



INSTITUTO IGARAPÉ  
pensa conecta transforma

POLICY BRIEF

01

DEZEMBRO 2017

# República Centro-Africana: raízes históricas e causas imediatas do conflito

Adriana Erthal Abdenur e Giovanna Kuele



Foto UNHCR / S. Phelps

# Sumário Executivo

## Objetivo

Este *policy brief* apresenta as raízes históricas e as causas imediatas do conflito na República Centro-Africana (RCA), a fim de oferecer subsídios para os atores internacionais, nacionais e locais que possam vir a desempenhar um papel relevante na prevenção de conflito no país e, mais amplamente, na região central do continente.

## Argumento

A violência na RCA é recorrente, envolvendo fatores históricos, tais como a disputa por gado e controle da exploração de diamantes, o descontentamento de minorias e a ausência de um Estado efetivo, desde a época colonial. Essas características interagem com um panorama extremamente dinâmico a partir de 2013, cujas causas imediatas estão relacionadas à rápida fragmentação e reconfiguração de grupos armados ilegais, especialmente a ex-coalizão Seleka e as milícias anti-Balaka, com dimensões sectárias. A combinação desses elementos históricos e contemporâneos leva a um cenário de alta imprevisibilidade e desafios para a Proteção de Civis (PoC) e a sustentação da paz. Também deve ser considerado o impacto das distintas intervenções internacionais nessas dinâmicas – da colonização francesa à atual Missão das Nações Unidas no país (MINUSCA).

## Recomendações em síntese

- 1) Operações de Paz:** Fortalecer o treinamento de tropas em seus países de origem e expandir o uso de equipes móveis de treinamentos; criar incentivos para que mais militares, policiais e civis com experiências em países em condições semelhantes às da RCA sejam incorporados à MINUSCA; e adaptar a coleta de informações ao complexo terreno no qual a MINUSCA opera e aprimorar sua análise.
- 2) Implementação do Processo de Paz:** apoiar a implementação do Plano Nacional de Recuperação e Consolidação da Paz; e evitar a compartimentalização de processos e promover uma visão comum do país e de seu futuro, assegurando representatividade nas negociações para as partes do conflito e os líderes comunitários e locais.
- 3) Consolidação da Paz:** ampliar o apoio à implementação dos planos de desarmamento, desmobilização e reintegração e de outras medidas de construção da paz; apoiar e coordenar a prestação de serviços básicos e o provimento segurança, de modo a contribuir para o fortalecimento da capacidade do Estado; e promover programas de geração de renda nas localidades onde um ambiente estável já foi alcançado.
- 4) Refugiados e Deslocados Internos:** coordenar e integrar as políticas e respostas migratórias com os países vizinhos e com o apoio das organizações humanitárias, buscando não apenas a provisão de necessidades básicas, mas também soluções mais duradouras, acordadas entre governos nacionais.
- 5) Gênero e Mulheres:** impulsionar a implementação de políticas sensíveis a questões de gênero, a fim de assegurar a participação de mulheres no processo de paz e no cenário político mais amplo; e combater a violência sexual e de gênero.

# República Centro-Africana:

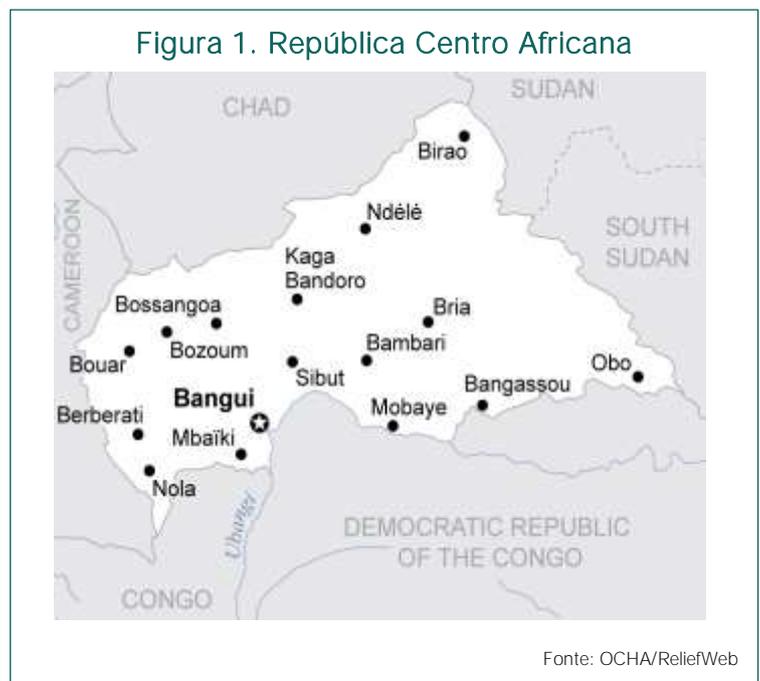
## raízes históricas e causas imediatas do conflito

Adriana Erthal Abdenur e Giovanna Kuele

### Introdução

Embora as guerras interestatais tenham se tornado menos comuns no século XXI, os conflitos internos de hoje são, com frequência, complexos e prolongados, com atuação do crime organizado e alto risco de transbordamento para os países próximos. Este *policy brief* apresenta as principais causas de um desses conflitos – a guerra civil na República Centro-Africana (RCA).<sup>1</sup>

A despeito da violência generalizada e da ameaça recorrente de genocídio, além do envolvimento crescente dos países vizinhos e de potências regionais, a situação no país tem permanecido fora do cerne da agenda de segurança internacional, recebendo pouca atenção dos meios de comunicação tradicionais. Somente em 2014, cerca de seis mil pessoas perderam a vida no conflito. Estima-se que um quarto da população tenha sido deslocada forçosamente e que mais de dois milhões não tenham suas necessidades básicas atendidas.



Além disso, as poucas narrativas existentes sobre a RCA tendem a distorcer aspectos importantes do conflito. Em termos temporais, analisam estritamente o período mais recente (a partir de 2013), o que esclarece apenas as causas imediatas, suprimindo as raízes históricas dos problemas no país, que são essenciais para a elaboração de respostas locais e internacionais mais efetivas.

Argumenta-se que a violência no país é recorrente, envolvendo raízes históricas, tais como a disputa por gado e controle da exploração de diamantes, o descontentamento de minorias e a ausência de um Estado. Essas características interagem com um panorama extremamente dinâmico desde 2013, cujas causas mais imediatas estão relacionadas à rápida fragmentação e reconfiguração de grupos armados ilegais, especialmente a ex-coalizão Seleka e as milícias anti-Balaka, adquirindo dimensões sectárias. A combinação desses elementos históricos e contemporâneos leva a um cenário de alta imprevisibilidade e gera desafios para a sustentação da paz.

Também deve ser considerada a influência das distintas intervenções na RCA por outros países e atores externos, desde a colonização francesa até a atual Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA, 2014-presente). As intervenções mais recentes – unilaterais ou através de coalizões multilaterais – não lograram deter a violência, com exceção de alguns sucessos breves e pontuais.

Em termos práticos, o estudo contribui para a identificação de quais medidas devem ser implementadas de modo a fortalecer a Proteção de Civis (PoC), evitar que haja escalada do conflito e permitir a retomada do desenvolvimento socioeconômico no país. A partir da análise, pretende-se oferecer subsídios a Organização das Nações Unidas (ONU), União Africana (UA) e demais atores internacionais que possam vir a desempenhar um papel relevante na resolução e prevenção de conflitos na RCA e no seu entorno regional. Como fontes de pesquisa foram utilizados documentos oficiais, literatura acadêmica, relatórios de organizações humanitárias e entrevistas remotas com militares servindo na MINUSCA entre junho e agosto de 2017, bem como com oficiais na sede da ONU em Nova York em julho de 2017.

A próxima seção do *brief* sintetiza as raízes históricas do conflito, enquanto a parte seguinte analisa como a violência se intensificou com os eventos de 2013. A terceira sublinha as respostas internacionais, seguida das tentativas de negociação de paz. Por fim, apresentam-se conclusão e recomendações.

## 1. Raízes do Conflito na República Centro-Africana

A violência generalizada faz parte de um cenário histórico de instabilidade recorrente na RCA. A colonização francesa (1894-1940) foi baseada na coerção e na violência para controlar as populações locais e obter acesso a recursos, criando ou reforçando diversas divisões sociais, desde rivalidades étnicas e religiosas até a exclusão política e a diferenciação da população da região Nordeste do país.

Após 20 anos de processo de descolonização liderado pela própria França, a RCA tornou-se independente em 1960. Todavia, continuou a depender fortemente dos antigos colonizadores. Por exemplo, até recentemente, a França manteve uma presença militar quase ininterrupta no país, devido a acordos que permitiam a manutenção de duas bases (Bangui e Bouar) e intervenções em momentos de instabilidade aguda.<sup>2</sup>

Nesse contexto, as instituições políticas da RCA independente se constituíram como um "Estado fantasma" para a maioria de sua população – um aparato governamental quase inexistente e predatório, marcado por governos despóticos e golpes de Estado frequentes.<sup>3</sup> Até mesmo na capital, Bangui, o Estado possui capacidade extremamente limitada de fornecer serviços básicos, tais como educação, saúde e infraestrutura de transportes, e em manter uma efetiva presença militar e policial.<sup>4</sup> As Forças Armadas Centro-Africanas (*Les Forces Armées Centrafricaines*, FACA) não dispõem de capacidade para prevenir ou enfrentar a escalada de violência, e os sistemas policial e penitenciário permanecem gravemente inadequados<sup>5</sup>.

As disputas por recursos naturais, ligadas diretamente à ausência de um aparato estatal, são, historicamente, um dos principais motores do conflito armado no país. A região tem áreas ricas em diamantes, exploradas pela França e por demais empreendedores estrangeiros desde a colonização. Além disso, após a independência, o setor da mineração foi instrumentalizado pelas elites políticas do país para enriquecimento pessoal através de políticas de concessão – uma espécie de "aluguel de soberania" nas áreas ricas não só em diamante, como também em madeira, petróleo e urânio. Com a institucionalização dessas práticas, o potencial de riqueza do país não correspondia às condições precárias de vida da maioria da população.<sup>6</sup> Enquanto isso, os grupos armados ilegais se beneficiavam das redes ilícitas de contrabando de diamantes que se desenvolveram, bem como aproveitavam para recrutar novos membros e lançar rebeliões nas áreas de mineração.<sup>7 8</sup>

A elite política pós-colonial, predominantemente cristã, concentrou seu poder em Bangui. Desde o período colonial, essa elite associa as populações do Nordeste do país (mesmo os indivíduos de alto nível educacionais e/ou que chegaram a posições ministeriais) ao islamismo e a interesses externos,

devido aos seus laços étnicos e sociais com grupos chadianos e sudaneses.<sup>9</sup> Nesse contexto, a população dessa região do país é excluída do governo nacional e do controle dos recursos naturais, além de alegar sofrer abusos dos governos nacionais liderados por cristãos. Justamente um dos fatores que gerou oposição de parte da população em relação aos membros da coalizão Seleka foi a visão deles como “estrangeiros”.<sup>10</sup>

Além de uma pequena elite se beneficiar da extração de recursos naturais, praticamente não houve desenvolvimento industrial na RCA e a agricultura permanece subdesenvolvida. O território agrícola do país, que concentra a maior parte da população, é palco histórico de disputas por gado – outro motor do conflito na RCA. Os eventos de 2013 apenas agravaram os confrontos que já existiam entre as comunidades pastoris e camponesas.<sup>11</sup> Por exemplo, desde a década de 1990, criadores de gado chadianos, fortemente armados e usando com frequência a violência contra a população centro-africana, viajavam anualmente para o sul da RCA à procura de pastagens verdes, sendo que muitos acabaram por se mudar em definitivo para a região.<sup>12</sup> Ademais, há confrontos por gado e território agrícola entre os pastores majoritariamente nômades e muçulmanos da etnia Fulani (*Peul*, em francês) e os agricultores predominantemente cristãos, o que contribui para a visão de um conflito sectário, mesmo que antes de 2013 muçulmanos e cristãos convivessem pacificamente no país.

É importante enfatizar que, juntamente com a convivência pacífica entre diferentes grupos religiosos, sendo cerca de 50% da população cristã, 15% muçulmana e o restante de outras crenças religiosas, o país comporta mais de 80 grupos étnicos. Como no caso da diversidade religiosa, a pluralidade étnica da RCA também não deve ser considerada *per se* uma causa do conflito.

As disputas por diamantes, território e gado, a ausência de um Estado efetivo e as demais heranças do período colonial são, portanto, as raízes históricas do conflito, que, combinados com a posição geográfica do país (sem acesso ao mar), a corrupção endêmica e a pobreza, levaram a comunidade internacional a subestimar a importância geopolítica da RCA – no centro do continente africano com vizinhos que passam por turbulências frequentes.<sup>13</sup> A seguir, analisamos a fragmentação e reconfiguração dos grupos armados no país, especialmente no que se refere às dinâmicas emergentes no período a partir de 2013.

## 2. Configuração e Fragmentação dos Grupos Armados Ilegais

Em 2012, a Convenção dos Patriotas para a Justiça e Paz (CPJP) e a Convenção Patriótica para Salvar o País (CPSK) – ambas as quais haviam assinado acordos de paz com o governo em novembro de 2008 – ficaram descontentes com a falta de integração de seus antigos combatentes nas FACA. Esses grupos armados ilegais, originários do Nordeste do país, sentindo-se excluídos da então administração do Presidente François Bozizé, aliaram-se a outras milícias locais, combatentes armados estrangeiros e mercenários, formando uma coalizão sob o guarda-chuva “Seleka” (aliança, em Sangho).<sup>14</sup>

Embora a coalizão Seleka não tenha se constituído como um grupo de identidade religiosa, a maioria dos seus membros eram muçulmanos. Os combatentes estrangeiros, militarmente armados, eram principalmente do Chade e do Sudão. Os mercenários, por sua vez, haviam sido originalmente contratados por Bozizé em 2002 para tomar o poder. Mais tarde, sentindo-se excluídos do exército profissional que Bozizé tentou estabelecer, eles se voltaram contra seu governo.

Em dezembro de 2012, a coalizão Seleka lançou uma ofensiva armada a partir do Norte do país, tomando a cidade de Ndele. Na medida em que se dirigiam das regiões periféricas em direção a Bangui, os combatentes iam recrutando mais membros, fazendo alianças com outros grupos armados e realizando ataques violentos.

Em janeiro de 2013, Bozizé foi pressionado a assinar o Acordo de Libreville, que objetivava criar um Governo de Unidade Nacional (GNU). Logo depois, no entanto, a coalizão Seleka violou o acordo, afirmando que os principais pontos do mesmo não estavam sendo respeitados. As lutas estouraram novamente e a Seleka logrou assumir o controle da capital. Depois de expulsar Bozizé, o líder da

Seleka, Michel Dlotodia, declarou-se presidente, tornando-se o primeiro líder muçulmano na história do país.

Uma vez no poder, Dlotodia dissolveu o GNU e a Assembleia Nacional, suspendeu a constituição e anunciou que governaria por decreto por pelo menos três anos. Ademais, anunciou, em setembro de 2013, a dissolução da Seleka. Entretanto, a violência generalizada continuou em áreas urbanas e rurais, incluindo atrocidades em massa, uma vez que grupos novos e antigos emergiram da fragmentação da coalizão. Em janeiro de 2014, Dlotodia, que já não tinha controle real sobre o país, renunciou com a mediação de Idriss Déby (Presidente do Chade). O *modus operandi* dos antigos combatentes da Seleka era brutal, saqueando e queimando aldeias, torturando, estuprando e matando civis.

Junto com a formação, dissolução e reconfiguração da coalizão Seleka, ocorreu outro fenômeno importante: o aumento das milícias que ficaram conhecidas como anti-Balaka (balas anti-AK-47, em Sangho). Eles eram principalmente residentes cristãos que começaram a se organizar no que eles alegavam ser autodefesa em reação à ofensiva militar da Seleka no início de 2013, sendo que nunca constituíram um grupo coeso com um mecanismo central, apesar de trabalharem para coordenar suas ações em algumas regiões. Conseqüentemente, permanecem altamente fragmentadas e, em muitos lugares, nem mesmo se identificam com o rótulo "anti-Balaka". De acordo com oficiais que servem na MINUSCA, esses grupos são tipicamente distinguíveis da Seleka e de outros grupos armados porque suas armas são mais precárias (eles usam machetes, lanças e rifles improvisados), não possuem roupas e equipamentos de estilo militar e muitas vezes carregam consigo amuletos para proteção contra os ataques inimigos.

Apesar de serem muito mais precariamente armados do que a Seleka, as anti-Balaka superaram os últimos em número em grande parte do território. Além de lutar contra a Seleka, esses grupos começaram a realizar ataques desproporcionais contra a população muçulmana civil. A violência de retaliação generalizada – em alguns casos, chegando a limpeza étnica – reforçou a dimensão sectária do conflito, principalmente a partir do início de 2014. Os ataques se intensificaram especialmente em Bangui e no sudoeste do país, levando a comunidade internacional a considerar as milícias anti-Balaka, em vez dos ex-combatentes da Seleka, como a principal ameaça à estabilidade na RCA.

A presença do Exército de Resistência do Senhor (*Lord's Resistance Army*, LRA) – grupo que atua contra o governo ugandense – na RCA desde 2008 também é importante, visto que o grupo se posicionou principalmente no Leste e Norte da RCA, em particular na grande reserva de Zemongo, adjacente à região rica em minerais, a disputada Kafia Kingi, na fronteira entre o Sudão e o Sudão do Sul). Para enfrentar o LRA, um dos grupos armados mais duradouros na África, a RCA, em 2009, firmou um acordo bilateral com o governo de Uganda para permitir que as Forças Armadas de Uganda (UPDF) operassem em território centro-africano. A UPDF recebeu apoio financeiro e logístico, além de 100 Forças Especiais, dos Estados Unidos. Desde então, o LRA sofreu grandes perdas, incluindo a rendição de figuras influentes e o comportamento cada vez mais errático do líder Joseph Kony. Em outubro de 2016, Uganda começou a retirar suas tropas da RCA.

Apesar de analistas considerarem como baixa a probabilidade de que seja revertido o declínio do LRA, existe sempre a possibilidade de novas milícias emergirem a partir dessa fragmentação, como ocorreu com a Seleka. Por exemplo, em 2017, houve confrontos entre a UPC (grupo que fazia parte da coalizão Seleka) e uma nova coalizão formada por milícias anti-Balaka e a FPRC (também antes parte da Seleka) na região central do país. Além disso, novos grupos armados ilegais apareceram em outras regiões, como as forças de Retorno, Recuperação, Reabilitação (conhecidas como 3R ou RRR), que reivindicam proteger a população minoritária Fulani das milícias anti-Balaka. Para completar a paisagem nebulosa, as milícias e os grupos armados ilegais também têm atacado organizações humanitárias e as forças de paz da MINUSCA.

As dificuldades de rastrear as mudanças na configuração dos grupos armados ilegais, juntamente com a violência generalizada, prejudicam qualquer ordem que o governo tente manter. Nesse contexto, os atores externos têm desempenhado papéis diferentes e relevantes, que são apresentados na próxima seção.

### 3. O papel dos atores externos

Além da presença militar francesa quase ininterrupta desde a colonização, vários Estados africanos também intervieram na RCA. O Chade, que tem interesse em garantir a estabilidade no país devido aos campos de petróleo e oleodutos que levam à costa de Camarões, considerava o ex-presidente Bozizé como um forte aliado. Já a Líbia e a República Democrática do Congo apoiaram Ange-Félix Patassé, que se tornou o primeiro presidente eleito do país em 1993, posteriormente derrubado por Bozizé, em 2003.

Também ocorreram intervenções diretas (regionais conjuntas e internacionais) na RCA. O Quadro na sequência apresenta as principais nos últimos 20 anos.

**Quadro1. Intervenções Externas na República Centro-Africana**

MISSÃO	PERÍODO	LIDERANÇA
<b>MINURCA</b> Missão da ONU na RCA	1998-2000	Nações Unidas
<b>BONUCA</b> Escritório de Apoio à Consolidação da Paz da ONU na RCA	2000-2009	Nações Unidas
<b>FOMUC</b> Força Multinacional na RCA	2003-2008	Comunidade Econômica e Monetária da África Central
<b>EUFOR Tchad/RCA</b>	2007-2009	União Europeia
<b>MINURCAT</b> Missão das Nações Unidas na RCA e Chade	2007-2010	Nações Unidas
<b>MICOPAX</b> Missão de Consolidação da Paz na RCA	2008-2013	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
<b>BINUCA</b> Escritório Integrado de Consolidação da Paz da ONU na RCA	2009-2014	Nações Unidas
Operação <b>Sangaris</b>	2013-2016	França
<b>MISCA</b> Missão Internacional de Apoio à RCA	2013-2014	União Africana
<b>EUFOR RCA</b> Força da União Europeia na RCA	2014-2015	União Europeia
<b>MINUSCA</b> Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana	2014-presente	Nações Unidas

Como pode ser notado pelo Quadro anterior, os eventos de 2013 provocaram um *frenesi* de atividades na RCA por atores externos. A França enviou 1.600 soldados (eventualmente o número subiu para cerca de 2.000), através da Operação Sangaris. O principal objetivo era desarmar a Seleka e proteger Bangui, como parte de um esforço mais amplo para garantir a ordem e permitir a entrada de suprimentos humanitários. Os soldados franceses repararam pistas aéreas, trouxeram aviões e tanques, abriram uma estrada estratégica entre Bouar e Bossangoa e lograram assumir o controle de Bangui. Entretanto, a Operação não parecia estar preparada para lidar com a tática das milícias anti-Balaka e, quando soldados franceses foram acusados de matar três homens da Seleka durante o processo de desarmamento, a legitimidade e capacidade da missão foram comprometidas. Houve troca mútua de acusações acerca das três mortes e a população muçulmana se voltou contra as tropas francesas, acusando-as de se aliarem às milícias anti-Balaka. A situação continuou deteriorando, mesmo quando a Sangaris intensificou sua colaboração com a Missão Internacional liderada pela UA na RCA (MISCA). A operação francesa terminou em outubro de 2016, tendo os

franceses considerado a mesma um sucesso para prevenção de massacres e para o início do processo de desarmamento, embora o conflito continuasse progredindo.<sup>15</sup>

A MISCA, por sua vez, havia sido autorizada pela Resolução 2127 do CSNU e criada pelo Conselho de Paz e Segurança da UA. No seu auge, contava com cerca de 6.000 soldados e policiais de 10 países africanos, juntamente com um componente civil substantivo.<sup>16</sup> No entanto, à medida que os ataques se intensificavam em janeiro de 2014, a percepção crescia de que a MISCA não seria capaz de impedir a violência generalizada e de que era necessário implementar uma missão multidimensional da ONU.

Em abril de 2014, a Resolução 2149 do CSNU autorizou a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), que incluiu a transferência de autoridade da MISCA para MINUSCA e a absorção do Escritório Integrado de Consolidação da Paz da ONU na RCA (BINUCA).<sup>17</sup> A missão liderada pela ONU tem um amplo mandato, sendo a PoC a prioridade. Outras tarefas iniciais envolveram: o apoio ao processo de transição e à assistência humanitária; a promoção e proteção dos direitos humanos; o apoio à justiça e ao estado de direito; e o desarmamento. Além de ser abrangente, o mandato é robusto, o que significa a autorização do emprego de todos os meios necessários para cumpri-lo, incluindo o uso da força.

À medida que a dinâmica do conflito continuou a mudar em 2016, o Secretariado da ONU desenvolveu um novo conceito de operações (CONOPS) para o componente militar da MINUSCA. Este conceito ressalta a necessidade de adotar uma postura proativa, através do desdobramento flexível de tropas e patrulhamento ativo.<sup>18</sup> Em outubro de 2017, a MINUSCA contava com 11.650 militares, 2.080 policiais e 1.119 civis.<sup>19</sup>

Ressalta-se que ocorreram alguns sucessos localizados por parte da MINUSCA na proteção de civis e na redução da presença de grupos armados ilegais em algumas áreas, como em Bambari.<sup>20</sup> Além disso, o apoio das forças de paz foi essencial para a realização das eleições em 2016. Entretanto, de modo geral, a missão tem tido dificuldades em deter a violência generalizada e proteger efetivamente os civis.<sup>21</sup> Relatórios anteriores apontaram não apenas a insuficiência militar e policial, mas também a inadequação de equipamentos, a baixa mobilidade militar e a capacidade limitada na coleta e análise de informações.<sup>22</sup> Alguns analistas também sublinham a baixa qualidade do treinamento e a preparação inadequada de várias tropas que servem na missão. Os esforços da mesma também têm sido desacreditados pela comunidade internacional, devido a uma série de alegações de exploração e abuso sexual por capacetes azuis de países como Gabão e Burundi, no âmbito da MINUSCA, e por soldados franceses durante a Operação Sangaris.<sup>23 24 25</sup>

Além da MINUSCA, desde 2008 a ONU apoia a RCA através da Comissão de Consolidação da Paz (PBC), auxiliando na implementação do Plano Nacional de Recuperação e Consolidação Paz (RCPCA).<sup>26</sup> Diversos dos componentes do Plano para recuperação têm de progredir devagar, visto que o financiamento, entre outros elementos, continua a ser um grande desafio. Por exemplo, apenas 14% dos fundos prometidos durante uma conferência de doadores em Bruxelas foram de fato desembolsados.<sup>27</sup>

Também há organizações humanitárias em campo na RCA, embora os ataques violentos contra as mesmas tenham se intensificado. Por exemplo, em 2017, quatro organizações humanitárias suspenderam as operações no país após ataques à equipe, enquanto outras decidiram reduzir suas operações. A MINUSCA também sofreu perdas humanas; em 2016, 32 capacetes azuis foram mortos.<sup>28</sup> As instalações da ONU também se tornaram alvos em diversas ocasiões, como em julho de 2017, quando o escritório em Bangassou foi atacado por uma coalizão que incluía milícias anti-Balaka. Também houve episódios de emboscadas a comboios de *peacekeepers*.<sup>29</sup> Importante assinalar que diferentes contingentes da MINUSCA são recebidos de formas distintas pela população local. Por exemplo, enquanto os moradores de Kaga-Bandoro e Nana-Gribizi protestaram contra o anúncio de que o contingente do Burundi se retiraria em abril de 2017, em outras partes do país alguns contingentes foram criticados por não proteger campos de deslocados internos e foram acusados de favorecer partes no conflito.<sup>30</sup> Ainda assim, ocorreram tentativas de negociações de paz, explorados na próxima seção.

## 4. Tentativas de negociação de paz

Em meio à crescente violência, foram lançadas algumas tentativas de negociar a paz, nenhuma delas totalmente bem-sucedida. Durante a presidência interina do governo de transição de Catherine Samba-Panza (2014-2016), as principais partes beligerantes, incluindo líderes anti-Balaka e ex-Seleka, assinaram o Acordo de Brazzaville para o cessar-fogo em julho de 2014. O processo foi mediado por Denis Sassou Nguesso (Presidente da República do Congo).<sup>31</sup> Em maio de 2015, após negociações secretas entre as facções anti-Balaka e Seleka, os ex-presidentes Bozizé e Djotodia assinaram um acordo de paz em Nairóbi. Contudo, parceiros estrangeiros, incluindo a ONU e a UA, rejeitaram o acordo afirmando que as autoridades de transição da RCA e os atores internacionais haviam sido excluídos do processo.<sup>32</sup>

Em junho de 2015, o Fórum Nacional de Bangui reuniu quase 700 líderes de diferentes grupos e regiões do país. O encontro, organizado pelo governo de transição como parte do processo de Brazzaville, produziu recomendações para a paz e a segurança através de quatro relatórios temáticos: paz e segurança; justiça e reconciliação; desenvolvimento social e econômico; e governança.<sup>33</sup> A ONU iniciou um programa em Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), levando várias milícias anti-Balaka a entregarem suas armas. No entanto, grupos ex-Seleka se opuseram ao processo, alegando que não tinham representação no governo.

Também em 2015, a tensão política aumentou antes das eleições, a despeito de uma visita em novembro do Papa Francisco, que estimulou a boa vontade e incentivou todas as partes a assumirem um compromisso com a paz.<sup>34</sup> Entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016, após sucessivos atrasos e acusações de fraude, as eleições legislativas e presidenciais ocorreram de forma relativamente pacífica. Como principal resultado, Faustin Archange Touadéra, que havia sido Primeiro Ministro entre 2008 e 2013, tornou-se Presidente. Já em maio de 2016, foi convocada uma nova Assembleia Nacional e, embora contasse com o apoio de doadores externos, o governo de Touadéra demorou a implementar medidas para fortalecer as instituições adequadamente. Mesmo assim, em 2017, 13 das 14 facções principais da RCA assinaram um acordo para acabar com o conflito através da mediação da Comunidade de Sant'Egídio.<sup>35</sup>

Apesar de alguns avanços na Reforma do Setor de Segurança (RSS) e outras iniciativas, como as que constam no Plano Nacional de Recuperação e Consolidação da Paz para 2017-21, a RCA permanece sob um embargo de armas da ONU desde a Resolução 2127 (2013) do CSNU.<sup>36 37</sup> Além disso, as extensões anuais da ONU ao embargo continuam a proibir os suprimentos de armas e materiais para a RCA, sendo apenas permitindo para as forças de segurança oficiais, se previamente autorizado pelo comitê de sanções.<sup>38</sup> Afinal, as negociações de paz também são entravadas pela baixa capacidade estatal, subdesenvolvimento severo, instabilidade recorrente e violência.<sup>39</sup>

## Conclusão

A visão simplista de que o sectarismo é a principal causa da violência na RCA não captura a complexidade do conflito, nem a dinâmica de mudança rápida. Embora a religião e a etnicidade desempenhem atualmente papel relevante nos ataques armados, elas não explicam sozinhas as causas do conflito. Conforme argumentado, as raízes históricas do atual conflito envolvem a disputa por gado e controle da exploração de diamantes, o descontentamento de minorias e a ausência de um Estado. Essas características interagem com um panorama extremamente dinâmico a partir de 2013, cujas causas imediatas estão relacionadas à rápida fragmentação e reconfiguração de grupos armados ilegais, especialmente a ex-coalizão Seleka e as milícias anti-Balaka, então com dimensões sectárias. Além disso, repetidamente na história da RCA, as intervenções de forças estrangeiras – unilaterais ou através de coalizões multilaterais – não conseguiram deter a violência, com exceção de alguns sucessos breves e localizados. Negociações de paz também têm sido obstruídas e, na ausência de compromissos políticos mais firmes e de uma melhoria significativa na qualidade do treinamento e preparo dos capacetes azuis servindo na MINUSCA, a proteção de civis e, mais amplamente, a construção e sustentação da paz na RCA continuará a ser um desafio considerável para atores locais, nacionais e internacionais.

## Recomendações

### Manutenção da Paz

Para melhorar a proteção de civis, é necessário aumentar a capacidade da MINUSCA, expandindo tanto a quantidade quanto a qualidade dos militares e policiais, além de assegurar treinamento e equipamentos adequados ao terreno. Embora o aumento no número de tropas dependa do mandato da MINUSCA, definido em Nova York, e apesar de cortes recentes no orçamento da ONU, há algum espaço para melhoria. Sugere-se o fortalecimento no treinamento de tropas, além da expansão do uso de equipes móveis de treinamentos, facilitando o intercâmbio de boas práticas. Também devem ser criados incentivos para que os TCCs e PCCs, com experiências bem-sucedidas em países onde as condições se assemelham às da RCA e/ou que desempenharam funções correlatas no patrulhamento e na construção da confiança com populações locais, sejam incorporados à MINUSCA. A coleta de informações deve ser adaptada ao complexo terreno no qual a MINUSCA opera e a análise deve ser aprimorada, uma vez que a rápida reconfiguração de grupos armados na RCA demanda análises ágeis e precisas. Isso deve ser feito através do uso de redes capilares que alcancem não apenas os centros urbanos, mas também zonas rurais, inclusive áreas mais remotas.

### Implementação do Processo de Paz

A comunidade internacional deve apoiar a implementação do Plano Nacional de Recuperação e Consolidação da Paz na RCA, incluindo as áreas relacionadas à paz, segurança e reconciliação; desarmamento, desmobilização, repatriamento, reintegração e reassentamento (DDRRR); reforma do setor de segurança (SSR); reforma da justiça e combate à impunidade; e reconciliação e coesão social. Ao invés de concretizar esses processos de forma compartimentalizada, deve haver preocupação e interesse em promover uma visão comum do país e de seu futuro, focado na liderança nacional. Para isso, é necessário assegurar não só que as diferentes partes do conflito e suas respectivas demandas estejam presentes nas mesas de negociação, mas também que os líderes comunitários e locais tenham participação nas instituições nacionais.

### Consolidação da Paz

A ONU deve ampliar o apoio à implementação do plano de DDRRR e de outras medidas de construção da paz, especialmente no que se refere ao processo político. Conforme as eleições presidenciais realizadas em 2016 demonstram, apesar da complexa situação no país, algum progresso político é possível. É essencial que a capacidade do Estado na prestação de serviços básicos e provimento da segurança seja fortalecida. Os atores estatais devem ser colocados no centro desses processos, cabendo às Organizações Não-Governamentais (ONGs) e à ONU o apoio e a coordenação. Esses processos devem ocorrer ao mesmo tempo em que as operações da MINUSCA são realizadas. Nas localidades onde um ambiente estável já foi atingido, devem ser implementados programas de geração de renda, em parceria com ONGs.

### Refugiados e Deslocados internos

As políticas e respostas migratórias devem ser coordenadas e integradas com os países vizinhos, com o apoio das organizações humanitárias. Considerando que cerca de 25% da população da RCA se encontra deslocada pelo conflito e que aproximadamente metade precisa de assistência humanitária urgente, os atores regionais, a ONU e a UA devem buscar novas formas de mitigar a crise de deslocamento forçado. Os esforços devem estar voltados não apenas à provisão de necessidades básicas em cooperação com as ONGs, mas também a soluções mais duradouras, que devem ser acordadas com governos vizinhos, ponderando a integração social.

### Gênero e Mulheres

Segundo pesquisas baseadas em evidências concretas, a inclusão de mulheres e de uma perspectiva de gênero em processos de paz gera uma paz mais duradoura. Dessa forma, a comunidade internacional deve impulsionar a implementação de políticas sensíveis a questões de gênero na RCA, a fim de assegurar a participação de mulheres no processo de paz e combater de forma eficaz a violência sexual e de gênero, inclusive no âmbito da MINUSCA.

## Notas

---

- <sup>1</sup> As autoras agradecem a Robert Muggah, Eduarda Hamman e Maiara Folly pelos seus comentários e revisões e, em particular, a Tatiana Carayannis, que compartilhou seus anos de experiência na RCA, e aos oficiais servindo na MINUSCA, que forneceram informações do campo.
- <sup>2</sup> McFarlane, F.; Malan, M., 1998.
- <sup>3</sup> ICG., 2007.
- <sup>4</sup> Smith, S. W., 2015.
- <sup>5</sup> Law, D., 2013.
- <sup>6</sup> Smith, S. W., 2015
- <sup>7</sup> Dalby, N., 2015.
- <sup>8</sup> ICG., 2010.
- <sup>9</sup> Lombard, L., 2015.
- <sup>10</sup> Lombard, L., 2015.
- <sup>11</sup> ICG., 2014.
- <sup>12</sup> Carayannis, T. and Lombard, L., 2015.
- <sup>13</sup> A RCA compartilha fronteiras (muitas delas, na prática, nunca demarcadas) com estados que também são marcados por instabilidade crônica, em parte também pela disputa por recursos naturais: República Democrática do Congo, República do Congo, Chade, Sudão e Sudão do Sul.
- <sup>14</sup> Bozizé era um oficial do exército de alto escalão e cristão, que assumiu o poder em 2003 através de um golpe antes de ser eleito presidente em 2005.
- <sup>15</sup> A França manteve na RCA uma equipe de reação rápida e um programa de cooperação de apoio.
- <sup>16</sup> AU, 2017.
- <sup>17</sup> UNSC, 2014.
- <sup>18</sup> Knoope, P.; Buchanan-Clarke, S., 2017.
- <sup>19</sup> UN, 2017a.
- <sup>20</sup> UN, 2017b.
- <sup>21</sup> CIVIC, 2017.
- <sup>22</sup> AI, 2016.
- <sup>23</sup> UNSG, 2016.
- <sup>24</sup> Morenne, B., 2017 .
- <sup>25</sup> Abdenur, A. E., 2017.
- <sup>26</sup> Knoope, P.; Buchanan-Clarke, S., 2017.
- <sup>27</sup> UN PBC, 2017.
- <sup>28</sup> UN, 2017c.
- <sup>29</sup> MINUSCA, 2017.
- <sup>30</sup> IISS, 2017.
- <sup>31</sup> UN, 2015.
- <sup>32</sup> Carayannis, T.; Lombard, L., 2015.
- <sup>33</sup> Copley, A.; Sy, A., 2015.
- <sup>34</sup> Radio Vaticana, 2016.
- <sup>35</sup> Reuters, 2017.
- <sup>36</sup> EU; UN; WB, 2016.
- <sup>37</sup> The Guardian, 2016.
- <sup>38</sup> O Comitê de Sanções da ONU acredita que o tráfico ilegal de armas não seja ainda um problema significativo na RCA, mas o caos recorrente torna o país um ambiente atraente para o tráfico. SIPRI, 2017 and Gluck, A., 2015.
- <sup>39</sup> Dukhan, N., 2016.

## Referências

- ABDENUR, A. E. (2017). First, Do No Harm: The Sexual Exploitation and Abuse (SEA) Debate, Viewed from Brazil. *CP Innovate*, Igarapé Institute. Retrieved from: <<https://igarape.org.br/en/first-do-no-harm/>>.
- AI. (2016). Mandated to protect, equipped to succeed? Strengthening peacekeeping in Central African Republic. *Amnesty International*, February 8, 2016. Retrieved from: <<https://www.amnesty.org/en/documents/afr19/3263/2016/en/>>.
- AU. (2017). *MISCA Establishment*. African Union. Retrieved from: <<http://misca.peaceau.org/en/page/113-establishment-1>>.
- Carayannis, T.; Lombard, L. (Eds.). (2015). *Making Sense of the Central African Republic*. London, Zed Books.
- CIVIC. (2017). *The Primacy of Protection: Delivering on the MINUSCA Mandate in the Central African Republic*. Center for Civilians in Conflict, Report. Retrieved from: <[http://civiliansinconflict.org/uploads/files/publications/CIVIC\\_MINUSCA\\_Report\\_WEB.pdf](http://civiliansinconflict.org/uploads/files/publications/CIVIC_MINUSCA_Report_WEB.pdf)>.
- Copley, A.; Sy, A. (2015). Five takeaways from the Bangui Forum for National Reconciliation in the Central African Republic. *Africa in Focus*, Brookings Institution, May 15, 2015. Retrieved from: <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/05/15/five-takeaways-from-the-bangui-forum-for-national-reconciliation-in-the-central-african-republic/>>.
- Dalby, N. (2015). “A Multifaceted Business: Diamonds in the Central African Republic”. In: Carayannis, T.; Lombard, L. (Eds.). *Making Sense of the Central African Republic*. London, Zed Books.
- Dukhan, N. (2016). *The Central African Republic crisis*. GSDRC Report, University of Birmingham, Birmingham.
- EU; UN; WB. (2016). Central African Republic: National Recovery and Peacebuilding Plan 2017–21. European Union; United Nations; World Bank.
- Gluck, A. (2015). Major Arms Trafficking Risk in the Central African Republic. *International Affairs Review*, July 7, 2017. Retrieved from: <<http://www.iar-gwu.org/content/major-arms-trafficking-risk-central-african-republic>>.
- ICG. (2007). Central African Republic: Anatomy of a Phantom State. International Crisis Group, *Africa Report*, n.136, December 13, 2007.
- ICG. (2010). Dangerous Little Stones: Diamonds in the Central African Republic. International Crisis Group, *Africa Report*, n.167, December 16, 2010.
- ICG. (2014). The Central African Republic’s Hidden Conflict. *International Crisis Group Briefing*, n.105, December 12, 2014. Retrieved from: <<https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/central-african-republic-s-hidden-conflict>>.
- IISS. (2017). *Central African Republic – Armed Conflict Database*. The International Institute for Strategic Studies.
- Knoope, P.; Buchanan-Clarke, S. (2017). *Central African Republic: A Conflict Misunderstood*. The Institute for Justice and Reconciliation, Report. Retrieved from: <[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/CAR\\_Report.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/CAR_Report.pdf)>.
- Lombard, L. (2015). “The Autonomous Zone Conundrum: Armed Conservation and Rebellion in North-Eastern CAR”. In: Carayannis, T.; Lombard, L. (Eds.). *Making Sense of the Central African Republic*. London, Zed Books.
- McFarlane, F.; Malan, M. (1998). Crisis and Response in the Central African Republic: a new trend in African peacekeeping?. *African Security Review*, v.7, n.2.

- MINUSCA. (2017). Renewed attacks on civilians and MINUSCA in Southeastern Central African Republic. MINUSCA Press Release, May 13, 2017. Retrieved from: <<https://minusca.unmissions.org/en/renewed-attacks-civilians-and-minusca-southeastern-central-african-republic>>.
- Morene, B. (2017). No Charges in Sexual Abuse Case Involving French Peacekeepers. *The New York Times*, January 6, 2017. Retrieved from: <<https://www.nytimes.com/2017/01/06/world/africa/french-peacekeepers-un-sexual-abuse-case-central-african-republic.html>>.
- Radio Vaticana. (2016). Central African Republic after Pope Francis' visit. *Radio Vaticana News*, August 8, 2016. Retrieved from: <[http://en.radiovaticana.va/news/2016/08/08/central\\_african\\_republic\\_after\\_pope\\_francis'\\_visit/1249972](http://en.radiovaticana.va/news/2016/08/08/central_african_republic_after_pope_francis'_visit/1249972)>.
- Reuters (2017). Central African Republic foes sign Church-mediated peace accord, June 19, 2017. Retrieved from: <<https://www.reuters.com/article/us-centralafrica-accord/central-african-republic-foes-sign-church-mediated-peace-accord-idUSKBN19A30G>>
- SIPRI. (2017). *UN arms embargo on the Central African Republic*. Retrieved from: <[https://www.sipri.org/databases/embargoes/un\\_arms\\_embargoes/Central-African-Republic/un-arms-embargo-on-the-central-african-republic](https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/Central-African-Republic/un-arms-embargo-on-the-central-african-republic)>.
- Smith, S. W. (2015). "CAR's History: The Past of a Tense Present". In: Carayannis, T.; Lombard, L. (Eds.). *Making Sense of the Central African Republic*. London, Zed Books.
- The Guardian. (2016). Central African Republic Armed Forces assassinated. *The Guardian*, October 4, 2016. Retrieved from: <<https://www.theguardian.com/world/2016/oct/04/central-african-republic-armed-forces-assassinated>>.
- UN PCB. (2017). Peacebuilding Commission Ambassadorial-level Meeting on the Central African Republic. United Nations Peacebuilding Commission. June 13, 2017. Retrieved from: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/cscs/car/informal/170622-PBC-CAR-Summary%20meeting13June-final.pdf>>.
- UN. (2015). Agreement between the Transitional Government and the armed groups on the principles of disarmament, demobilization, reintegration and repatriation and of integration into the uniformed State forces of the Central African Republic. S/2015/344. Bangui. Retrieved from: <[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CF\\_150510\\_AgreementDDRRepatriationIntegration.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CF_150510_AgreementDDRRepatriationIntegration.pdf)>.
- UN. (2017a). *MINUSCA Fact Sheet*. October 2017. Retrieved from: <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>>.
- UN. (2017b). *Report of the Secretary-General on the Central African Republic*. S/2017/473. Retrieved from: <<http://reliefweb.int/report/central-african-republic/report-secretary-general-central-african-republic-s2017473>>.
- UN. (2017c). At least 32 United Nations personnel killed as assailants deliberately attack peacekeeping operations in 2016. United Nations Meeting Coverage and Press Releases, February 14, 2017. Retrieved from: <<https://www.un.org/press/en/2017/org1643.doc.htm>>.
- UNSC. (2014). *UNSC Resolution 2134*. Central African Republic. United Nations Security Council, New York. Retrieved from: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2134>>.
- UNSG. (2016). Note to Correspondents on the investigations into allegations of sexual exploitation and abuse against peacekeepers deployed in the Central African Republic. United Nations Secretary-General, December 5, 2016. Retrieved from: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2016-12-05/note-correspondents-investigations-allegations-%E2%80%8E-sexual>>.



## Innovation in Conflict Prevention

Este **Policy Brief** faz parte do projeto Innovation in Conflict Prevention (ICP), liderado pelo Instituto Igarapé, que busca identificar inovações na prevenção de conflitos armados. [www.igarape.org.br/innovation-in-conflict-prevention](http://www.igarape.org.br/innovation-in-conflict-prevention)



INSTITUTO IGARAPÉ  
a think and do tank

O Instituto Igarapé é um *think and do tank* independente, dedicado às agendas da segurança, da justiça e do desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções inovadoras a desafios sociais complexos, por meio de pesquisas, novas tecnologias, influência em políticas públicas e articulação. O Instituto atualmente trabalha com cinco macrotemas: (i) política sobre drogas nacional e global; (ii) segurança cidadã; (iii) cidades seguras; (iv) consolidação da paz; e (v) segurança cibernética. O Instituto Igarapé tem sede no Rio de Janeiro, com representação em Bogotá, Cidade do México, Lisboa e outras partes do mundo.

### Instituto Igarapé

Rua Miranda Valverde, 64

Botafogo, Rio de Janeiro – RJ – Brasil - 22281-000

Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)

[facebook.com/institutoigarape](https://facebook.com/institutoigarape)

[twitter.com/igarape\\_org](https://twitter.com/igarape_org)

[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)