financiam as reformas. Vale ressaltar que um resultado positivo de RSS em um país impacta diretamente na vida de milhões de pessoas, que podem deixar de sofrer com a guerra e com a insegurança extrema e constante.

Para o Brasil, como um país que já esteve envolvido com RSS em outros países, ainda que de forma bastante restrita<sup>6</sup>, também é importante que haja mais pesquisa sobre o assunto. O foco em Estados Africanos se justifica por ser uma região normalmente esquecida no campo

---

<sup>4</sup> No original: “*the prevention of violence and the creation of an environment where people feel safe.*”

<sup>5</sup> No original: “*Peacebuilding: actions undertaken by international or national actors to consolidate or institutionalize peace*”; “*Statebuilding: actions undertaken by international or national actors to establish, reform, or strengthen the institutions of the state and their relation to society*”.

<sup>6</sup> Um exemplo de apoio do Brasil foi na RSS do no Timor-Leste, onde ofereceu treinamento para policiais militares e esteve envolvido em um curso de formação profissional (ICG, 2008, p. 13).



das Relações Internacionais, que ainda necessita de mais estudos e que foi o palco de grande parte dos conflitos armados das últimas décadas, sendo bastante representativo do mundo em desenvolvimento, onde ocorreram praticamente todas as guerras desde 1945 (HARRIS, 2002). Além disso, diversas reformas do setor de segurança já ocorreram no continente africano.

A temática não é mais tão recente, já que na década de 1990 já começaram a ser implementadas Reformas do Setor de Segurança, seja na Europa Central e no leste europeu para que os países pudessem ingressar na OTAN, seja na África Subsaariana, onde as reformas eram mais ligadas à agenda de desenvolvimento e redução da pobreza. Contudo, as Reformas do Setor de Segurança não perderam sua importância, pois continuam sendo implementadas em diversos países e tendo seu conceito e prática modificados com o passar dos anos.

Apesar disso, existe pouca pesquisa sobre essa temática em português, o que pode ser observado ao se pesquisar “Reforma do Setor de Segurança” no título de publicações no software de pesquisa científica “Publish or Perish”. O resultado da busca apresenta apenas doze resultados, ao passo que a mesma pesquisa em inglês resulta no número máximo de respostas, que é mil publicações (usando como base de dados o Google Scholar). Desse modo, pode-se perceber que é uma temática pouco explorada na academia brasileira, ao menos em português. Além disso, não existem boas métricas para avaliar se houve ou não sucesso das reformas, pois os estudos sobre o tema utilizam muitas variáveis dispersas.

Partimos do pressuposto de que as Reformas do Setor de Segurança podem influenciar positivamente na resolução dos conflitos, quando bem-sucedidas, inclusive sendo decisivas para isso, já que podem contribuir para que o Estado aumente suas capacidades de coerção e para que se torne mais legítimo perante a sociedade. Contudo, a temática desperta dúvidas acerca das condições para que tais reformas sejam de fato frutíferas, pois do contrário, elas não seriam desejáveis, apesar de estarem sendo amplamente executadas. Tendo isto em vista, o presente trabalho busca investigar duas reformas do setor de segurança que ocorreram no continente africano, na Serra Leoa e na República Democrática do Congo, para responder a seguinte pergunta: quais são as principais variáveis que levam ao sucesso ou ao fracasso das reformas do setor de segurança nos Estados africanos que vivenciaram guerras civis ou mistas?

Nesse sentido, consideramos o sucesso das reformas do setor de segurança em dois níveis: o primeiro é a resolução dos conflitos violentos, e o segundo a melhora da segurança da população. A hipótese deste trabalho é de que as RSS em Estados que vivenciaram guerras mistas são mais bem sucedidas no primeiro nível quando abarcam o setor de defesa e obtêm êxito em aumentar as capacidades e a integração das forças armadas; e no segundo nível,

quando são, além disso, amplas, envolvendo vários setores importantes para a segurança, de forma coesa.

Com relação aos casos escolhidos, justificam-se por serem dois casos relevantes, que tiveram guerras com características similares e cujas tentativas de resolução de conflitos e RSS tiveram resultados muito diferentes. Tanto em Serra Leoa quanto na República Democrática do Congo houve guerras mistas que duraram muitos anos (no caso da RDC a situação do país ainda não está estabilizada), e que se caracterizaram por serem conflitos irregulares, *proxies* e regionalizados (CASTELLANO, 2019, p. 172). Além disso, são casos bastante estudados e documentados, o que permite e facilita a pesquisa bibliográfica.

O objetivo geral da pesquisa consiste em explicar o que leva ao sucesso das reformas do setor de segurança nos Estados africanos que experienciaram guerras mistas no período pós-Guerra Fria, a partir dos casos da Serra Leoa e da República Democrática do Congo. Os objetivos específicos, por sua vez, são: compreender como são os processos de RSS em geral; investigar e analisar as características da reforma do setor de segurança empreendida no caso da República Democrática do Congo; investigar e analisar as características da reforma empreendida no caso da Serra Leoa, considerado bem-sucedido pela literatura e examinar as informações obtidas para tirar conclusões iniciais sobre as prováveis condições necessárias e suficientes para que haja sucesso nos processos de RSS em casos semelhantes.

O trabalho será um estudo qualitativo. Será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, pois a partir das evidências empíricas será testada a hipótese para corroborá-la ou refutá-la e posteriormente, formular novas hipóteses para futuros estudos. O método de procedimento será o histórico-comparativo, abrangendo dois casos dentro da área geográfica escolhida, e a técnica de pesquisa será bibliográfica e documental, com consulta a artigos acadêmicos, livros, dissertações e teses, bem como relatórios de especialistas e organizações que atuaram em campo. Serão analisados os casos da Serra Leoa e da República Democrática do Congo, que tiveram guerras com características em comum e tiveram reforma do setor de segurança, porém obtiveram resultados muito diferentes, para analisar as variáveis que levaram ao fracasso em um caso, e ao sucesso no outro.

Para tanto a pesquisa será estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo trará a parte teórica e conceitual, apresentando os debates em torno dos temas: guerras, construção dos Estados, resolução de conflitos e reforma do setor de segurança na África. Além disso, fará uma apresentação geral dos dois casos a serem estudados, evidenciando as características em comum e as divergências mais importantes entre eles.

O segundo capítulo apresentará um caso africano no qual se considera que houve fracasso da RSS: a RDC. A primeira seção apresenta a Segunda Guerra do Congo e suas características mais importantes, além de identificar como foi a resolução do conflito. A segunda seção analisa como foram realizadas as reformas, à luz dos padrões escolhidos para avaliar o sucesso e o fracasso das RSS. Neste capítulo, o caso será analisado de forma aprofundada na busca por falhas no seu planejamento e implementação, considerando um amplo leque de características, para tentar compreender quais as possíveis causas desse resultado negativo ou insatisfatório. Além disso, a partir da revisão bibliográfica também serão verificadas as explicações mais relevantes apresentadas pelos autores que estudaram o caso.

Já o terceiro capítulo seguirá o mesmo raciocínio, mas para o caso de sucesso da Serra Leoa. Neste capítulo serão analisadas as características da RSS na Serra Leoa, levando em consideração o contexto da sua execução, para, a partir da comparação desse caso com o da RDC, estabelecer quais são as condições necessárias e/ou suficientes para o sucesso, ao menos para os casos semelhantes da região estudada. A conclusão explicará os resultados da pesquisa e tentará delimitar até que ponto as conclusões são generalizáveis ou particulares dos casos estudados.

## 2. GUERRAS, *PEACEBUILDING*, *STATEBUILDING* E REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS

Este capítulo busca apresentar os principais conceitos que serão utilizados neste trabalho, que foca na relação entre reformas do setor de segurança realizadas em países instáveis que passaram por guerras, e a sua relação com a resolução de conflitos. Para isso, estrutura-se em três seções. A primeira seção apresenta os conceitos principais, relacionando-os a partir de autores relevantes para as discussões de guerra, construção dos Estados e da paz, principalmente no Terceiro Mundo e na África. A segunda seção busca definir melhor o conceito de RSS a partir de conceitos antecedentes (segurança e setor de segurança), bem como apresentar um pouco sobre sua evolução teórica e prática. A última seção, mais enxuta, apresenta os casos que foram escolhidos para este trabalho. Por fim, são apresentadas as considerações finais do capítulo.

### 2.1. GUERRAS, *PEACEBUILDING* E *STATEBUILDING* NA ÁFRICA

As guerras são uma constante na história da humanidade, porém tiveram características que variaram ao longo do tempo. De acordo com Kalevi J. Holsti (2004, p. 1), a noção bastante comum de que as guerras são disputas armadas entre Estados soberanos provém da experiência europeia pós Paz de Westfália (1648), bem como da Guerra Fria, mas é uma característica da guerra que não se reproduz em todos os locais, nem durante toda a história. Esse formato de guerra ocorreu principalmente na Europa, nos últimos três séculos e meio (HOLSTI, 2004, p. 2). A guerra na Europa, se tornou inclusive, bastante institucionalizada e regida pelo direito internacional.

Entretanto, em outros contextos históricos e em outras regiões, as guerras tiveram outras características, e “foram mais bem caracterizadas como disputas de honra (duelos), saques, pirataria, busca de glória e incursões de pilhagem. (...) Eles representavam clãs, tribos, barões feudais, cidades-estado, impérios e ordens religiosas<sup>7</sup> (HOLSTI, 2004, p. 1). O autor cita como exemplo, que na primeira metade do século XV, a maioria das guerras foi travada entre membros da realeza por direitos de herança, e não consistiam em guerras entre Estados ou nações (HOLSTI, 2004, p. 2).

---

<sup>7</sup> No original: “wars have been better characterized as contests of honor (duels), marauding, piracy, searches for glory, and pillaging forays. (...) They represented clans, tribes, feudal barons, city states, empires, and religious orders”.

Até o século XX, o direito ilimitado de fazer guerra estava presente no direito internacional, apesar de algumas tentativas de limitar a sua prática (HOLSTI, 2004, p. 4). Isso mudou principalmente após a Primeira Guerra Mundial. Em 1928 foi assinado o Tratado Kellogg-Briand, que estipulou a renúncia da guerra como instrumento de política, e, ainda que não tenha evitado outras guerras, mudou o posicionamento do direito internacional sobre as guerras de agressão interestatais, que passaram a ser proibidas. Atualmente, a Carta da ONU estipula que o uso da força armada é permitido somente para autodefesa individual ou coletiva, e para impor sanções coletivas. Ou seja, o regime da ONU banuiu as guerras de agressão, assim como o regime da Organização da Unidade Africana (OUA). (HOLSTI, 2004, p. 5; CASTELLANO, 2019, p. 178).

Atualmente, e desde o final da Segunda Guerra Mundial, a maior parte das guerras não são entre Estados, e sim guerras intraestatais ou mistas. As guerras interestatais no sentido clássico praticamente deixaram de ocorrer. Importa que essas novas guerras, em geral, não ocorrem nos países mais desenvolvidos. Uma explicação para o quase desaparecimento das guerras entre esses Estados é a dissuasão nuclear, mas Holsti (2004, p. 16) argumenta que mais importante do que isso é o fato de que, pela primeira vez na história, esses Estados, que tiveram séculos para se desenvolver, experimentam legitimidade interna, o que os torna fortes e permite que tenham paz internamente e conseqüentemente, externamente. Contudo, isso não é o que ocorre nos novos Estados, mais fracos, como os Estados africanos, onde tem predominado guerras distintas do padrão interestatal.

A África é uma região onde tem ocorrido diversas guerras intraestatais e mistas. Pode-se dizer que os conflitos armados que ocorreram nas últimas décadas na África têm, em geral, um certo padrão, com características em comum. De acordo com Castellano (2019, p. 157):

“[...] as guerras predominantes no continente africano e a sua notória complexidade e irregularidade constituem uma tríade securitária. Essa tríade envolve, de forma relativamente integrada, a presença cada vez mais significativa de grupos irregulares e atores não estatais nos conflitos armados; a permanência da guerra *proxy* e de significativas rivalidades interestatais; e conflitos regionalizados capazes de articular sistemas regionais. Suas causas e efeitos mais sistêmicos relacionam-se com o processo de construção dos Estados no continente e sua interação com as transformações na ordem regional e a penetração extrarregional [...]”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> No original: “[...] the prevailing wars on the African continent and its notorious complexity and irregularity constitute a security triad. This triad involves, in a relatively integrated way, the increasingly significant presence of irregular groups and non-state actors in armed conflicts; the permanence of proxy warfare and significant interstate rivalries; and regionalized conflicts capable of articulating regional systems. Their more systemic causes and effects are related to the process of state-building in the continent, and its interaction with regional transformations and extra-regional penetration [...]”

Muitas guerras que à primeira vista parecem unicamente guerras civis, localizadas, na realidade tem a participação de atores externos, inclusive outros Estados, e são permeadas por rivalidades interestatais que não são aparentes. Muitos destes conflitos são regionalizados, capazes de alterar o equilíbrio de poder nas regiões. Na maior parte dos casos, no entanto, os Estados que têm interesse no conflito procuram não se envolver diretamente nas guerras a fim de diminuir custos, e por isso, apoiam algum grupo irregular para que este atue como proxy. Além disso, muitos grupos não estatais e irregulares participam destas guerras, o que faz com que haja muitos atores e interesses envolvidos, tornando-as extremamente complexas. Contudo, é importante frisar que, apesar das guerras na África serem comumente irregulares, isso não significa que tenham uma natureza diferente das guerras regulares, pois continuam sendo baseadas na contradição de interesses políticos, que levam ao conflito armado (CASTELLANO, 2019, p. 175).

Existe, entretanto, uma diferença notável das guerras na África: as consequências distintas que estas tiveram em relação à construção dos Estados africanos, se compararmos com o que ocorreu na Europa. No período do surgimento dos Estados nacionais na Europa, as guerras eram bastante comuns. Inclusive, ajudaram a criar os Estados modernos, o modelo de Estado que conhecemos hoje, como expresso na famosa frase de Charles Tilly: “*war made the state, and the state made war*” (TILLY, 1975, p. 42). Tilly não estava analisando os Estados do Terceiro Mundo e sua formação, estava analisando o surgimento dos Estados Europeus. Porém, o Sistema de Estados surgido na Europa foi expandido para outras regiões, assim como o seu modelo de Estado nacional moderno. Na África, esse modelo foi, em geral, imposto pelo colonialismo.

Na Europa, como exposto por Jeffrey Herbst (2000, p. 13), a partir do século XV a densidade populacional começou a aumentar, o que gerou competição entre as nações europeias por território. Essa situação de escassez de terras e alta densidade populacional gerou incentivos para fortalecer os Estados, para que se pudesse entrar em guerras por territórios e vencê-las. De acordo com Charles Tilly, foi um fator fundamental para a criação dos Estados centralizados na Europa a “contínua competição agressiva por comércio e territórios entre Estados de tamanhos desiguais em transformação, o que fez da guerra uma força motriz na história europeia”<sup>9</sup> (TILLY, 1990, p. 54, tradução nossa).

---

<sup>9</sup> No original: “continuous aggressive competition for trade and territory among changing states of unequal size, which made war a driving force in European history”.

Além disso, Herbst acrescenta que essas guerras foram importantes para moldar um tipo de Estado específico, porque criam a necessidade de aumentar os impostos - e criar um aparelho estatal para arrecadá-los de forma eficiente - recrutar soldados, e desenvolver a infraestrutura necessária para vencer as batalhas (HERBST, 2000, p. 13-14). Ou seja, criar a máquina de guerra exigiu centralizar poder de coerção e capital nas mãos dos dirigentes do Estado, já que tanto a coerção era necessária para ganhar as guerras, conquistar territórios e obrigar a população a contribuir com impostos, como o capital se fazia necessário para sustentar as milícias e exércitos nacionais (que foram aos poucos se desenvolvendo), criar infraestrutura interna e fortificações. Os Estados na Europa que não conseguiram se desenvolver nestes dois aspectos (coerção e capital) acabaram ruindo (TILLY, 1990). Em troca dos impostos e empréstimos, o Estado prometia proteção às elites aliadas, tanto de ameaças internas quanto externas (TILLY, 1985, p. 171).

Como o controle dos territórios era muito importante, tanto pelos territórios em si, como pela população que pagaria impostos, financiando o Estado, havia uma preocupação muito grande por parte dos líderes de proteger e exercer controle sobre as áreas mais remotas. Para isso eram construídas fortificações nas fronteiras e zonas “tampão” (HERBST, 2000, p. 14). Tilly (1990), como colocado por Herbst (2000, p. 14), também destaca o importante papel que o surgimento das cidades e do comércio exerceram nesse processo, já que permitiam que o monarca coletasse impostos sobre o comércio e os produtos. Por estas razões, “os Estados se desenvolveram como consequência não planejada dos esforços que os dirigentes envidaram para extrair os recursos e homens necessários para a prática da guerra” (MONSMA, 1996, p. 25, *apud.*, CASTELLANO, 2015, p. 127).

No caso de diversos Estados do Terceiro Mundo, a guerra não desempenhou esse papel centralizador. Até hoje, muitos desses Estados possuem estatidade (*statehood*) jurídica, o que significa que são reconhecidos internacionalmente como Estados soberanos, mas carecem de atributos da estatidade empírica, pois possuem baixas capacidades materiais e imateriais (CASTELLANO, 2013, p. 67). Esse é o caso de muitos Estados africanos, que são reconhecidos pelo direito internacional como Estados soberanos, e a partir disso atuam no sistema internacional e se relacionam com outros atores, porém são muito fracos em termos de capacidades. Isso significa que não conseguem exercer mínimas funções de um Estado, não tendo capacidades suficientes, por exemplo, de coerção, de arrecadação, de prestar serviços à população e, muitas vezes, não sendo considerados legítimos pela população, o que faz com que tenham soberania bastante limitada na prática.

Nesse sentido, muitos Estados modernos que surgiram, ou se tornaram independentes recentemente estão percorrendo uma trajetória inversa a dos Estados europeus, que primeiro desenvolveram forçosamente capacidades, para então se tornarem Estados soberanos juridicamente. Os Estados do Terceiro Mundo, em geral, e da África em particular, se tornaram Estados independentes para depois buscarem os atributos de um Estado nacional *de facto*. Ser membro da Assembleia Geral da ONU simboliza esta estatidade ou soberania jurídica, pois demonstra que é reconhecido como Estado pelos seus pares do Sistema Internacional. Contudo, os atributos que se considera que um Estado deve possuir atualmente são baseados no modelo europeu, onde o Estado moderno surgiu de forma “espontânea”, por causa dos incentivos que lá existiam. Na África, modelos alternativos de Estados ou outras organizações políticas que existiam e estavam se desenvolvendo tiveram suas bases minadas pelo colonialismo, que alterou drasticamente a trajetória da formação dos Estados africanos.

Retomando para uma breve história da África pré-colonial e colonial, uma das diferenças essenciais em relação à Europa, que foi importante na formação dos Estados, é a densidade populacional. A África só atingiu em 1975 a densidade demográfica que a Europa possuía em 1500, e essa característica não se deu apenas na África, mas em outras regiões do Terceiro Mundo (HERBST, 2000, p. 15). Por conta disso, na África pré-colonial os territórios, que existiam em abundância, não eram um recurso pelo qual se guerreava, e sim as pessoas. Não havia demarcações territoriais rígidas, e o alcance do poder central dependia das pessoas que estavam sob aquela autoridade e das alianças entre grupos. Portanto, as guerras ocorriam com o objetivo de capturar pessoas, nas palavras de Herbst (2000, p. 20):

Na África pré-colonial, o principal objetivo da guerra, que era contínua em muitos lugares, era capturar pessoas e riquezas, não terras que estavam disponíveis a todos. Em contraste com os Estados europeus que, pelo menos em alguns momentos de suas histórias precisavam mobilizar recursos enormes de suas próprias populações para lutar em guerras e eram, portanto, forçados a desenvolver laços profundos com suas próprias terras, líderes africanos pré-coloniais exploravam principalmente pessoas de fora de seus próprios domínios porque o objetivo da guerra era levar mulheres, gado e escravos. (HERBST, 2000, p. 20, tradução nossa).<sup>10</sup>

A colonização começou mais tardiamente no continente africano, se comparado ao que ocorreu nas Américas e Ásia. Outra diferença é que na África a colonização durou menos tempo. Porém, foi muito violenta e afetou profundamente as nações africanas, pois desestruturou organizações políticas preexistentes, destruiu alianças, incentivou rivalidades

---

<sup>10</sup> No original: “In precolonial Africa, the primary object of warfare, which was continual in many places, was to capture people and treasure, not land which was available to all. In contrast to European states that, at least at some points in their histories, needed to mobilize tremendous resources from their own populations to fight wars and were therefore forced to develop profound ties with their own hinterlands, precolonial African leaders mainly exploited people outside their own polity because the point of war was to take women, cattle, and slaves”.



entre diferentes grupos e etnias para enfraquecer os governos e criou fronteiras rígidas e artificiais com o objetivo de controlar os territórios e extrair seus recursos.

As metrópoles criaram infraestrutura e burocracia para atender aos seus interesses econômicos. Podemos citar como exemplo disso as capitais criadas próximas ao litoral, para facilitar o controle por parte dos colonizadores e o comércio voltado para fora do continente, movendo o poder das cidades mais importantes criadas pelos africanos no decorrer do tempo, suas “capitais tradicionais”, para as novas capitais coloniais. De acordo com Herbst (2000, p. 16): “em 1900, vinte e oito das quarenta e quatro capitais coloniais localizavam-se na costa, demonstrando a baixa prioridade de estender o poder para o interior, em comparação com a necessidade de comunicações fáceis e ligações de transporte com a Europa”.

A infraestrutura de estradas e rodovias construídas ligavam apenas as zonas economicamente importantes e o litoral, deixando muitas regiões rurais isoladas, as quais continham grande parte da população. Esta infraestrutura e burocracia criadas pela colonização, ao darem bastante importância para as capitais em detrimento das regiões mais internas, criaram uma grande desigualdade entre essas duas partes dos Estados, que têm consequências até hoje, pois em geral, as áreas rurais que ficaram isoladas continuam sendo as mais pobres.

Castellano (2015) aponta para três experiências que marcaram, de modo geral, o processo de construção do Estado na África: “a implantação de Estados pelas potências europeias, a manutenção da ideia de Estado como devir e o impacto negativo da guerra” (CASTELLANO, 2015, p. 130). Segundo o autor, a implantação dos Estados “competiu com organizações políticas locais” e “produziu unidades políticas arbitrárias, formação econômica dependente e problemas para a legitimação da autoridade central” (CASTELLANO, 2015, p. 130). A estrutura empírica criada servia prioritariamente aos interesses das metrópoles, e depois de se tornarem independentes, estes Estados tiveram de lidar com a falta de capacidades, e com problemas como as clivagens sociais que surgiram (além das preexistentes) e as enormes desigualdades materiais entre a população local.

A segunda experiência, da manutenção do Estado como devir, ou seja, um fim em si mesmo, ocorreu porque no momento que os Estados africanos se tornaram independentes era necessário o *status* de Estado para atuar no Sistema Internacional. A soberania jurídica era assegurada, juntamente com a manutenção das fronteiras e a proibição das guerras de agressão, porém “o devir se torna muito mais difícil de ser alcançado, em virtude da complexificação das tarefas de construção do Estado, caracterizadas pelas pressões externas e internas para o provimento de uma complexa gama de atividades e de direitos à população” (CASTELLANO, 2015, p. 132). Para ressaltar a questão do tempo disponível para alcançar tal objetivo,

Mohammed Ayoob (1991, p. 269, tradução nossa) afirma que “os atuais formadores de Estados do Terceiro Mundo estão sob enorme pressão para completar este processo extremamente complicado e custoso em apenas três ou quatro décadas, ao invés de três ou quatro séculos”<sup>11</sup>, enquanto que os Estados europeus tiveram vários séculos para acumularem poder e se tornarem legítimos. Inclusive, Ayoob afirma que os problemas securitários internos que os Estados do Terceiro Mundo enfrentam atualmente não parecem tão surpreendentes quando levamos em conta a história europeia, só parecem muito piores quando comparados com as “versões finais” dos Estados na Europa e na América do Norte (AYOOB, 1991, p. 266).

Por último, Castellano (2015) destaca o papel negativo que a guerra exerceu para os Estados do Terceiro Mundo, mostrando que segundo as teses mais coerentes, cinco variáveis são determinantes para o resultado da guerra em relação a construção do Estado, que são: “a natureza das ameaças da guerra [...], a origem das forças combatentes principais [...], a forma de financiamento das operações [...], a característica das elites governantes dos Estados em conflito ou pós-conflito [...], e como a guerra é concluída [...]” (CASTELLANO, 2015, p. 132). Segundo o autor, na maior parte dos Estados africanos, especialmente na África Subsaariana, essas variáveis tiveram características mais parecidas com o tipo ideal que enfraquece o Estado, que se caracteriza por:

guerras marcadas pela predominância de ameaças internas, pela utilização de forças mercenárias ou emprestadas (tropas e assessores externos), pelo financiamento externo ou com recursos fixos, com a presença de elites enfraquecedoras do Estado e cujo encerramento é apenas legal/formal [...]. (CASTELLANO, 2015, p. 132-133).

Todos esses fatores fazem com que a guerra não seja uma força motriz para o fortalecimento do Estado no contexto africano, pois não gera incentivo para a criação de exércitos nacionais e instituições burocráticas eficientes para recolher impostos e aumentar as capacidades estatais. Além disso, evidenciam a falta de legitimidade, já que as ameaças internas demonstram a insatisfação de grupos da sociedade com o Estado ou com o governo, e podem representar a falta de meios pacíficos institucionalizados para resolver os litígios. A falta de legitimidade tende a fazer com que o Estado use coerção e violência contra a população, o que aumenta a insatisfação e diminui ainda mais a legitimidade do Estado, num ciclo que gera insegurança internamente. Como esses Estados passaram pelo colonialismo recentemente, ainda estão enfrentando os desafios de construir o Estado na região, e muitos ainda tem o agravante de ter que lidar com guerras destrutivas.

---

<sup>11</sup> No original: “(...) today's Third World state makers are under tremendous pressure to complete this extremely complicated and costly process in only three or four decades rather than three or four centuries”.

Nesse sentido, as questões sobre como terminar as guerras na região, como reconstruir os Estados posteriormente e evitar o ressurgimento de conflitos, são extremamente importantes. Com relação a isso, *peacebuilding* e *statebuilding*, ou seja, construção da paz e construção do Estado, são dois conceitos importantes quando se trata de terminar guerras e criar um ambiente de paz e estabilidade, sendo bastante relacionados. Esforços de construção do Estado podem contribuir para a paz e sua consolidação de diversas formas. A existência de instituições do Estado efetivas e legítimas perante a população, que criem um ambiente de segurança, e onde os conflitos possam ser resolvidos pacificamente, pode ser considerado um aspecto muito importante para a paz, até mesmo fundamental.

Contudo, de acordo com Call (2008, p. 3), “*peacebuilding* não pode ser resumido à construção de instituições estatais”, porque por mais que os dois conceitos se sobreponham, o objetivo final de *statebuilding* é a construção do Estado, e o objetivo final de *peacebuilding* é a construção da paz (CALL, 2008, p. 12-13). Uma das conclusões expostas na obra é a de que a relação entre os dois conceitos depende do contexto, já que apesar dessas convergências “existe uma série de tensões entre as lógicas de construir Estados e de assegurar que a guerra não volte a ocorrer” (CALL, 2008, p. 3).

O conceito de *peacebuilding* se tornou comum por meio da ONU, sendo definido na “Agenda para a Paz” do ex Secretário Geral da organização, Boutros Boutros-Ghali, como “ação para identificar e apoiar as estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar o retorno do conflito” (ONU, 1992, p. 5, *apud* AGUILAR, 2014, p. 27; CALL, 2008, p. 4). Isto quer dizer que as ações de *peacebuilding* são realizadas em situações pós-conflituosas, e o seu objetivo primordial é estabelecer a paz de maneira sólida e duradoura.

O processo de *statebuilding* pode ter duas facetas: a construção de capacidades institucionais ou a definição de arranjos organizacionais, que Call (2008) chama de projeto do Estado (*State design*). A construção de capacidades institucionais foca nas agências formais do Estado, principalmente as que servem para duas funções consideradas primordiais: as instituições que garantem o monopólio do uso coercitivo da força e as que arrecadam receitas e controlam os gastos do governo. Um aspecto importante dessa abordagem de *statebuilding* é, justamente, a institucionalização, que “significa que a sustentabilidade não depende de um único indivíduo, mas de um compromisso compartilhado com os princípios, procedimentos e objetivos da instituição” (CALL, 2008, p. 8, tradução nossa).<sup>12</sup> Já a abordagem de projeto de

---

<sup>12</sup> No original: “(Institutionalization) means that sustainability does not depend on any single individual, but on a shared commitment to the principles, procedures and goals of the institution.”

Estado se refere a decisão sobre a alocação dos recursos e poderes do Estado, por exemplo, se o Estado será presidencialista ou parlamentarista. O autor afirma que mudar o projeto (ou desenho) do Estado é raro, mas que condições extraordinárias como a guerra e o seu fim, podem abrir janelas de oportunidade para a redefinição deste desenho, seja feito pelas elites nacionais ou por poderes externos (CALL, 2008, p. 9).

A reforma do setor de segurança (RSS) se relaciona com estas duas perspectivas de construção de Estado. Em geral, quando ocorrem RSS existe a oportunidade de rever o “desenho” do Estado, de criar instituições novas ou reformá-las e de modificar a distribuição de poder entre elas. Também costuma lidar com o aspecto das capacidades das instituições, com o objetivo de aumentar essas capacidades e fazer com o Estado possa entregar serviços de forma mais eficiente. Além disso, muitas Reformas do Setor de Segurança são implementadas em situação pós conflituosa visando criar ou melhorar e fortalecer instituições que possam favorecer a paz, e por isso, estão inseridas em um contexto de *peacebuilding*. Neste trabalho, consideramos essencial o aspecto de *peacebuilding* das Reformas do Setor de Segurança, pois consideramos que as reformas foram malsucedidas em caso de retorno do conflito, já que o retorno ao conflito inviabiliza qualquer tipo de progresso que poderia advir das reformas.

## 2.2. REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA: CONCEITOS E PRÁTICAS

Existem diversos conceitos de segurança, de acordo com as perspectivas que se adota. De acordo com Ayoob (1991, p. 261), a célebre afirmação de Walter Lippmann (1943, p. 51 *apud* AYOOB, 1991, p. 261) de que “uma nação é segura na medida em que não corre o risco de ter que sacrificar valores fundamentais, se quiser evitar a guerra, e é capaz, se desafiada, de mantê-los pela vitória em tal guerra”<sup>13</sup> expressa bem a visão tradicional da literatura de relações internacionais em relação à segurança. Esta literatura estaria baseada em duas suposições importantes: primeiro, que as ameaças à segurança do Estado vêm principalmente do ambiente externo e, segundo, que essas ameaças são primariamente, se não exclusivamente, de natureza militar e geralmente precisam de uma resposta militar para preservar a segurança do Estado.

Ayoob, assim como outros teóricos que estudam o Terceiro Mundo ressaltam que essa lógica não se aplica aos Estados do Terceiro Mundo, pois estes estão preocupados principalmente com a segurança em termos de consolidação do Estado, de reduzir as suas

---

<sup>13</sup> No original: “a nation is secure to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values, if it wishes to avoid war, and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war”.

vulnerabilidades internas. Para isso, ele propõe um entendimento diferente para a segurança no Terceiro Mundo. Segundo Ayoob (1991, p. 259, tradução nossa):

É preferível definir segurança em relação a vulnerabilidades que ameaçam, ou têm o potencial, de derrubar ou enfraquecer significativamente estruturas estatais, tanto territoriais quanto institucionais, bem como os regimes que presidem essas estruturas e professam representá-las internacionalmente. De acordo com essa definição, quanto mais um Estado ou regime vai em direção ao extremo invulnerável do *continuum* vulnerável-invulnerável, mais seguro ele é.<sup>14</sup>

A Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil, por sua vez, definiu segurança como “o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza (ESG, 2006, p. 51 apud AGUILAR, 2014, p. 12). Esta definição está voltada aos indivíduos, e não ao Estados, se aproximando mais da noção de segurança humana. Entretanto, é tão abrangente ao considerar ameaças de qualquer natureza, que não é operacionalizável para os fins deste trabalho. O conceito de segurança humana, por sua vez, surgiu em 1994, por meio do relatório da Comissão de Segurança Humana do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e significa

proteger as liberdades fundamentais - liberdades que são a essência da vida. Significa proteger as pessoas de ameaças e situações críticas (graves) e penetrantes (generalizadas). [...] Significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que em conjunto dêem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, subsistência e dignidade. (ONU, 2003, p. 4 apud AGUILAR, 2014, p. 14).

A reforma do setor de segurança dialoga com o conceito de segurança humana, pois está pautada em uma visão de segurança surgida após o fim da Guerra Fria, quando essas novas perspectivas e temáticas ganharam destaque. Contudo “se responsabiliza apenas pela ordem e o Estado de Direito enquanto componentes da segurança humana, não pela sua totalidade” (FONTOURA, 2008, p. 50).

Para os fins deste trabalho, serão utilizadas tanto a definição de segurança de Ayoob (1991, p. 259), que considera a segurança do Estado e do regime em relação a suas vulnerabilidades, quanto a definição de segurança humana do PNUD, pois a RSS afeta tanto a segurança do Estado quanto a segurança dos indivíduos que o compõem. Os casos que serão analisados neste trabalho são de Estados do Terceiro Mundo em situação de fragilidade e com dificuldades de consolidação interna, e nesse sentido, a RSS, quando bem-sucedida, pode aumentar a segurança destes Estados, tornando-os menos vulneráveis às ameaças internas e

---

<sup>14</sup> No original: “it is preferable to define security in relation to vulnerabilities that threaten, or have the potential, to bring down or significantly weaken state structures, both territorial and institutional, as well as the regimes that preside over these structures and profess to represent them internationally. According to this definition, the more a state or regime falls toward the invulnerable end of the vulnerable-invulnerable continuum, the more secure it is”.

externas. Além disso, consideramos que a Reforma é bem sucedida em um segundo nível apenas quando consegue aumentar a segurança humana da população, pois, ainda que não seja responsável por todo o leque de componentes da segurança humana, como afirma Fontoura (2008, p. 50), a RSS tem a chance de aumentar consideravelmente a segurança da população de um modo geral, diminuindo o nível de violência interna (e dependendo da sua amplitude, fornecendo outros serviços).

A partir dessas definições, podemos partir para a definição do setor de segurança. A OCDE (OECD DAC, 2007), como já mencionado na introdução, define o setor de segurança de modo amplo, incluindo diversos atores de segurança e Órgãos e Instituições do Estado e não-estatais. A definição da OCDE aposta num modelo com uma grande amplitude, de modo que abrange segurança, justiça e muitas instituições responsáveis pela governança, pois se preocupa bastante com valores como controle civil e democrático das forças armadas, transparência, boa governança, prestação de contas, entre outros. Contudo, abranger todo o setor de segurança como definido pela OCDE como um requisito para RSS restringiria muito os casos e as possibilidades de se envolver nessa empreitada (muito custosa e difícil), de modo que sobrariam poucos casos ou nenhum.

Dessa forma, essa definição ampla pode ser interpretada como um tipo ideal, que não precisa ser necessariamente, ou totalmente alcançado para que seja considerada uma reforma do setor de segurança. É apenas um modelo possível, que cita diversas áreas que podem ser incluídas nas reformas. David Chuter (2006) critica conceitos muito abrangentes de RSS e de setor de segurança, afirmando que “os perigos reais nesse tipo de abordagem são práticos: eles tornam qualquer programa sério de RSS incrivelmente grande e complexo, e transformam as questões de RSS em questões mais gerais de ‘governança’”<sup>15</sup> (CHUTER, 2006, p. 7, tradução nossa).

Para remediar esse problema e a confusão conceitual que existe em relação à RSS, Chuter (2006, p. 7) propõe uma definição do setor de segurança baseada literalmente no setor de segurança, de modo que o setor seria composto por

Todas as instituições cujo papel primário é a provisão de segurança interna e externa, em conjunto com os órgãos responsáveis por sua administração, emprego e controle. Na prática, inclui os militares, policiais, serviços de inteligência, forças paramilitares e agência governamentais responsáveis por eles.<sup>16</sup> (CHUTER, 2006, p. 7, tradução nossa).

---

<sup>15</sup> No original: “(But) the real dangers in this kind of approach are practical: they make any serious SSR programme impossibly large and complex, and turn SSR questions themselves into more general questions of ‘governance’”.

<sup>16</sup> No original: “(The security sector consists of) all those institutions whose primary role is the provision of internal and external security, together with bodies responsible for their administration, tasking and control. In practice,

O autor afirma que a justiça é muito importante para a estabilidade, mas considera que é outro assunto, com outros critérios, e deixa esse setor de fora da sua definição. Para os fins deste trabalho, consideramos que as Reformas do Setor de Segurança podem ter diversas características e serem mais ou menos abrangentes em cada caso. Consideramos que a abrangência ajuda a determinar o sucesso ou insucesso dependendo das necessidades do Estado, mas que mesmo reformas focadas apenas em órgãos militares e da segurança pública, sem se preocupar com governança, são também tipos de RSS.

A reforma do setor de segurança surgiu como teoria e prática no final da década de 1990, se relacionando tanto com o campo do desenvolvimento, no qual um setor de segurança funcional e eficiente passou a ser visto como peça fundamental para o desenvolvimento, quanto com o das relações civis-militares. As relações civis-militares são um aspecto importante principalmente quando há transição de governos autoritários para governos democráticos. Isso ocorre pois, se as forças armadas eram utilizadas para proteger o regime contra a população, se faz necessário instituir controle civil sobre as forças armadas, bem como reestruturá-las, para que estas passem a proteger a população e o Estado, e sejam regidas pelo Estado de Direito (AGUILAR, 2014, p. 9-10).

Segundo Chuter (2006, p. 6), entretanto, ser tributário do “campo” das relações civis-militares e do desenvolvimento levou a um problema preocupante: o esquecimento de “para que” o setor de segurança serve de fato, já que

teóricos das relações civis-militares tinham, afinal, visto o setor de segurança como uma ameaça, e uma vez que essa ameaça foi removida diminuindo e enfraquecendo ‘os militares’, o problema tinha sido essencialmente resolvido. Os teóricos do desenvolvimento viam as despesas com segurança como um dreno de recursos que poderiam ser melhor usados em outros lugares: que as despesas deveriam ser reduzidas ou mesmo eliminadas. (...) É por essa razão, certamente, que o vocabulário dos estudos sobre RSS tende a privilegiar as limitações (do setor de segurança) por outros órgãos: redução, controle, supervisão, monitoramento, redução de pessoal e o fortalecimento de organizações fora do setor de segurança.<sup>17</sup> (CHUTER, 2006, p. 6).

Essa crítica é válida, pois em muitos Estados o setor de segurança é totalmente deficitário, tanto em relação à segurança interna quanto externa, e é preciso primeiro criar o setor de segurança e fortalecê-lo, para depois poder se pensar em controlar e exercer boa governança. Afinal, mesmo outros objetivos importantes, como a redução da pobreza,

---

this means the military, the police, the intelligence services, paramilitary forces and the government agencies responsible for them.”

<sup>17</sup> No original: “CMR theorists had, after all, seen the security sector as a threat, and once that threat was removed by making the military smaller and poorer the problem was essentially solved. Development theorists saw security expenditure as a drain on resources which could be better used elsewhere: that expenditure should be reduced or even eliminated. [...] It is for this reason, surely, that the vocabulary of SSR studies tends to privilege constraints by outsiders: reduction, control, oversight, monitoring, downsizing, and the strengthening of organizations outside the security sector.”

desenvolvimento, educação e saúde, precisam de um ambiente estável e minimamente seguro para poderem ser alcançados (CHUTER, 2006, p. 8).

Atualmente, reformas do setor de segurança já foram implementadas por diversos atores, como a ONU (em suas missões de paz), outras Organizações Internacionais, ONGs, governos e Estados doadores. O Reino Unido se destaca como um dos países mais engajados com RSS, “sendo pioneiro em algumas intervenções de RSS e promovendo a agenda política internacional, bem como uma série de estudos acadêmicos sobre RSS” (VARISCO, 2018, p. 97), tendo sido um ator fundamental na RSS da Serra Leoa.

A reforma do setor de segurança, de acordo com uma visão ampla, consiste em um conjunto grande de ações que visa criar, reformar ou transformar as instituições envolvidas com o uso direto da força, bem como as instituições que a regulam, supervisionam e gerenciam e outros órgãos afins (como a justiça, o sistema prisional, entre outros). Além disso, a reforma do setor de segurança segundo a visão ocidental predominante é baseada em valores como a democracia, a transparência, a prestação de contas e a boa governança. O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (OECD DAC, 2005, p. 20, tradução nossa) define a reforma do setor de segurança como:

A transformação do sistema de segurança - que inclui todos os atores, seus papéis, responsabilidades e ações - trabalhando juntos para gerenciar e operar o sistema de uma maneira que seja mais consistente com as normas democráticas e os princípios sólidos de boa governança e, assim, contribua para uma estrutura de segurança com bom funcionamento.<sup>18</sup>

Embora a “reforma do setor de segurança” possa ser usada para descrever qualquer reforma do setor de segurança, o termo é predominantemente referido como o instrumento central da política de *statebuilding* conduzida pelos países desenvolvidos no exterior, em sociedade destruídas por conflitos (WEIGANG, 2013, p. 13). Por isso, alguns autores (Ball et. al, 2014) preferem o termo “transformação do setor de segurança”, para representar o sentido de mudança ampla e profunda que se pretende gerar no setor de segurança, não mudanças superficiais ou restritas, que também podem ser feitas com o rótulo de RSS.

As Reformas do Setor de Segurança são implementadas principalmente em três cenários: de pós-guerra, ou conflitos violentos, em um esforço de reconstruir o Estado e estabelecer a paz; de transição de governos autoritários para governos democráticos e como

---

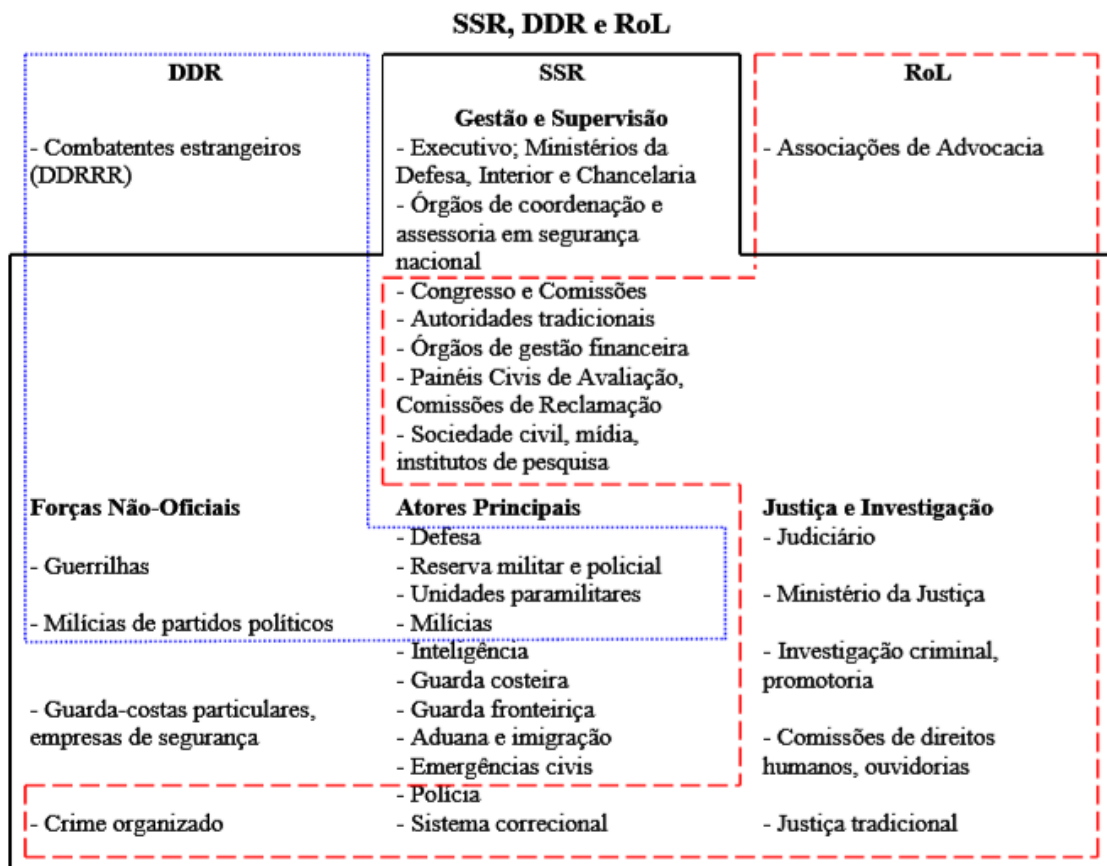
<sup>18</sup> No original: “The transformation of the security system – which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions – working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance, and thus contributes to a well-functioning security framework.”



uma contribuição para tornar a assistência ao desenvolvimento mais eficiente e eficaz (AGUILAR, 2014, p. 10).

As Reformas podem ser moldadas de diversas maneiras, a depender do contexto. Em situações pós-conflituosas, provavelmente está presente na RSS ações de DDR - desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, de controle de armas pequenas, reforma das forças armadas e policiais, reforma da justiça, e talvez reformas para fortalecer ou criar o Estado de Direito, entre outras.

Figura 1 – Reforma do Setor de Segurança (SSR); Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e Estado de Direito (*Rule of Law*, RoL)



Fonte: Fontoura, 2008, adaptado de Rees (2006).

Na figura 1, feita por Fontoura (2008) numa adaptação de Rees (2006), pode-se observar os diversos setores possivelmente abarcados pela reforma do setor de segurança (SSR), DDR e Estado de Direito (RoL, *rule of law*, em inglês), e como a RSS pode abarcar grande parte dos demais setores, estando todos fortemente interligados. Na prática, contudo, decisões tem que

ser tomadas acerca de quais setores serão incluídos e priorizados nas reformas, pois existem limitações de recursos, pessoal e disponibilidade dos países doadores, ou mesmo falta de vontade política para executar reformas tão amplas, seja da parte do país que será reformado ou da parte dos apoiadores e doadores. Dificilmente tantos setores serão reformados ao mesmo tempo.

As Reformas do Setor de Segurança são executadas em vários casos após conflitos armados, em um esforço de construção e manutenção da paz, por meio da reforma das instituições de segurança, ou apenas das forças armadas ou da polícia, para desincentivar o retorno ao conflito. Monica Toft (2010) elabora uma pesquisa sobre os tipos de terminação de Guerras Civis e os resultados em termos de retorno ao conflito ou não. A partir da sua pesquisa conclui que, entre todas as maneiras de terminar os conflitos, os acordos negociados, muito apoiados na prática para acabar o quanto antes com o conflito, são na verdade os mais prováveis de levar a uma recorrência da Guerra. As vitórias militares, por outro lado, são o tipo mais estável, sendo que as vitórias pelos grupos rebeldes tendem a produzir democratização mais frequentemente do que os outros tipos de conclusão das guerras.

Porém, ela não sugere que os Estados e OI's passem simplesmente a apoiar a vitória militar dos rebeldes, e sim indaga o porquê de tal resultado. A autora chega à conclusão de que falta nos acordos negociados provisões para punições reais nos casos de deserção, uma lacuna que poderia ser suprida por provisões sobre reforma do setor de segurança para renovar e reformar as forças armadas, que costuma estar ausente dos acordos ou então ter sua implementação muito reduzida. Dessa forma, os acordos poderiam não apenas fornecer incentivos à cooperação, mas ameaças aos possíveis desertores, por meio da criação de forças armadas capazes e efetivas.

De acordo com a OCDE (OCDE-DAC, 2007, p. 100), reforma do setor de segurança e justiça podem ajudar na construção da paz e na reconstrução do Estado, evitando uma recorrência do conflito, que tem um risco elevado de retornar nos próximos 5 anos após o seu fim. A necessidade de RSS nos contextos em que os Estados africanos passaram por conflitos ocorre por vários motivos. Baker (2010, p. 15) aponta para circunstâncias que fazem os Estados que passaram por conflitos armados precisarem muito de segurança, e pelos mesmos motivos, terem desafios enormes para prover essa segurança, como a destruição do aparato de segurança que existia antes da guerra, o fato das forças de segurança terem sido problemáticas e disseminadoras de insegurança antes mesmo do conflito, e a falta crônica de recursos humanos para suprir necessidades mínimas. Apesar das dificuldades, esse desafio precisa ser enfrentado, pois “a provisão da segurança como bem público é a fundação (juntamente com a justiça) sobre

a qual outros direitos humanos estão apoiados, e a fundação para a reconstrução econômica e o desenvolvimento”<sup>19</sup> (BAKER, 2010, p. 15). Por este motivo que a reforma do setor de segurança se fez necessária nos casos escolhidos para este trabalho.

### 2.3. CASOS ESCOLHIDOS PARA ESTA PESQUISA

Os casos das reformas do setor de segurança da República Democrática do Congo (RDC) e da Serra Leoa foram escolhidos para esta pesquisa devido a diversas características em comum entre os contextos nos quais os dois países se encontravam antes das reformas e entre as suas histórias mais recentes (pós-independência). Para começar, trata-se de dois países africanos, da África subsaariana. A Serra Leoa tornou-se independente do Reino Unido em 1961, e a RDC tornou-se independente da Bélgica em 1960. Ambos os países tiveram, no meio tempo entre a independência e o começo dos conflitos, longos períodos ditatoriais, com destruição deliberada dos exércitos nacionais por temor da existência de um poder concorrente nas forças armadas ou que estas executassem golpes de estado.

Quando os conflitos começaram – em 1991 na Serra Leoa e em 1996 na RDC – os dois Estados praticamente não podiam contar com as forças armadas nacionais para a sua defesa. Tanto a Guerra Civil da Serra Leoa, quanto a Primeira Guerra do Congo e a Segunda Guerra do Congo foram guerras irregulares, proxies (na realidade mistas, combinando elementos de guerra intra e interestatal) e regionalizadas, pois tiveram participação decisiva de atores externos no conflito, os quais apoiaram os grupos rebeldes e os governos. Existiam rivalidades interestatais mascaradas em maior ou menor grau, e os conflitos foram regionalizados na medida que estavam relacionados a dinâmicas regionais, de rivalidades e alianças entre Estados e grupos rebeldes, as quais se sobrepunham em conflitos complexos.

Ademais, apesar das diferentes características dos programas de RSS nos dois casos, ambos tiveram reforma do setor de segurança executadas por conta de “interferências” externas. Ou seja, passaram por reformas incentivadas e executadas em grande medida por doadores e apoiadores externos. Além disso, ambos tiveram longas missões de paz das Nações Unidas em seus territórios. Por todos estes motivos, os dois casos apresentam semelhanças significativas.

Ainda assim, estes casos também possuem diferenças que vale ressaltar. A Serra Leoa e a RDC são países com tamanhos e quantidade populacional muito diferentes. Enquanto a Serra Leoa é um dos menores países da África e possui uma população de aproximadamente

---

<sup>19</sup> No original: “[...] the provision of the public good of safety is the foundation (with justice) on which all other human rights are grounded and the foundation of economic reconstruction and development”.

6,6 milhões de pessoas (CIA, 2020) a RDC é o segundo maior país do continente, e possui uma população de aproximadamente 100 milhões de pessoas (CIA, 2020). As reformas executadas em cada país também tiveram inúmeras diferenças, mas podemos citar como exemplo o número de doadores principais, que foi muito pequeno na Serra Leoa e enorme no caso do Congo.

Contudo, a principal diferença que fez com que esses casos fossem escolhidos foi o fato da RSS na Serra Leoa ser considerada um exemplo de sucesso pela literatura, e o caso da RDC ser considerado, em geral, um fracasso, com conflitos ocorrendo em partes do território até hoje, quase 25 anos após o começo da Primeira Guerra do Congo.

#### 2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo buscou-se apresentar diversos conceitos importantes para o trabalho, bem como explicitar a relação geralmente danosa que houve entre guerra e a construção do Estado moderno na África. Também foram apresentadas questões de resolução dos conflitos e a definição conceitual de reforma do setor de segurança, assim como foi abordado rapidamente sobre o lado prático das RSS. Por fim, foram apresentados os casos que serão estudados nesta pesquisa e o porquê da sua escolha.

### **3. REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO**

O caso da República Democrática do Congo (RDC) é bastante representativo de uma resolução de conflito falha e de um Estado fragilizado. A RDC possui a segunda maior área geográfica entre os países da África (atrás da Argélia), bem como a quarta maior população do continente, com mais de 101 milhões de pessoas (CIA, 2020). Além disso, é rica em recursos naturais, contudo, no seu caso, “a riqueza alimenta não apenas a economia de enclave, ligada exclusivamente ao setor externo, mas também a manutenção de um ciclo de guerras que vêm assolando toda a região dos Grandes Lagos da África Central” (CASTELLANO, 2012, p. 20-21). O país já experienciou cinco guerras<sup>20</sup>, sendo a Segunda Guerra do Congo (1998-2003) o conflito que mais matou desde a 2ª Guerra Mundial, causando 3,8 milhões de mortes (TURNER, 2007, apud CASTELLANO, 2012, p. 22). Após o fim formal deste conflito, em 2003, as hostilidades não cessaram, e já morreram mais de 1,6 milhão de pessoas, o que configura um “Estado de Violência”, como apresentado por Castellano (2012, p. 23). Nesse capítulo serão apresentadas as Guerras do Congo que ocorreram de 1996 a 2003, suas características principais e sua resolução; será analisada a execução da RSS na República Democrática do Congo, e, por fim, será avaliada a situação no país após as reformas.

#### **3.1. PRIMEIRA GUERRA DO CONGO E SEGUNDA GUERRA DO CONGO**

As origens do conflito na RDC remontam desde o seu período colonial, quando foi primeiramente uma colônia de Leopoldo II (1885-1908) e posteriormente colônia Belga (1908-1960), passando pela sua independência e pela ditadura de Mobutu Sese Seko (1965-1997), a qual causou uma enorme desestruturação do Estado. Este último período, do governo de Mobutu, está mais diretamente relacionado ao surgimento da Primeira Guerra do Congo, em 1996. Pode-se dizer que as causas mais relevantes desta guerra foram as rivalidades regionais - Mobutu tinha acumulado diversos “inimigos” - e o ambiente instável e conflituoso da região, com o transbordamento do conflito entre Hutus e Tutsis em Ruanda e Burundi (CASTELLANO, 2012, p. 22), bem como o colapso do regime de Mobutu com a perda do seu

---

<sup>20</sup> Crise do Congo (1960-1965), Shaba I (1977), Shaba II (1978), Primeira Guerra do Congo (1996-1997) e Segunda Guerra do Congo (1998-2003). Atualmente ainda enfrenta uma situação de violência muito grave, que matou mais do que diversas guerras: o Estado de violência, que perdura desde 2003 (CASTELLANO, 2012, p. 45, 46).

apoio externo<sup>21</sup> (CASTELLANO, 2012, p. 131).

O colonialismo na RDC criou um Estado voltado aos interesses de exploração econômica da metrópole, e todas as atividades do Estado Independente do Congo, como era chamado na época, visavam a esse fim. De acordo com Castellano (2012, p. 79), a exploração do país teve quatro pilares:

(i) a apropriação de riquezas; (ii) a promoção de rivalidades entre diferentes grupos étnicos (o governo belga estabeleceu poderes descentralizados, instrumentalizando diferenças étnicas, além de criar elites locais beligerantes); (iii) a exploração da força de trabalho mediante o uso de brutalidade e violência inusitadas; e (iv) pouco, ou nenhum, investimento estatal na educação média e superior da população local – o que facilitava a manutenção de um regime exploratório.

Essa estrutura de exploração deixou diversas consequências para o Congo pós-colonial, inclusive a falta de pessoal qualificado em quantidade suficiente para formar a burocracia do Estado quando este se tornou independente, em 1960 (CASTELLANO, 2012, p. 92). Entretanto, apesar de todas as mazelas do colonialismo, o que veio a seguir conseguiu agravar a situação.

Após a crise do Congo, Mobutu Sese Seko (1965-1997)<sup>22</sup> assumiu o poder e em um primeiro momento, aproximadamente na primeira década do seu governo, implementou políticas que fortaleceriam o Estado. Foram fundadas escolas militares de alto padrão, Mobutu criou um exército nacional permanente e bem treinado, procurou atrair investimentos externos por meio de políticas liberalizantes, e os primeiros direitos sociais foram concedidos à população (CASTELLANO, 2012, p. 107, 111, 123). Contudo, temendo sofrer um golpe e ser destituído de seu cargo, Mobutu mudou totalmente a sua postura. Passou a enfraquecer o exército e a burocracia estatal, apontar para os cargos pessoas de sua confiança, e gradualmente direcionou o país para uma cleptocracia, gerando enriquecimento de Mobutu e seus aliados, enquanto a maior parte da população vivia em situação de miséria, além de implementar políticas como a nacionalização de plantações e empresas, repelindo investimentos externos no país (CASTELLANO, 2012, p. 111).

Se no período colonial o aparato estatal era utilizado para o benefício estrangeiro, durante o governo de Mobutu ele servia para benefício privado, de Mobutu e de sua aristocracia política, por meio de intensa corrupção (VALENZOLA, 2013, p. 62). Essas políticas criaram

---

<sup>21</sup> Na década de 1990 houve a perda de apoio externo, que fez com que os fluxos de empréstimos e doações de diversos países e Instituições Financeiras Internacionais para a RDC cessassem. Isso encorajou os países agressores a invadirem o Congo, já que o regime estava enfraquecido.

<sup>22</sup> Para sua legitimação, Mobutu utilizou elementos simbólicos do africanismo, mudando seu nome para remeter a origens pré-coloniais, bem como alterou o nome do país para Zaire e da capital para Kinshasa, em 1971 (CASTELLANO, 2012, p. 105; VALENZOLA, 2013, p. 62)

um Estado fraco e incapaz de lidar com ameaças externas. Além disso, a instrumentalização e agravamento de rivalidades étnicas locais ajudaram no transbordamento dos conflitos armados em Ruanda e Burundi para dentro da RDC.

Como mencionado anteriormente, esse foi um dos fatores desestabilizadores que levou à guerra, assim como o genocídio em Ruanda, em 1994. Esses conflitos criaram um grande fluxo migratório para a RDC, tanto de Tutsis fugidos do genocídio, quanto de Hutus, genocidas e não genocidas. Isso fez com que muitos dos problemas e rivalidades existentes entre essas etnias fossem transportados ao Congo, e criou uma situação bastante desconfortável na sociedade congoleza, o que fez com que muitos habitantes se deslocassem internamente (VALENZOLA, 2013, p. 64). O governo de Mobutu estava tomando parte nesses problemas<sup>23</sup>, e isso levou muitos tutsis a apoiarem a ofensiva da *Aliance de Forces Democratiques pour la Libération du Congo-Zaire* (AFDL), que inicia a Primeira Guerra do Congo em 1996.

A AFDL era composta em sua maioria por tutsis e se opunha ao governo de Mobutu. Apesar da aparência de conflito intraestatal, a AFDL consistia em um *proxy* de países vizinhos que decidiram atacar a RDC, os quais “treinaram, armaram e lutaram lado a lado com o grupo insurgente de Laurent Kabila, contra as forças nacionais” (CASTELLANO, 2012, p. 131). A aliança agressora era formada por Ruanda, Uganda, Burundi e Angola, a qual entrou na guerra posteriormente. Os motivos específicos de cada país para participar do conflito variavam, mas um motivo comum foi o apoio de Mobutu a grupos rivais dos governos de Ruanda, Burundi e Angola. Além disso, ele permitiu que antigos integrantes do regime genocida Hutu de Ruanda circulassem livremente pelo Zaire, se escondendo e se rearmando em campos de refugiados. Esses grupos realizavam ataques a Ruanda e a Banyamulenge<sup>24</sup> em Sud Kivu a partir dos

---

<sup>23</sup> Mubutu na década de 1990 acobertou e se aliou a grupos Hutu genocidas, integrantes da ex-FAR (Forças Armadas de Ruanda) e da milícia Interahamwe, que passaram a atacar a população local e Tutsis com o objetivo de controlar a região. Dessa forma trouxeram o conflito de Ruanda para a RDC (CASTELLANO, 2012, p.126). A situação piorou com a chegada de milhares de refugiados vindos de Burundi após o assassinato do presidente Ndadaye em 1993 e de Ruanda após o genocídio em 1994, com muitos ataques a Banyamulenge e mesmo perseguições por parte do governo. Isso fez com que muitos ingressassem no APR (Exército Patriótico Ruandês) ou fossem por este treinados e criassem suas próprias milícias. Além disso, muitos integraram a AFDL, já que Mobutu apoiava os genocidas da ex-FAR e da Interahamwe. Com todas as rivalidades e alianças entre os grupos armados externos e internos e os governos a Primeira Guerra do Congo estava encaminhada. (CASTELLANO, 2012, p. 127).

<sup>24</sup> Os Banyamulenge são originários de Ruanda e migraram para o leste da atual RDC nos séculos XVII, XVIII e principalmente XIX, se instalando em Sud Kivu. Este grupo é pouco numeroso e de maioria esmagadora Tutsi, e adotou o nome Banyamulenge para se diferenciar dos demais Banyarwanda, que tem a mesma origem, mas se instalaram em Nord Kivu e são de maioria Hutu (CASTELLANO, 2012, p. 88, 89). Estes grupos foram “profundamente atingidos por políticas históricas de instrumentalização étnica e de não inclusão de povos migrantes” (CASTELLANO, 2012, p. 88). Devido a políticas do período colonial e do governo de Mobutu, surgiram ou foram potencializadas rivalidades entre Banyarwanda e Banyamulenge e outros grupos étnicos que habitam a região. Contudo, com o conflito Tutsi-Hutu de Ruanda a comunidade Banyarwanda se dividiu, sendo integrados em grupos armados ruandeses rivais. Essa divisão os enfraqueceu, e “a comunidade foi vítima de

campos no Zaire, o que fez com que o novo governo Tutsi de Ruanda (Front Patriotique Rwandais – FPR) e seus pares em Burundi desejassem derrubar Mobutu. Uganda, por sua vez, “se preocupava com a atuação de rebeldes no nordeste do Congo e se solidarizava com a causa do FPR”, e Angola tinha o objetivo principal de desmobilizar o exército secreto da UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) que supostamente estava em operação no Zaire (CASTELLANO, 2012, p. 132, 133).

Dessa forma, a AFDL, liderada por Laurent-Desiré Kabila, foi praticamente criada por estes países com o objetivo de mudar o regime e colocar no poder alguém aliado e fiel aos seus apoiadores. O conflito havia começado entre julho e agosto de 1996 e foi muito curto, pois a AFDL realizou várias ofensivas vitoriosas e em maio de 1997 tomou a capital, Kinshasa, e derrubou Mobutu. Em seguida, Kabila se declara presidente da República Democrática do Congo e a guerra se dá por encerrada (VALENZOLA, 2013, p. 65), tendo causado 200 mil mortes.

Contudo, os problemas derivados dos conflitos étnicos e da ingerência de países vizinhos (especialmente Ruanda) em território congolês não foram solucionados, e isso levou à Segunda Guerra do Congo. A retomada do conflito começou após a inflexão nacionalista do novo presidente (CASTELLANO, 2012, p. 145). Laurent Kabila pediu a imediata retirada das forças armadas aliadas, mas isso gerou uma reação de antigos apoiadores (especialmente Uganda e Ruanda), que retiraram seu apoio anteriormente dado à AFDL, e incentivam o surgimento de novos grupos rebeldes *proxies*. O conflito acabou assumindo enormes proporções, com diversos países e grupos envolvidos, se tornando o conflito que mais matou desde a 2ª Guerra Mundial (CASTELLANO, 2012, p. 22).

### **3.1.1. Combatentes e Interesses em Confronto**

Tanto a Primeira quanto a Segunda Guerra do Congo foram guerras mistas, ou seja, foram guerras *proxies* intensificadas. No caso da Primeira Guerra do Congo, a característica principal foi a agressão de Ruanda, Uganda, Burundi e Angola ao Zaire, por meio da AFDL, que serviu como proxy, de modo que o conflito tinha a aparência de guerra civil (CASTELLANO, 2012, p. 131). A Segunda Guerra do Congo, por sua vez, contou com a participação direta das forças armadas dos países agressores e do bloqueio, que lutaram ao lado dos grupos rebeldes por eles apoiados (CASTELLANO, 2012, p. 148-149).

---

ataques abertos a partir do início de 1992. A situação levou à interferência das forças de segurança e a criação de milícias Banyarwanda na região, posteriormente incentivadas com a chegada de mais de 800 mil refugiados Hutu vindos de Ruanda” (CASTELLANO, 2012, p. 125).



Quando eclodiu a Primeira Guerra do Congo, as Forças Armadas do Zaire (FAZ) estavam totalmente desestruturadas e fragilizadas devido às políticas de Mobutu, e isso fez com que grande parte desertasse. Assim, quem defendeu o país do ataque foram principalmente os Hutu ruandeses e as tropas secretas da UNITA, que estavam no território do Zaire, enquanto a AFDL invadia o país a partir do leste, com o apoio militar externo principalmente de Ruanda, e também de Uganda, Angola e Burundi (TURNER, 2002, p. 82 *apud* CASTELLANO, 2012, p. 134). Além desses atores, de forma menos direta os Estados Unidos apoiaram o lado agressor, por meio de treinamento para o exército ruandês e apoio militar à própria AFDL, bem como o bloqueio do Conselho de Segurança da ONU frente a guerra de agressão (CASTELLANO, 2012, p. 137). Ademais, o conflito também teve seu caráter civil, ainda que em menor proporção. Devido à algumas políticas do governo Mobutu, bem como perseguições, prisões e demonstrações violentas que os Banyamulenge sofriam, muitos do grupo ingressaram na AFDL (CASTELLANO, 2012, p. 133).

Existiam muitos interesses neste conflito, mas os países agressores de modo geral queriam derrubar Mobutu e instaurar um governo aliado, que não apoiasse grupos inimigos em seus territórios ou mesmo acobertasse as operações destes rebeldes no Zaire. Também existia a motivação pelas afinidades e questão étnica, e por fim, mas não menos importante, estes países queriam garantir acesso aos recursos naturais zairianos. Ainda que cada país por trás da AFDL tivesse suas próprias motivações, estas giravam em torno desses objetivos centrais, especialmente os securitários. Por outro lado, os grupos que lutaram a favor do governo de Mobutu queriam a continuidade do governo aliado, que os beneficiava, e garantir a sua própria permanência no território do Zaire.

Já a Segunda Guerra do Congo, um conflito de proporções muito maiores, foi travada basicamente entre duas coalizões, uma que atacou a RDC, e outra pró-Kinshasa, que apoiou a defesa do Congo. Os países que atacaram foram Ruanda, Uganda e Burundi, bem como grupos proxies, principalmente a União Congolesa pela Democracia (RCD), que posteriormente se dividiu em RCD-Goma, apoiado por Ruanda e Burundi, RCD-K/ML e RCD-N, apoiados por Uganda, e o Movimento pela Libertação do Congo (MLC)<sup>25</sup>, também apoiado por Uganda.

Contra estes, estavam a RDC, Angola, Zimbábue, Namíbia, Chade (os quais utilizaram as suas Forças Armadas na Guerra) e em menor escala, Sudão e Líbia. Além dos Estados, diversos proxies também lutaram a favor de Kinshasa, como as milícias Mai Mai (congolesas)

---

<sup>25</sup>*Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD); Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Kisangani/Mouvement de Libération; Rassemblement Congolais pour la Démocratie- National. Mouvement pour la Libération du Congo (MLC).*

e outros grupos estrangeiros. Podemos citar a milícia ruandesa Hutu Interahamwe e ex-integrantes das Forças Armadas de Ruanda (ex-FAR), que formaram a *Armée pour la libération du Rwanda* (ALiR) e posteriormente as *Forces Democratiques de Liberation du Rwanda* (FDLR), sendo que a ALiR se dividiu em dois grupos. Também lutaram como proxies da RDC grupos rebeldes ugandeses, *Allied Democratic Forces* (ADF) e o *West Nile Bank Front* (WBNF) e milícias burundianas, as *Forces pour la Défense de la Démocratie* (FDD) e as *Forces nationales de libération* (FNL). (CASTELLANO, 2012, p. 149). A guerra entre essas coalizões criou um confronto generalizado no território do Congo. Contudo, as alianças entre os países e grupos proxies não eram totalmente rígidas, de modo que em alguns momentos, grupos como RCD-G e milícias Mai Mai lutaram contra seus “aliados” (CASTELLANO, 2012, p. 150).

Os países tinham interesses diversos em participar do conflito. No caso dos países agressores, as motivações não eram muito diferentes da Primeira Guerra do Congo. Desta vez, os países agressores (Ruanda, Uganda e Burundi) tinham interesse em derrubar Kabila, pois este frustrou suas expectativas: não permitiu que continuassem participando do seu governo, ao expulsar todos os estrangeiros da burocracia e das forças armadas, além de acobertar grupos rebeldes inimigos dos governos destes países. Ruanda denunciava o envolvimento de Hutus extremistas (participantes ou simpáticos ao genocídio) nos quadros das FAC (CASTELLANO, 2012, p. 145) e justificava sua invasão pelos massacres aos Tutsis em diversas cidades do Congo, preocupação comum ao Burundi. Além disso, Ruanda e Uganda, principalmente, tinham interesses econômicos relacionados à exploração de recursos naturais, como ocorreu na Primeira Guerra do Congo (CASTELLANO, 2012, p. 145-146).

No caso dos países da SADC que vieram em defesa de Kabila, o Zimbábue tinha o interesse de “salvaguardar o acordo de defesa recíproca entre os membros da SADC”, distrair a população dos problemas internos e garantir interesses econômicos (comércio) no Congo (CASTELLANO, 2012, p. 146); Angola tinha interesses securitários, de proteger o seu próprio território tendo um governo aliado no Congo e evitar a atuação da UNITA. Além disso, ambos os países tinham interesse em se estabelecer como potências regionais. (CASTELLANO, 2012, p. 146).

Além dos conflitos centrais, a RDC presenciou simultaneamente conflitos armados na região de Ituri, onde houve uma guerra étnica entre os grupos Hema/Gegere e Lendu/Ngiti, que lutavam por território (CASTELLANO, 2012, p. 147). Os conflitos de Ituri tiveram seus próprios grupos atuando: grupo Hema UPC (*Union des Patriotes Congolais*), o Lendu FNI (*Front des Nationalistes et Intégrationnistes*), e o Ngiti FRPI (*Force des Resistance Patriotique*

*d'Ituri*) (CASTELLANO, 2012, p. 149). Este conflito continuou mesmo após o fim da Segunda Guerra do Congo.

### **3.1.2. Eventos Mais Importantes**

A Primeira Guerra do Congo foi um conflito bastante rápido, tendo começado com o ataque da AFDL entre julho e agosto de 1996 e terminado em maio de 1997, quando os rebeldes tomaram Kinshasa e Kabila assumiu a presidência da RDC<sup>26</sup>. Essa rapidez “se deveu principalmente à incapacidade militar congoleza, ao amparo externo das tropas de Ruanda e Angola aos insurgentes e aos contratos de exploração de recursos naturais firmados por Kabila com empresas ocidentais, mesmo antes de vencer a conflagração” (CASTELLANO, 2012, p. 133). Estes fatores combinados fizeram com que as forças armadas nacionais (que restaram) fossem derrotadas e desmanteladas, fazendo com que a esfera coercitiva do Estado congolês se tornasse ainda mais debilitada, o que acabou agravando a situação posterior, com a deflagração da Segunda Guerra do Congo (CASTELLANO, 2012, p. 138).

Saindo vitorioso da Guerra, Kabila assume o governo, mas continua dependente do apoio militar externo, particularmente de Ruanda. Por conta disso, nomeia muitos funcionários ruandeses e ugandeses para trabalhar na administração pública, como também militares destes países passam a integrar as Forças Armadas Congolesas (FAC). Inclusive, um general de Ruanda, James Jaberebe, foi nomeado Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (CASTELLANO, 2012, p. 138, 139).

O novo governante atuou de forma muito parecida com seu antecessor, confiando sua segurança à unidade presidencial de elite (teve seu nome alterado para GSSP), reprimindo a oposição e não cedendo nenhum espaço para os congolezes participarem da política. Isso gerou grande insatisfação interna, agravada com a ingerência externa no governo. Para evitar perder todo o apoio interno e, conseqüentemente, o poder, Kabila mudou sua postura, em uma inflexão nacionalista (CASTELLANO, 2012, p. 142). Em meados de 1998 pede a retirada dos burocratas e das tropas estrangeiras, e nomeia um general congolês como Chefe do Estado-Maior. Ruanda e Uganda por sua vez o acusam de não prevenir ou até apoiar ataques de Hutus aos seus territórios, e assim aumentam as tensões (CASTELLANO, 2012, p. 142).

Ao quadro de rompimento da aliança que levou a AFDL ao poder se somam as tensões étnicas e sociais no país, e isso cria o cenário da Segunda Guerra do Congo (CASTELLANO, 2012, p. 145). Ruanda e Uganda não apenas retiram seu apoio anteriormente dado à AFDL,

---

<sup>26</sup> Quando assume a presidência, Kabila muda o nome do país de Zaire para República Democrática do Congo.

mas agora querem destituir o governo de Kabila. A aliança entre Ruanda, Uganda e Burundi passa a apoiar novos grupos proxies, se aproveitando das rivalidades dentro do território do Congo.

Estes países apoiaram o surgimento da RCD, que se dividiu em RCD-Goma, apoiado por Ruanda e Burundi, e RCD-K/ML, apoiado por Uganda. Rapidamente, estes grupos passaram a controlar um grande território no leste do país, rico em recursos naturais, os quais foram explorados e utilizados para financiar a guerra. No começo de 1999, Uganda apoiou o surgimento do MLC, que juntamente com Uganda passam a ocupar um terço do país, das regiões norte e nordeste do Congo, e “desta vez, logo no primeiro mês de guerra a SADC<sup>27</sup>, mesmo cindida, interveio em favor da estabilidade regional e da soberania congoleza, por meio das ações militares de Zimbábue, Angola e Namíbia”, e em menor escala, Chade, Sudão e Líbia (CASTELLANO, 2012, p. 146). Grupo proxies também atuaram em favor de Kinshasa, como mencionado na subseção anterior.

A guerra começou em 2 de agosto de 1998, com motins em diversas cidades, iniciados principalmente por grupos Banyamulenge e ex-FAZ. No dia seguinte, as forças armadas de Ruanda (APR) invadiram o Congo e atacaram por dois fronts: um em apoio aos rebeldes no leste (região dos Kivus) e outro no oeste, sob comando de James Kabarebe, que havia sido Chefe do Estado-Maior das FAC, com objetivo de capturar rapidamente Kinshasa por meio de transporte aéreo das tropas (CASTELLANO, 2012, p. 152). Em 16 de agosto, é oficializada a criação do RCD e os rebeldes capturam uma cidade a 130 km de Kinshasa, enquanto Kabila estava fora do país buscando apoio externo (CASTELLANO, 2012, p. 153). Com o apoio externo, Ruanda não consegue mais nenhuma grande conquista, e o contra-ataque (com apoio principalmente de Angola e Zimbábue) leva ao fracasso da tentativa ruandesa de conquistar Kinshasa.

No começo de 1999, foi alcançada uma situação de congelamento dos dois *fronts* da guerra, (*front* sul e norte-nordeste). A República Democrática do Congo foi dividida primeiramente em 3 zonas, sob controle de Uganda e MLC, Ruanda e RCD, e Congo e seus aliados. Com a cisão da RCD, o território do país ficou dividido na prática em quatro zonas de controle distintos: o norte estava sob controle do MLC, o leste estava dividido entre RCD-Goma e RCD-K-ML e o restante sob o controle do governo central (CASTELLANO, 2012, p. 148).

No mesmo ano, houve uma tentativa de acordo de paz, com o acordo de Lusaka (10 de julho de 1999), que foi firmado pelos Estados envolvidos e pelos grupos rebeldes RCD e MLC,

---

<sup>27</sup> *Southern African Development Community*, ou seja, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

contudo, o acordo foi sendo progressivamente descumprido pelas partes beligerantes, e apesar de ter ocorrido um retrocesso das forças nacionais agressoras no *front* de batalha (até 200 km) e o congelamento temporário das posições, “a parte da guerra irregular foi imune ao acordo de paz” (CASTELLANO, 2012, p. 159). O acordo serviu, entretanto, para a criação da Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC) (VALENZOLA, 2013, p. 67). Durante as tratativas do acordo de Lusaka, e novamente no ano seguinte (em agosto de 1999 e em maio e agosto de 2000), ocorreram conflitos entre os exércitos de Uganda e Ruanda, pelo controle da cidade de Kisangani, e o rompimento da aliança agressora, o que enfraqueceu a sua causa e acabou tornando o objetivo de tomar Kinshasa cada vez mais improvável (CASTELLANO, 2012, p. 158). O conflito entre Ruanda e Uganda expôs os interesses escusos dos agressores: a exploração e pilhagem dos recursos naturais congolezes, as quais foram tão intensas que de acordo com Nzongola-Ntalaja (2004, p. 16, tradução nossa), “a guerra em que pelo menos oito Estados soberanos e uma multidão de forças irregulares participaram na região dos Grandes Lagos entre 1998 e 2003 é melhor descrita como uma guerra interafricana pelos recursos naturais do Congo”<sup>28</sup>.

No imediato pós-Lusaka, houve a predominância de pequenos conflitos irregulares, pilhagens e massacres, mas isso foi logo substituído por novas batalhas. Laurent Kabila, apesar de ter assinado o Acordo de Lusaka para agradar seus pares e a comunidade internacional, era contra o acordo (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 18) e buscava a todo custo uma vitória militar, pois havia percebido o enfraquecimento dos rebeldes e das forças agressoras (CASTELLANO, 2012, p. 160). Com esse objetivo, fez vários contra-ataques em 1999 e 2000, os quais não haviam sido acordados com seus aliados e foram muito malsucedidos. Consequentemente, os aliados de Kinshasa diminuem o seu apoio e comprometimento, pois além da imprudência de L. Kabila, o custo da guerra estava se tornando cada vez mais alto. Ademais, havia a percepção de que L. Kabila estava bloqueando as negociações (CASTELLANO, 2012, p. 163).

No começo de 2001, o presidente Laurent Kabila é assassinado, e seu filho, Joseph Kabila, assume a presidência interinamente. Joseph Kabila tem uma postura mais colaborativa e ganhou bastante apoio interno e externo por contribuir com o processo reconciliatório (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 18). Além disso, outro fator levava ao entendimento pacífico: todos os países envolvidos no conflito estavam desgastados pela guerra, que já não

---

<sup>28</sup> No original: “The war in which at least eight sovereign states and a multitude of irregular forces took part in the Great Lakes region between 1998 and 2003 is best described as an inter-African war for the natural resources of the Congo”.

tinha mais um bom custo-benefício nem para os países que mais exploravam os recursos naturais congolenses (talvez exceto Ruanda), de modo que os países davam sinais sutis de recuo (CASTELLANO, 2012, p. 163).

Assim, em 2001 começam novas tratativas para um acordo de paz, com alguns falsos começos para o Diálogo Intercongolês (DIC)<sup>29</sup>, o qual inicia-se realmente em 25 de fevereiro de 2002 em Sun City, na África do Sul e dura um ano, terminando em 1 de abril de 2003 (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 19). Apesar de alguns retrocessos (com novos embates envolvendo os grupos rebeldes) durante as tratativas de paz, os acordos de Sun City, Pretória e Luanda resultaram no Acordo Global e Todo-Inclusivo de Paz, assinado em 2002 (CASTELLANO, 2012, p. 172).

### **3.1.3. Forma de Resolução do Conflito**

O contexto da Segunda Guerra do Congo, o qual foi marcado por ataques e diversas batalhas em 1998 e 1999, começou a chegar em um impasse em 1999, no qual nenhum dos lados conseguia avançar em direção a uma vitória militar. Isso favoreceu as negociações para o Acordo de Paz de Lusaka de 1999, o qual estipulava um cessar-fogo e um “roteiro para a transição política no Congo” (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 18). Ainda que o Acordo de Lusaka tenha sido continuamente desrespeitado (exceto no período imediato após a sua assinatura, no qual o cessar-fogo foi predominantemente respeitado), ele serviu de base para as negociações e acordos de 2002 e 2003, que resolveram o conflito.

Em 2002 e no começo de 2003 houve intensas negociações, com o começo do DIC em 25 de fevereiro de 2002. Os participantes do DIC foram o governo de Kinshasa, representado na pessoa do presidente Joseph Kabila, RCD-Goma, MLC, a oposição política não-armada, representantes de organizações da sociedade civil, RCD-ML, RCD-N e grupos Mai Mai. Em junho de 2002, a República Democrática do Congo e Ruanda assinam um acordo de paz em Pretória e, em setembro, RDC e Uganda assinam um acordo de paz em Luanda. Em 6 de dezembro de 2002, Kabila conclui acordo com RDC-Goma e MLC sobre a participação destes grupos rebeldes no governo, e no dia 17 de dezembro de 2002 é assinado o Acordo Global e Todo-Inclusivo de Paz, que encerra o conflito e estabelece um governo de transição que incluiria membros de todos os grupos rebeldes e deveria durar por dois anos (CASTELLANO, 2012, p. 173).

---

<sup>29</sup> O Diálogo Intercongolês estava previsto no Capítulo 5 do Anexo A do Acordo de Lusaka (1999), e deveria incluir todas as partes, como o governo, os rebeldes, a oposição política desarmada e a sociedade civil (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 18).

O conflito foi encerrado oficialmente em 2003. Em março o DIC introduziu uma Constituição Provisória, em abril todas as partes assinavam o acordo de paz e Kabila era mantido como presidente de transição, e no final de junho, o Governo de Transição e o Parlamento provisional eram estabelecidos (CASTELLANO, 2012, p. 173). Ficaram definidas várias instituições que deveriam existir ou ser criadas para que houvesse uma transição para a democracia, como um executivo composto pelo presidente mais quatro vice-presidentes (sendo um para o governo, um para o RCD-Goma, um para o MLC e um para a oposição não-armada), ministros e vice-ministros, um parlamento bicameral, cortes e tribunais de justiça, bem como cinco novas instituições de apoio à democracia (a comissão eleitoral independente; o observatório nacional de direitos humanos; a alta autoridade da mídia; a comissão da verdade e reconciliação e a comissão de ética e luta contra a corrupção). Representantes de todas as partes do Acordo Global e Inclusivo de Pretória seriam nomeados para estas instituições (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 19), ou seja, foi implementado no país um *power-sharing* “hard”<sup>30</sup>. Eleições deveriam ser organizadas para 2005, e os órgãos criados também deveriam ser responsáveis por restabelecer a autoridade central, o Estado de Direito e criar forças armadas unificadas para o Congo (NZONGOLA-NTALAJA, 2004, p. 19).

#### **3.1.4. Dispositivos da Resolução do Conflito que Abordaram a RSS**

No Artigo III, parágrafo 20 do Acordo de Lusaka, fica estipulado que após a conclusão do diálogo nacional, deveria haver um mecanismo para a formação de um exército nacional, reestruturado e integrado, que incluísse as forças das Partes Congolesas signatárias do Acordo, com base nas negociações entre o Governo da República Democrática do Congo, o RCD e o MLC. Ou seja, o Acordo de Lusaka estipulava a criação de novas forças armadas para o Congo, que integrassem os antigos rebeldes congolezes, pois considera que os rebeldes do RCD e MLC são grupos nacionais congolezes e legítimos.

O Acordo de Lusaka também estabeleceu a criação de uma Comissão Militar Conjunta (CMC), que teria representantes das Partes do Acordo sob um presidente neutro apontado pela Organização da Unidade Africana (OUA). Esta Comissão estaria envolvida, entre outras funções, com o desarmamento dos grupos armados (Anexo A, Cap. 7 do Acordo de Lusaka). O

---

<sup>30</sup> Foi adotado *power-sharing* amplo no sistema político, com “a fórmula de um presidente e quatro vice-presidentes representantes dos grupos opositores (1+4), e um Parlamento bicameral composto por cinco grupos principais e três entidades menores que participaram dos diálogos de paz e assinaram o acordo de paz final (KABEMBA, 2005, *apud*, CASTELLANO et al., 2013, p. 66), além do a integração de centenas de milhares de ex-combatentes nas forças armadas, nas quais os grupos beligerantes, na prática, continuaram a controlar os territórios sob sua ocupação.

Acordo estabelece, além disso, que deveria ser criada uma Missão das Nações Unidas para garantir o cumprimento do mesmo, a qual também deveria ter no seu mandato os objetivos de “desarmamento, reunião, repatriação e reintegração na sociedade dos membros dos Grupos Armados” (Anexo A, Cap. 8 do Acordo de Lusaka). O Capítulo 9 reitera que “a CMC com a assistência da ONU / OUA deve trabalhar mecanismos para rastrear, desarmar, acantonar e documentar todos os grupos armados na RDC” (Anexo A, Cap. 9, parágrafo 9.1 do Acordo de Lusaka).

O Acordo de Lusaka acabou por não encerrar o conflito, mas serviu de base para os próximos acordos que foram firmados. O Acordo de Pretória, de 2002, também estipula a criação de um novo exército integrado e a criação de um Conselho de Defesa. Este Conselho deveria dar recomendações com relação à criação de um exército nacional reestruturado e integrado, ao desarmamento de grupos armados e à elaboração da política de defesa. Além disso, é assinado em 6 de março de 2003, em Pretória, o Memorando sobre o mecanismo para a formação de um exército nacional, reestruturado e integrado, para complementar o acordo anterior.

Neste Memorando fica estabelecido que haveria a reintegração de ex-combatentes dos participantes do DIC nas novas forças armadas e em novas forças policiais nacionais integradas, e que a distribuição de responsabilidades nestas instituições se daria “com base no princípio da inclusividade e da partilha equitativa entre os componentes e entidades do Diálogo Intercongolês de acordo com critérios de competência, credibilidade, integridade e em um espírito de reconciliação nacional”, como disposto no parágrafo 6, cap. III do Acordo Global e Inclusivo (Acordo de Pretória, 2002). O Memorando também estipula, em seu Artigo II, que antes do Governo de Transição, deveria ser convocada uma reunião das equipes da FAC, RCD, MLC, RCD-N, RCD-ML e Mai Mai, a qual deveria prosseguir com o desenvolvimento de um plano diretor para o treinamento do exército nacional reestruturado e integrado.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A reforma do setor de segurança na RDC foi um processo lento, descoordenado e atomizado. As reformas não começaram imediatamente após os acordos de paz e os projetos de DDR e RSS foram dificultados pela continuidade dos conflitos em várias regiões do país. As reformas abarcaram três setores: a polícia, o setor de defesa e o sistema de justiça. Em um



primeiro momento, durante o governo transitório de 2003 a 2006<sup>31</sup>, o foco foi apenas em realizar o desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes e na criação de novas forças armadas unificadas, que integrassem tropas dos grupos armados congolesees signatários dos tratados de paz. Contudo, ainda que fosse considerada uma prioridade, o governo transitório pouco fez para avançar na criação das forças armadas integradas até o começo de 2005 (WOLTERS e BOSHOFF, 2006, p. 1-2).

Além disso, havia uma grande mobilização dos apoiadores com relação a preparação para as eleições, de modo que a RSS ficou em segundo plano naquele momento. Houve bastante apoio internacional para as eleições, tanto em termos financeiros quanto com a maior missão de paz de ONU, a MONUC, a qual ajudou na estabilização do país para as eleições, bem como apoiou o DDR e a reforma do setor de segurança. As Missões de Paz da ONU no país – MONUC e, a partir de 2010, MONUSCO - começaram em 1999 e permanecem até hoje, mesmo após inúmeros planos de desengajamento. A MONUC passou a apoiar a RSS em 2003, e a MONUSCO está presente na RDC, com mandato até 20 de dezembro de 2020 (resolução 2502 do CSNU), bem como a Brigada de Intervenção.

A reforma do setor de segurança não foi um processo unificado, pois houve uma multiplicidade de apoiadores, com diversos projetos ocorrendo simultaneamente, pouca coordenação e falta de planejamento de longo prazo. Sendo assim, a reforma do setor de segurança na RDC teve resultados mistos, pois alguns projetos tiveram resultados positivos, mas a RSS, de modo geral, não foi capaz de gerar uma mudança significativa. Apesar de um grande volume de ajuda ter sido proporcionada ao país, por meio de diversos doadores, pouco foi direcionado à RSS propriamente dita.

Podemos citar, por exemplo, que a maior parte dos \$2 bilhões que a comunidade internacional investiu no país em 2005 foi para setores como saúde, educação e transportes, e o orçamento para a RSS foi destinado principalmente aos pacotes de desmobilização pagos aos ex-combatentes, e não a reforma ou reconstrução das forças armadas e da polícia (ICG, 2006, p. 4).

Entre 2006 e 2010, a OCDE desembolsou um total de 8,5 bilhões de dólares com ajuda ao desenvolvimento do Congo, com exceção de alívio da dívida. Contudo, deste montante, apenas 1% foi direcionado para “gestão e reforma do setor de segurança” (aproximadamente

---

<sup>31</sup> Em 2006 foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias desde o pós-independência. O primeiro turno ocorreu em 30 de julho de 2006, e o segundo turno, em 29 de outubro do mesmo ano. Em novembro, saiu o resultado da eleição e Joseph Kabila foi o vencedor, continuando na presidência.

\$85,8 milhões), e 6,19% para “conflito, paz e segurança”, que equivale a aproximadamente \$530.5 milhões (ECI et al., 2012, p. 17).

Em fevereiro de 2008 foi realizada uma Mesa Redonda sobre RSS em Kinshasa, a qual foi organizada em torno de quatro comitês, com foco nas forças armadas, na polícia, no judiciário e em questões transversais. Na ocasião, o governo na RDC apresentou um plano para as reformas, que previa três fases sobrepostas ao longo de 12 anos, sendo a primeira fase de 2008 a 2010, que deveria focar na criação de 12 batalhões de reação rápida, nos alicerces legais para as reformas e na conclusão do DDR e dos programas de integração nas FARDC (BOSHOF, 2008, p. 63). Contudo, esse plano “não abordava adequadamente a questão da gestão e da estrutura geral do setor de defesa”, mas quando isso foi apontado pelos parceiros internacionais, o governo afirmou que as decisões sobre reforma das forças armadas são uma prerrogativa nacional, interna (BOSHOF, 2008, p. 64).

Outra característica importante da RSS no Congo é que não houve um líder para a reforma. Nem o governo da RDC assumiu o papel de liderança nem algum doador foi capaz de fazê-lo. A MONUC buscou exercer um papel de favorecedor da coordenação entre os doadores, criando fóruns de coordenação da reforma do setor de segurança, o que foi aceito por muitos apoiadores, mas a própria MONUC teve dificuldades internas de coordenação e alguns países preferiram lidar diretamente com o governo do Congo, assim como o próprio governo, que também tinha uma preferência por parcerias bilaterais (BOSHOF et al., 2010, p. 2). Isso pode ter acontecido tanto pelo interesse dos países em evitar a responsabilidade de liderar um projeto tão denso, considerando os enormes desafios que a RDC, como um Estado frágil, apresentava, quanto pelas diversas divergências sobre como deveria ser a RSS e a ajuda internacional, tanto com relação aos doadores entre si, quanto entre os doadores e o governo. De acordo com Boshoff et al. (2010, p. 2, tradução nossa), “enquanto muitos doadores veem como prioridade a criação de forças de segurança responsáveis e respeitadoras dos direitos, o Governo da RDC está mais preocupado em criar forças de combate eficazes, principalmente pelo aumento das capacidades militares”<sup>32</sup>.

Houve um agravante no processo das reformas. Apesar dos acordos de paz e do estabelecimento do governo transitório e dos arranjos de *power-sharing*, conflitos em menor escala continuaram ocorrendo no território da RDC, sobretudo no leste do país. Isso dificultava atividades de reforma. Ademais, outro fator em jogo era que muitos países e organizações que

---

<sup>32</sup> No original: “while many donors see the priority as creating accountable, rights-respecting security forces, the Government of DRC is most concerned with creating effective fighting forces, primarily by enhancing military capabilities”.

apoiavam a RSS tinham receio de se envolver com as forças armadas, temendo criar forças capacitadas, mas que fossem cometer abusos e violações de direitos humanos (como já ocorria).

### **3.2.1. Apoio e Financiamento**

O apoio para os diversos projetos no âmbito da RSS no Congo foi proveniente de uma multiplicidade de atores, e não houve um apoiador/doador que liderasse as reformas. A MONUC, e depois a MONUSCO, foram muito importantes como apoiadoras, assim como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a União Europeia. Entre os mecanismos multilaterais, o Banco Mundial também desempenhou papel importante e foi um grande financiador de projetos no país. Além destes, diversos Estados apoiaram projetos de RSS, como a Bélgica, a China, Angola, África do Sul, os Estados Unidos, entre outros. Enquanto alguns países apoiaram tanto diretamente com financiamento, pessoal, aconselhamento e liderando projetos, outros países ajudaram indiretamente, por meio de doações para financiar partes dos projetos que foram implementados.

Em 2007 houve uma reunião em Kinshasa sobre RSS, entre a República Democrática do Congo e seus parceiros do programa: Bélgica, África do Sul, Angola, Estados Unidos, Egito, Marrocos, Tanzânia, China, Índia, Grécia, Portugal, Itália, Nações Unidas, União Europeia, Banco Mundial e PNUD (BOSHOF, 2008, p. 63). Entretanto, nem todos os parceiros participaram ativamente da RSS e cada setor contou com apoiadores diferentes.

No caso da reforma do setor de defesa, os principais parceiros internacionais foram Angola, Bélgica, China, Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, EUSEC (Missão da UE para fornecer aconselhamento e assistência para a RSS na República Democrática do Congo na área da defesa) e MONUC (BOSHOF et al., 2010, p. 21). Entretanto, a África do Sul também foi um parceiro central e forneceu apoio nesse setor, ao treinar o primeiro Batalhão de Reação Rápida das FARDC e iniciar o processo de auditoria e registro das forças armadas (BOSHOF et al., 2010, p. 21). Nesse setor, particularmente, houve uma preponderância de apoio bilateral, e países como Angola, África do Sul e, posteriormente, China e Estados Unidos, realizaram seus próprios programas de cooperação militar, fora de qualquer estrutura coletiva e de uma maneira não muito transparente (BOSHOF et al., 2010, p. 22).

No judiciário, a situação foi diferente. A Comissão Europeia acabou tendo, na prática, um papel de liderança entre os doadores, devido ao seu apoio financeiro considerável e participação em diversos projetos (BOSHOF et al., 2010, p. 6). O planejamento que havia até

2010 para o sistema de Justiça consistia em 10 programas<sup>33</sup>, que somavam 43 projetos, com um custo estimado de 150 milhões de dólares. Os financiadores foram: Comissão Europeia, USAID (Estados Unidos), França, Bélgica, Reino Unido, Suécia, Holanda, PNUD, Banco Mundial e Japão e entre os apoiadores havia também ONGs (BOSHOFF et al., 2010, p. 5, 6).

No caso da polícia, os primeiros apoiadores foram a MONUC, a EUPOL, a Angola e a França (CLÉMENT, 2009, p. 105). De acordo com Boshoff et al. (2010, p. 16-17) o maior apoiador da reforma da polícia foi o Reino Unido, com seu apoio bilateral por meio do programa *Security Sector Accountability and Police Reform* (SSAPR), que iria de 2009 a 2014 e com orçamento de £40 milhões apenas para a reforma da PNC (*Police Nationale Congolaise*). Outros doadores principais foram a Comissão Europeia e a MONUC UNPol, mas também houve a contribuição de África do Sul, Angola, PNUD, Japão, e em menor escala, Canadá, Holanda e Suécia (BOSHOFF et al., 2010, p. 16-17).

O financiamento dos projetos foi realizado de diversas formas, tanto pelos países que atuavam nos projetos diretamente quanto por organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial, que forneceu bastante apoio por meio da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a ONU e seus programas, a União Europeia e a OCDE. O Banco Mundial financiou 28 projetos entre 2001 e 2016 com o tema “Prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflito”, sendo diversos deles financiados pela AID (BANCO MUNDIAL):

Durante o período de desmobilização dos ex-combatentes e acantonamento, devido a falta de financiamento, vários centros não tinham elementos básicos (higiene, cuidados médicos, alimento, etc.) o que fez com que muitos desertassem, então desde 2005 os governos da Bélgica e da Holanda, bem como a União Europeia passaram a fornecer fundos para melhorar as instalações e pagar os salários das tropas (WOLTERS e BOSHOFF, 2006, p. 8). Além disso, África do Sul, Angola e Bélgica forneceram treinamento para os militares (WOLTERS e BOSHOFF, 2006, p. 8). A operação da MONUC, por sua vez, custou mais de \$1 bilhão por ano (ENGLEBERT e TULL, 2008, p. 128), sendo que o orçamento da MONUC/MONUSCO de julho de 2006 até julho de 2011 (período de 5 anos) foi de mais de 6 bilhões de dólares (ECI et al., 2012, p. 17). A assistência para o desenvolvimento, de modo geral, foi em torno de 8 bilhões entre 2001 e 2006 (ENGLEBERT e TULL, 2008, p. 129).

---

<sup>33</sup> Os programas eram: Restauração da Justiça Criminal em Bunia (2003-2004); Programa de Apoio à Justiça (PAJ, 2003-2006); Restauração da Justiça no Leste do Congo (REJUSCO, 2007-2010); Programa de apoio à governança (PAG, 2009-2014); Programa de Apoio à reforma da Justiça (PARJ, 2010- 2015); Acesso à Justiça (2005-2010); *Projustice* (2009-2013); Apoio ao estabelecimento do Estado de Direito (2005-2008); Apoio à Justiça Comunitária em Bas-Congo (2009-2010) e Reforma da Justiça Comercial (2006-2010). (BOSHOFF et L., 2010, P. 6-7)

No caso da OCDE, seus gastos com desenvolvimento na RDC entre 2006 e 2010 foram de mais de 14 bilhões de dólares (incluindo alívio da dívida); ao excluir o alívio da dívida, o financiamento da OCDE (que foi alocado majoritariamente em projetos diversos) com desenvolvimento foi de aproximadamente 8.5 bilhões para o mesmo período. Como mencionado anteriormente, desses valores, aproximadamente \$85,8 milhões foi direcionado para “gestão e reforma do setor de segurança, e aproximadamente \$530.5 milhões para “conflito, paz e segurança”, ou seja, a absoluta maioria dos investimentos foram para outros tipos de projetos (ECI et al., 2012, p. 17).

No caso dos membros do Grupo de Contato (que também são membro da OCDE), os maiores doadores bilaterais entre 2006 e 2010 foram Estados Unidos (\$970 mi<sup>34</sup>), Reino Unido (\$849 mi), França (\$130 mi), Bélgica (\$758,8 mi) e Holanda (\$199 mi) (ECI et al., 2012, p. 18). Não existe um conjunto abrangente de dados sobre os apoios bilaterais de China, Angola e África do Sul, que também são grandes doadores, mas não fazem parte da OCDE, de acordo com relatório da *Eastern Congo Initiative* (ECI et al., 2012, p. 18). Para este mesmo período, as maiores agências multilaterais na RDC foram a UE e a Associação Internacional de Desenvolvimento. A AID desembolsou um total de \$1,47 bilhão entre 2006 e 2010 (excluindo o alívio da dívida), e a UE desembolsou \$ 1,2 bilhão (ECI et al., 2012, p. 18). Além disso, diversos programas bilaterais foram financiados pelos próprios países apoiadores.

### **3.2.2. Planejamento e Coordenação das Reformas**

O planejamento das reformas ocorreu em alguns casos, mas sempre tardiamente. Não houve uma grande visão para planejar a RSS como um todo, com estratégias de longo-prazo que relacionassem os setores envolvidos. Algum grau de planejamento foi restrito a certos setores ou projetos.

No setor de defesa, o planejamento foi dificultado pela falta de transparência do governo, seja por interesse ou por incapacidade de fornecer dados como número de pessoal e orçamento do setor de defesa, o que dificulta a discussão de valores adequados de financiamento e assim, dificulta o planejamento das atividades (BOSHOF et al., 2010, p. 23). Afinal, nenhum doador quer se comprometer com reformas de longo-prazo sem ter uma ideia dos custos envolvidos. Ainda que o governo tenha desenhado alguns planos para reformas das FARDC, em geral eles não contavam com orçamento ou então os valores eram considerados

---

<sup>34</sup> Estes valores são de gastos com desenvolvimento e não incluem gastos com apoio militar bilateral, missões de paz ou contribuições com agências multilaterais (ECI et al., 2012, p. 18).

irreais. O primeiro planejamento de longo prazo foi elaborado em 2007, e estipulava uma reforma em três fases que terminaria em 2020. Contudo, após algumas disputas com planos alternativos, foi elaborado um plano revisado de reforma das FARDC em 2009, o qual foi desenvolvido em conjunto com os adidos militares, com a MONUC e a UE, e foi aceito pelo presidente Kabila no mesmo ano (CLÉMENT, 2009, p. 96, 97). Para os doadores internacionais, entretanto, o orçamento proposto pareceu excessivo: 3 bilhões de dólares para a primeira fase que teria aproximadamente dois anos (BOSHOFF et al., 2010, p. 20).

No setor de justiça, houve certo planejamento das reformas. Entre 2005 e 2007 foi feita uma análise do que seria necessário para um sistema de justiça que funcionasse bem, o que resultou no “Plano de Ação para a Reforma da Justiça”, o qual foi apresentado na Mesa Redonda de 2008 e tinha quatro objetivos principais, que seriam abordados pelos 10 programas de reforma (BOSHOFF et al., 2010, p. 5). O Plano também serviu para determinar prioridades concretas para o ano de 2009, ainda que só duas tenham sido levadas a cabo pelo governo e a reforma estivesse ocorrendo de forma lenta, devido a diversos entraves como o próprio desinteresse do governo e disputas de poder (BOSHOFF et al., 2010, p. 5-6).

No caso da polícia, não houve inicialmente planejamento das reformas. Elas foram ocorrendo de maneira *ad hoc* de acordo com o que os países doadores estavam dispostos a prover, e não seguindo um planejamento estratégico de longo-prazo (ICG, 2006, p. 6). Em 2005 foi criado o Grupo de Reflexão Misto sobre a Reforma e Reorganização da polícia Nacional Congolosa (GMRRR)<sup>35</sup>, o qual finalizou em setembro de 2006 um projeto de lei orgânica sobre a reforma da polícia na DRC, que tinha o objetivo de estabelecer linhas de comando transparentes e unitárias e continuar a desmilitarização da polícia (SCHERRER, 2012, p.148-149). Somente em 2011 essa lei foi aprovada (MAYAMBA, 2013, p. 19). Além disso, com base nas recomendações do GMRRR, em 2007 foi criado um Comitê de Acompanhamento da Reforma da polícia (CSR)<sup>36</sup>, o qual elaborou um “quadro estratégico de longo prazo (15 anos) e um plano de ação de curto prazo (trienal) para a reforma da polícia”, os quais foram adotados pelo governo congolês em 2010 (MAYAMBA, 2013, p. 18-19).

A coordenação das reformas, de modo geral, foi pouca ou mesmo ausente. A coordenação entre os projetos dos diversos setores praticamente não existiu, pois as reformas foram muito fragmentadas nesse sentido. Já intrasetor, a coordenação entre os doadores ocorreu em alguns casos, ainda que deficitária. Um dos motivos para isso foi a competição entre

---

<sup>35</sup> *Groupe Mixte de Réflexion sur la Réforme et la Réorganisation de la Police Nationale Congolaise.*

<sup>36</sup> *Comité de Suivi de la Réforme de la Police.*

os países e agências multilaterais doadoras, o que impedia uma cooperação e coordenação (BOSHOFF et al., 2010, p. 3).

Com relação aos setores, mais especificamente, o setor de defesa foi o que teve menor coordenação, pois não havia um comitê ou fórum para discutir as reformas no setor. Na Mesa Redonda de 2008 havia sido proposto um Comitê de Monitoramento da Reforma do Exército<sup>37</sup> (CSRA), mas o governo não aceitou a proposta (BOSHOFF et al., 2010, p. 20). Além disso, nesse caso houve uma preponderância ainda maior de apoio bilateral e de rivalidades entre os doadores. A Bélgica havia tentado assumir a liderança nesse setor em 2003, mas não obteve sucesso; posteriormente, a EUSEC passou a organizar reuniões duas vezes por mês, mas doadores importantes como Angola, China e África do Sul não participavam, além das reuniões não servirem para coordenar ações, e sim para compartilhamento de informações apenas. (BOSHOFF et al., 2010, p. 22).

No setor de justiça, a coordenação foi muito melhor, ainda que tenha tido alguns problemas. Foi criada em 2005 uma estrutura para coordenação das reformas entre as autoridades nacionais e os parceiros internacionais, o Comitê Conjunto de Justiça (CMJ)<sup>38</sup>. Este Comitê era copresidido pelo Ministro da Justiça e pela Comissão Europeia e contava com parceiros e representantes do judiciário, tendo papel central na elaboração do Plano de Ação para a Reforma da Justiça (BOSHOFF et al., 2010, p. 5). O CMJ permitiu e tornou possível, não apenas o compartilhamento de informações, mas ações conjuntas e divisão do trabalho entre os doadores, o que caracterizou um nível elevado de coordenação. Entretanto, o que deixou a desejar nesse sentido foi a coordenação entre a MONUC e os demais doadores, a coordenação com ONGs e a coordenação no âmbito do interior da União Europeia (BOSHOFF et al., 2010, p. 9).

No caso da polícia, houve, a princípio, pouquíssima coordenação entre os doadores, de modo que não havia sequer uma harmonização sobre o treinamento que seria dado ou à natureza das forças policiais. Isso também ocorreu devido à falta de planejamento de longo prazo inicial (ICG, 2006, p. 6). Os principais apoiadores conseguiram tornar algumas unidades altamente eficientes, mas como cada doador treinou as unidades especializadas por conta própria, foram criadas estruturas e métodos de engajamento variados, o que dificulta muito operações conjuntas e o próprio gerenciamento das unidades (ICG, 2006, p. 7). Posteriormente foi criado um Comitê de Acompanhamento, mas este servia apenas para coordenação interna. A

---

<sup>37</sup> *Comité de Suivi de Réforme de l'Armée (CSRA)*

<sup>38</sup> *Comité Mixte de Justice (CMJ)*.

coordenação entre os doadores continuou deficitária de acordo com Mayamba (2013, p. 31), por exemplo, a União Europeia, Angola e Japão (para citar apenas alguns casos) são doadores que tem padrões e abordagens diversos de doutrina e implementação.

### **3.2.3. Reforma das Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC)**

Desde a Primeira Guerra do Congo as Forças Armadas do Zaire, e posteriormente as Forças Armadas do Congo, estavam totalmente desestruturadas. As políticas de desestruturação e enfraquecimento das forças armadas levadas a cabo por Mobutu eram as raízes dessa situação. Havia inúmeros problemas e uma enorme falta de capacidade. Após a Segunda Guerra do Congo, ficou estabelecido nos acordos de paz que seriam criadas Forças Armadas novas, reestruturadas e integradas, bem como um Conselho de Defesa. É criado o *Conseil Supérieur de la Défense* (CSD), o qual é presidido pelo presidente e composto pelo Primeiro Ministro, pelo Ministro da Defesa, pelo Ministro do Interior, pelo Chefe do Estado-Maior das FARDC e do Exército, Marinha e Aeronáutica, e pelo Chefe da Polícia Nacional Congoleza (BOSHOFF et al., 2010, p. 20). De acordo com o plano de reforma das FARDC de 2009, o CSD teria a função de controlar as operações militares diárias nas três regiões militares, bem como assessorar o Ministro da Defesa na elaboração das políticas, de modo que o presidente tem grande poder sobre o setor, tanto em termos operacionais quanto de planejamento político (BOSHOFF et al., 2010, p. 20).

As novas Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC) foram criadas a partir da integração dos antigos combatentes em uma força unificada, pois os acordos de paz estabeleceram que haveria um *power-sharing* radical nas forças armadas, tanto nos cargos do alto escalão quanto nas tropas. O início da reforma do setor de defesa não foi imediato, o que foi causado em parte pelo atraso no processo de DDR, o qual se arrastou de 2004 até 2012 e não foi seguido por uma paz duradoura no país (BANHOLZER, 2014, p. 12). Em 2004, a primeira brigada integrada foi treinada pela Bélgica, e a MONUC também forneceu treinamento para algumas brigadas para logo realizarem operações conjuntas, enquanto os militares sul-africanos começaram um processo de auditoria e registro das FARDC, bem como treinaram o primeiro Batalhão de reação rápida (BOSHOFF et al., 2010, p. 21). Contudo, não havia uma política de reforma estruturada, apenas respostas às necessidades imediatas. Uma das causas para a lentidão de todo o processo foi a falta de interesse do próprio governo transitório, como apontado por relatório da *International Crisis Group* (ICG, 2006, p. 3, tradução nossa):



Em parte, a deficiência de Sun City refletia a natureza consensual de um acordo de paz complicado e atrasado. A prioridade era neutralizar o impacto das milícias e acabar com os combates, em vez de reformular genuinamente os serviços de segurança. Embora nenhum ex-beligerante tenha se recusado a integrar seu grupo armado, todos se arrastaram, primeiro ao traçar um plano de centros de integração do exército e depois ao enviar suas tropas para serem integradas. Oficiais do estado-maior em Kinshasa e no nível provincial foram integrados no final de 2003, mas o posicionamento das tropas no terreno não mudou em 2005. A reforma genuína envolveria uma reestruturação completa e retreinamento das forças, não apenas a fusão de milícias indisciplinadas e desorganizadas. No entanto, para muitos dos grupos armados, incluindo aqueles controlados pelo presidente Kabila, a integração e a criação de mais forças profissionais seria uma clara ameaça ao seu poder e fontes de renda e prestígio.<sup>39</sup>

Posteriormente, foram desenhados vários planos para a reforma das FARDC. Em 2007 foi feito um estudo nacional, o *Schéma directeur de la réforme des forces armées*, que dava uma visão estratégica para as forças armadas (BOSHOFF et al., 2010, p. 19). Posteriormente este plano foi deixado de lado, e um novo foi apresentado na Mesa Redonda sobre RSS de 2008. Em 2009, após a mudança de Ministro da Defesa e Chefe do Estado-Maior, um plano revisado foi elaborado, o qual foi aprovado pelo presidente Kabila. Este plano foi proposto para o Parlamento em outubro do mesmo ano. Além disso, quatro projetos de lei sobre o setor foram enviados para o Parlamento no mesmo período (BOSHOFF et al., 2010, p. 19).

O plano de 2009, proposto pelo Ministro da Defesa Mwando Nsimba, foi apresentado para a comunidade internacional em 2010. De acordo com Boshoff et al. (2010, p. 19-20, tradução nossa):

O plano inclui três fases que cobrem um período de 15 anos: estabilidade e reforma interna das FARDC (2009-11); capacitação, forças territoriais, força de reação rápida, logística (2011-16); maior desenvolvimento do exército, retorno à rotina militar normal, participação em operações de manutenção da paz (2016-24). As três regiões militares planejadas terão cada uma (i) uma brigada para desdobramento rápido, (ii) exército, força aérea e bases da marinha e (iii) infraestrutura da sede, incluindo centros de treinamento. O plano inclui disposições para reduzir o tamanho do exército nos próximos três anos. Em termos de orçamento, o plano parece irreal; o custo da primeira fase sozinho é estimado pelo Ministro da Defesa em aproximadamente três bilhões de dólares.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> No original: “In part the shortcoming of Sun City reflected the consensual nature of a complicated and overdue peace deal. The priority was to neutralise the impact of militias and end the fighting rather than genuinely overhaul the security services. While no former belligerent has refused to integrate his armed group, all have dragged their feet, first in drawing up a plan for army integration centres and then in sending their troops to be integrated. Staff officers in Kinshasa and at the provincial level were integrated by the end of 2003 but the troop deployment on the ground was unchanged well into 2005. Genuine reform would involve thorough restructuring and retraining of forces, not just the merging of undisciplined, disorganised militias. However, for many of the armed groups, including those controlled by President Kabila, integration and creation of more professional forces would be a clear threat to their power and sources of income and prestige.”

<sup>40</sup> No original: “The plan includes three phases covering a 15-year period: stability and internal reform of the FARDC (2009-11); capacity-building, territorial forces, rapid reaction force, logistics (2011-16); further development of the army, return to normal military routine, participation in peacekeeping operations (2016-24). The three planned military regions will each have (i) a brigade for rapid deployment, (ii) army, air force and navy bases, and (iii) headquarter infrastructure including training centres. The plan includes provisions for down-sizing

Tanto no período de transição quanto após as eleições, a reforma das FARDC foi muito condicionada ao contexto que o país se encontrava. No primeiro momento, grande parte do apoio visava a aumentar as capacidades operacionais das forças armadas rapidamente, para que fosse possível lidar com os conflitos que ocorriam em várias partes do país, como os conflitos da região de Ituri, que não cessaram junto com a Segunda Guerra do Congo. O treinamento e os equipamentos fornecidos pela Bélgica em 2004 tinham como objetivo enviar aquela brigada à Ituri, e a MONUC providenciou treinamentos “na prática” para brigadas integradas que seriam enviadas imediatamente (BOSHOFF et al., 2010, p. 21).

Além do contexto de urgência, outro fator pesou para que houvesse mais projetos de “treinamento e equipamento”: a preferência do governo da RDC, principalmente no setor de defesa, por apoio bilateral, focado em aumento de capacidades (e não em criação de mecanismos neutros para supervisão das forças armadas ou projetos para alterar a estrutura de comando e controle). O governo deixou explícita essa preferência, e o apoio bilateral acabou favorecendo uma abordagem de treinamento e investimento em equipamentos e infraestrutura. Mesmo assim, a EU Common *Defence and Security Policy Mission* (EUSEC RD Congo) conseguiu algum sucesso nos seus projetos de organização da cadeia de pagamentos<sup>41</sup>, identificação biométrica das tropas, criação de sistema computadorizado para gerenciamento de pessoal, treinamento na área de administração das FARDC, etc. (BOSHOFF et al., 2010, p. 21), fugindo da abordagem mais restrita de “*train and equip*”. Além disso, entre o final de 2003 e começo de 2004, antes mesmo dos treinamentos, a Bélgica realizou seminários para altos oficiais militares congolezes e conseguiu dar o pontapé inicial para criar um *esprit de corps* (BOSHOFF et al., 2010, p. 21).

O governo da RDC agiu de maneira muito cautelosa com a relação à reforma do setor de defesa, considerado um setor central da soberania do país. Além de dar preferência as parcerias bilaterais, que davam ao governo maior controle sobre os projetos, este não permitiu iniciativas de maior coordenação entre os doadores, ao não aceitar a proposta de criação de um fórum de discussão sobre Reforma das FARDC, como havia para a justiça e a polícia (BOSHOFF et al., 2010, p. 20). Isso fez com que houvesse pouca harmonização nos projetos e no próprio treinamento fornecido pelos apoiadores, fator agravado pela grande quantidade de países e instituições envolvidas (BOSHOFF et al., 2010, p. 2). Existiam divergências entre os

---

the army over the next three years. In terms of budget the plan appears unrealistic; the cost of the first phase alone is estimated by the Minister of Defence to be approximately 3 billion US\$.”

<sup>41</sup> Além dos baixos salários, a cadeia de pagamentos se confundia com a cadeia de comando e muitos superiores desviavam salários, deixando diversos soldados sem receber o pagamento.

atores envolvidos a respeito de como deveriam ser as reformas, e enquanto alguns doadores queriam focar nas questões de gerenciamento, diminuição da impunidade e governança do setor, o governo evitava essas reformas, possivelmente pela questão das FARDC serem uma peça central do sistema de patronagem do governo, de forma que a nebulosidade da governança da defesa poderia ser benéfica para diversas pessoas influentes (BOSHOFF et al., 2010, p. 20). Um exemplo disso foi uma campanha de zero tolerância feita dentro do exército, que parece ter sido apenas uma fachada. Apesar do governo ter criado em 2008 um Tribunal Operacional Militar em Nord Kivu para julgar crimes cometidos pelas FARDC, este não recebeu nenhum orçamento e pôde funcionar apenas por financiamento externo do programa REJUSCO (BOSHOFF et al., 2010, p. 20).

Pode-se dizer que a fragmentação do apoio foi prejudicial, pois acarretou projetos com objetivos restritos, de curto-prazo e por vezes até concorrentes, em detrimento de uma reforma estrutural, de longo prazo. Além disso, os doadores falharam em evitar discutir o custo da reforma do setor de defesa, empurrando a responsabilidade por arcar com estes custos para o governo da RDC, mesmo sabendo que este não tinha condições (BOSHOFF et al., 2010, p. 22). Falharam também em relacionar adequadamente os projetos de DDR e RSS para que fossem mais otimizados.

#### **3.2.4. Integração de Ex-combatentes nas Forças Armadas**

A integração de ex-combatentes nas Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC) foi muito expressiva. Os soldados dos grupos rebeldes foram desmobilizados e desarmados ao passarem pelo processo de DDR e poderiam optar por serem integrados nas novas Forças Armadas (FARDC), passando pelo processo de *brassage*<sup>42</sup>, ou serem reintegrados na sociedade como civis. De acordo com Scherrer (2012, p. 153, tradução nossa) “esta abordagem não levou em consideração como a integração afetaria o tamanho e a natureza do exército, e levou a um número desproporcional de oficiais e suboficiais entrando no exército (...), muitos dos quais não tinham qualificações ou treinamento básico”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> O “*brassage*” consiste em integrar os antigos beligerantes em estruturas militares unificadas, misturando indivíduos de diferentes grupos rebeldes para quebrar as antigas cadeias de comando e redistribuindo-os em diferentes locais no território nacional (ECI et al., 2012, p. 8; SCHERRER, 2012, p. 172; CASTELLANO, 2012, p. 192).

<sup>43</sup> No original: “This approach did not take into account how integration would affect the size and nature of the army and led to disproportionate numbers of officers and sub-officers entering the army compared to other ranks, many of whom lacked qualifications or basic training.”

Os grupos rebeldes que participaram inicialmente do processo foram o RCD-Goma (tinham provavelmente entre 17 e 30 mil tropas), o MLC (6.500 a 18 mil), o RCD-K/ML (2.500 a 5 mil), o RCD-N (números pouco expressivos) e as guerrilhas Mai Mai (até 40 mil), ou seja, os grupos signatários do Acordo Global e Inclusivo de 2002 (CASTELLANO, 2012, p. 151, 208). Os componentes das antigas FAC também foram integrados nas FARDC, e contavam com 100 a 120 mil tropas declaradas, mas analistas apontavam que possivelmente metade destas eram “soldados fantasmas”, que existiam apenas para aumentar a folha de pagamento (ICG, 2006, p. 14, *apud*, CASTELLANO, 2012, p. 208). Posteriormente grupos beligerantes dos conflitos de Ituri também foram integrados, a partir de um acordo de paz em 2003, sendo que estes grupos compunham entre 15 e 50 mil tropas (CASTELLANO, 2012, p. 208). Anos depois “tropas do CNDP<sup>44</sup>, além de diversos grupos armados menores atuantes no Leste foram sendo integrados às Forças” (CASTELLANO, 2012, p. 208).

Caso os ex-combatentes optassem pela reintegração, recebiam um pagamento de 11 dólares ao sair do centro de orientação mais pagamentos mensais de 25 dólares por alguns meses, além disso, ONGs forneciam treinamento vocacional para alguns combatentes (BANHOLZER, 2014, p. 14). Contudo, ex-combatentes afirmavam estar cogitando retornar aos grupos rebeldes se continuassem sem clientes e sem emprego, mesmo após os treinamentos vocacionais (BANHOLZER, 2014, p. 18). O que ocorria era que muitos eram reintegrados à pobreza. De acordo com o *International Crisis Group* (ICG, 2006), os incentivos para a reintegração na sociedade ou a integração nas forças de segurança não era equilibrado, pois os combatentes que optassem pela reintegração na sociedade poderiam receber até 410 dólares no total, enquanto os que escolhessem integração nas forças armadas receberiam um salário de 10 dólares<sup>45</sup>, o qual por vezes nem chegava ao seu destinatário, pois era recorrentemente desviado.

O DDR na RDC durou de 2004 a 2012 (BANHOLZER, 2014, p. 11). O *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program*<sup>46</sup> (MDRP), levado a cabo pelo Banco Mundial de 2002 a 2009, apoiou programas de DDR no Congo e o Programa Nacional de Desarmamento,

---

<sup>44</sup> O CNDP foi um grupo armado lançado no final de 2006 pelo General Laurent Nkunda, que fora oficial do RCD-Goma. O grupo foi desmobilizado em março de 2009.

<sup>45</sup> Houve um aumento no salário dos soldados para 25 dólares por mês em 2006 (SCHERRER, 2012, p. 174).

<sup>46</sup> “The Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP) was a regional framework to support the disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) of an estimated 350,000 ex-combatants in the greater Great Lakes Region (GLR) of Africa. Seven countries in the GLR that had been embroiled in a regional conflict played out in the Democratic Republic of Congo (DRC) in the 1990s and early 2000s participated in the program: Angola, Burundi, the Central African Republic (CAR), the Republic of Congo (RoC), the DRC, Rwanda and Uganda” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 1). Seu sucessor foi o *Transitional Demobilization and Reintegration Program* (TDRP) e posteriormente, também foi executado o projeto emergencial de Desmobilização e Reintegração no Congo (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 34).

Desmobilização e Reintegração (PNDDR) (SCHERRER, 2012, p. 151). O *DRC Emergency Demobilization and Reintegration Program* (EDRP), programa nacional que deveria ser levado a cabo pelo próprio governo, teve financiamento de mais de 186 milhões de dólares<sup>47</sup> (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 22).

Algumas deficiências ou dificuldades que ocorreram nesse programa foram a resistência de alguns grupos em desmobilizarem os elementos centrais, como RCD-Goma, MLC e a própria Guarda Republicana; o problema da FDLR no leste do país (contava com cerca de 5.500 combatentes), que era um grupo estrangeiro e não fazia parte dos acordos de paz, e a demora de quase 18 meses para todos os locais de desmobilização (centros de orientação) se tornassem operacionais (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 23). Esse atraso afetou as atividades subsequentes e causou um déficit orçamentário<sup>48</sup>, o que acarretou ainda mais atrasos, principalmente na etapa de reintegração (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 23). A Comissão para DDR (CONADER), executada pelo governo, foi responsável por atrasos em dar assistência aos combatentes (BANHOLZER, 2014, p. 22), que tinham que esperar por dois anos ou mais para receber o suporte de reintegração, o que resultou na posterior dissolução do CONADER (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 41).

Na primeira fase do PNDDR, aproximadamente 83 mil ex-combatentes foram integrados às FARDC. Em maio de 2005 as FARDC elaboraram um plano para o processo de integração. Na primeira fase do plano estava prevista a criação de 18 novas brigadas integradas, que seriam treinadas por atores internacionais como Bélgica, África do Sul, Angola e ONU (ECI et al., 2012, p. 20) e ajudariam na segurança durante as eleições; na segunda fase seriam criadas unidades de reação rápida, e na terceira fase, que deveria ser finalizada até 2010, seria formada uma nova força de defesa (WOLTERS e BOSHOFF, 2006, p. 8). Na primeira fase as tropas seriam levadas para seis centros de integração espalhados pelo país, onde seriam desarmados, treinados e reagrupados em brigadas de 4.200 homens (WOLTERS e BOSHOFF, 2006, p. 8). Até o final do período de transição, 14 brigadas haviam sido formadas (das 18 previstas), mas dezenas de milhares de homens armados continuavam fora das estruturas formais de segurança (ECI et al., 2012, p. 20). Em 2008, 15 brigadas integradas haviam sido

---

<sup>47</sup> Sendo aproximadamente 90 milhões provenientes do *Multi-Donor Trust Fund* criado para o MDRP e 96 milhões provenientes da AID (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 22). Além deste programa nacional, havia seis projetos especiais de DDR no Congo, levados a cabo por agências da ONU ou outros organismos e voltados principalmente às crianças-soldado.

<sup>48</sup> “[...] the Emergency Demobilization and Re-integration Program (EDRP) under-budgeted and ran out of funds in late 2006, thus bringing to a halt its reintegration activities; additional IDA and AfDB financing was mobilized to support the project, but it took time to put the resources in place” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 25).

criadas e distribuídas pelo território, e aproximadamente 80 mil homens ainda deveriam ser desmobilizados (BOSHOFF, 2008, p. 64).

Contudo, o processo de *brassage* foi deficitário, pois foi parcial e não foi totalmente efetivo. De acordo com relatório, “cadeias de comando paralelas sobreviveram dentro do exército e outras estruturas de segurança, e dezenas de milhares de combatentes permaneceram em grupos armados não estatais (...). A administração após 2006 enfrentou imediatamente uma variedade de oponentes armados”<sup>49</sup> (ECI et al., 2012, p. 8, tradução nossa). Ademais, buscou-se deixar as estruturas de comando fracas para que nenhum grupo conseguisse controlá-las, mas isso fez com que se criassem diversas estruturas de poder concorrentes (ICG, 2006, p. 3). Na prática, o que ocorreu foi um processo de *mixage*, “pois as tropas do governo e dos antigos grupos rebeldes continuaram controlando o território sob a sua ocupação (*mixage*), mas com o envolvimento de outras facções e gradualmente se integrando às estruturas estatais” (CASTELLANO, 2012, p. 208-209).

Um dos problemas mais graves, entretanto, foi a integração automática dos ex-combatentes nas forças de segurança<sup>50</sup>. Ocorreu que não houve medidas de veto nem verificação de antecedentes criminais para evitar que criminosos integrassem as forças (BOSHOFF et al., 2010, p. 22). Isso piora a situação de insegurança da população, que se vê ameaçada pelas próprias forças armadas e pela polícia e não tem com quem contar.

### 3.2.5. Escopo

O objetivo de alguns doadores com as reformas era melhorar questões de governança, responsividade do setor de segurança, justiça, entre outros elementos alinhados a preceitos democráticos. Por outro lado, para outros doadores, e principalmente para o governo, o objetivo era aumentar a capacidade das forças de segurança, ou seja, aumentar a capacidade de coerção, interna e externa. De acordo com Castellano (2012), os governos anteriores, de Mobutu e de L. Kabila ao menos possuíam alguma capacidade de coerção interna, ainda que a capacidade de coerção externa fosse inexistente. No caso do governo de Joseph Kabila, o Estado perdeu qualquer capacidade de coerção, de modo que a RSS pareceu uma boa oportunidade de atacar esse problema e conseguir financiamento internacional para isso. Ademais, essa capacidade era

---

<sup>49</sup> No original: “parallel chains of command survived within the army and other security structures, and tens of thousands of combatants remained in non-state armed groups (...). The post-2006 administration immediately faced a variety of armed opponents”.

<sup>50</sup> Houve integração de ex-combatentes não apenas nas FARDC, mas também no Serviço de Inteligência Militar (*Service de Renseignement Militaire* – SRM), na Segurança Militar (*Sécurité Militaire* – SM) e na Polícia Nacional Congolosa (*Police Nationale Congolaise* – PNC) (CASTELLANO, 2012, p. 209).

importante para poder conter os grupos armados e assegurar a paz no país. Um exemplo das divergências entre alguns doadores e o governo foi a iniciativa da EUSEC no começo de 2009 de desenvolver um Livro Branco de Defesa para a RDC e a não aceitação do governo (BOSHOF et al., 2010, p. 23).

Por fim o que prevaleceu foi o foco em coerção, por meio de treinamento, equipamento, investimento em elementos básicos, tais como salário, infraestrutura, entre outras atividades. O governo bloqueou tentativas de maior foco em reformas políticas ou governança e transparência, e evitou que houvesse autonomia significativa nos órgãos, portanto o país não se aproximou muito do objetivo de democracia, ou mesmo de justiça. Entretanto, o foco em aumento de capacidades não foi o suficiente para conseguir criar forças de segurança efetivas, disciplinadas e autônomas.

O setor de justiça foi foco de muitas reformas, mas elas foram prejudicadas por falta de suporte real (e não apenas retórico e oportunista) por parte do governo, ou seja, faltou interesse político na efetivação do processo e na apropriação nacional da reforma (*national ownership*). De acordo com Boshoff et al. (2010, p. 10, tradução nossa) “a reforma da justiça está sendo atrasada tanto pelo parlamento quanto pelo executivo, que veem um judiciário independente como uma ameaça”<sup>51</sup>.

Além disso, algumas áreas foram negligenciadas pelos apoiadores, como: combate a corrupção dentro do setor judiciário (as poucas ações que existiram foram implementadas por ONGs), justiça militar e sistema penal. A justiça militar recebeu atenção muito desproporcional se comparado à justiça civil (mesmo com apoio dos EUA e da REJUSCO). Esta é uma área sensível tanto para o setor de justiça quanto para o setor de defesa, pois é importante para diminuir a impunidade e a absoluta falta de disciplina dentro das FARDC, de modo que seria necessário um sistema de justiça militar operando para instaurar alguma ordem. Por fim, o sistema penal tem sido negligenciado desde 2008, quando a França prestou apoio para reescrever o código penal. Em 2010, o código ainda não havia sido finalizado ou apresentado ao parlamento. (BOSHOF et al., 2010, p. 7-8).

Apesar destes e outros problemas, os esforços de reforma tiveram seu mérito. Contudo, nenhum resultado considerável pode advir das reformas se não houver também o apoio do governo. No caso do judiciário, existe um exemplo bem claro disso. Apesar dos esforços de treinar o pessoal, reformar e equipar os locais de trabalho, “Nenhum progresso notável foi

---

<sup>51</sup> No original: “[...] justice reform is being delayed by both parliament and the executive branch who see an independent judiciary as a threat.”.

registrado em relação às operações internas dos tribunais após a reconstrução e os treinamentos realizados pelos doadores”<sup>52</sup> (BOSHOF et al., 2010, p. 10, tradução nossa). Isso ocorre em grande parte devido ao ultrajante subfinanciamento do setor: para manter o judiciário sob controle, o governo deixa-o praticamente sem orçamento, o qual em 2009 representou apenas 0,22% do orçamento total do Estado (BOSHOF et al., 2010, p. 10). Isso significa que os esforços de reforma são praticamente em vão, já que a justiça não possui sequer meios de ser operacional e depende de corrupção ou práticas similares para se manter funcionando.

Tabela 1 – Dados sintetizados sobre a Reforma do Setor de Segurança na RDC.

<b>RSS NA RD CONGO</b>	<b>PONTOS PRINCIPAIS; CARACTERÍSTICAS</b>
Início; início em relação ao conflito	2003-2004; após o fim formal da Segunda Guerra do Congo, mas na prática, começou durante conflitos armados
Setores incluídos (n°)	Forças Armadas, Polícia e Justiça (3)
Missões da ONU no país?	Sim, 2 (MONUC, MONUSCO) Em janeiro de 2006: 19,566 <i>peacekeepers</i> (33 a cada 100.000 pessoas; 1 a cada 100 km <sup>2</sup> ) <sup>53</sup>
Principais atores envolvidos (apoio e financiamento)	ONU (missões de paz, PNUD, UNICEF), União Europeia (Comissão Europeia, EUSEC, EUPOL), Angola, África do Sul, Bélgica, Estados Unidos (USAID), China, Reino Unido, França, Holanda, Banco Mundial
Atores secundários	ONGs, Suécia, Japão, Egito, Marrocos, Tanzânia, Índia, Grécia, Portugal, Itália
Planejamento	No começo, nenhum. Posteriormente, houve algum planejamento para cada setor separadamente
Coordenação	Entre os doadores: ocorreu parcialmente no setor de justiça e polícia Entre os projetos: não
Setores chaves incluídos?	Sim
DDR relevante?	Sim

<sup>52</sup> No original: “No notable progress has been recorded regarding courts’ internal operations after the reconstruction and trainings carried out by donors.”.

<sup>53</sup> UN-DPKO *apud* Englebert e Tull, 2008, p. 131; em abril de 2010 eram 20,819 pessoas uniformizadas da MONUC (SCHERRER, 2012, p. 173)



Reforma das Forças Armadas	Esforços majoritariamente bilaterais. Equipamento, treinamento, infraestrutura.
Integração de ex-combatentes	Sim. Integração dos oficiais ocorreu em 2003 e dos demais começou em 2004. Cerca de 80 mil combatentes integrados às FARDC na primeira fase do PNDDR
Tipo de Integração	<i>Brassage</i> parcial e inefetivo; cadeias de comando concorrentes permaneceram.
Escopo	Construção de capacidade de coerção
Reforma da Polícia (projetos)	EUPOL Kinshasa (2005-2007); EUPOL RD Congo (2007-2010); SSAPR (2009-2014)
Reforma da Polícia (atividades mais importantes)	Integração de ex-combatentes ( <i>power-sharing</i> ), treinamento, equipamento, infraestrutura, gestão, relacionamento com a comunidade
Reforma do Setor de Justiça Programas; focos dos programas	Restauração da Justiça Criminal em Bunia (2003-2004); PAJ (2003-2006); REJUSCO (2007-2010); PAG (2009-2014); PARJ (2010-2015); Acesso à Justiça (2005-2010); Projustice (2009-2013); Apoio ao estabelecimento do Estado de Direito (2005-2008); Apoio à Justiça Comunitária em Bas-Congo (2009-2010) e Reforma da Justiça Comercial (2006-2010); cortes, ações contra a violência sexual, sistema prisional, treinamento, auditoria, equipamentos, esboço de reformas legais, apoio à CSM <sup>54</sup> .
Reforma do Setor de Inteligência	Não houve
Reforma do Setor de Governança	Não houve

Elaborado pela autora.

### 3.3. SITUAÇÃO DA SEGURANÇA PÓS-REFORMA

A situação de segurança no país não melhorou significativamente com as reformas. Após os acordos de paz que encerraram a Segunda Guerra do Congo, instaurou-se um Estado de Violência<sup>55</sup>, visto que o país mergulhou em uma situação de violência endêmica. Não estava

<sup>54</sup> “establishment of the Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) – in charge of appointing, promoting and sanctioning magistrates and of ensuring their independence from the executive – is dragging on, caught in internal quarrels (due to a dispute about succession, there are currently two permanent secretariats for the CSM). (BOSHOF et al., 2010, p. 6)

<sup>55</sup> “Trata-se de uma categoria desenvolvida por Frédéric Gros para descrever uma realidade que não se enquadra nas definições básicas dos conceitos de guerra ou paz. O Estado de Violência é definido por três grandes princípios:

em guerra, mas também não estava em paz (CASTELLANO, 2012, p. 23). Dados de mortalidade e estupros refletem a situação de insegurança: 45 mil mortes por mês na RDC entre 2006 e 2007 (IRC, 2007; BAVIER, 2008 *apud* CASTELLANO, 2012, p. 23) e o acúmulo de 200 mil casos de estupros desde 1998 (HRW, 2009, *apud* CASTELLANO, 2012, p. 23).

Alguns grupos rebeldes continuaram atuando no leste do território congolês, e outros surgiram após o término da Segunda Guerra do Congo, incentivados pelos acordos de *power-sharing* e pela fragilidade do exército, que não se tornou uma força capaz de fazer frente a esses grupos. Os acordos de *power-sharing* não incluíram grupos estrangeiros como as *Forces Democratiques de Liberation du Rwanda* (FDLR de Ruanda) e o *Lord's Resistance Army* (LRA de Uganda), que não haviam sido derrotados e continuaram atuando no território do país.

De acordo com Tull e Mehler (2005, p. 393, *apud*, CASTELLANO e MARTINS, 2013, p. 149), na África “esforços ocidentais para construir acordos de paz de *power-sharing* podem encorajar outros líderes rebeldes à insurgência em busca de inclusão em acordos semelhantes”, e foi precisamente o que aconteceu na RDC. Estes arranjos criaram o incentivo para que novos grupos pegassem em armas na expectativa de conseguir ganhos políticos, como havia ocorrido com os grupos que receberam cargos na burocracia, forças de segurança e sistema político (signatários dos acordos de paz).

O fim da Segunda Guerra do Congo ocorreu por meio de mecanismos muito fracos, de modo que diversos conflitos em menor escala continuaram ocorrendo e o Estado da RDC se tornou um Estado falido: apesar de manter sua integridade territorial, não possuía capacidade de coerção interna ou externa (CASTELLANO, 2012, p. 52). A região mais crítica do país, até hoje, é a região leste do país. A população vive uma situação de insegurança constante, na qual não pode confiar nas forças de segurança estatais para sua proteção, e como consequência o país não consegue alcançar um grau melhor de desenvolvimento econômico, continua com rendas muito baixas e IDH entre os piores do mundo. Contudo, atualmente, apenas a região leste segue conflituosa, o restante do país está pacificado, com algumas exceções esporádicas.

Em um primeiro momento, após os acordos de paz, houve a continuidade dos conflitos da província de Ituri, envolvendo sobretudo os grupos FNI e UPC (das etnias Lendu e Hema, respectivamente). Estes conflitos foram amenizados, mas não completamente encerrados, no começo de 2005 com o ultimato da MONUC para desarmar os beligerantes (WOLTERS e BOSHOFF, 2006, p. 2). Na região dos Kivus houve uma grave crise logo após o fim da guerra. Continuaram ocorrendo conflitos entre guerrilhas Mai Mai e grupos de origem ruandesa,

---

a unilateralidade, o asseguramento de fluxos apoiado por intervenções e a midiaticização” (CASTELLANO, 2012, p. 23).

principalmente Banyamulenge (CASTELLANO, 2012, p. 182), mas se estabilizaram com a rendição do comandante Gedeon para a MONUC em 2006 (WOLTERS e BOSHOF, 2006, p. 4). Na mesma região houve empreitadas militares de novo grupo, surgido no final de 2006: o CNDP<sup>56</sup> (*Congrès National pour la Défense du Peuple*). Este grupo foi formado pelo general Tutsi Laurent Nkunda, um antigo oficial do RCD-Goma, que havia sido incorporado às FARDC mas desertou e formou o novo grupo rebelde com antigos aliados para lutar contra FDLR e outros grupos Hutu, recebendo apoio de Ruanda (CASTELLANO, 2012, p. 182-183). O grupo realizou vários ataques e conseguiu controlar partes importantes dos territórios dos Kivus, até ser desmobilizado em 2009.

Além disso, como mencionado anteriormente, elementos da FDLR<sup>57</sup> e do LRA continuavam atuando no Congo (WOLTERS e BOSHOF, 2006, p. 7). O FDLR era um grupo sucessor da ALiR, composta por Hutu da milícia Interahamwe e ex-FAR, e tinham objetivos como derrubar o governo de Kagame de Ruanda, maior representação política Hutu e lutar contra Banyamulenge. Este grupo foi aliado do governo de J. Kabila até 2008, quando assinou um acordo com Kagame, para que Ruanda cessasse seu apoio ao CNDP e prendesse Nkunda enquanto o Congo, em contrapartida, apoiaria Ruanda na luta contra as FDLR (CASTELLANO, 2012, p. 184). Já o LRA era um grupo menor<sup>58</sup> e tinha o objetivo de derrubar o governo de Museveni em Uganda. Chegou ao território congolês durante a Segunda Guerra do Congo, se fixando em 2005, e possuía pouco apoio popular devido às suas operações de terror contra a população, além de utilizarem o estupro como arma de guerra (CASTELLANO, 2012, p. 185).

No final de 2009 começaram conflitos entre as etnias Enyelle e Munzaya por direitos à agricultura e pesca; em 2010 foi criada a Aliança para Salvaguarda dos Acordos de Paz de Goma e em 2012 foi lançado o grupo M23<sup>59</sup> - *Mouvement du 23-Mars* (CASTELLANO, 2012, p. 182,185). O M23, formado sobretudo por combatentes ex-CNDP, surgiu do âmago das forças armadas, a partir de combatentes que já haviam sido integrados nas FARDC (CASTELLANO

---

<sup>56</sup> O CNDP possuía em fins de 2008 entre 6 e 12 mil homens, incluindo diversas crianças que eram utilizadas como soldados (CASTELLANO, 2012, p. 183).

<sup>57</sup> A FDLR possuía em fins de 2008 em torno de 6 mil combatentes, sendo que metade foi desmobilizada em campanhas em 2009, e recrutava crianças a partir de 10 anos, para que as meninas fossem escravas sexuais (Ibid., p. 184).

<sup>58</sup> Estimava-se que o LRA possuía entre 500 e 3 mil combatentes (Ibid., p. 185).

<sup>59</sup> “O grupo possui aproximadamente 1.000 tropas e reúne forças ex-PARECO, igualmente integradas em 2009, e outros grupos armados locais de menor porte”. (Ibid., p. 186). Os objetivos do M23 eram: “manter uma estrutura paralela de poder dentro do exército no leste do país, obter cotas de participação na administração pública (...) proteger a população Banyamulenge, lutar contra grupos Hutu (sobretudo as FDLR) e obter vantagens econômicas nos Kivus” (Ibid., p. 186-187).

e MARTINS, 2013, p. 162). O nome do grupo se refere aos acordos de paz de 23 de março de 2009, que foram responsáveis pela integração militar do CNDP e de grupos aliados. Quando o governo quis dissolver as cadeias de comando da CNDP que estavam intactas dentro das FARDC e dominavam grande parte do leste do país, começaram os motins.

Em novembro de 2012, nem as FARDC nem a MONUSCO, que era a maior missão de paz da ONU desde 2003, conseguiram fazer frente à ocupação de Goma (capital de Nord Kivu) por parte do M23. As pressões internacionais por conta dessa situação fizeram com que se estabelecesse uma intervenção ofensiva para neutralizar e desarmar os grupos que atuavam no leste do país (CASTELLANO e MARTINS, 2013, p. 162). Em abril de 2013 foi estabelecida a FIB (*Force Intervention Brigade*, ou Brigada de Intervenção), a qual teria “mandato (resolução 2098 de 28 de Março de 2013) de um ano para realizar operações ofensivas de forma conjunta às FARDC ou de maneira unilateral (UN, 2013)” (CASTELLANO e MARTINS, 2013, p. 162-163). Seu comando, bem como o da MONUSCO, foi passado para o general de divisão brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, e pouco após iniciarem as ofensivas da FIB, o M23 anunciou sua rendição, em 5 de novembro de 2013 (CASTELLANO e MARTINS, 2013, p. 163).

Além destes problemas, ocorreram alguns distúrbios por questões políticas. Em 2006 e 2011 houve escalada de tensões sociais por conta das eleições presidenciais e em 2015 por ocasião do exame de uma emenda à Lei Eleitoral pelo Congresso. Nestes três momentos a ordem pública deteriorou-se rapidamente, devido à incapacidade das forças de segurança pública (MRE). Contudo, o fato de terem ocorrido eleições nestes anos foi um bom sinal, apesar de J. Kabila ter se mantido no poder. Em 2018, após dois anos de atraso, ocorreu uma nova eleição na qual Felix Tshisekedi (do União para a Democracia e o Progresso Social, partido de oposição) saiu vencedor, sendo declarado presidente em janeiro de 2019 (USA, 2020).

Mais recentemente, em 2017, recomeçaram conflitos entre Lendu e Hema na província de Ituri. Grupos armados, predominantemente da etnia Lendu, realizaram diversos ataques desde o final de 2017, os quais eram voltados aos Hema inicialmente, mas depois foram direcionados também às FARDC e agora estão cada vez mais indiscriminados (ICG, 2020, p. i). Os conflitos atraíram combatentes de Nord Kivu e ex-M23 baseados em Uganda, que procuram lucrar com a crise em Ituri. Ex-combatentes do RCD-K/ML também estão envolvidos. Enquanto isso, Ruanda e Uganda trocam acusações de apoiar grupos armados no leste da RDC. (ICG, 2020, p. 12, 14). Em janeiro de 2020 houve escalada da violência em Nord Kivu, o que fez com que o exército abandonasse suas posições em Ituri, permitindo que milicianos Lendu recuperassem o controle de diversas vilas (ICG, 2020, p. 8). Desde dezembro

de 2017, estes conflitos já causaram mil mortes e meio milhão de pessoas deslocadas (ICG, 2020, p. i).

Também ocorreram novas tensões e violência na província de Kasai. Em 2017, a violência na região de Kasai causou o deslocamento interno de 1,4 milhão de pessoas na RDC e cerca de 35.000 refugiados em busca de segurança em Angola. Até recentemente, a região estava em relativa paz, mas no último mês (agosto de 2020) ocorreram confrontos entre diferentes grupos étnicos, autoridades e milícias, que fizeram mais de 24 mil pessoas se deslocarem para fugir da violência (ACNUR, 2020).

Os números de mortes a cada 1000 habitantes<sup>60</sup> caíram desde os anos da Primeira e Segunda Guerra do Congo (UN DESA, 2019). Na década de 1980 a média era em torno de 17,6 mortes a cada mil habitantes e de 1990 a 1995 era 16,3. Já de 1995 a 2000 foi para 16,8, e de 2000 a 2005 foi 14,7. de 2005 a 2010 para 12,4, e na última década a média foi 10,2 (UN DESA, 2019). Ou seja, a média de mortes na década em que ocorreu a guerra foi 15,7, e esse número já diminuiu um terço, sendo atualmente em torno de 10. Nesta fonte não existem dados para agressões graves, homicídios dolosos, e outros índices de criminalidade, já que dados deste tipo são escassos para a RDC.

Contudo, a situação de segurança no país é precária. Outro dado que revela isso é o número de deslocados internos. O número de deslocados internos no Congo por conflito e violência, em dezembro de 2019, era 5,512,000, o equivalente a 5,4% da população do país, sendo que 1,672,000 foram novos deslocamentos apenas no ano de 2019<sup>61</sup> (IDMC). Os novos deslocados de 2019 são provenientes principalmente de Kord Kivu, Sud Kivu e Ituri, mas conflitos também continuaram nas províncias de Haut-Katanga, Lualaba, Maï-ndombe, Maniema, Tanganyika, and Tshopo (IDMC). A RDC é o segundo país com o maior número de deslocados internos, atrás apenas da Síria, e considerando dados desde 2009, os anos com maiores deslocados internos foram 2017, 2018 e 2019, nessa sequência.

Intervenções externas continuaram a ocorrer no território do Congo, sejam em forma de apoio ao governo para desmobilizar e desarmar grupos armados (como a própria MONUSCO e a FIB, que rendeu o M23) ou em forma de apoio aos grupos rebeldes, que supostamente continua a ocorrer, existem acusações de que Ruanda e Uganda seguiram apoiando diversos

---

<sup>60</sup> Dados brutos, incluem mortes causadas por qualquer motivo, não apenas violência. Dados arredondados.

<sup>61</sup> O número de deslocados por desastres em dezembro de 2019 era 168 mil e os novos deslocamentos por desastres no decorrer do ano de 2019 foram 233 mil, cifras muitíssimo menores que a de deslocados por violência e conflitos.

grupos armados no Congo, inclusive o M23 e grupos beligerantes de Ituri. Além disso, a Missão de paz da ONU na RDC, a MONUSCO, ainda está presente no país.

### 3.3.1. Situação Atual das Forças Armadas

As Forças Armadas da República Democrática do Congo possuem 134.250 militares na ativa, sendo que 14 mil são parte do Estado-Maior. As forças terrestres contam com 103 mil, a Guarda Republicana com 8 mil, a Marinha com 6.700 e a Força Aérea com 2.550 (IISS, 2016, p. 440). As forças armadas da RDC são, aparentemente, as maiores da África Central, entretanto, não são capazes de prover segurança em todo o território do país. Isso se deve aos baixos níveis de treinamento, moral e equipamentos (IISS, 2016, p. 440). As forças armadas ainda apresentam o problema das diversas lealdades dentro das FARDC, devido aos diversos grupos armados que foram sendo incorporados, e seus equipamentos militares estão, de modo geral, em mau estado de conservação. (IISS, 2016, p. 440).

As parcerias internacionais para treinamento e construção de capacidades continuam ocorrendo (IISS, 2016, p. 440), e as operações conjuntas das FARDC com a MONUSCO e a FIB podem ajudar a melhorar o treinamento e as capacidades de algumas unidades (IISS, 2020, p. 472). Contudo, a continuada presença dessas missões da ONU demonstra a incapacidade das Forças Armadas do Congo de lidarem por conta própria com os conflitos e instabilidades internas. De acordo com o *The Military Balance 2020* (IISS, 2020, p. 472), Kinshasa já tentou realizar diversos programas de modernização, mas os planos para rever a doutrina e a organização das Forças Armadas não trouxeram muitos resultados. Além disso, “ainda há espaço significativo para melhorar o treinamento, recrutamento e retenção. A capacidade de implantação é limitada e a falta de veículos de logística reduz significativamente a capacidade de transporte, mesmo dentro do país” (IISS, 2020, p. 472, tradução nossa<sup>62</sup>).

Apesar dos esforços de treinamento e construção de capacidades que já foram realizados, as forças armadas são em geral percebidas pela população como incapazes de prover proteção e são muitas vezes as próprias violadoras dos direitos da população, cometendo diversos crimes (SCHERRER, 2012, p. 147).

Alguns problemas que as FARDC ainda enfrentam são ineficiência, falta de disciplina, cadeias de comando e controle frágeis ou concorrentes, além de más condições sociais e de infraestrutura. Muitas armas não funcionam e os soldados ficaram por pelo menos 7 anos (a

---

<sup>62</sup> No original: “*there remains significant scope to improve training, recruitment and retention. Deployment capability is limited and the lack of logistics vehicles significantly reduces transport capacity even within the country*”.

partir de 2004) sem poder fazer treinamento de tiro (SCHERRER, 2012, p. 148). Outro fator complicador é que 45% das tropas entende apenas os idiomas Lingala ou Swahili e 50% são analfabetos (SCHERRER, 2012, p. 148).

O *Corruption Barometer* 2013 também fornece uma ideia da percepção da população com relação à corrupção das Forças Armadas: em uma escala de 1 a 5, sendo 1 nem um pouco corrupto e 5 extremamente corrupto, a população da RDC deu uma nota de 3.7 para esta instituição. Isso faz com que as FARDC sejam consideradas a 4ª instituição menos corrupta, juntamente com a mídia e o setor privado, de um total de 12 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013, p. 35).

### **3.3.2. Situação Atual das Forças Policiais**

A Polícia Nacional Congolesa também enfrenta diversos desafios e continua não tendo uma boa relação com a população ou sendo percebida com confiança. A integração de ex-combatentes na polícia ocorreu de forma bastante desordenada e sem muitos critérios de veto ou padrões de treinamento exigidos, muitos policiais sequer recebiam salários. Isso impactou na cultura que existe até hoje entre os policiais de sobreviver por conta própria, por meio de extorsão ou propinas. A polícia é percebida pela população como ineficiente e tem registro de diversas violações de direitos humanos (SCHERRER, 2012, p. 148). Em uma pesquisa feita com a população apenas 8,1% dos entrevistados em Nord Kivu afirmaram se sentir protegidos pela polícia, enquanto para Sud Kivu esse número foi de 11,9% e em Ituri foi de 15,3% (VINCK et al., 2008, p. 27)

O *Corruption Barometer* 2013 aponta que a percepção da população com relação à corrupção da polícia, na mesma escala de 1 a 5, foi de 4.3, ou seja, muito corrupta. A polícia é considerada pela população congolesa a segunda instituição mais corrupta do país, juntamente com o funcionalismo público, que também ficou com 4.3 (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013, p. 35). Já os dados de 2019 utilizam medidas diferentes, mas apontam no mesmo sentido. Em 2019, 81% dos entrevistados da RDC acreditavam que a maioria ou todos os policiais são corruptos e 75% das pessoas que tiveram contato com policiais no ano anterior pagaram suborno (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019, p. 16, 32). Isso demonstra que as condições de atuação da polícia ainda estão ruins, e que a credibilidade da instituição está baixa perante a população.

### **3.3.3. Situação atual do Sistema de Justiça**

O judiciário estava, antes das reformas, e continua, em uma situação precária, apesar de algumas melhoras. A cultura de impunidade ainda está muito presente bem como a corrupção dentro do judiciário, o que tem consequências muito graves, como por exemplo, o serviço se tornar inacessível a pessoas mais pobres, que não possam pagar propina. Um exemplo disso é que, aparentemente, apenas 7% das vítimas de violência sexual recebe suporte judicial se ela tenta buscar ação legal (SCHERRER, 2012, p. 149).

O judiciário aparece no *Corruption Barometer* 2013 como a instituição mais corrupta dentre as 12 apresentada, de acordo com a percepção da população. Sua classificação foi de 4.4, muito próximo ao 5, que significa extremamente corrupta (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013, p. 35). Já os dados de 2019 apontam que 74% das pessoas acha que a maioria ou todos os “juizes e magistrados” são corruptos, mostrando que o setor ainda possui muito a melhorar (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2019, p. 32).

#### **3.3.4. Conclusões Prévias**

O capítulo abordou na sequência cronológica a guerra na RDC (seção 1), a reforma do setor de segurança (seção 2) e a situação de segurança no país após as reformas (seção 3). Infelizmente, na RDC as reformas não foram seguidas por uma paz duradoura, apesar dos esforços. Após os acordos de paz e a instalação do governo transicional, o país recaiu em conflito quase instantaneamente, pois a verdade é que o conflito nunca foi encerrado de fato. Instalou-se no país o Estado de Violência e as reformas não foram suficientes para transformar as instituições de segurança, que estavam em uma situação precária.

Algumas características da RSS no Congo as quais identificamos que podem ser responsáveis por este cenário desastroso são: a falta de coordenação e planejamento das reformas, que tornava o trabalho por vezes contra produtivo; falta de uma liderança entre os apoiadores, que se responsabilizasse por gastos maiores e que facilitasse a coordenação das atividades; pouco engajamento dos doadores/apoiadores em relação ao tamanho do desafio que a situação impunha; foco em RSS menor do que o necessário (muita atenção para outras atividades como a missão de paz, assistência humanitária, entre outras, e pouca para a reforma); falta de vontade política por parte do governo em relação a reformas estruturais; não inclusão de reformas da governança do setor de segurança. Além disso, percebemos algumas falhas na resolução do conflito: não houve resolução definitiva do conflito e as ações ofensivas das missões de paz demoraram para começar e não houve respostas severas à guerra de agressão



ou às demais atividades dos países vizinhos que minavam os acordos de paz e desestabilizavam ainda mais o Congo.

#### 4. A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA SERRA LEOA

Este capítulo é dividido em três seções, e assim como o capítulo anterior, buscar analisar um caso de RSS. Contudo, neste capítulo é analisado um caso considerado um sucesso e até mesmo um exemplo de boas práticas de reforma do setor de segurança. A primeira seção apresenta a Guerra Civil da Serra Leoa e suas características, bem como a sua forma de resolução. A segunda seção apresenta as atividades de reforma e os principais atores que participaram das mesmas. A terceira seção apresenta a situação de segurança da Serra Leoa após as reformas e por fim, são apresentadas as conclusões prévias do capítulo.

##### 4.1. GUERRA CIVIL NA SERRA LEOA

Entre a independência de Serra Leoa, em 1961, e o começo da Guerra Civil no país, transcorreram três décadas. As origens do conflito foram criadas tanto pelo colonialismo que foi imposto ao país antes da sua independência, que criou uma sociedade dividida (com mais recursos em Freetown e áreas rurais empobrecidas), quanto pelos anos de má governança, corrupção endêmica, exclusão, pobreza e desigualdade que marcaram grande parte do período pós-independência (TRC, 2004, *apud*, ALBRECHT & JACKSON, 2014, p. 88; HORN et al., 2006, p. 110). Siaka Stevens, que presidiu o país por mais de uma década e meia, entre 1968 e 1985, foi um governante representativo nesse sentido, pois centralizou o poder em suas mãos, declarou o seu partido, APC, como partido único e debilitou o aparato estatal do país. De acordo com Hirsch (2001, p. 147), Stevens corrompeu as forças armadas, o judiciário, a polícia, o sistema educacional e os políticos, e entregou a economia beirando a insolvência ao seu sucessor, quando deixou o poder.

Contudo, de acordo com Weeks (1992, p. 41), à luz de outros fatores externos que não podiam ser controlados pelos governantes, a gestão, fosse boa ou má, toma uma dimensão mínima como causa do problema econômico. A economia da Serra Leoa era muito dependente do setor de mineração, especialmente de diamantes e minério de ferro. Enquanto na década de 1960, quando a Serra Leoa estava se tornando independente, as exportações estavam em alta, na década de 1970, a demanda e o preço desses materiais caíram devido à crise internacional, o que gerou em um primeiro momento estagnação, e posteriormente declínio econômico (WEEKS, 1992, p. 42). O colapso econômico e o sucateamento dos serviços públicos nas décadas que precederam a guerra criou um “exército” de jovens sem acesso à educação ou

oportunidades de trabalho e sem perspectivas. Em 1990, 82 por cento da população do país vivia abaixo da linha da pobreza (GBLA, 2006, p. 80).

A *Revolutionary United Front* (RUF), que atacou a Serra Leoa em 1991 através da fronteira com a Libéria, sob o comando de Foday Sankoh, se aproveitou dessa situação de miséria e desesperança para compor suas fileiras. O objetivo declarado da RUF nesse momento era acabar com a corrupção, mas na realidade o grupo logo começou a aspirar o controle dos recursos do país (ALBRECHT & JACKSON 2014, p. 86). De acordo com Hirsch (2001, p. 150), apesar da retórica populista empregada pela RUF, clamando por educação gratuita, serviços de saúde e proteção dos recursos do país contra capitalistas estrangeiros, o verdadeiro objetivo do grupo rebelde era poder.

#### **4.1.1. Combatentes e Interesses em Confronto**

As Guerra Civil da Serra Leoa foi um conflito predominantemente intraestatal, pois as principais partes em confronto eram a RUF, que tinha o objetivo de tomar o poder e depor o governo, e contrários a este, as forças que lutaram ao lado do governo de Serra Leoa. Ao mesmo tempo, foi um conflito irregular, proxy e regionalizado (CASTELLANO, 2019, p. 172), já que os conflitos na Libéria, na Serra Leoa e na Guiné se sobrepuseram, com alianças, apoios e rivalidades entre os governos e os grupos irregulares dos países da região.

No caso da Guerra na Serra Leoa, grupos irregulares externos e internos participaram do conflito. A RUF foi apoiada pelo *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL), liderado por Charles Taylor, o qual trocou com a RUF armas e munições por diamantes, de modo que também se beneficiou do conflito na Serra Leoa para financiar sua própria campanha na Libéria. Posteriormente, nos anos 2000, o RUF se aliou ao *Rally of Democratic Forces of Guinea* (RDFG) da Guiné, que estava lutando contra o governo da Guiné (UCDP). Como as fronteiras da região são muito porosas, houve fluxo intenso de tropas de outros países no território da Serra Leoa, houve inclusive embates entre RFGD e tropas da Guiné dentro da Serra Leoa (UCDP). Além disso, a ULIMO da Libéria apoiou o lado do governo da Serra Leoa durante o conflito.

No começo do conflito lutaram do lado do governo as Forças Armadas da República da Serra Leoa (RSLAF<sup>63</sup>) e os Kamajors<sup>64</sup> (que depois foram incluídos nas *Civil Defense Forces*, juntamente com outros grupos que foram criados pela população para se proteger dos rebeldes). Houve também a contratação por parte do governo de companhias mercenárias para combater os rebeldes, como a *Executive Outcomes* da África do Sul, que foi contratada em 1995 e pressionou a RUF, levando ao acordo de paz de Abidjan em 1996. A ECOMOG<sup>65</sup> (Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental – ECOWAS), formada principalmente por tropas nigerianas, também foi um ator muito importante no conflito. Durante o governo do AFRC, que deu um golpe de estado no presidente eleito Ahmad Tejan Kabbah em 1997, grande parte das forças armadas se aliou à RUF, e o governo legítimo pôde contar apenas com a ECOMOG e com as *Civil Defense Forces* (CDFs). Além disso, a UNAMSIL participou do conflito. Quando houve uma crise, em 2000, com *peacekeepers* da ONU sendo feitos de reféns pela RUF, o Reino Unido acabou intervindo também. Foi formada uma força de paz para defender a capital dos rebeldes, composta por elementos da RSLAF, pela *Special Security Division* (SSD)<sup>66</sup>, pelo grupo *West Side Boys*<sup>67</sup>, pelas CDFs e pela UNAMSIL, à qual as tropas britânicas se juntaram (VARISCO, 2018, p. 15-16).

A RUF, como citado anteriormente, tinha interesse em controlar os recursos do país, obtendo assim riqueza e poder. Já do lado oposto, os objetivos eram variados. As CDFs, em

---

<sup>63</sup> RSLAF é o nome mais recente das forças armadas da Serra Leoa. O primeiro nome das forças foi *Royal Sierra Leone Military Force*, e foi mudado para *Republic of Sierra Leone Military Force* (RSLMF) em 1971. A RSLMF foi uma força única até 1979, quando foi criada a marinha. Em 1995, foi estabelecido o Defense Headquarters e um braço aéreo das forças armadas, de modo que foram renomeadas Armed Forces of the Republic of Sierra Leoa (AFRSL). Só posteriormente, com a reorganização do Ministério da Defesa, passou a vigorar o nome RSLAF (SIERRA LEONE GOVERNMENT, 2002)

<sup>64</sup> Tradicionalmente, os Kamajors eram caçadores da etnia Mende (correspondia a 30% da população do país), que após passar por rituais de iniciação se tornavam responsáveis pela auto-defesa da comunidade. Com o começo do conflito, os Kamajors se organizaram para sua defesa, e foram surgindo também outras milícias de caçadores de outras etnias. Os Kamajors apoiaram o governo desde o começo do conflito, mas passaram a lutar formalmente como parte do Governo da Serra Leoa após Kabbah assumir como presidente e o líder dos Kamajors Sam Hinga “Pa” Norman se tornar vice-ministro da defesa. Outras milícias também foram reunidas sob o grupo “guarda-chuva” Civil Defense Forces (CDF) para apoiar o governo contra a RUF (UCDP).

<sup>65</sup> A ECOMOG é um Grupo de Monitoramento da ECOWAS, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, e interveio na Serra Leoa em 1998 para expulsar os rebeldes de Freetown e restaurar o governo de Kabbah, a pedido da Organização da Unidade Africana (OUA) (HIRST, 2001, p. 151).

<sup>66</sup> A Special Security Division (antes chamada de Internal Security Unit) era uma força paramilitar bem treinada e armada, a qual foi criada pelo presidente Siaka Stevens para servir como sua força de segurança pessoal e utilizada para intimidar seus oponentes políticos (VARISCO, 2018, p. 10). Stevens, que governou a Serra Leoa de 1968 a 1985, preferia ter uma força paramilitar forte e um exército fraco, pois tinha grande desconfiança em relação às forças armadas, que tinham dado um golpe militar quando foi eleito em 1967.

<sup>67</sup> No começo de 1998 a junta AFRC/RUF que estava comandando o país após um golpe de estado, foi expulsa da capital, os antigos soldados do Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) acabaram se dividindo em grupo, sendo os West Side Boys (WSB) o mais notório (JACKSON e ALBRECHT, 2011, p. 10). O WSB realizava atividades criminosas para se manter e era leal ao regime rebelde, mas em 2000 se juntou ao lado do governo para lutar contra a RUF.

geral, tinham primordialmente o interesse de se proteger e defender os seus territórios contra agressões, e se aliaram ao governo para fazer frente aos principais agressores, que eram os rebeldes, ainda que quase todos os atores do conflito tenham cometido violência contra a população civil (UCDP). A ECOWAS, por sua vez, ao enviar as tropas da ECOMOG para participar ativamente do conflito (e não apenas como uma missão de paz), buscava claramente a estabilização da região, já que este conflito desestabilizava a sub-região do rio Mano<sup>68</sup> como um todo. As partes em conflito na Libéria (NPFL, ULIMO) tinham interesse em que seus aliados ganhassem a Guerra na Serra Leoa pois se beneficiavam, seja com apoio militar e político ou com comércio e trocas.

#### **4.1.2. Eventos mais importantes**

A Guerra Civil da Serra Leoa (1991-2002) começou com a invasão do RUF, que naquele momento era ainda um grupo muito pequeno, atacando a cidade de Bomaru em 1991. As forças militares da Serra Leoa (RSLMF) foram enviadas para a região para combater a RUF, onde foram apoiadas pela ULIMO da Libéria (CLAPHAM, 2003, p. 7). As tropas pró governo conseguiram conter esta primeira incursão dos rebeldes até o final do ano. No ano seguinte, contudo, houve um golpe de estado levado à cabo por um grupo de soldados que havia lutado na frente, revoltados com as condições de trabalho e sentindo que não eram devidamente apoiados pelo governo corrupto de Freetown. O golpe instaurou o *National Provisional Rulling Coucil* (NPRC) e depôs o governo de Joseph Momoh. O NPRC não foi eficiente em combater os rebeldes, e em 1995 a situação estava preocupante, pois o governo controlava apenas a área ao redor da capital, Freetown (CLAPHAM, 1996, p. 206).

Sem muitas alternativas, o NPRC contratou a empresa militar privada *Executive Outcomes* (EO), a qual foi bastante eficiente em combater a RUF, juntamente com a milícia *Kamajor* e com as parcelas leais do exército. A RUF foi pressionada a negociar um acordo de paz. No ano seguinte, 1996, sob forte pressão internacional, o NPRC convocou novas eleições, e Ahmad Tejan Kabbah do partido Sierra Leone People's Party (SLPP) foi eleito presidente. O acordo de Abidjan (1996) foi assinado, porém colapsou no ano seguinte, após Foday Sankoh ser preso em visita na Nigéria e um golpe militar derrubar o presidente Kabbah. Neste ano, algumas iniciativas para a reforma do setor de segurança já estavam ocorrendo, mas os avanços foram congelados com o golpe de maio de 1997 (ALBRECHT e JASCKSON, 2009).

---

<sup>68</sup> O rio Mano passa por territórios da Guiné, da Serra Leoa e da Libéria, marcando grande parte da fronteira entre a Libéria e a Serra Leoa. Já o União do Rio Mano conta com a participação não apenas destes três países, mas também da Costa do Marfim, a partir de 2008.

Desta vez o golpe foi realizado por dissidentes das forças armadas aliados com a RUF, que formaram o *Armed Forces Revolutionary Council* (AFRC). O presidente Kabbah se exilou na Guiné, e o AFRC só foi derrubado com a intervenção da ECOMOG em 1998. No ano seguinte houve um novo ataque violento à Freetown, com muitas baixas da ECOMOG, mas esta retaliou o ataque e conseguiu, com bastante esforço, expulsar os rebeldes da cidade. Foi assinado um novo acordo de paz em Lomé (julho de 1999), com muitos benefícios para os rebeldes, que estavam em uma posição vantajosa nessa nova negociação. O Acordo de Paz de Lomé estipulava o *power-sharing* entre o governo e o RUF/AFRC e Sankoh se tornaria o vice-presidente e controlaria os recursos minerais do país (CLAPHAM, 2003, p. 8). Com a retirada das tropas da ECOMOG e a chegada da missão de *peacekeeping* da ONU, a UNAMSIL, a RUF passou a violar o acordo. A UNAMSIL não foi capaz de assegurar a implementação do acordo de paz, e 500 soldados da missão foram levados como reféns pela RUF em 2000.

A situação se estabilizou finalmente com a intervenção do Reino Unido, que tinha como objetivo inicial apenas retirar os nacionais do país, mas acabou tomando parte no confronto em prol do governo e ficando para treinar as forças armadas da Serra Leoa. O conflito continuou em menor intensidade em algumas áreas do país, mas a RUF estava cada vez mais enfraquecida. A ONU fortaleceu a UNAMSIL e aumentou o contingente de *peacekeepers*, Foday Sankoh foi preso após a crise dos reféns, um tribunal especial foi estabelecido para julgar os crimes cometidos durante a guerra, e assim um cessar-fogo foi assinado em novembro de 2000.

#### **4.1.3. Forma de Resolução do Conflito**

Houve duas tentativas relevantes de acordos negociados para terminar o conflito, o acordo de paz de Abidjan, de 1996 e o acordo de paz de Lomé, de 1999. Os dois acordos foram entre o governo da Serra Leoa (GOSL) e a RUF, e fracassaram. Houve ainda um acordo entre o AFRC e a ECOMOG (Conakry, 1997), mas neste caso as partes principais do conflito nem estavam participando, e o acordo se mostrou uma farsa (DUCASSE-ROGIER, 2004, p. 29). Depois de sucessivos descumprimentos dos acordos de paz por parte dos rebeldes, foi só após a crise de maio de 2000, na qual mais de 500 *peacekeepers* da UNAMSIL foram feitos de reféns, que houve uma mudança de postura para tentar resolver o conflito. A Guerra Civil da Serra Leoa foi encerrada por um cessar-fogo (Abuja) entre o GOSL e o RUF. A estabilidade após o cessar-fogo de Abuja só foi possível devido ao progressivo enfraquecimento da RUF, com a balança pendendo cada vez mais para a superioridade militar do lado do governo, que possuía bastante apoio. De acordo com Marianne Ducasse-Rogier (2004, p. 10, tradução nossa):

De fato, a resolução do conflito de Serra Leoa não derivou da conclusão de um acordo de paz entre partes iguais (como experimentado em vão entre 1996 e 2000), mas de uma abordagem totalmente diferente baseada no enfraquecimento deliberado de um dos beligerantes que já não era considerado digno de confiança nem legítimo.<sup>69</sup>

Além da mudança de postura da comunidade internacional, ao apoiar deliberadamente o governo da Serra Leoa, houve uma mudança na maneira de encerrar o conflito. Enquanto os acordos anteriores previam a anistia para os combatentes de ambos os lados, após essa mudança de atitude foi estabelecido pelo governo da Serra Leoa e pela ONU um Tribunal Especial, para julgar os responsáveis pelos crimes cometidos durante a guerra (DUCASSE-ROGIER, 2004, p. 30).

Dessa forma, o fim do conflito foi causado por mudanças significativas no contexto da guerra, e na maneira de atuação da comunidade internacional, com a intervenção britânica, o apoio da ECOWAS, a mudança no mandato da UNAMSIL e o seu fortalecimento e aumento de contingentes, bem como as sanções e embargos direcionados à restringir o financiamento da RUF, no qual o peso do tráfico ilegal de diamantes era muito grande. Nesse sentido, houve sanções tanto à Serra Leoa quanto à Libéria, já que seu presidente Charles Taylor esteve sempre apoiando a RUF (DUCASSE-ROGIER, 2004, p. 30). Todos estes fatores pressionaram e enfraqueceram o grupo rebelde. A constante pressão sob eles fez que com concordassem em participar do processo de desarmamento em maio de 2001, o qual teve seu término declarado em janeiro de 2002, juntamente com o conflito.

#### **4.1.4. Dispositivos da Resolução do Conflito que Abordam a RSS.**

O acordo de paz de Lomé, assinado entre o Governo da Serra Leoa e a RUF/SL em 1999, se refere a alguns aspectos da RSS que posteriormente foram implementados, ainda que não mencione especificamente o termo “Reforma do Setor de Segurança”. Apesar deste acordo não ter sido efetivo, devido à retomada das hostilidades, o cessar-fogo de Abuja, assinado em novembro de 2000, reafirma o compromisso do Governo da Serra Leoa e da RUF com o acordo de paz de Lomé, “como a estrutura para a restauração da paz genuína e duradoura no país”<sup>70</sup>, além disso, os pontos 7 e 8 do cessar-fogo retomam as disposições do Acordo de Lomé que serão apresentadas a seguir.

---

<sup>69</sup> No original: “Indeed, the resolution of the Sierra Leonean conflict did not derive from the conclusion of a peace agreement between equal parties (as experienced in vain between 1996 and 2000), but from a totally different approach based on the deliberate weakening of one of the belligerents that was no longer considered credible nor legitimate.”.

<sup>70</sup> “(Also reaffirming their commitment to the Lome Peace Agreement of 7 July 1999) as the framework for the restoration of genuine and lasting peace to the country;” (ABUJA CEASEFIRE AGREEMENT, 2000).

O artigo XVI do Acordo de Paz de Lomé dispõe sobre o Acampamento, Desarmamento, Desmobilização e Reintegração dos ex-combatentes. Já o artigo XVII, estipula como se daria o treinamento e reestruturação das novas Forças Armadas da Serra Leoa. Neste artigo, as partes concordaram que o Governo da Serra Leoa seria responsável por compor, reestruturar e treinar as novas forças armadas, que deveriam ser leais apenas ao Estado da Serra Leoa e que os ex-combatentes da RUF/SL, CDF e SLA (Sierra Leone Army) que quisessem ser integrados à nova força poderiam ser, desde que atendessem aos requisitos estabelecidos (LOMÉ PEACE AGREEMENT, 1999). Não houve menção à reforma da polícia no acordo (HORN et al., 2006, p. 112).

#### 4.2. CARACTERÍSTICAS DA REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA NA SERRA LEOA

A reforma do setor de segurança na Serra Leoa pode ser considerada uma verdadeira Transformação do Setor de Segurança. Isso se deve tanto às imensas necessidades que o país tinha, quanto ao engajamento e compromisso por parte do governo da Serra Leoa e dos apoiadores das reformas, especialmente o Reino Unido e a ONU. A situação dos órgãos de segurança do país quando as reformas começaram era deplorável, de modo que alguns tiveram que ser reconstruídos praticamente do zero, e outros foram de fato criados, como o *Office of National Security* (ONS) e o *Central Intelligence and Security Unit* (CISU)<sup>71</sup>, que se tornaram centrais para a nova arquitetura de segurança da Serra Leoa.

Em 2003, o ONS já foi responsável (com apoio de consultores internacionais) por elaborar uma lista de instituições relevantes para a segurança e por definir juntamente com esses atores as principais ameaças à segurança da Serra Leoa, dando o primeiro passo para o processo de Revisão da RSS (ALBRECHT e JACKSON, 2014, p. 91). Essa Revisão teve um impacto importante no *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) da Serra Leoa, de 2005, levando à inclusão da questão da segurança no seu Pilar 1 (“*Promoting Good Governance, Peace & Security*”), e relacionando segurança e desenvolvimento de uma maneira inovadora em um documento como este.

Além disso, vale destacar a criação de um novo Ministério da Defesa, sob comando dual civil e militar. Por conta dos resultados alcançados, a RSS na Serra Leoa é considerada um

---

<sup>71</sup> Ambos foram criados a partir do National Security and Central Intelligence Act de 2002, que também estipulou a criação do National Security Council, Comitês de Segurança Provinciais e Distritais (PROSECs e DISECs) e Complaints Tribunal (National Security and Intelligence Act, 2002).



exemplo pela literatura, e quase sempre apontada como um dos casos de maior sucesso de RSS. De acordo com Albrecht e Jackson (2009), o início da RSS foi em 1997, com a primeira iniciativa de apoio às Forças Armadas (treinamento e aumento de capacidades), a qual foi bastante restrita devido ao orçamento limitado e ao golpe de estado em maio do mesmo ano, que interrompeu a iniciativa.

Outros autores, como Varisco (2018, p. 17), consideram que a RSS começou em 1998 com a *Commonwealth Police Development Task Force*, que iniciou a reforma da polícia e durou até 2000<sup>72</sup>. O “Sierra Leone Security Sector Reform Programme” ou SILSEP, levado a cabo pelo Reino Unido foi iniciado em junho de 1999 e durou até março de 2008, tendo sido um projeto muito importante, ao apoiar as RSLAF, o Ministério da Defesa (MOD), o ONS, o CISU e, a partir de 2005, a polícia da Serra Leoa (SLP) (DRAFT, 2006, p. 1). As reformas não começaram como um conjunto de atividades planejado estrategicamente e coordenado, mas sim como respostas a necessidades imediatas, e foram tomando corpo como política estruturada posteriormente, com a estabilização gerada pelo fim do conflito, que só terminou oficialmente em 2002. Houve diversas reformas, as quais abrangeram cinco grandes setores principais: defesa, polícia, justiça, inteligência e governança. Não existe uma data de fim da RSS, pois seus projetos foram sendo encerrados em momentos distintos.<sup>73</sup> Além disso, a ONU manteve missões de *peacebuilding* no país até 2014, quando a UNIPSIL foi encerrada.

#### 4.2.1. Apoio e Financiamento

Os maiores apoiadores da reforma do setor de segurança na Serra Leoa foram o Reino Unido e a ONU, que se envolveram com diversas reformas (posteriormente, não apenas no setor de segurança, mas abrangendo outros setores do Estado). Houve também o apoio de outros atores em reformas e atividades mais pontuais, como os Estados Unidos (por meio do USAID), a Alemanha (por meio da sua agência de cooperação técnica GTZ), o Banco Mundial (sendo custodiante do *Multi-Donor Trust Fund*) e a Comissão Europeia (que tem ligação com a Comissão Nacional de DDR – NCDDR), os quais apoiaram algum aspecto do programa de DDR (DFID, 2004, p. 21). A GTZ levou a cabo o *React Programme* que prestou suporte multisetorial e de longo prazo para comunidades inteiras que tinham sido fortemente afetadas

---

<sup>72</sup> Em 2000, foi substituído pelo *Commonwealth Community Safety and Security Project* (CCSSP) (VARISCO, 2018, p. 17)

<sup>73</sup> Por exemplo, o *Justice Sector Development Programme* (JSDP), que absorveu aspectos da reforma da polícia e abordou diversos elementos do setor de Justiça, como o sistema prisional, reforma legal e o Ministério da Administração Interna, começou em março de 2005 e foi encerrado em setembro de 2011. (VARISCO, 2018, p. 18).

pelo conflito, de modo que fossem criadas as condições sociais e econômicas necessárias para a reintegração permanente e sustentável (DFID, 2004, p. 11).

O Reino Unido atuou principalmente mediante três departamentos do Estado: o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), o *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) e o Ministério da Defesa (MOD-UK). Atuou também por meio do *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP), que tinha o objetivo de unir os esforços dos três órgãos citados para uma atuação mais coerente. O *International Military Advisory Training Team* (IMATT), liderado por britânicos (e composto em sua maioria por cidadãos britânicos), também foi muito importante, tendo sido responsável por apoiar o planejamento e reestruturação das Forças Armadas e do Ministério da Defesa da Serra Leoa, e atuou de 2000 até 2013 (quando foi substituído pelo ISAT, um grupo menor de consultores internacionais). A ONU atuou por intermédio das Missões de Paz (sendo a UNAMSIL a mais significativa) e de Programas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o UNCIVPOL (a polícia das Nações Unidas, que forneceu treinamento para a SLP, juntamente com o Reino Unido), entre outras.

O financiamento para estas atividades foi proveniente de forma bastante significativa do Reino Unido. Para a primeira fase do SILSEP, de 1999 a 2002, o FCO investiu £10 milhões e o DFID £20 milhões, já para o período o período de 2002 a 2004, o Reino Unido alocou £120 milhões para apoiar projetos na Serra Leoa (PERDOMO, 2007, p. 103). Em 2003/04 o ACPP alocou 26.3 milhões na Serra Leoa, sendo 22.2 para a RSS e 3.7 para a reintegração de ex-combatentes (DFID, 2004). A ONU também foi uma grande financiadora de reformas e de apoio estabilizador na Serra Leoa. O Orçamento da UNAMSIL até meados de 2002 ultrapassou 2 bilhões de dólares (MALAN et al., 2003, p. 13). E a ONU também financiou projetos por meio de seus programas, como o PNUD. O *Multi-Donor Trust Fund* financiou atividades na Serra Leoa, como projetos de reintegração, nos quais investiu até o primeiro trimestre de 2002 8.7 milhões de dólares (MALAN et al., 2003, p. 40).

#### **4.2.2. Planejamento e Coordenação das Reformas**

Como mencionado anteriormente, no começo da reforma do setor de segurança na Serra Leoa, não houve espaço para muito planejamento, pois a necessidade de prover segurança era urgente. Até 2002, quando o conflito e o desarmamento foram declarados encerrados, as atividades tiveram essa característica de “emergência” e os programas que surgiram em colaboração entre o Reino Unido e o Governo da Serra Leoa estavam focados em reagir às crises que surgiam sucessivamente naquele momento (JACKSON, 2010, p. 125). O autor

argumenta que essa falta de uma grande estratégia e orientação de Whitehall foi muito benéfica no começo da RSS, pois deu aos atores no local autonomia para tomar e implementar decisões, e que “*whether by luck or design, this form of evolutionary approach was enabled through people on the ground who actually understood the local situation as well as their technical field*” (JACKSON, 2010, p. 132). Já Horn et al. (2006), afirmam que mesmo que houvesse diretrizes provenientes do Reino Unido, estas não eram sempre seguidas pelo pessoal que estava “em campo”, pois eles se baseavam mais no contexto político no qual estavam operando para tomar decisões. De qualquer modo, percebe-se que a tomada de decisões no local das reformas permitiu que a política de RSS fosse se desenvolvendo de acordo com as necessidades do contexto. Com o passar o tempo, foi surgindo uma rede de formuladores de política, burocratas e pesquisadores dedicados a RSS liderada pelos britânicos, e quanto mais a Serra Leoa se distanciava do fim do conflito, mais importante foi se tornando a influência e o uso da pesquisa para desenvolver as políticas que seriam implementadas (VARISCO, 2018, p. 8).

A coordenação também é um fator importante de ser observado nas RSS, as quais podem ser realizadas por diversos apoiadores e envolver diversos setores e projetos dentro do setor de segurança. No caso da Serra Leoa, a coordenação não foi muito problemática principalmente devido ao papel de liderança assumido pelo Reino Unido e pela preocupação deste ator em coordenar as atividades de prevenção de conflitos desempenhadas pelo DFID, FCO e MOD, o que levou a criação do *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP), posteriormente denominado apenas *Conflict Prevention Pool* (CPP). O ACPP criou um espaço formal para coordenação entre as diversas agências do Reino Unido e facilitou a troca de informação entre os departamentos atuando na Serra Leoa e no Reino Unido (DFID, 2004, p. 24). Além disso, havia grande cooperação entre o Reino Unido e a ONU, tanto com a UNAMSIL quanto com o PNUD. Com relação ao programa de DDR a coordenação foi ainda mais importante, pois atuaram diversos apoiadores: MDTF, USAID, GTZ e ACPP.

A questão mais problemática com relação a coordenação entre os diferentes apoiadores foi citada no relatório de 2004 do DFID, com relação ao treinamento da polícia, já que o CCSSP e o UNCIVPOL favoreciam modelos de policiamento diferentes, mas foi apontado que o relacionamento entre os dois melhorou posteriormente. Isso mostra que mesmo na Serra Leoa onde houve bastante coordenação entre os doadores existiu algum problema. Além disso, o relatório cita que a coordenação com o Governo da Serra Leoa poderia melhorar, já que não havia reuniões formais e regulares entre ACPP e GoSL.

#### **4.2.3. Reforma das Forças Armadas da Serra Leoa (RSLAF)**

Antes de iniciar as reformas, o governo da Serra Leoa chegou a considerar o modelo da Costa Rica - que não possui forças armadas, mas tem uma polícia bem treinada e equipada - considerando que as forças armadas já haviam causado diversos problemas e golpes de Estado. Contudo, tendo em vista as ameaças regionais, essa opção foi rejeitada (GBLA, 2006, p. 83). No primeiro momento, a ECOMOG prestou apoio para iniciar as reformas: cedeu o General de Brigada nigeriano Maxwell Khobe como *Chief of Defence Staff* (CDS) da Serra Leoa, recomendou a redução do exército para 5 mil homens, bem como investimento na Força Aérea e Marinha para que se tornassem operacionais e auxiliou na introdução de um novo código de recrutamento que considerasse o mérito e incluísse todos os grupos étnicos (GBLA, 2006, p. 83).

A reforma das Forças Armadas realizada por órgãos do Reino Unido começou de fato em 1999 (após o “ensaio” em 1997) com o SILSEP, que tinha o objetivo de reformar e reestruturar o aparato de segurança do país. Com a chegada do *International Military Advisory Training Team* (IMATT), liderado pelos britânicos, a sua presença se tornou mais robusta (EBO, 2006, p. 487). A primeira tarefa dos dois programas foi criar instituições para submeter os militares ao controle civil e democrático e para isso o Ministério da Defesa foi totalmente reestruturado, baseando-se no modelo de comando dual civil e militar (GODWIN & HAENLEIN, 2013, p. 32).

O IMATT prestou assessoria para diversas instituições, bem como diversos assessores assumiram cargos executivos no alto escalão do MOD e da RSLAF para dar apoio. Além disso, se envolveu em treinamento, inicialmente focado nas patentes mais baixas, equipou as Forças Armadas, construiu e reformou quartéis, numa tentativa de melhorar as condições de vida e trabalho dos militares (GODWIN & HAENLEIN, 2013, p. 32). Também vale destacar a criação de escolas de treinamento, para atacar o problema das baixas capacidades e falta de treinamento, como *Brigade Battle Schools*, o Centro de Treinamento das Forças Armadas e a Horton Academy (GODWIN & HAENLEIN, 2013, p. 32).

O IMATT atuou na Serra Leoa de junho de 2000 até março de 2013, quando foi substituído por um grupo muito menor e com objetivos mais abrangentes, o *International Security Advisory Team* - ISAT (GODWIN & HAENLEIN, 2013, p. 30). Ademais, o MOD-UK apoiou com treinamento do pessoal, e a questão da reforma e construção de novos quartéis foi também realizada por meio da Operação Pebu, financiada pelo DFID e pelo GoSL (GBLA, 2006, p. 84). Além disso, vale ressaltar que o IMATT supervisionou a redução dos contingentes

da RSLAF, que foi de aproximadamente 15 mil tropas para 8.100 em 2013 (GODWIN & HAENLEIN, 2013, p. 32).

#### **4.2.4. Integração de Ex-combatentes nas Forças Armadas**

Como estipulava o acordo de paz de Lomé (1999), as novas forças armadas seriam compostas por antigos integrantes dos grupos que participaram do conflito, e seria assim, uma nova força de reconciliação, profissional e leal à Serra Leoa, qualquer que fosse o governo. De acordo com o Defence White Paper (2002), “*The key objective behind the integration process was to unite ex-combatants from the differing military factions into a single force that was professional, efficient, effectively structured and representative*”. O Governo considerou que a nova RSLAF deveria conter elementos do antigo AFRC, da SLA, da RUF e das CDFs. Para integrar ex-combatentes foi criado o *Military Reintegration Programme* (MRP). O MRP foi elaborado em 2000 e iniciado em junho de 2001 (após ter sido assinado um novo cessar-fogo em maio).

Os ex-combatentes que tivessem passado pelas etapas de desarmamento e desmobilização do programa de DDR poderiam tentar a reintegração nas forças armadas, passando por um processo com alguns estágios. Para serem selecionados, deveriam passar por triagem formal, verificação de antecedentes, avaliação individual, Tribunal de Seleção, e se passassem por essas etapas, seriam treinados para, por fim, serem designados a se juntar a unidades da RSLAF. (ALBRECHT e JACKSON, 2009, p. 65). De acordo com Albrecht e Jackson (2009, p. 66), 2982 ex-combatentes começaram o Programa de reintegração militar, e a taxa geral de aprovação nos centros de seleção foi de 80%, de modo que 2349 soldados começaram e passaram pelo treinamento básico. A razão geral entre RUF/CDF que ingressaram na RSLAF foi de 65 para 35.

Os combatentes integrados às novas forças armadas foram misturados nas unidades e subunidades onde foram alocados, para que não houvesse na RSLAF unidades compostas exclusivamente por antigos integrantes de um determinado grupo, como a RUF ou o AFRC (ALBRECHT E JACKSON, 2009, p. 67), o que permitia que surgisse a reconciliação.

#### **4.2.5. Escopo**

Pode-se dizer que o objetivo da reforma do setor de segurança é principalmente aumentar a capacidade dos órgãos de segurança do Estado e ao mesmo tempo torná-los responsáveis e transparentes, de modo que sirvam à sociedade, e não se tornem uma ameaça à

esta. Para isto, é preciso submetê-los a uma estrutura institucional que desempenhe controle democrático, de acordo com princípios de boa governança. Nesse sentido, a RSS é bastante voltada ao objetivo da democracia. No caso da Serra Leoa não era diferente, mas o Reino Unido, ao intervir no país e apoiar a RSS, tinha o objetivo de evitar o ressurgimento do conflito e de fortalecer os órgãos de segurança do país, aumentando sua capacidade de coerção. Na prática, a reforma foi mais voltada à construção de capacidades do que ao controle democrático, afinal, os órgãos de segurança após o conflito estavam em ruínas.

Além disso, de acordo com o FCO, o Reino Unido tem uma estratégia de longo prazo de ajudar a construir na África a capacidade de gerenciamento de conflitos, de forma que as nações africanas possam contribuir com operações de *peacekeeping*. Para isso, estes Estados precisam ter forças militares e policiais efetivas e responsáveis, bem como possuir as instituições civis necessárias. Para todos estes objetivos, a RSS é uma abordagem central (REINO UNIDO).

Tabela 2 - Dados sintetizados sobre a Reforma do Setor de Segurança na Serra Leoa.

<b>RSS NA SERRA LEOA</b>	<b>PONTOS PRINCIPAIS; CARACTERÍSTICAS</b>
Início; início em relação ao conflito	1997; durante
Setores incluídos (n°)	Forças Armadas, Polícia, Justiça, Inteligência e Governança (5)
Missões da ONU no país?	Sim, 4 (UNOMSIL, UNAMSIL, UNIOSIL, UNIPSIL) Em março de 2001: 18,339 peacekeepers (304 a cada 100.000 pessoas; 25 a cada km <sup>2</sup> ) <sup>74</sup>
Principais atores envolvidos (apoio e financiamento)	Reino Unido (DfID, MOD e FCO) e ONU (diversos)
Atores secundários	ECOMOG, Estados Unidos, Alemanha, Comissão Europeia, Banco Mundial, Cruz Vermelha, entre outros
Planejamento	No começo, não. Foi aumentando à medida que o país se afastava do conflito
Coordenação	Entre os doadores: de modo geral, sim. Entre os projetos: com deficiências, mas houve
Setores chaves incluídos?	Sim
DDR relevante?	Sim;

<sup>74</sup> UN-DPKO *apud* Englebert e Tull, 2008, p. 131.

Reforma das Forças Armadas	SILSEP (1999-2008); IMATT (2000-2013); ISAT (2013-?). Reestruturação, treinamento, modernização, instituição de carreira
Integração de ex-combatentes	Sim. MRP teve início em junho de 2001. Cerca de 2350 ex-combatentes integrados às RSLAF
Tipo de Integração	Combatentes misturados nas unidades e subunidades onde foram alocados
Escopo	Democracia; construção de capacidades do Estado (de segurança)
Reforma da Polícia (projetos)	CPDTF (1998-2000); CCSSP (2000-2005); SILSEP (2005-2008); JSDP (2005-2011)
Reforma da Polícia (atividades mais importantes)	Modernização, treinamento, <i>Police Charter</i> , “ <i>Local Needs Policing</i> ” (nova filosofia), <i>Family Support Units</i> , Estruturas internas de <i>Accountability</i>
Reforma do Setor de Justiça	LDP (2001-2005); JSDP (2005-2011); ASJP (2011-2016); cortes, reforma legal, sistema prisional
Reforma do Setor de Inteligência	SILSEP (1999-2008) Criação do CISU
Reforma do Setor de Governança	Reformulação do MOD, criação do ONS, reforma em Ministérios

Elaborado pela autora.

#### 4.3. SITUAÇÃO DE SEGURANÇA PÓS-REFORMA

A segurança na Serra Leoa melhorou muito desde o período da Guerra Civil e do começo das reformas. A reforma do setor de segurança e a presença de forças externas (apoiadores da estabilização) contribuiu para o término permanente do conflito. Este foi um fator primordial para a melhoria da segurança da população da Serra Leoa. Ademais, após as reformas houve uma certa estabilidade política, e se a Serra Leoa não passou a ser uma República democrática, ao menos tem tido eleições e trocas de poder pacíficas. Não houve novos golpes de estado, e os partidos se alternaram no poder. Antes das eleições ocorreram alguns distúrbios e violência entre os apoiadores dos dois principais partidos, mas nada que interferisse nos resultados.

Como mencionado, a Guerra Civil se encerrou oficialmente em 2002 e nunca ressurgiu. Atualmente, não existem conflitos armados na Serra Leoa. Além disso, não existe intervenção externa no país, como grupos armados financiados por outros Estados (não há desde o final da guerra) ou mesmo Missões de Paz. A última missão da ONU no país, a UNIPSIL, que já tinha um mandato muito reduzido em relação às anteriores, se encerrou em 2014. Contudo, a ajuda

externa ao país continua, já que a Serra Leoa enfrenta ainda muitos desafios, sendo um dos países mais pobres e menos desenvolvidos do mundo. Além disso, teve de lidar com problemas adicionais, como a epidemia de Ebola que começou em 2014 e teve efeitos devastadores.

A criminalidade interna e a violência continuam a ser um problema, mas um problema que atinge a maioria dos países mais pobres, portanto seria de se surpreender se a Serra Leoa fosse uma exceção. Contudo, a situação vem melhorando. Os números de mortes a cada 1000 habitantes<sup>75</sup> caíram muito na Serra Leoa após o final da Guerra Civil, na mesma tendência dos dados da África e dos países menos desenvolvidos (UN DESA, 2019). Na década de 1980 a média era em torno de 24,5 mortes a cada mil habitantes. Na década de 1990, durante a Guerra, era em torno de 25,6. Já de 2000 a 2005 foi para 21,2, de 2005 a 2010 para 17,1, de 2010 a 2015 para 13,7 e de 2015 a 2020 para 11,9 (UN DESA, 2019). Isso mostra que desde o final da Guerra, o número de mortes já caiu para menos da metade, o que demonstra uma melhora nas condições de segurança de modo geral. Apenas para fins de comparação, os números dos países menos desenvolvidos foram de aproximadamente 16 mortes/1000 hab. na década de 1980 para 7 mortes/1000 hab. nos últimos 5 anos, reduzindo para menos da metade, e os dados do continente africano foram de aproximadamente 15 na década de 1980 para 8 nos últimos 5 anos, reduzindo para um pouco mais da metade. Nesse sentido, apesar de a Serra Leoa ainda apresentar números mais alarmantes, a sua melhora foi maior.

Já dados mais específicos são escassos. Por exemplo, na mesma fonte não aparecem dados de assaltos ou sequestros para a Serra Leoa, e com relação a agressões graves, existem apenas dados de 2007 e 2008, sendo registrados pela polícia respectivamente 18.620 e 19.871 casos para cada ano, com uma taxa de aproximadamente 311 e 324 casos para cada 100.000 habitantes. Esses números não são capazes de mostrar a evolução histórica, mas podem demonstrar que o país não é um dos mais violentos. Se estes dados forem corretos, o número de agressões é menor que o brasileiro, proporcionalmente ao número de habitantes (a razão brasileira é de 341 para cada 100.000 habitantes em 2007 e 338 para cada 100.000 em 2008) (UNODC). Os dados de homicídio doloso não apresentaram uma evolução linear, variando para mais e para menos em cada ano. Contudo, os últimos dados disponíveis, dos anos 2012 e 2015, registraram a menor taxa: 1,7 homicídios a cada 100 mil pessoas, o mesmo valor de 2006, sendo que de 2004 a 2011 a taxa variou de 1,7 a 3 homicídios a cada 100 mil pessoas. Se estes dados forem confiáveis, a Serra Leoa apresenta uma taxa de homicídios intencionais significativamente menor que a do continente, que foi de 12,8 em 2012 e 2015 (UNODC).

---

<sup>75</sup> Dados brutos, incluem mortes causadas por qualquer motivo, não apenas violência.



Os dados de deslocados internos por conflito e violência na Serra Leoa são 5,500 pessoas em dezembro de 2019 (equivalente a 0,083% da população do país), sendo que houve 2,500 novos deslocados internos por este motivo no ano de 2019 (IDMC).

#### **4.3.1. Situação Atual das Forças Armadas**

De acordo com Skora (2010), a RSS foi muito benéfica para a RSLAF no sentido de aumento das suas capacidades. As forças passaram a ter maior prontidão para as missões e, além disso, se tornaram mais profissionais. Com esses avanços, a Serra Leoa conseguiu, em fevereiro de 2010, enviar 160 soldados da RSLAF e contribuir com uma Missão de Paz conjunta da ONU e da UA, a UNAMID<sup>76</sup>. Isso mostra que a RSLAF alcançou o padrão de treinamento exigido, se enquadrando nos requisitos da ONU para participar em tais missões (SKORA, 2010, p. 23). O autor pondera que isso foi possível graças ao auxílio que o Reino Unido estava prestando, com treinamento e fornecimento de veículos, principalmente através do IMATT, que se manteve no país até o começo de 2013 e que possivelmente a Serra Leoa não teria conseguido enviar esses soldados sem o contínuo apoio que estava recebendo (SKORA, 2010, p. 24). Mas ainda assim, isso demonstra uma melhora nas capacidades e no treinamento das forças armadas.

Outras “testemunhas” dessa melhora foram a participação da RSLAF no Exercício de Interoperabilidade da ECOMOG/ESF em 2008 e o apoio prestado à polícia da Serra Leoa sob o MACP (*Military Aid to Civil Power*), política formulada pela ONS para regular o apoio dos militares ao poder civil), tanto para as eleições de 2007 quanto em outras ocasiões. No apoio durante as eleições a RSLAF demonstrou certo nível de profissionalismo e capacidade. A isso soma-se outro aspecto positivo: as forças se tornaram muito menos politizadas (ao se comparar com o período anterior à Guerra). Se após a eleição de 1967 houve bastante interferência por parte dos militares, e houve um golpe militar no mesmo ano, após as eleições de 2007 houve a pacífica transferência de poder entre os governantes. As forças armadas não exerceram qualquer tipo de interferência.

A Marinha, como um braço da RSLAF a partir de 2002 também demonstrou resultado satisfatórios, apesar de seu tamanho reduzido, contando com um pessoal de apenas 270 homens em 2010. Esta força só se tornou operacional em 2006, quando recebeu doações de barcos da China e dos Estados Unidos, e mesmo assim se tornou efetiva em combater a pirataria, contrabando e pesca ilegal em seu território (SKORA, 2010, p. 27).

---

<sup>76</sup> United Nations - African Union Hybrid Operation In Darfur (Operação Híbrida da ONU e da UA em Darfur, no Sudão).

O maior problema das Forças Armadas apontado pela literatura é a questão da governança. O controle civil sobre os militares ainda é fraco. Nas palavras de Skora: “O programa de RSS falhou amplamente em estabelecer um forte controle institucional sobre os militares, apesar do sucesso parcial na construção de prontidão militar”<sup>77</sup> (SKORA, 2010, p. 46, tradução nossa). De acordo com a avaliação de Jane’s de 2009 (*apud* SKORA, 2010, p. 26), a Serra Leoa fica na posição 3 de 9 em relação ao controle estatal das forças armadas (com 9 sendo a classificação mais alta), o que demonstra essa deficiência; e com uma classificação geral de estabilidade militar de 31 de 100, entre as mais baixas da região, mostrando que podia existir a ameaça de politização e interferência na política.

#### **4.3.2. Situação Atual das Forças Policiais**

Considerando a situação em que a polícia se encontrava durante a guerra, de total desorganização, houve um avanço muito significativo. Entretanto, de acordo com Skora (2010, p. 30), a polícia continua não sendo capaz de executar efetivamente o controle da criminalidade, que é a sua principal tarefa. Por conta disso, se faz necessário o apoio da RSLAF em diversas ocasiões. Além disso, existem muitas queixas de corrupção e inefetividade, sendo que este primeiro problema ainda é incentivado pelos baixos salários. Um dos motivos da inefetividade, é a falta de pessoal e o fato de a polícia não estar presente em todas as cidades, ou em todo o território. Em muitos locais, a população acaba fiando-se em grupos de jovens organizados pela própria sociedade para fazer patrulhas e cuidar da segurança, recorrendo à polícia apenas em últimas instância.

Foi criado em 2009 um projeto para lidar com este problema, bem como com o desemprego entre os jovens, que era estimado em 60%. O programa consiste em contratar jovens para trabalhar junto com a polícia, mas sem poder de polícia e sem portar armas letais (SKORA, 2010, p. 31). Estes relatos demonstram a falta de capacidade da polícia de lidar com os inúmeros problemas de segurança que o país encontra, e o seu alcance limitado, que faz com que a população não possa contar apenas com o sistema formal de segurança. Um outro problema que a polícia enfrenta, mas que também está relacionado com o judiciário, é a superlotação de presídios e de estações de polícia, bem como casos de agressões de presos por policiais, o que resultou em mortes (SKORA, 2010, p. 30). Essa situação pode ser decorrente de casos isolados, mas pode indicar um desrespeito estrutural pelas leis e pelos direitos humanos.

---

<sup>77</sup> No original: “SSR program largely failed to establish strong institutional control over the military, despite partial success in building military readiness”.

Por outro lado, apesar desses problemas, a polícia tem se mostrado profissional e despolitizada, com algumas exceções. No caso das eleições de 2007, a polícia esteve responsável pela segurança em todos os aspectos da eleição, pela contagem de votos e anúncio dos resultados, e as eleições foram consideradas um sucesso, livres e justas. Apesar das forças armadas terem prestado apoio à segurança em áreas mais perigosas, seu papel foi de suporte apenas. Além disso, assim como a RSLAF, a SLP enviou policiais para participar da UNAMID (em torno de 60), de modo que pelo menos uma pequena parte da SLP adquiriu capacidades básicas de *peacekeeping* (SKORA, 2010, p. 33-34). Além disso, a polícia também teve avanços na institucionalização da prestação de contas, e apesar de diversas tentativas de interferência política, a polícia resiste na medida do possível e busca manter sua independência.

#### **4.3.3. Situação Atual do Sistema de Justiça**

O sistema de justiça, apesar das melhoras, continua bastante precário. Dois problemas graves que o judiciário enfrenta são a enorme falta de profissionais capacitados para trabalhar no setor, como magistrados, advogados e juízes, que gera sobrecarga e lentidão nos processos, e a interferência política, da qual muitas vezes o judiciário não consegue escapar. Ademais, a capacidade do sistema de justiça formal é baixíssima, assim como o seu alcance, pois cerca de 85% dos casos civis na Serra Leoa são levados para o sistema judiciário informal, consuetudinário (cortes locais, nas quais os chefes atuam como juízes). Isso mostra que a maior parte da população ainda não consegue acessar a justiça estatal.

Como já citado, as prisões também constituem um grave problema, pois estão superlotadas em más condições, e por vezes falta até mesmo água potável em quantidade suficiente (KAMARA, 2016). A população carcerária vem aumentando, mas a porcentagem dos presos aguardando julgamento, ou seja, em prisão preventiva, diminuiu nos últimos anos. Em 2005, 40% da população carcerária aguardava julgamento, em 2009 esse número era de 49.2%, em 2015 era 54.3% e em 2019 foi de 29,5% (WPB, 2020), o que demonstra que o sistema de justiça vem processando os casos numa tendência de melhoria. Além disso, houve julgamentos importantes, que foram considerados pela comunidade internacional como justos e imparciais, o que demonstra que apesar da interferência, as cortes buscam assegurar sua independência (SKORA, 2010, p. 44).

#### **4.3.4. Conclusões Prévias Sobre a Relação das Característica da RSS com a Situação Atual no País**

A situação atual da segurança na Serra Leoa ainda apresenta problemas. Existe o problema da violência interna, e das deficiências nos serviços prestados pela polícia e pelo judiciário. Contudo, a segurança da população melhorou muito desde o final do conflito. A reforma do setor de segurança que foi implementada no país teve um papel decisivo ao praticamente criar as instituições de segurança do país e fornecer equipamentos e treinamento básicos para que as funções da polícia, das forças armadas e do judiciário possam ser executadas. Existem lacunas, mas é possível afirmar com alguma segurança que se a reforma não tivesse ocorrido, possivelmente a situação após o conflito permaneceria caótica ou mesmo teria se deteriorado. Atualmente, as pessoas experimentam segurança, de modo geral, seja provida pelo Estado ou não, e existe um ambiente muito mais propício ao desenvolvimento, de forma que os avanços podem continuar.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunidade internacional se envolve frequentemente em empreitadas de resolução de conflitos, principalmente por meio da ONU. Existem diversas atividades que são executadas nesse sentido, como apoio a negociações e acordos de paz, missões de paz de diversos tipos, reformas nos mais variados setores do Estado, apoio humanitário, entre outras. Este envolvimento implica um alto custo para todos os países apoiadores, e em última instância, um custo para todos os cidadãos desses países, que financiam o Estado por meio dos impostos. Quando as tentativas de resolução dos conflitos falham, e as soluções não funcionam, o custo é maior ainda. O custo é em vidas perdidas, na extinção da paz e da segurança, das oportunidades de desenvolvimento. A reforma do setor de segurança é uma parte de tais empreitadas que pode ser decisiva na resolução dos conflitos. Entender o que determina o sucesso ou insucesso dessas reformas foi o que motivou este estudo, pois esse conhecimento pode ter implicações importantes na prática. Portanto, o trabalho procurou contribuir com esta área de conhecimento, reunindo informações relevantes sobre dois casos de reforma do setor de segurança em Estados africanos recém-saídos de conflitos armados. Para isso, foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo foi dedicado à delimitação de conceitos e a discussões teóricas relevantes para a temática do trabalho, bem como à apresentação dos casos selecionados. Ele foi estruturado em três seções. A primeira seção abordou discussões conceituais e teóricas sobre guerras, formação dos Estados, *statebuilding* e *peacebuilding*. Esta seção apontou as características das “novas guerras”, as quais se multiplicam principalmente nos países do Terceiro Mundo, particularmente na África. Além disso, a seção contrapôs o efeito das guerras na formação dos Estados europeus com o seu efeito nos Estados do Terceiro Mundo e da África e mencionou como a reforma do setor de segurança se relaciona com *statebuilding* e *peacebuilding*. A segunda seção começou abordando conceitos de segurança, e definindo qual conceito seria utilizado para os fins desse estudo. Logo após apresentou discussões sobre quais órgãos se considera que compõem o setor de segurança e sobre a RSS como prática e teoria. Por fim, apontou para a necessidade de RSS em diversos contextos. A terceira seção apresentou brevemente os casos escolhidos para este trabalho (República Democrática do Congo e Serra Leoa), ressaltando o que havia em comum nas histórias e contextos dos dois países, e mostrando também atributos que divergiam nos dois casos.

O segundo e o terceiro capítulos são estudos de caso descritivos, e apresentaram, respectivamente, um caso de fracasso da reforma do setor de segurança, na República Democrática do Congo, e um caso de sucesso da RSS, em Serra Leoa. Os dois capítulos

possuem estrutura semelhante. A primeira seção apresentou as guerras que antecederam as reformas e deixaram os países em situações de grande fragmentação social, econômica, política e militar. A análise foi dividida em subseções que abordaram as origens dos conflitos, os combatentes e interesses em confronto, os eventos mais importantes, a forma de resolução do conflito e os dispositivos da resolução do conflito que abordaram a RSS.

A segunda seção dos capítulos empíricos tratou das reformas do setor de segurança em cada caso. Foi também dividida em subseções, e exibiu uma visão geral das reformas e os principais apoiadores e financiadores das reformas. Discutiu se houve planejamento e coordenação das reformas, apresentou com mais profundidade a reforma das forças armadas, discorreu sobre a integração de ex-combatentes e sobre o escopo das reformas. Para sintetizar estas informações apresentamos, em cada capítulo, uma tabela sobre as principais características da RSS no caso em análise.

A última seção dos dois capítulos reuniu informações sobre as situações dos países após a resolução dos conflitos e após as reformas, para demonstrar seus impactos positivos e negativos. Para isso foi apresentada a situação de segurança geral no país, que envolve questões sobre a recorrência ou não do conflito, a presença de missões de paz e intervenções externas, dados como o número de mortes e de deslocados, entre outras informações. Posteriormente, discorreu-se sobre a situação mais recente das forças armadas, das forças policiais e do sistema de justiça, para dar uma visão dos impactos mais diretos das reformas.

O fato de considerar que uma reforma do setor de segurança foi um sucesso ou um fracasso depende de quais critérios se utiliza para avaliar o sucesso. Neste trabalho, considerou-se o sucesso das reformas do setor de segurança em dois níveis: o primeiro foi a resolução dos conflitos violentos (guerras e golpes de Estado), e o segundo foi a melhora da segurança da população.

Consideramos que a retomada dos conflitos é o pior cenário possível, pois as melhoras e conquistas que poderiam advir das reformas são, em geral, perdidas com o recomeço das hostilidades. Um ambiente de guerra não é compatível com um ambiente propício para a segurança das pessoas, para o desenvolvimento e para a maior parte das atividades. Além disso, como partimos do pressuposto de que uma RSS bem executada pode impactar positivamente e ser decisiva na resolução do conflito, se o conflito voltou a ocorrer, então a reforma não pôde cumprir com a sua primeira função nem ir ao encontro das expectativas. Pode ser que as FA não tenham se tornado suficientemente capacitadas e operacionais para dissuadir novos grupos rebeldes ou que os mesmos grupos que lutavam voltem ao conflito. Caso tenha sido alcançada a paz duradoura, ao menos no período analisado, e se a segurança da população melhorou, isso

significa que o sucesso da reforma não se restringiu a terminar o conflito, mas conseguiu também lidar com questões de criminalidade e violência fora do contexto da guerra.

A hipótese deste trabalho foi que as RSS em Estados que vivenciaram guerras mistas são mais bem sucedidas no primeiro nível quando abarcam o setor de defesa e obtém êxito em aumentar as capacidades e a integração das forças armadas; e no segundo nível, quando são, além disso, amplas, envolvendo vários setores importantes para a segurança, de forma coesa.

Para fins de conclusão, vamos analisar com base no estudo, se houve sucesso ou fracasso nos dois níveis para cada país. Em Serra Leoa, houve sucesso no primeiro nível, pois houve o término definitivo do conflito e, além disso, o país encontrou certa estabilidade política, com eleições periódicas e ausência de novos golpes de Estado. Definir o sucesso no segundo nível (melhora da segurança da população) torna-se uma tarefa difícil pela escassez de dados de criminalidade e violência no país. Considerando o número de mortes a cada mil habitantes, a situação melhorou, pois das décadas de 1980 e 1990 até hoje em dia, caiu para menos da metade. Os dados de homicídios dolosos não apresentaram uma evolução linear, portanto, não se pode afirmar com certeza se há uma tendência de diminuição nos assassinatos, contudo, o que os dados revelam é uma taxa consideravelmente menor que a do continente. Se os dados forem corretos, isso revela que, atualmente, Serra Leoa não é um país muito violento na região. Além disso, poucas pessoas se deslocaram internamente por conta de conflitos ou violência no ano de 2019, o que indica estabilidade de segurança no país.

Apesar da escassez de dados, consideramos que a situação de segurança geral melhorou com as reformas, a partir de uma perspectiva de comparação da situação da segurança no país logo após o término do conflito com a situação mais recente. Ainda assim, o país sofre com deficiências que permaneceram nas instituições como a polícia e o judiciário, os quais apesar das melhorias e avanços, não conseguem lidar com todos os crimes e distúrbios. Serra Leoa também enfrenta problemas como o baixo IDH, a pobreza generalizada, o analfabetismo, a alta mortalidade infantil, entre outros<sup>78</sup>.

No caso da República Democrática do Congo, não houve sucesso no primeiro nível, pois o país não alcançou resolução definitiva da guerra, apesar de todos os esforços. A situação permaneceu instável nos anos após o término da guerra, com conflitos em menor escala em diversas partes do país. Até hoje há conflitos armados e instabilidades isoladas no país,

---

<sup>78</sup> O IDH da Serra Leoa em 2018 foi 0,438, sendo o 181º em um ranking de 189 países; a Serra Leoa, entretanto, melhorou sua posição em relação aos anos anteriores (PNUD, 2020). Aproximadamente 70% da população do país vivia abaixo da linha da pobreza em 2004, aproximadamente 43,2% da população era alfabetizada em 2018 (CIA, 2020). A estimativa de mortalidade infantil de crianças abaixo de 5 anos é de 109 para cada 1000 crianças nascidas (UM-IGME, 2020).

principalmente na região leste. Considera-se que o restante do país está pacificado, apesar dos grandes números de deslocados internos por conflitos e violência e de refugiados. Entendemos que mesmo com o grande processo de DDR e integração dos ex-combatentes nas forças de segurança, a reforma do setor de segurança não conseguiu criar forças armadas capazes e integradas o suficiente para dissuadir os grupos rebeldes de pegarem em armas e de recomeçarem os conflitos. Tanto combatentes de grupos rebeldes signatários dos acordos de paz voltaram a causar conflitos, quanto novos grupos surgiram, em um ciclo interminável de violência. Contudo, ocorreram novas eleições em 2018, e troca de poder, com Felix Tshisekedi sendo declarado o novo presidente do país no começo de 2019. Isso reflete alguma evolução em termos políticos, já que não houve golpes de Estado e Joseph Kabila deixou o poder, após permanecer na presidência por 18 anos.

No segundo nível, a RSS no Congo experimentou algum sucesso, embora bastante limitado. A segurança da população de modo geral não avançou de modo significativo, pois, em primeiro lugar, não se estabeleceu no país uma paz duradoura, e em segundo lugar, as reformas não foram suficientes para uma transformação na arquitetura de segurança. Algumas melhorias pontuais ocorreram, mas a situação geral ainda é de insegurança. Os números de mortes por mil habitantes vêm em uma tendência de queda, já tendo diminuído em torno de um terço desde os anos da Primeira e da Segunda Guerra do Congo. Ainda que não existam muitos dados de criminalidade para o país, podemos observar o número de deslocados em 2019 para perceber a instabilidade no país, pois só neste ano houve mais de um milhão e meio de novos deslocamentos.

Recapitulando, em Serra Leoa houve sucesso no primeiro nível, e sucesso moderado no segundo nível. Na RDC não houve sucesso no primeiro nível, e houve sucesso muito limitado no segundo nível. De acordo com o caso da Serra Leoa, a hipótese deste trabalho se confirmaria, pois: (i) as reformas abarcaram o setor de defesa e aumentaram as capacidades e integração das forças armadas (ex-combatentes inseridos nas RSLAF foram misturados nas unidades e subunidades, criando uma força integrada), e (ii) a reforma foi ampla (envolveu cinco setores importantes) e foi relativamente coesa, devido sobretudo à liderança britânica nas reformas.

De acordo com o caso da RDC, a hipótese também se confirmaria. Isso porque (i) a reforma do setor de segurança na RDC abarcou o setor de defesa, todavia, não conseguiu aumentar significativamente as capacidades das forças armadas, nem criar uma integração verdadeira (continuaram existindo cadeias de comando concorrentes, fidelidades aos grupos rebeldes, *brassage* inefetivo), e (ii) as reformas não foram tão amplas, nem foram coesas. Abarcaram três setores muito importantes, mas as reformas foram limitadas e não foram



suficientes para o tanto de necessidades que o país tinha. Além disso, houve uma multiplicidade de doadores, que seguiam objetivos diferentes, ofereciam treinamento diferentes, e tiveram uma coordenação que foi insuficiente. Ou seja, as reformas não foram coesas, não houve harmonização.

Ao longo do trabalho, observamos algumas diferenças marcantes entre os dois casos, que podem ter impactado no resultado das reformas. Em primeiro lugar, um fator anterior à própria reforma: a forma de resolução do conflito. No caso da Serra Leoa, foi assinado um acordo de paz em Lomé em 1999, contudo, este não estava sendo respeitado, portanto, não foi o responsável de fato pelo fim do conflito. No ano seguinte, ocorreu uma mudança de postura da comunidade internacional, que passou a enfraquecer deliberadamente os rebeldes e apoiar o governo. Após a crise com capacetes-azuis da ONU sendo feitos de reféns, os rebeldes deixaram de ser considerados um grupo legítimo. Houve intervenção britânica, apoio da ECOWAS, fortalecimento e mudança no mandato da UNAMSIL, sanções à Serra Leoa e à Libéria, com relação ao comércio de diamantes, em uma tentativa de cortar o financiamento da RUF. Isso fez com que houvesse enfraquecimento da RUF, e proporcionalmente, o lado do governo passou a ser mais forte militarmente. Além disso, em vez de dar anistia aos rebeldes pelos crimes cometidos, como era proposto pelos acordos de paz, foi estabelecido um Tribunal Especial para a Serra Leoa, para julgar e condenar os responsáveis por graves violações dos direitos humanos durante a guerra. Isso vai ao encontro da proposição de Toft (2010) de que a vitória militar gera mais estabilidade. Neste caso, o encerramento do conflito foi mais próximo a uma definição militar do que a um impasse com acordo negociado, como ocorreu no Congo.

Assim, surge a hipótese de que essa “quase vitória” (ou definição da superioridade militar do grupo que estruturou governo e Estado pós-conflito) pode ter feito com que a RSS na Serra Leoa não precisasse gerar, por si só, um aumento tão grande de capacidades das forças armadas para dissuadir do retorno do conflito, tornando o sucesso no primeiro nível facilitado. Ou seja, somando o enfraquecimento da RUF às reformas que fortaleceram o poder de coerção do Estado, criou-se um ambiente propício à paz duradoura na Serra Leoa. Se formos comparar com o que ocorreu na RDC, proporcionalmente ao tamanho dos países, da população, das guerras e dos desafios enfrentados, a RSS no Serra Leoa foi maior e as Missões de Paz tiveram mais *peacekeepers* por habitantes e por km<sup>2</sup>.

Isso significa que apesar da Missão de Paz no Congo (MONUSCO) ter sido a maior da ONU, foi pequena em relação ao tamanho do país e de todas as atividades que deveria desempenhar. As reformas também foram muito limitadas, com projetos pontuais executados pelos diversos doadores, os quais por vezes se coordenaram e até mesmo conseguiram dividir

as tarefas, e em outras ocasiões acabaram executando projetos “concorrentes”. Contudo, a exigência de reforma no Congo era enorme. Diferentemente do que ocorreu na Serra Leoa, onde os rebeldes foram mais facilmente dissuadidos a não retomarem os conflitos, no Congo os rebeldes estavam fortalecidos e ganharam ainda mais poder com o acordo de *power-sharing*, e houve relutância em desmobilizar e desarmar os núcleos desses grupos.

Sendo assim, as reformas foram insuficientes para criar forças de segurança e sistema judiciário suficientemente capazes de lidar com os problemas que o país enfrentava: grupos ainda atuando no território, cadeias de comando milicianas que sobreviveram, impunidade, falta de confiança da população no setor de segurança do Estado, ataques a civis, insegurança generalizada, entre outros.

Outros fatores também divergiram nos dois casos, como: planejamento das reformas, coordenação, doador exercendo papel de liderança, comprometimento de longo prazo com as reformas, urgência, reforma estrutural, apoio e ímpeto nacional pelas reformas (interno).

No Congo, a MONUSCO necessitava das FARDC para executar missões conjuntas, e isso fez com que as forças fossem necessárias urgentemente. Mas a integração ainda estava ocorrendo, e o treinamento teve que ser fornecido às pressas, durante operações, ou mesmo em programas de treinamento rápido executados por outros apoiadores que não a ONU. A urgência comprometeu a capacidade de planejamento de longo prazo e a falta de coordenação criou batalhões com doutrinas diferentes, seja na polícia ou nas forças armadas. Em Serra Leoa, houve o papel de liderança dos britânicos nas reformas, e o seu comprometimento de longo prazo (foi assinado Memorando de Entendimento de 10 anos entre os dois países).

Essa situação, juntamente com a vontade política interna com relação às reformas, permitiu maior planejamento e execução de mudanças estruturais. No Congo houve certo planejamento por parte do governo, mas não havia um entendimento acertado com os doadores a respeito de quem arcaria com os custos. Além disso, o próprio governo não tinha interesse em realizar certas modificações, como por exemplo, na maneira de gerenciar as forças, ou mesmo criar poderes fortes e independentes que pudessem ameaçar as elites. O ambiente político na Serra Leoa, juntamente com o comprometimento externo, permitiu reformas que modificam as bases do setor de segurança, como a criação de escolas militares, a criação de novas leis para basear as instituições, modificações nas filosofias de atuação e criação de novos órgãos como Ministério da Defesa e *Office of National Security* (ONS) e do *Central Intelligence and Security Unit* (CISU), entre outros.

Todos esses fatores foram diferentes nos dois casos e podem ter impactado no resultado obtido. A partir apenas da comparação entre os dois casos, não se pode afirmar com certeza

quais fatores foram mais ou menos importantes, e essa é uma limitação do trabalho. Entretanto, a partir da literatura, acreditamos que a forma de resolução do conflito teve um grande impacto. O acordo de *power-sharing* na RDC, cujo objetivo era acabar com o conflito imediatamente, praticamente “comprando” a paz, acabou sendo prejudicial, pois não trouxe a instabilidade desejada e fez com que reformas internas se tornassem mais difíceis de serem realizadas, assim como tornou difícil a criação de consensos.

Percebemos também outro fator que parece ter sido fundamental para a contínua instabilidade no país, particularmente no Leste: as rivalidades interestatais não desapareceram, e países como Ruanda e Uganda continuaram a apoiar grupos rebeldes. Talvez tenha faltado um posicionamento mais incisivo da comunidade internacional perante a guerra *proxy*, velada, perpetrada por estes países e perante o financiamento dos grupos rebeldes, tanto proveniente de outros países, quanto proveniente do tráfico ilegal de recursos congolezes.

Seria desejável a combinação de ações para combater esses problemas, juntamente com uma reforma do setor de segurança mais aprofundada e planejada para o longo prazo. O que se sucedeu no Congo foi a preferência por arcar com uma Missão de Paz muito cara, e muito longa, em detrimento de maiores investimentos em reforma do setor de segurança. Com certeza uma missão de paz foi importante, e era necessária para a estabilização inicial, porém, no longo prazo sua presença cria dependência, como vem ocorrendo. Desse modo, as Forças Armadas não se tornaram autossuficientes, capazes e efetivas, não têm capacidade de fazer frente aos grupos armados por conta própria e acabar de vez com os conflitos. Por outro lado, a Missão de paz não é encerrada pois a situação ainda não está resolvida.

Embora sejam casos com grandes semelhanças, observaram-se diferenças cruciais no processo de resolução dos conflitos e da RSS que certamente condicionaram a distinção nos resultados. Por um lado, a variedade das diferenças entre os casos impossibilita, em um primeiro momento, a identificação de condições estritamente suficientes para o sucesso relativo da RSS, como ocorrido em Serra Leoa. Por outro lado, a ausência de uma **definição militar** mínima no processo de resolução do conflito congolês e a estruturação de uma RSS sem **coesão entre programas, desmantelamento de forças coercitivas autônomas e visão de longo prazo** parece indicar possíveis condições necessárias para o sucesso do processo. A relevância desses quatro elementos precisaria ser testada em estudos futuros com o intuito de auferir o seu peso causal nos resultados bem e malsucedidos da RSS. Além disso, há indícios de que a adoção de **acordos de *power-sharing* amplos** (distribuição de poder nas estruturas do Estado e militares) no processo de resolução do conflito em guerras mistas seja determinante (potencialmente, uma

condição suficiente) para o fracasso de qualquer processo de RSS, ao fragmentar o poder político necessário para a realização das condições necessárias supramencionadas.

Nessa perspectiva, os desafios para a RDC se revelam gigantescos. Acreditamos ser necessário priorizar a reforma do setor de segurança, atacar as fontes de financiamento dos grupos armados, e criar apoio e demanda interna pelas reformas. Além disso, se faz necessário acordos com os parceiros para apoio de longo prazo, que dê segurança para um planejamento estratégico, pensando nas necessidades do país. A RDC necessita combater diversos problemas internos, mas em primeiro lugar, pode ser necessário derrotar os grupos armados e acabar com incentivos favoráveis aos conflitos.

Por fim, importa ressaltar que essa pesquisa apresenta limitações. Faltaram certos dados, sobretudo mais recentes, sobre a continuidade das reformas, e houve limitação no processamento das fontes disponíveis. Ademais, não se pôde avaliar todas as variáveis relacionadas ao fenômeno, tais como a questão do financiamento dos grupos rebeldes. Estudos futuros podem aprofundar o questionamento sobre a capacidade que a RSS tem de suprir todas lacunas deixadas pela ausência de uma vitória militar, e, caso possa, se isso é de fato viável em Estados grandes. Restam também indagações a respeito da eficácia de reformas em contextos de grande rivalidade interestatal. Esses questionamentos apresentam novos caminhos de pesquisa, para aumentar o conhecimento sobre resolução de conflitos no Terceiro Mundo e na África e sua relação com a reforma do setor de segurança.

## REFERÊNCIAS

Acordo de Cessar Fogo de Lusaka. 10 jul. 1999. Disponível em:

<<https://peacemaker.un.org/drc-lusaka-agreement99>> Acesso em: 20 ago. 2020.

Acordo de Paz de Lomé: Acordo de paz entre o Governo da Serra Leoa e o *Revolutionary United Front* da Serra Leoa. 7 jul. 1999. Disponível em: <

<https://peacemaker.un.org/sierraleone-lome-agreement99>> Acesso em: 20 set. 2020.

Acordo Global e Inclusivo de Transição na República Democrática do Congo (Acordo de Pretória). 17 dez. 2002. Disponível em: < <https://peacemaker.un.org/drc-agreementontransition2002> > Acesso em: 20 ago. 2020.

AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. Reforma do Setor de Segurança: visão geral e proposta de planejamento. In: AGUILAR, Sergio Luiz Cruz et al (Org.). Reforma do Setor de Segurança: Teoria, Prática e Crítica. São Paulo: Porto das Ideias, 2014. Cap. 1. p. 9-91.

ALBRECHT, Peter; JACKSON, Paul (ed.). Security System Transformation in Sierra Leone, 1997-2007. [S. L.]: UK-GCPP, 2009. 222 p.

ALBRECHT, Peter; JACKSON, Paul. State-building through security sector reform: the UK intervention in Sierra Leone. *Peacebuilding*, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 83-99, 2014. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/21647259.2013.866460>.

AYOOB, Mohammed. The Security Problematic of the Third World. *World Politics*, [s.l.], v. 43, n. 2, p.257-283, jan. 1991. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2010473>

BAKER, Bruce. Africa and the Post-Conflict Security Environment. In: BAKER, Bruce. Security in Post-Conflict Africa: the role of nonstate policing. Boca Raton: Crc Press, 2010. Cap. 1. p. 1-22.

BALL, Nicole, J. 'Kayode Fayemi, 'Funmi Olonisakin, and Rocklyn Williams. Security Sector Governance in Africa: A Handbook. Ottawa: International Development Research Centre, 2004.

BANCO MUNDIAL. MDRP Final Report: Overview of Program Achievements. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2010. 83 p.

BANHOLZER, Lilli. When do disarmament, demobilisation and reintegration programmes succeed?. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2014. 43 p. ISBN 978-3-88985-597-8.

BOSHOFF, H.; HENDRICKSON, D.; MORE, S. ;VIRCOULON, T. Supporting SSR in the DRC: Between a Rock and a Hard Place - An Analysis of the Donor Approach to Supporting Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo, Clingendael - Netherlands Institute of International Relations, The Hague. 2010.

BOSHOFF, Henri. Security sector reform in the Democratic Republic of Congo: The status of military reform. *Institute for Security Studies: African Security Review* v. 17, n. 2. 2008.

CALL, Charles T. Ending Wars, Building States. In: CALL, Charles T.; WYETH, Vanessa (Org.). *Building States to Build Peace*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2008. Cap. 1. p. 1-22.

CASTELLANO DA SILVA, Igor. The African Way of Warfare and Its Challenge to the South Atlantic Security. In: DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia de (ed.). *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. Cap. 7. p. 155-192.

CASTELLANO, Igor. Mitologia e Teoria de Relações Internacionais na África: avanços do novo regionalismo. *InterAção*, Santa Maria, 2013. 5(5): 50–104. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/interacao/issue/view/715>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

CASTELLANO, Igor. Política Externa na África Austral: Causas das mudanças nos padrões de cooperação-conflito (1975-2010). 2015. 437 f. Tese (Doutorado) - Curso de Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Cap. 5.

CASTELLANO, Igor. Congo A Guerra Mundial Africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012. 271 p.

CASTELLANO, Igor; MARTINS, José Miguel Quedi. Exército Nacional e Construção do Estado na África: a abordagem brasileira no caso da república democrática do congo. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 137-179, jan./jun. 2014.

CHUTER, David. Understanding Security Sector Reform. *Journal of Security Sector Management*, Shrivenham, v. 4, n. 2, p. 1-21, abr. 2006.

CLAPHAM, Christopher. *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CLAPHAM, Christopher. *Sierra Leone: The Political Economy of Internal Conflict*. Working Paper 20. The Hague: Clingendael, 2003.

CLÉMENT, Caty. Security Sector Reform in the DRC: Forward to the Past. *In*: BORN, Hans;

SCHNABEL, Albrecht. Security Sector Reform in Challenging Environments. [S.l.]: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009. cap. 4, p. 89-117.

Data UNODC, Serious Assault. United Nations Office on Drugs and Crime, 2018. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/data/crime/Serious%20assault>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

Data UNODC, Victims of Intentional homicide. United Nations Office on Drugs and Crime, 2018. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20victims%20worldwide>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

Democratic Republic of the Congo. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2019. Disponível em: <<https://www.internal-displacement.org/countries/democratic-republic-of-the-congo>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT-DFID (UK). Evaluation of the Conflict Prevention Pools: Sierra Leone. Reports, London, EV 647, mar. 2004.

DETZNER, Sarah. Modern post-conflict security sector reform in Africa: patterns of success and failure. *African Security Review*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 116–142, 2017.

DRAFT - Sierra Leone Security Sector Reform Programme (Silsep) Security Sector Reform Advice – Sierra Leone Police: Terms of Reference. [S.L.], [2006]. 6 p.

DUCASSE-ROGIER, Marianne. Resolving Intractable Conflicts in Africa: a case study of Sierra Leone. Working paper 31. The Hague: Clingendael, 2004.

EASTERN CONGO INITIATIVE-ECI. The Democratic Republic of Congo: taking a stand on security sector reform. [S.L.], 2012. 21 p.

ENGLEBERT, Pierre; TULL, Denis M.. Postconflict Reconstruction in Africa: flawed ideas about failed states. *International Security*, [S.L.], v. 32, n. 4, p. 106-139, jan. 2008.

FINAZZI, J. F. A transformação da Reforma do Setor de Segurança nos contextos de operações de paz da ONU: o caso do Haiti. 2016. Pontífica Universidade Católica de São Paulo,

FONTOURA, Pedro Tarrise da. Convertendo espadas em espadas: a ONU e a reforma das Forças Armadas do Timor-Leste. 2008. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

GBLA, Osman. Security sector reform under international tutelage in Sierra Leone. *International Peacekeeping*, [S.l.], v. 13, n. 1, p. 78-93, mar. 2006. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13533310500424843>.

GODWIN, Ashlee; HAENLEIN, Cathy. Security-Sector Reform in Sierra Leone. *The Rusi Journal*, [S.L.], v. 158, n. 6, p. 30-39, 24 dez. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03071847.2013.869721>.

GOVERNMENT OF SIERRA LEONE (Sierra Leone). Directorate of Defence Policy, Ministry of Defence-MOD-SL. Sierra Leone Defence White Paper. Freetown: [s. n.], 2002. 23 p. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/156808/SierraLeone.pdf>>. Acesso em 20 set. 2020.

GOVERNMENT OF SIERRA LEONE. National Security and Intelligence Act. 4 jul. 2002.

HERBST, Jaffrey. States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2000. 280 p.

HIRSCH, John L. War in Sierra Leone. *Survival: Global Politics and Strategy*, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 145-162, 2001.

HOLSTI, Kalevi J. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 254 p.

HORN, Adrian; OLONISAKIN, Funmi; PEAKE, Gordon. United Kingdom-led Security Sector Reform in Sierra Leone. *Civil Wars*, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 109-123, jun. 2006. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13698240600877247>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP-ICG. *Security Sector Reform in the Congo*. Africa Report N°104, 13 Fev. 2006.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP-ICG. *DR Congo: Ending the Cycle of Violence in Ituri*. Africa Report N°292. ed. Brussels: ICG, 2020. 32 p.

JACKSON, Paul. SSR and Post-Conflict Reconstruction: the armed wing of state building? In: SEDRA, Mark (ed.). *THE FUTURE OF SECURITY SECTOR REFORM*. Waterloo: Centre For International Governance Innovation-CIGI, 2010. Cap. 7. p. 118-135.

JACKSON, Paul; ALBRECHT, Peter. *Reconstructing Security after Conflict: security sector reform in sierra leone*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011. 236 p.

MALAN, Mark; MEEK, Sarah; THUSI, Thokozani; GINIFER, Jeremy; COKER, Patrick. Institute for Security Studies-ISS. *Sierra Leone, Building the Road to Recovery*. 2003. Monograph 80. Disponível em: < <https://issafrica.org/research/monographs/monograph-80-sierra-leone-building-the-road-to-recovery-mark-malan-sarah-mEEK-thokozani-thusi-jeremy-ginifer-patrick-coker>> Acesso em: 21 set. 2020.

MAYAMBA, Thierry Nlandu. *Building a Police Force “for the good” in DR Congo: questions that still haunt reformers and reform beneficiaries*. [S.L.]: The Nordic Africa Institute, 2013. 48 p.

Memorando sobre o mecanismo para a formação de um exército nacional, reestruturado e integrado. 6 mar. 2003. Disponível em: <<https://peacemaker.un.org/drc-memorandumarmeenationale2003>> Acesso em: 20 ago. 2020.

MONUSCO, Mandate. *United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo*, United Nations, 2020. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/mandate>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

MONUSCO, Security Sector Reform. *United Nations Organization Stabilization Mission in DR Congo*, United Nations, 2020. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/security-sector-reform>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

NZONGOLA-NTALAJA, Georges. *From Zaire to the Democratic Republic of the Congo*. 2. ed. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2004. 23 p. *Current African Issues* No. 28.

OECD DAC. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. [S. l.]: OECD Publishing, 2007. 255 p.



OECD DAC. Security System Reform and Governance. [S. l.]: OECD Publishing, 2005. 144 p. ISBN 92-64-00786-5.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects 2019: Online Edition. [S. l.], 17 jun. 2019. Disponível em: <http://data.un.org/Data.aspx?d=PopDiv&f=variableID:65> . Acesso em: 3 jun. 2020.

PERDOMO, Catalina. International assistance for security sector reform. Oasis, Bogotá, v. 12, n. 1, p. 77-117, 22 nov. 2007. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/2413>>. Acesso em: 09 maio 2020.

Portal Consular, República Democrática do Congo. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/seu-destino/republica-democratica-do-congo#informacoes-adicionais>>. Acesso em: 09 Set. 2020.

Projects in Congo, Democratic Republic of. The World Bank, 2020. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode\\_exact=ZR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-list?countrycode_exact=ZR)>. Acesso em: 21 Set. 2020.

REINO UNIDO. Foreign and Commonwealth Office. Security Sector Reform. Disponível em: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060419024126/http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1094236372310>. Acesso em: 13 maio 2020.

Resurging violence could spark mass displacement in DRC's Kasai, UNHCR warns. United Nations High Commissioner for Refugees, 04 Set. 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/9/5f51edc04/resurging-violence-spark-mass-displacement-drcs-kasai-unhcr-warns.html>>. Acesso em: 21 Set. 2020.  
São Paulo, 2016.

SCHERRER, Vincenza. The Democratic Republic of the Congo. *In*: BRYDEN, Alan; SCHERRER, Vincenza. Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform: Insights from UN Experience in Afghanistan, Burundi, the Central African Republic and the Democratic Republic of the Congo. [S.l.]: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2012. cap. 5, p. 143-177.

SEDRA, Mark *et al* (org.). The Future Of Security Sector Reform. Waterloo, Canada: Centre for International Governance Innovation, 2010. 355 p. ISBN 978-0-9867077-0-4. Disponível em: <https://www.cigionline.org/publications/future-security-sector-reform-0>. Acesso em: 3 abr. 2019.

Sierra Leone: Prison Reforms Bring no Relief. Institute for War and Peace Reporting (IWPR), 16 Ago. 2016. Disponível em: <https://iwpr.net/global-voices/sierra-leone-prison-reforms-bring-no-relief>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

SKORA, Patrick W. Analysis of Security Sector Reform in Post-Conflict Sierra Leone: a comparison of current versus historical capabilities. 2010. 75 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Security Studies, Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2010.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES-IISS. The Military Balance 2016. Londres: Routledge, 2016. 504 p.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES-IISS. The Military Balance 2020. Londres: Routledge, 2020. 536 p.

The World Factbook. Central Intelligence Agency, 2020. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/335rank.html#CG>>. Acesso em: 21 Set. 2020.

TILLY, Charles. Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1990. Tradução de: Geraldo Gerson de Souza.

TILLY, Charles. Reflections on the History of European State-making. In: TILLY, Charles et al (Ed.). The Formation of national States in Western Europe. Princeton And London: Princeton University Press, 1975. Cap. 1. p. 3-83.

TOFT, Monica Duffy. Ending Civil Wars: a case for rebel victory?. International Security, [S.L.], v. 34, n. 4, p. 7-36, 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer 2013. Berlim: Transparency International, 2013. 43 p.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Barometer Africa 2019: Citizens' views and experiences of corruption. Berlim: Transparency International, 2019. 64 p.

U.S. Relations with Democratic Republic of the Congo. U.S. Department of State, 15 Abr. 2020. Disponível em: <<https://www.state.gov/u-s-relations-with-democratic-republic-of-the-congo/>>. Acesso em: 09 Set. 2020.

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM-UCDP. 2019. Disponível em: <<https://ucdp.uu.se/>> Acesso em: 2 ago. 2020.

VALENZOLA, Renato Henrique. O conflito na República Democrática do Congo e a ausência do Estado na regulação das relações sociais. Revista do Laboratório de Estudos da Violência da Unesp, Marília, v. 12, p. 59-86, nov. 2013. ISSN 1983-2192.

VARISCO, Andrea Edoardo. Research in Security Sector Reform Policy: The case of Sierra Leone. London, UK: Palgrave Macmillan, 2018. 279 p. ISBN 978-1-137-58674-2.

WEEKS, John. Development Strategy and the Economy of Sierra Leone. Londres: The Macmillan Press, 1992. 191 p.

WEIGAND, Florian. Human vs. State Security: how can security sector reforms contribute to state-building? the case of the afghan police reform. 13. ed. London: London School Of Economics And Political Science, 2013. 47 p.

WOLTERS, Stephanie; BOSHOFF, Henri. Slow military reform and the transition process in the Democratic Republic of the Congo. *Institute for Security Studies: African Security Review*, v. 15, n. 2, 2006.

World Prison Brief Data, Sierra Leone. World Prison Brief (WPB), 2019. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/country/sierra-leone>>. Acesso em: 21 Set. 2020.