



O conflito armado no século XXI

Os impactos dos novos atores combatentes
nas “novas guerras”

Henoch Gabriel Mandelbaum

Sobre o autor:

Henoch Gabriel Mandelbaum é mestrando em Ciência Política pela USP e é integrante do NUPRI (USP) e do NEAI (UNESP). Desenvolve pesquisas nas áreas de Segurança Internacional e Política Externa.

Editor: Daniel Oppermann



Licença Creative Commons
Atribuição + NãoComercial + SemDerivações
Essa publicação possui a licença Creative
Commons CC-BY-NC-ND. Ela pode ser
compartilhada por qualquer indivíduo.
Somente sem fins lucrativos.

Os argumentos e opiniões presentes neste Working Paper, assim como os gráficos, imagens, citações e referências são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam o pensamento dos editores, do NUPRI ou da Universidade de São Paulo.



Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais
Universidade de São Paulo
Rua do Anfitheatro 181
Colméia Favo 7
Cidade Universitária
05508-060
São Paulo, SP
Brasil

<https://www.nupri.com.br>
<https://nupri.prp.usp.br>

Resumo

A guerra é um fenômeno em transformação. Desde meados dos anos 1970, houve uma queda significativa dos conflitos armados interestatais, de modo que os conflitos intraestatais passaram a dominar as formas de violência organizada. Mais de 400 conflitos armados entre atores não-estatais ocorreram entre o fim da Guerra Fria (1947-1991) e o ano de 2010. A globalização, possibilitada pela revolução das tecnologias da informação e pelo aperfeiçoamento dramático da comunicação e do processamento de dados, levou a uma intensificação da interconectividade global, nas esferas política, econômica, militar e cultural. Essas transformações impactaram os conflitos armados, o que tem conduzido à emergência das chamadas “novas guerras”. Essas novas formas de conflito são combatidas por uma grande variedade de atores estatais e não-estatais, estes de natureza privada e assimétrica, e eles são altamente descentralizados e operam por meio de uma mistura de confronto e cooperação, mesmo quando em lados opostos. Assim, esta pesquisa procura analisar os impactos dos novos atores combatentes nas “novas guerras”. Conduzimos uma análise de fontes secundárias a fim de identificar as transformações no combate dessas novas formas de conflito e os efeitos sobre a população civil causadas pelos novos atores combatentes. Os resultados para os principais impactos da diversidade de atores no fenômeno das novas guerras são: o questionamento do monopólio do Estado sobre os meios de violência; e a assimetria, “subnacionalização”, transnacionalização e o aprofundamento do conflito.

Palavras-chave: novas guerras, novos atores, impactos, combate, população civil

Introdução

A guerra é um fenômeno em transformação. Desde meados dos anos 1970, houve uma queda significativa dos conflitos armados interestatais, de modo que os conflitos intraestatais passaram a dominar as formas de violência organizada. Somado a isso, mais de 400 conflitos armados entre atores não-estatais, como mercenários, grupos terroristas, paramilitares e milícias, ocorreram entre o fim da Guerra Fria e o ano de 2010. Na primeira década dos anos 2000, mais de 30 conflitos armados não-estatais aconteceram no período de apenas um ano. Outra tendência de destaque é o fato dos civis se tornarem o alvo principal dos conflitos: enquanto nove soldados eram mortos para cada civil durante a Primeira Guerra Mundial, 10 civis são mortos para cada soldado nas guerras atuais (Paul Williams 2013; Epps 2013).

No ano de 2019, havia 33 conflitos em progresso ao redor do mundo, e em 21 desses conflitos o número de atores armados não-estatais superava o de forças estatais. Entre os principais conflitos da atualidade estão a guerra civil na Síria, que inclui a participação da Rússia e dos países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); a rivalidade entre o grupo terrorista *Boko Haram* e o governo nigeriano; o conflito entre as Forças Armadas das Filipinas e os separatistas do grupo *Abu Sayyaf*, além da escalada da violência entre grupos criminosos e as forças de segurança do Rio de Janeiro e do Ceará, no Brasil (International Institute for Strategic Studies 2020). As transferências internacionais de armas acompanham os conflitos contemporâneos. No período 2015-2019, em comparação com o intervalo 2010-2014, observou-se um aumento das importações de armas pelos estados do Oriente Médio (61%), motivado principalmente pela guerra civil síria, e da Europa (3,2%), incitado pelo conflito entre o governo ucraniano e as forças separatistas no Leste do país, além das escaramuças entre a Armênia e o Azerbaijão. Atualmente, os cinco maiores exportadores de armas são os Estados Unidos da América (EUA), a Rússia, a França, a Alemanha e a China (Wezeman et al. 2020).

Mary Kaldor, em seu livro de 1999, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, sustenta que a globalização, possibilitada pela revolução das tecnologias da informação e pelo aperfeiçoamento dramático da comunicação e do processamento de dados, levou a uma intensificação da interconectividade global, nas esferas política, econômica, militar e cultural. Essas transformações impactaram os conflitos armados, conduzindo à emergência das chamadas “novas guerras”. Por sua vez, as “novas

guerras” são dotadas de diversas características que as diferenciam das “guerras tradicionais” (Kaldor 2012).

Em relação aos atores, as “guerras tradicionais” eram um fenômeno público e interestatal, combatidas por soldados das forças armadas regulares do estado, que lutavam contra oponentes simétricos: soldados de estados rivais. Já as “novas guerras” são combatidas por uma grande variedade de atores estatais e não-estatais, estes de natureza privada e assimétrica, como unidades paramilitares, senhores da guerra locais, gangues criminosas, forças policiais, grupos militares, além de forças armadas regulares. No que tange aos objetivos, as “guerras tradicionais” eram motivadas por objetivos geopolíticos e ideológicos ligados ao interesse nacional, como o patriotismo, a democracia ou a “defesa da nação”; ao passo que as “novas guerras” são motivadas por políticas identitárias exclusivistas, sejam elas étnicas, religiosas ou tribais, baseadas em uma representação nostálgica do passado (Kaldor 2012). Por fim, quanto aos métodos, nas “guerras tradicionais”, a batalha era o encontro decisivo e sua operacionalização ocorria pela captura do território inimigo e pelo seu desarmamento através de meios militares; ao passo que nas “novas guerras”, as batalhas são raras e o território é capturado pelo controle político da população, concentrando a violência contra os civis. A mudança nos métodos, também levou a uma mudança do status legal dos conflitos armados, de modo que, enquanto a conduta da “guerra tradicional” era regulada pelo Direito Internacional, em relação ao tratamento de prisioneiros, doentes e feridos e ao armamento permissível no conflito, as “novas guerras” ocorrem fora da esfera legal, devido à natureza privada e assimétrica de seus combatentes e à violência extrema empregada contra a população civil (Kaldor 2012).

Considerando a natureza interpretativa desta pesquisa, aplicamos um método designado por Mark Trachtenberg (2006) como análise de fontes secundárias, que se baseia no levantamento de livros e artigos escritos por acadêmicos, especialistas e tomadores de decisão sobre um tópico de pesquisa específico. O autor aponta que uma interpretação eficiente necessita de uma análise de fundamentos, relevância da informação, uma apresentação concentrada das evidências e um comentário sobre os resultados (Trachtenberg 2006).

Esta pesquisa está dividida em três seções: na primeira seção, mapeamos as formas de combate empregadas pelos novos atores nas chamadas “novas guerras”; na segunda seção, analisamos os efeitos sobre a população civil causados pelos novos atores; e, na terceira seção, avaliamos os impactos dos

novos atores beligerantes na prevenção e resolução dessas novas formas de conflito.

Novos atores combatentes e novas formas de fazer a guerra

Entre os diferentes atores transnacionais dos conflitos contemporâneos, destacam-se os grupos terroristas, o crime organizado, as milícias e as companhias militares privadas. Sua análise permitirá que identifiquemos as transformações no combate dessas novas formas de conflito.

O terrorismo é “o uso da violência contra civis por atores não-estatais a fim de atingir objetivos políticos” (Kydd e Walter 2006, p. 52). Os grupos terroristas possuem objetivos políticos e, historicamente, têm estado entre esses cinco: 1) a mudança de regime, que se refere à derrubada de um governo e sua substituição por um liderado pelos terroristas ou, ao menos, por um que tenha a aprovação desses grupos; 2) a mudança territorial, relativa à tomada do território de um estado, seja para estabelecer um novo estado, seja para fazer parte de um outro estado; 3) a mudança de política, que remete à uma ampla categoria de demandas menores; 4) o controle social, que visa constranger o comportamento de indivíduos; e 5) a manutenção do status quo, que é o apoio de um regime existente ou de um arranjo territorial contra grupos políticos que visam mudá-lo (Kydd e Walter 2006).

Os terroristas podem esconder-se e esperar ou podem mover-se para células em outros territórios. Eles podem não contra-atacar imediatamente, mas planejar um ataque vingativo que pode ocorrer dali a alguns meses ou anos. Além disso, esses grupos têm grande capacidade de empregar recursos não-militares (aeronaves, explosivos industriais, produtos químicos) para fins destrutivos, o que dificulta a previsibilidade de seus ataques (Booth e Dunne 2002). As organizações terroristas mais ativas em 2019 (responsáveis por mais de 100 atentados terroristas) foram o *Taliban* (Afeganistão) (1375 ataques), o *Ansar Allah* (Iêmen) (579 ataques), o *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) (Iraque) (461 ataques), o *Boko Haram* (Nigéria) (348 ataques) e o *Al-Shabaab* (Somália) (348 ataques) (Miller 2020). Já as organizações criminosas transnacionais (OCTs) são representadas por grupos de natureza diversa, que variam em termos de localização e alcance, de estrutura, de portfólio de atividades, mecanismos de conexão, grau de poder e de influência, uso de corrupção e violência, bem como de cooperação e de conflito em suas relações entre

si. Em alguns casos, as organizações criminosas são centralizadas em torno de uma família, outras são baseadas em redes étnicas, ao mesmo tempo que outras são mais cosmopolitas. Algumas operam por meio de estruturas verticais hierárquicas, ao passo que outras funcionam como redes horizontais. As atividades financeiras ilícitas que desenvolvem podem ser igualmente variadas, como: tráfico de drogas, armas, pessoas, roubo, sequestro, lavagem de dinheiro e fraudes virtuais (Phil Williams 2013).

Um exemplo de OCT do Brasil é o Primeiro Comando da Capital (PCC), que utiliza a violência para manter e expandir suas atividades criminosas. Apesar de apresentar uma estrutura hierárquica desde sua criação em 1997, o PCC passou a exibir uma estrutura mais descentralizada e complexa a partir de 2011, durante o seu processo de transnacionalização, porém, sem abrir mão do controle sobre a disciplina de seus filiados (Manso e Dias 2018). O grupo começou advogando por direitos humanos nas penitenciárias do Estado de São Paulo e, com o tempo, desenvolveu ramificações em diversos países sul-americanos, como o Paraguai, a Bolívia e se aliou a grupos violentos na Colômbia. Hoje, domina uma das principais rotas do mundo de tráfico de cocaína e de maconha, que utiliza a África Ocidental como local de trânsito, e seus consumidores finais estão na Europa e na América do Norte. A natureza transnacional do PCC ilumina uma “nova guerra” que está ocorrendo no Brasil e nas suas zonas de fronteira, novo locus de atuação do grupo (Ferreira 2017).

Milícias diferem-se de outros atores não-estatais violentos, como grupos terroristas e o crime organizado, devido ao fato de agirem como “guardiães locais que usam a violência para ‘preencher’ uma série de lacunas políticas, sociais e de segurança em um estado” (Kan 2019, p. 6). Os membros de milícias percebem a si mesmos de forma defensiva, encarando suas ações como a proteção de um grupo político, étnico, tribal, religioso ou familiar contra o dano oriundo de lacunas que o Estado não é capaz de preencher, ou não deseja fazê-lo. Além disso, as milícias são compostas principalmente por civis ao invés de serem exclusivamente compostas por membros das forças policiais ou de exércitos regulares (Kan 2019).

As milícias são atores prevalentes no ambiente da segurança internacional contemporânea. Estima-se que, atualmente, mais de 200 milícias operam em 60 países. Por exemplo, a *Ulster Defence Association*, na Irlanda do Norte, procura manter o território sob o controle do Reino Unido. Milícias também podem se opor a governos de estados frágeis, como é o caso do *Lord's Resistance Army* (LRA), de Uganda, cujo

líder, Joseph Kony, clama defender os membros da etnia acholi contra os abusos do governo ugandês (Dubal 2018; Kan 2019).

Entre os novos atores não-estatais das “novas guerras”, também estão as companhias militares privadas (CMPs), que desafiam uma das premissas mais básicas do estudo da Segurança Internacional: o monopólio do Estado em relação ao uso da força. As CMPs são organizações com fins lucrativos que comercializam serviços profissionais intrinsecamente ligados à guerra, fornecendo serviços militares, como operações táticas de combate, planejamento estratégico, coleta e análise de inteligência, apoio operacional, treinamento de tropas e assistência técnica militar. Indivíduos, corporações, estados e organizações internacionais estão utilizando cada vez mais serviços militares fornecidos não pelas instituições públicas, mas pelo mercado privado. Isso ocorre devido a três dinâmicas que atuam ao mesmo tempo: 1) o vácuo produzido pelo fim da Guerra Fria no mercado de segurança; 2) as transformações na natureza dos conflitos armados; e 3) a ascensão normativa da privatização. Alguns exemplos dessas empresas são as estadunidenses *MPRI*, *Vinnell*, *Academi*, *Dyncorp* e *TRW* (Singer 2001).

Javier R. Arévalo (2008) aponta uma questão fundamental em relação ao uso de profissionais de CMPs em operações militares: a capacidade de controle do comando militar desses profissionais. Essas questões perpassam pelo status legal dos funcionários das CMPs, que prestam serviços às forças militares. Não são considerados combatentes, mas civis autorizados a acompanhar as forças militares, e de acordo com a Convenção de Genebra de 1949, não podem ser alvos de ataques e devem ser tratados como prisioneiros de guerra, se capturados pelas forças inimigas: ou seja, o seu status legal é híbrido, localizando-se entre o status de combatentes e de não-combatentes. Uma possível solução a essa questão é a medida adotada pelos EUA, que optaram por aumentar a esfera de aplicação das leis penais militares, para evitar a impunidade dos delitos de profissionais de CMPs cometidos fora do território nacional.

Pode-se observar três tendências nos conflitos armados contemporâneos: 1) a assimetria do conflito, no qual, os atores não-estatais coexistem com forças armadas estatais; 2) a “subnacionalização” do conflito, que se deslocou para as zonas de fronteira e para interior das cidades, motivado pelo confronto violento entre atores não-estatais e entre atores estatais e não-estatais; e 3) a transnacionalização do conflito, pelo fato dos atores não-estatais serem capazes de se mover por meio de rotas clandestinas

para outros países e regiões, o que aumenta a possibilidade de transbordamento internacional, além de se sustentarem por sistemas de financiamento ilícitos e internacionalizados.

Em relação à assimetria do conflito, há um processo de intensificação dessa característica por meio da introdução de novas tecnologias pelas forças armadas estatais. Nesta área, destaca-se a nova geração de sistemas de armas autônomas letais (SAAL) aperfeiçoadas pela inteligência artificial (AI), como os esquadrões de veículos aéreos não-tripulados (*drones*). Uma vez ativadas, as SAAL são capazes de selecionar e atacar alvos sem a intervenção de um operador humano. Porém, a delegação da tomada de decisão para máquinas não-verificadas, inconfiáveis e inseguras pode gerar resultados estratégicos catastróficos como o massacre em larga escala de não-combatentes e a destruição de cidades e infraestrutura pública (Johnson 2020).

Outra tendência que contribui para o aumento da assimetria do conflito é uso cada vez mais recorrente de combatentes por procuração (*proxies*) por razões militares e políticas. Militarmente, atores não estatais empregam *proxies* para tarefas logísticas e de segurança de caráter secundário. Já, politicamente, os atores não-estatais também usam *proxies* que representem amplos segmentos da população, para que aumentem a sua influência política. Por exemplo, a *Al-Qaeda in Arabian Peninsula* (AQAP), no Iêmen, distribuiu recursos para líderes tribais beduínos como forma de garantir o controle do território conquistado no sul do país (Moghadam e Wyss 2020).

Já a crescente “subnacionalização” do conflito decorre do confronto entre atores estatais e não-estatais nos conflitos armados atuais e das estratégias usadas pelos novos atores combatentes na gerência do território conquistado. Isso se observa no processo de urbanização da guerra no pós-Guerra Fria. A migração de pessoas de uma cultura diferente para uma área urbana em particular e o crescimento numérico de um grupo populacional em relação a um grupo competidor tem sido o estopim de conflitos étnicos e guerras civis, como ocorreu em Lagos, na Nigéria, e em Kinshasa, no Congo. Além disso, as cidades se tornaram o principal locus do conflito moderno, pois a destruição de infraestrutura crítica (ex. redes de energia elétrica, sistemas de fornecimento de água, redes de esgoto, etc.) dos beligerantes torna a pressão sobre eles insuportável (Maninger 2000; Hoffmann 2017).

Em relação à governança de grupos não-estatais sobre determinado território, a sua interação com os civis pode ocorrer de modo a incluí-los no sistema de governança como participantes ativos ou relegá-los

a uma posição de subordinação. No primeiro caso, o grupo molda ou aceita mecanismos de participação pelos quais os civis podem propor demandas e participar da governança. Por exemplo, o *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A), do Sudão, realizava encontros regulares com atores sociais que representavam os interesses da população civil e estabeleceram órgãos legislativos para angariar apoio civil. Já no segundo caso, o grupo governante trata os civis como súditos, a quem as regras se aplicam, sem que eles tenham chance de participar da sua implementação. Um exemplo são os *Liberation Tigers of Tamil Elam* (LTTE), do Sri Lanka, que evitavam criar estruturas e práticas que permitissem a participação de civis em assuntos de governança (Furlan 2020).

A transnacionalização do conflito está relacionada à capacidade dos atores não-estatais serem capazes de se mover por meio de rotas clandestinas para além das fronteiras nacionais e o mesmo ocorre com os refugiados desses conflitos, afetando outros países e regiões. Para lidar com os fluxos migratórios, os estados terceirizaram a questão para atores econômicos, criando mercados nacionais e globais de controle de fronteiras. A existência desses mercados piora as crises migratórias, minando a segurança nacional e global, mas fortalece a soberania estatal sobre o controle fronteiriço. O gerenciamento estatal das fronteiras também compete com o tráfico internacional, que visa contornar as tentativas de controle do estado de seu espaço soberano (Zielinski, Schilde e Ripsman 2020).

Os padrões de vitimização dos novos atores combatentes

Um tema popular na análise de conflito no século XXI relaciona-se ao impacto social, material e humano do conflito, incluindo padrões de vitimização humana e de abusos de direitos humanos. Ao mesmo tempo, a vasta maioria dos estados se comprometeram com a proteção dos direitos humanos por meio da assinatura de tratados e cartas, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, que prevê a preservação da dignidade do indivíduo. Assim, o porte de armas de grande letalidade e a violência perpetrada por atores não-estatais contra a população civil é um sinal do fracasso da manutenção do monopólio da violência pelo Estado, o que leva ao declínio da autoridade e da capacidade estatal (Kan 2019). Os padrões de vitimização dos civis pelos atores

combatentes não-estatais apontam para o aprofundamento do conflito, especialmente por meio do genocídio e do politicídio: a destruição intencional de grupos étnicos e políticos, respectivamente. Nas guerras intraestatais, os grupos beligerantes têm como alvo os civis que apoiam seus inimigos a fim de enfraquecê-los no conflito. Por exemplo, dos 4.471 eventos de violência contra civis nos conflitos armados na África entre 1989 e 2009, em 66% dos casos a violência havia sido cometida por atores não-estatais (Fjelde e Hultman 2014; Uzonyi e Demir 2020).

Em relação às condições sob as quais o genocídio e o politicídio ocorrem, Uzonyi e Demir (2020) identificam a presença de dois mecanismos relacionados: 1) a existência de um grande número de grupos excluídos aumenta o risco do conflito armado entre os grupos rivais. Um grupo excluído é um que não possui poder político, que sofre discriminação ou que se exclui voluntariamente do poder estatal central para governar uma região que se declarou independente; e 2) o governo emprega violência contra a população civil a fim de dissuadir as forças rebeldes de desafiar o governo pela demonstração de sua brutalidade e para minar a base de apoio desses grupos. A duração do genocídio e do politicídio está relacionada com a incerteza do governo acerca da fonte da ameaça, de modo que, quanto mais incerto este estiver, mais longa será a matança. Por exemplo, enquanto os massacres em Angola (1998-2002) duraram 3,3 anos, os que ocorreram no Irã (1981-1992) se estenderam por 11,8 anos (Uzonyi 2020). A lógica dos ataques terroristas segue um padrão muito próximo dos genocídios e politicídios. O tipo de regime que o grupo terrorista está “combatendo” também afeta na sua decisão de recorrer ao massacre de civis. A maioria dos regimes que se opõem a grupos terroristas são aqueles de natureza autocrática e possuem baixa capacidade de evitar que esses grupos controlem partes do território, além do fato de que os terroristas possuem a expectativa *a priori* de que esses regimes lidarão com eles de forma extrajudicial, devido à falta de normas liberais democráticas. Assim, os terroristas procuram obter apoio dos civis dos territórios que controlam, o que acaba tornando relativamente baixo o custo político de matar civis que vivem no território controlado pelo estado. Por outro lado, ao combater regimes democráticos, a possibilidade de os terroristas preferirem a destruição de propriedade privada em detrimento do massacre de civis aumenta consideravelmente, a fim de evitar o antagonismo da população civil, que está acostumada com direitos políticos e a aplicação da lei (Brown 2020).

O deslocamento forçado também é uma das for-

mas mais comuns de violência nas novas guerras, constituindo o movimento deliberado, sistemático e coercitivo de não-combatentes por grupos armados. Os combatentes das novas guerras deslocam os civis não apenas para expulsar populações “indesejáveis”, mas também para identificar quem são os “indesejáveis”, ao forçar que as pessoas enviem sinais de lealdade e afiliação baseados em se, e para onde eles fogem. Isso torna as comunidades mais “legíveis” e facilita a extração de rendimentos e o recrutamento de civis para as redes de apoio, as frentes de combate e como força de trabalho. O tipo mais comum de deslocamento nas guerras irregulares é o de *reasentamento forçado*, que ocorre quando a população é obrigada a se concentrar dentro da zona de conflito, geralmente em acampamentos improvisados e áreas urbanas. Observou-se esta forma de violência em conflitos armados no Mianmar (1960-1995), Peru (1980-1996), Ruanda (1996-2002) e Burundi (1991-2005) (Lichtenheld 2020).

A violência política das novas guerras é responsável por gerar grandes fluxos migratórios de civis afetados pelo conflito. Atualmente, há 25,4 milhões de refugiados, 3,1 milhões de requerentes de asilo e 40 milhões de pessoas deslocadas em todo o globo. Os principais países de origem dos refugiados são a Síria (5,5 milhões), o Sudão do Sul (2,4 milhões) e o Afeganistão (1,5 milhão). Já os países que mais recebem refugiados são a Turquia (3,5 milhões), o Líbano (1,5 milhão) e o Paquistão (1,4 milhão). Assim, forma-se um cenário no qual os países em desenvolvimento estão abrigando a maioria dos refugiados, o que pressiona consideravelmente os já precários sistemas de serviços públicos dessas nações, especialmente os de saúde e educação, intensificando a crise humanitária (Bhattacharya 2020).

Os impactos dos novos atores na resolução das novas guerras

Com a intensificação da ocorrência das “novas guerras” no pós-Guerra Fria, a atuação das operações de paz para a resolução desses conflitos se tornou ainda mais importante. As guerras intraestatais substituíram as guerras interestatais como a principal preocupação das organizações voltadas para a manutenção da paz e segurança internacionais. Apenas entre 1987 e 1994, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSONU) triplicou o número de operações de paz. A atuação renovada do CSONU levou à reafirmação do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que autoriza a ONU agir com o con-

sentimento de todas as partes envolvidas no conflito (as chamadas “operações de *peace-keeping*”) e do Capítulo VII, que permite a ONU agir com ou sem o consentimento das partes para garantir o cessar-fogo ordenado pelo CSONU, e isso é realizado por forças militares nacionais, fortemente armadas, sob o comando das Nações Unidas (as chamadas “operações de *peace-enforcement*”) (Doyle e Sambanis 2006).

Também ocorreu uma transformação importante nas operações de paz da ONU: a participação cada vez maior de potências emergentes em operações que fazem uso da força (*peace-enforcement*), apesar do fato da política externa desses países ser historicamente contra esse tipo de intervenção, como é o caso do Brasil. Houve um aumento significativo da presença desses países em operações de *peace-enforcement* nos anos 2000 e isso decorre da desigualdade do conhecimento civil-militar. Os militares possuem uma expertise técnica e operacional que dificilmente consegue ser igualada pelos funcionários públicos civis, de modo que estes geralmente acabam acatando aos interesses dos militares na gestão de questões de defesa e segurança, o que acaba aumentando o papel das Forças Armadas na formulação de políticas públicas. No caso brasileiro, os militares foram responsáveis por envolver o país em operações de *peace-enforcement* e quando os formuladores de política externa perceberam isso, já era fato consumado (Villa e Jenne 2020).

A partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), o Brasil passou a perseguir uma política externa que enfatizava a expansão de suas relações com o Sul Global. Entre 2004 e 2017, o país participou da Missão de Estabilização do Haiti das Nações Unidas (MINUSTAH). Durante a Missão, o Brasil forneceu o maior contingente de tropas e todos os *Force Commanders* titulares. Além disso, esta foi a primeira Missão da ONU sob o Capítulo VII da qual o Brasil participou. Em 2018, um general brasileiro também se tornou o *Force Commander* da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Congo (MONUSCO), um sinal do reconhecimento crescente dos status do Brasil como um importante contribuinte para a manutenção da segurança internacional (Kenkel, Souza Neto e Ribeiro 2020; Villa e Jenne 2020).

Contudo, Sambanis, Skaperdas e Wohlforth (2020) apontam que a intervenção estrangeira também pode gerar efeitos disruptivos. O mecanismo pelo qual isso ocorre é aquele em que atores locais representando diferentes grupos são fortalecidos por estados estrangeiros para que persigam seus objetivos de forma violenta. Por sua vez, isso torna a identidade étnica desses grupos mais saliente e induz a

polarização entre eles, levando à guerra civil. Sem o espectro da intervenção, a polarização intergrupual geralmente é insuficiente para levar à guerra. Um exemplo é a Ucrânia, país onde a população sempre esteve dividida entre identidades regionais ocidentais e orientais. A partir de 2014, o apoio logístico de Moscou a grupos pró-Rússia do leste da Ucrânia aprofundou a polarização entre esses grupos e Kyiv, possibilitando a deflagração da guerra civil no país (Sambanis, Skarpedas e Wohlforth 2020).

As condições no campo de batalha influenciam a aceitação de soluções negociadas pelas partes beligerantes das guerras civis. A ocorrência de impasses sucessivos aumenta a probabilidade de que os rebeldes demandem por negociações porque eles oferecem a esses grupos a oportunidade e o interesse de alcançar uma solução negociada. As batalhas que terminam em impasses sinalizam para o Estado que os rebeldes são capazes de oferecer resistência em relação a ele, enquanto indicam para os rebeldes que eles não têm a capacidade de vencer o conflito. Analisando 27 conflitos entre forças estatais e rebeldes na África, entre 1997 e 2010, Pechenkina e Thomas (2020) apontam que, quando os rebeldes controlam um território, após lutarem 6 batalhas que terminaram em impasse em um mesmo mês, a chance de pedirem por negociações com o governo dobra. Porém, se os rebeldes não dominarem nenhum território, após o mesmo número de batalhas terminadas em impasse, a probabilidade de requisitarem por uma solução negociada aumenta em 40% (Pechenkina e Thomas 2020).

Também deve-se notar que os grupos rebeldes que não atacam a população civil têm apelado por apoio diplomático de governos ocidentais e organizações intergovernamentais. Os grupos que não ferem civis, em face a atrocidades cometidas pelas tropas governamentais, são capazes de adquirir maior apoio diplomático internacional e melhores benefícios do conflito. Utilizando dados de violência contra civis de todas as guerras civis entre 1989 e 2010, Stanton (Stanton 2020) aponta que, quando o grupo rebelde não ataca civis, mas o governo sim, a probabilidade de ter um resultado favorável da solução negociada é de 72%. Já se ambos atacarem a população civil, a taxa cai para 24,1% (Stanton 2020).

Em relação à resolução dos conflitos armados e à construção de estados e sociedades pacíficas, a inclusão é um elemento crítico. Também tem se procurado realizar processos de paz inclusivos por meio de estruturas internacionais políticas e legais mais fortes. Há três estratégias distintas de inclusão: 1) a inclusão pode ser usada para construir uma paz mais legítima; 2) para empoderar e proteger grupos específicos; e 3) para transformar as estruturas

sociopolíticas que estão por trás do conflito. Para ser efetiva, a inclusão deve reconhecer as relações de poder das quais a diferença emerge: nem apagando as diferenças, nem essencializando os traços identitários particulares, mas permanecendo flexível para navegar na rede de relações entre os atores do conflito que requerem transformação (Hirblinger e Landau 2020).

A reintegração de ex-combatentes à sociedade é central no processo de consolidação da paz. A reintegração é um processo econômico e social no qual os ex-combatentes adquirem um “status civil”. Nos últimos anos, os programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) têm adotado uma abordagem mais flexível, voltada para o contexto no qual ela é implementada. As comunidades pós-conflito geralmente sofrem de altas taxas de desemprego, insegurança e outras questões, deixando os ex-combatentes com oportunidades limitadas. Para lidar com tais questões, a ONU tem adotado políticas de DDR voltadas para o atendimento das necessidades das comunidades civis, como a geração de empregos, o acesso à educação e a participação política (Saldner 2020).

Conclusão

Assim, podemos perceber que os principais efeitos dessa diversidade de atores para o fenômeno das novas guerras são: 1) o questionamento do monopólio do Estado sobre os meios de violência, pelo fato da maioria deles serem atores privados detentores de armamentos de fácil portabilidade e de grande letalidade; 2) a assimetria do conflito, pois muitos são atores não-estatais que coexistem com forças armadas estatais; 3) a “subnacionalização” do conflito, que se deslocou para as zonas de fronteira e para interior das cidades, motivado pelo confronto violento entre atores não-estatais e entre atores estatais e não-estatais; 4) a transnacionalização do conflito, pelo fato dos atores não-estatais serem capazes de se mover por meio de rotas clandestinas para outros países e regiões, o que aumenta a possibilidade de contágio internacional, além de se sustentarem por sistemas de financiamento ilícitos e internacionalizados; 5) o aprofundamento do conflito, pois os atores não-estatais impõem ameaças multidimensionais à população civil, de modo que realizam massacres e deslocamentos forçados contra pessoas de identidades grupais diferentes das suas e, ao mesmo tempo, danificam a infraestrutura econômica, energética, sanitária e de saúde dos países onde atuam, o que intensifica o risco à segurança humana.

Ao analisar os diferentes artigos, os autores demonstram acordar que a melhor forma de lidar com um mundo onde impera a incerteza decorrente da diversidade de atores combatentes é o reforço da presença dos estados, nacionais e internacionais, nessas zonas de conflito, de modo que: 1) Neutralizem esses grupos não-estatais ameaçadores; 2) Disseminem informações confiáveis para combater o terror e o caos; 3) Valorizem as vozes moderadas em meio ao extremismo e combatam as formas estruturais e culturais de violência (a discriminação, a desigualdade e a pobreza) para que os indivíduos não sejam cooptados por organizações violentas; 4) Criem oportunidades para a capacitação dos indivíduos, por meio da educação e do emprego; 5) Capacitem material e legalmente os estados no pós-conflito para que evitem a reemergência das hostilidades. Apenas o esforço conjunto da comunidade internacional é capaz de restaurar a paz nos locais onde o Estado já não se faz mais presente, tanto no âmbito social quanto no da segurança.

Referências

- Arévalo, Javier R. (2008). “Contratistas civiles en operaciones expedicionárias: Problemas de seguridad y control para el mando militar”. Em: *Athena Intelligence Journal* 3.1, pp. 13–38.
- Bhattacharya, Arundhati (2020). “Global Refugee Crisis: A Quantitative Approach with Focus on Major Producing and Hosting Countries”. Em: *Refugee Crises and Third-World Economies*. Ed. por Sourav Kumar Das e Nidhi Chowdhary. Emerald Publishing Limited, pp. 75–101.
- Booth, Ken e Timothy Dunne, ed. (2002). *Worlds in collision: terror and the future of global order*. New York: Palgrave Macmillan. 376 pp.
- Brown, Joseph M. (2020). “Correlates of Warning: Territory, Democracy, and Casualty Aversion in Terrorist Tactics”. Em: *International Organization* 74.2, pp. 396–415.
- Doyle, Michael e Nicholas Sambanis (2006). *Making War and Building Peace: The United Nations since the 1990's*. Princeton: Princeton University Press.
- Dubal, Sam (2018). *Against humanity: lessons from the Lord's Resistance Army*. Oakland: University of California Press. 274 pp.
- Epps, Valerie (2013). “Civilian Casualties in Modern Warfare: The Death of the Collateral Damage Rule”. Em: *SSRN Electronic Journal* 41, pp. 307–55.
- Ferreira, Marcos A. (2017). “Organized Crime “Made in Brazil”: the Primeiro Comando da Capital (PCC) as a transnational violent not state actor”. Em: *58th International Studies Association Annual Convention*. ISA, pp. 1–33.
- Fjelde, Hanne e Lisa Hultman (2014). “Weakening the Enemy: A Disaggregated Study of Violence against Civilians in Africa”. Em: *Journal of Conflict Resolution* 58.7, pp. 1230–1257.
- Furlan, Marta (2020). “Understanding Governance by Insurgent Non-State Actors: A Multi-Dimensional Typology”. Em: *Civil Wars*, pp. 1–34.
- Hirblinger, Andreas T. e Dana M. Landau (2020). “Daring to differ? Strategies of inclusion in peacemaking”. Em: *Security Dialogue* 51.4, pp. 305–322.
- Hoffmann, Alvina (2017). “The Urbanization of Warfare: Historical Development and Contemporary Challenges for International Humanitarian Law”. Em: *St. Antony's International Review* 12.2, pp. 26–36.
- International Institute for Strategic Studies (2020). *Armed conflict survey 2020*. London: Routledge.
- Johnson, James (2020). “Artificial Intelligence, Drone Swarming and Escalation Risks in Future Warfare”. Em: *The RUSI Journal* 165.2, pp. 26–36.
- Kaldor, Mary (2012). *New and old wars: organized violence in a global era*. 3. ed. Chichester: Polity Press. 268 pp.
- Kan, Paul Rexton (2019). *The global challenge of militias and paramilitary violence*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kenkel, Kai Michael, Danilo Marcondes de Souza Neto e Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro (2020). “Peace Operations, Intervention and Brazilian Foreign Policy: Key Issues and Debates”. Em: *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*. Ed. por Paulo Luiz Esteves, Maria Gabrielsen Jumbert e Benjamin de Carvalho. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kydd, Andrew H. e Barbara F. Walter (2006). “The Strategies of Terrorism”. Em: *International Security* 31.1, pp. 49–80.
- Lichtenheld, Adam G. (2020). “Explaining Population Displacement Strategies in Civil Wars: A Cross-National Analysis”. Em: *International Organization* 74.2, pp. 253–294.
- Maninger, Stephan (2000). “The urbanisation of conflict”. Em: *African Security Review* 9.1, pp. 68–79.
- Manso, Bruno Paes e Camila Nunes Dias (2018). *A Guerra: A ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo, SP: Todavia. 342 pp.
- Miller, Erin (2020). *Global Terrorism Overview: Terrorism in 2019*. College Park: National Consortium for the Study of Terrorism e Respon-

- ses to Terrorism, pp. 1–12. URL: https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_GlobalTerrorismOverview2019_July2020.pdf (acesso em 10/02/2021).
- Moghadam, Assaf e Michel Wyss (2020). “The Political Power of Proxies: Why Nonstate Actors Use Local Surrogates”. Em: *International Security* 44.4, pp. 119–157.
- Pechenkina, Anna O. e Jakana L. Thomas (2020). “Battle Stalemates and Rebel Negotiation Attempts in Civil Wars”. Em: *Security Studies* 29.1, pp. 64–91.
- Saldner, Simon (2020). “Contextualising Reintegration: Conceptualising and Measuring Ex-Combatant Reintegration Relative to Civilians”. Em: *Civil Wars*, pp. 1–25.
- Sampanis, Nicholas, Stergios Skarpedas e William Wohlforth (2020). “External Intervention, Identity and Civil War”. Em: *Comparative Political Studies* 53.14, pp. 186–220.
- Singer, Peter W. (2001). “Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security”. Em: *International Security* 26.3, pp. 186–220.
- Stanton, Jessica A. (2020). “Rebel Groups, International Humanitarian Law, and Civil War Outcomes in the Post-Cold War Era”. Em: *International Organization* 74.3, pp. 523–559.
- Trachtenberg, Marc (2006). *The craft of international history: a guide to method*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 266 pp.
- Uzonyi, Gary (2020). “Group identification, uncertainty, and the duration of genocide and politicide”. Em: *International Interactions* 46.5, pp. 805–831.
- Uzonyi, Gary e Burak Demir (2020). “Excluded Ethnic Groups, Conflict Contagion, and the Onset of Genocide and Politicide during Civil War”. Em: *International Studies Quarterly* 64.4, pp. 857–866.
- Villa, Rafael D. e Nicole Jenne (2020). “By all necessary means? Emerging powers and the use of force in peacekeeping”. Em: *Contemporary Security Policy* 41.3, pp. 407–431.
- Wezeman, Pieter D. et al. (2020). *Trends in International Arms Transfers, 2019*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, pp. 1–12. URL: <https://www.sipri.org/publications/2020/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2019> (acesso em 01/02/2021).
- Williams, Paul (2013). “War”. Em: *Security Studies: An Introduction*. Ed. por Paul D. Williams e Matt McDonald. Abingdon: Routledge, pp. 175–190.
- Williams, Phil (2013). “Transnational Organized Crime”. Em: *Security Studies: An Introduction*. Ed. por Paul D. Williams e Matt McDonald. Abingdon: Routledge, pp. 452–466.
- Zielinski, Rosella C., Kaija Schilde e Norrin Ripsman (2020). “A Political Economy of Global Security Approach”. Em: *Journal of Global Security Studies* 6.1.