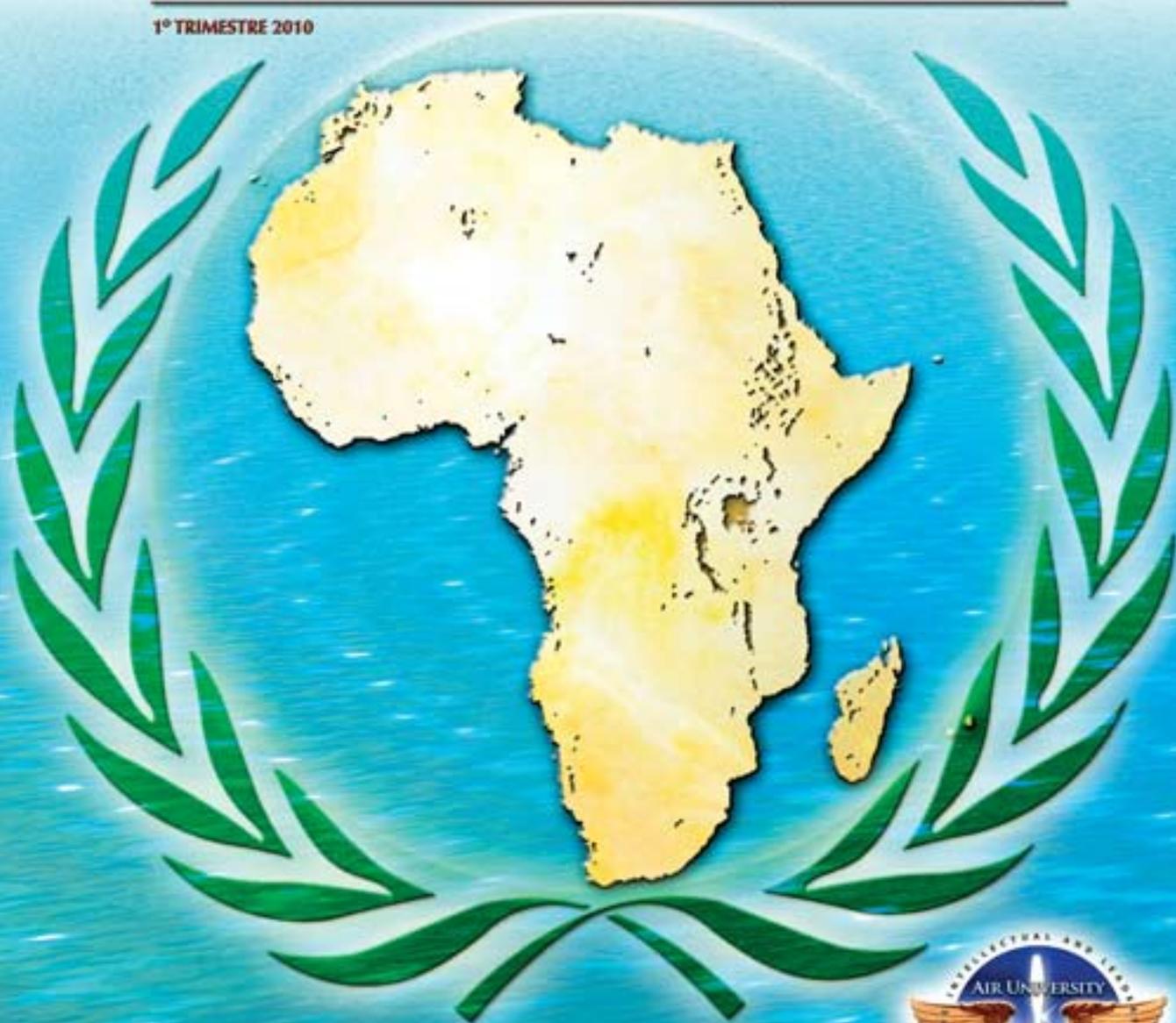


AIR & SPACE POWER

JOURNAL
EM PORTUGUÊS

VOAR, COMBATER E VENCER NO AR, ESPAÇO E CIBERESPAÇO

1º TRIMESTRE 2010



General Norton A. Schwartz

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea/EUA

General Stephen R. Lorenz

Comandante do Comando de Ensino
e Treinamento da Força Aérea/EUA

Tenente-General Allen G. Peck

Comandante da Universidade da Força Aérea/EUA

General John A. Shaud, USAF, Reformado

Diretor do Instituto de Pesquisas da Força Aérea

Divisão de Periódicos Profissionais

Tenente-Coronel Paul D. Berg
Chefe dos Periódicos Profissionais

Edição em Português

Iris Moebius, *Editora*
Sílvia Conrad, *Assistente Editorial*

Produção

Daniel M. Armstrong, *Ilustração*
L. Susan Fair, *Ilustração*
Ann Bailey, *Diagramação*
Nedra Looney, *Diagramação*
Vivian O'Neal, *Diagramação*

Publicado trimestralmente em inglês, português, espanhol, árabe, francês e chinês, o *Air and Space Power Journal* é o periódico profissional da Força Aérea dos EUA. Destina-se a servir de foro livre para a apresentação e o estímulo de ideias inovadoras sobre doutrina, estratégia, tática, estrutura de forças, prontidão e outros assuntos pertinentes à defesa nacional. As opiniões expressas ou insinuadas nesta revista pertencem aos respectivos autores e não representam, necessariamente, as do Departamento de Defesa, da Força Aérea, da Universidade da Força Aérea/EUA ou de quaisquer outros órgãos ou departamentos do governo norte-americano.

Os artigos que constam desta edição podem ser reproduzidos em todo ou em parte, desde que seja o *Air and Space Power Journal* citado como fonte.

Os artigos para publicação devem ser enviados em CD-ROM (Microsoft Word) ou via correio eletrônico ao Editor, *Air and Space Power Journal* em Português, 155 N. Twining Street, Maxwell AFB, Alabama 36112-6026.



<http://www.af.mil>



<http://www.aetc.randolph.af.mil>



<http://www.au.af.mil>

Editor

Air and Space Power Journal
em Português
155 N. Twining Street
Maxwell AFB, AL 36112-6026
USA

Tel. (334) 953-5294/4625

Fax (334) 953-1626

correio eletrônico
cadreaspj@aol.com

Internet

<http://www.airpower.au.af.mil>

ISSN 1555-3825

AIR & SPACE POWER

JOURNAL
EM PORTUGUÊS

1º TRIMESTRE 2010

Volume XXII, Nº 1

Carta ao AFRICOM No. 1 | 4

A Segurança Ambiental e o Engajamento na África

Tenente-Coronel Robert B. Munson, PhD *USAFR*

Carta ao AFRICOM No. 2 | 12

A Degradação Ambiental e o Conflito na África

John T. Ackerman, PhD

Cartas ao AFRICOM No. 3 | 22

As Áreas de Conservação Transfronteiras e o AFRICOM:

A Resolução de Conflitos e a Sustentabilidade Ambiental

Robert R. Sands, PhD

Carta ao AFRICOM No. 4 | 35

Os Recursos Sustentáveis e a Segurança no Contexto do Comando:

as Oportunidades que Existem tanto para Conflito como para Cooperação

Capt. Eric L. Stilwell, *USN*

Linda Dennard, *PhD*

Será que o Objetivo na África é “Matar e Quebrar”? | 46

Reflexões de um historiador sobre o AFRICOM

Tenente-Coronel Robert B. Munson, *USAFR, PhD*

Como Salvar Darfur | 55

As Analogias Sedutoras e os Limites da Coerção com o Uso de Potência Aérea no Sudão

TenCel Timothy Cullen, *USAF*

A Iraquização da África | 74

AFRICOM: A Perspectiva Sul-Africana

Abel Esterhuyse, PhD

Como Alcançar o Equilíbrio Entre a Energia, Eficácia e Eficiência | 87

Coronel John B. Wissler, *USAF*

Departments

2 | Editorial

3 | Cartas ao Editor

96 | Resenhas Críticas



Em março a Editoria da ASPJ foi convidada à Cerimônia de transmissão do cargo de Adido de Defesa e Aeronáutico junto às Embaixadas do Brasil nos Estados Unidos e Canadá, do Brigadeiro-do-Ar Stefan Egon Gracza ao Brigadeiro-do-Ar Antonio Egito do Amaral em Washington, D.C. Agradecemos ao Brigadeiro Gracza pelo profissionalismo, apoio e gentileza que marcaram presença durante os últimos anos, parabenizando-o pelo merecido cargo de Comandante da Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica. Damos as boasvindas ao novo Brigadeiro-do-Ar, Antonio Egito do Amaral. Aguardamos a visita de ambos, a fim de retribuir a hospitalidade. Favor conferir a foto na contracapa, bem como a lista de convidados.

Como a capa proclama, o enfoque é a África. Conta com geomorfologia e clima propícios à grande e rica bio-diversidade. Durante milhares de anos forças internas e externas estraçalham e dividem, compõem e descompõem essa região conturbada do planeta.

Para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, até pouco tempo atrás o Continente fazia parte de três comandos distintos: o Comando Europeu, o Comando Central e o Comando do Pacífico. O processo para a tomada de decisão que culminou com a criação de novo comando centralizado [AFRICOM] percolava já há dez anos. O DoD reconhece a importância estratégica da região. Compreende que sua paz e segurança não só afetam a área, mas também os interesses norte-americanos e internacionais. A nova organização permitirá melhor enfoque de recursos, a fim de apoiar e aperfeiçoar as presentes iniciativas de assistência, bem como dirigir-se à questões de segurança.

Internacional e domesticamente, o anúncio foi recebido com grande interesse. Percebemos, assim, o amplo campo para debate acadêmico. A nossa Revista é uma tela em branco, onde os leitores e contribuintes contarão com a liberdade de *pintar* todo o colorido de seus comentários. A fim de incitar argumentos, abrimos a ASPJ-P – o foro ou, se preferirem, a arena – aos interessados, que há muito estudam o assunto em minúcia: africanistas, historiadores, militares, antropólogos e aqueles que acabam de descobrir esse tópico repleto de possibilidades.

Passamos, agora, aos artigos que compõem o presente número. Os quatro primeiros são *Cartas* às autoridades competentes, sugerindo várias abordagens. Incentivamos os leitores a acessar a *Net* durante a leitura. Por exemplo, as fotos dos Parques da Paz, Okavango Delta e descrições de pessoas que visitaram as diferentes áreas dão vida às narrativas.

Será que o Objetivo é Matar e Quebrar, outro artigo do Tenente-Coronel Munson relata suas experiências no Continente.

Como Salvar Darfur faz-nos compreender porque é tão difícil trazer ordem e por um fim à carnificina barata e generalizada que enfrenta a região.

A Iraquização da África do autor sul-africano, Esterhuysen, é um artigo que não só critica e questiona os motivos dos Estados Unidos para com o AFRICOM, mas também oferece comentários construtivos para uma metodologia decisiva.

O último artigo “*Como Alcançar o Equilíbrio*” tem a ver com a utilização do petróleo pelo DoD.

A decisão de publicar o artigo justamente nesta edição, ocorreu devido à enorme crise que o Golfo do México encara no momento em que a revista é enviada à gráfica. Sob o ponto de vista ecológico, para aqueles que aqui vivem, especialmente a fauna e flora, uma tragédia que transcende palavras.

Deixamos aos leitores suficiente matéria para cogitar, debater, ruminar e possivelmente expedir vários artigos para consideração ou, no mínimo, muitas cartas à redação.

Iris Moebius

Editora



CARTAS AO EDITOR

Incentivamos o envio de comentários por meio de cartas ao editor. Toda correspondência deve ser endereçada à Editora, Air & Space Power Journal—Portuguese, 155 North Twining, Bldg. 693, Maxwell AFB AL 36112-6026. Também podem ser enviados via correio eletrônico a cadreaspj@aol.com. Reservamos o direito de revisar o material por completo.

Agradeço e acuso o recebimento, em minha residência, da última edição da revista. A qualidade dos artigos escolhidos à publicação corroboram a promessa feita pela senhora e por sua equipe: “manter o nível de excelência desta publicação. Para isso, gostaríamos de contar com o insumo dos leitores: sugestões, críticas, artigos”. Saiba que poderá sempre contar comigo nas três supracitadas categorias que apontou. Preparo um artigo para enviar a Vsa. Ademais, causou-me espécie e contentamento a sua afirmação: “É nossa intenção buscar e incentivar leitores, autores e contribuintes de Portugal, Brasil e África. Continuaremos a publicar artigos pertinentes, traduzidos de outros idiomas. Mas, o objetivo é fazer com que os tópicos originais em Português sejam o enfoque. Esta é sua revista. Vamos publicar a nossa realidade, projetar o nosso conhecimento e perícia. Espero ver, em futuro breve, seus artigos originais traduzidos ao Inglês, Espanhol, Francês, Árabe e Chinês.” Tomara que isso realmente aconteça. Parabéns pela iniciativa.

Mauro Barbosa Siqueira
Tenente-Coronel Aviador - FAB - CEE - UNIFA.

Queremos reiterar o nosso interesse em continuar recebendo sua preciosa Air & Space Power Journal. De grande interesse para nós e sempre utilizada em nossas reuniões, queremos destacar a oportunidade especial que ofereceu, para debate interno, o importante artigo sobre “A Defesa Planetária” (os dois artigos do No. 2, volume XXI).

A nós parece que se trata de um assunto que demonstra uma grande largueza de espírito e uma visão futurística de grande profundidade. Fizemos circular estas ideias e queremos cumprimentar os autores e a revista, pela difusão das mesmas.

Prof. Fernando G. Sampaio
Reitor

Regarding the list of Lusophone officers who graduated at the International Officers School (1947-2009), as published in the Portuguese edition of ASPJ in December 2009 (4th Quarter), could you kindly confirm the spelling of “Bamous” as the family name of Mozambican Colonel Bamous Zacarias Kupela.

The reason I queried the spelling was because the name of the former Frelimo [Mozambique] youth wing leader is pretty similar (Zacarias Amour Kupela), and was wondering whether it was the same person.

Kind regards
João Cabrita
Mbabane, Swaziland

Dear Mr. Cabrita,

We apologize for any errors in spelling or placement. We depend on careful readers like you to help us improve our product. We’ve followed the original paperwork filled out by the Colonel when he attended the IOS at Maxwell AFB.

We will make a notation in our 1st Quarter Issue. We will also take the opportunity to forward your message to the IOS, so that they may correct their records.

Thank you so much for writing to us. It’s nice to know our magazine is being read, and that you’ve taken the time to make us aware of the above.

The Editor

Carta ao AFRICOM No. I

A Segurança Ambiental e o Engajamento na África

TENENTE-CORONEL ROBERT B. MUNSON, PhD USAFR

O RELACIONAMENTO ENTRE OS Estados Unidos e a África atingiu momento decisivo com a ativação do Comando da África (*AFRICOM*). A questão premente é saber se a relação que esse comando representa centra-se em prioridades de segurança americana ou, de preferência, em mais ampla escala em questões de segurança pertinentes não só aos Estados Unidos mas também às nações africanas. A fim de fazer face a esse último requisito, o novo comando deve concentrar-se naquele ponto crítico às nações africanas que é o meio ambiente. Esta e as três cartas que seguem provocam uma série de questões políticas e ambientais, antecipando recomendações que permitirão ao Comando perseguir tais objetivos.

Oficialmente, o *AFRICOM* passou a ser um comando combatente distinto dentro do Departamento de Defesa Norte-Americano, em outubro de 2008. Mesmo antes de ser ativado, muitas autoridades africanas e outros comentaristas receberam essa nova organização com dúvidas e apreensões a respeito do que percebiam ser a militarização das relações entre os Estados Unidos e a África.¹ O estabelecimento desse comando ocorreu após a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003 e da difusão da guerra global contra o terrorismo ao continente africano. O Comando evoca o papel desempenhado pelos militares durante o período colonial e pelos regimes militares pós-coloniais. Assim, a instalação de novo comando estava destinada a causar apreensão, mesmo se fosse apenas a reorganização burocrática dentro da estrutura americana.

Uma vez que a maioria dos países africanos alcançou a independência nos anos 60, a participação americana no continente consistia em apoio a aliados durante a Guerra Fria, abrangendo uma variedade cada vez maior de

intervenções pós-Guerra Fria. Na década de 90, os militares norte-americanos interferiram na Somália, assistiram aos refugiados de Ruanda logo após o genocídio, evacuaram embaixadas durante crises e levaram a efeito operações humanitárias, como durante as inundações que devastaram Moçambique e Tanzânia. A tendência dessas atividades pós-Guerra Fria foi reativa, sem evidência de diretrizes americanas coerentes e planejadas. As únicas ações contínuas pareciam ser programas básicos de assistência à segurança, destacamentos de treinamento esporádico e pequenas missões de assistência médica, odontológica e veterinária.

O *AFRICOM* é hoje organização independente que busca definir missão coerente a longo prazo. Nesse contexto, colocar a segurança ambiental como missão de destaque aumentaria a probabilidade de sucesso, porque beneficiaria tanto os Estados Unidos quanto as nações africanas. A declaração de missão do *AFRICOM* faz claro apelo nesse sentido:

O Comando dos Estados Unidos na África, em colaboração com outras agências governamentais americanas e parceiros internacionais, leva a cabo ações permanentes de segurança militar, através de programas militar-militar, atividades patrocinadas pelas forças armadas e outras operações militares, como ordenado, a fim de promover meio-ambiente estável e seguro na África, em apoio à política exterior dos Estados Unidos da América.²

Essa missão exige engajamento “sustentável” com o objetivo de criar um ambiente “estável e seguro”. Embora tal uso do meio-ambiente não se relacione diretamente ao mundo natural, devemos levar em consideração que para a segurança ser estável, as forças armadas americanas e parceiros africanos devem manter em mente a natureza e sua importância para com

os parceiros africanos. O enfoque em meio-ambiente faria com que ambos alcançassem os objetivos das diretrizes, nutrindo o desenvolvimento da relação. O *AFRICOM* deve, por um lado, centrar-se em generalidades da crescente relação EUA-África. Em geral, não podemos tratar a África como entidade única. É um Continente de 53 países. Devemos considerar cada um de forma independente. No entanto, as posições comuns compartilhadas pela maioria das nações africanas são importantes, porque formam a base de justificativas claras e compreensíveis para o público em geral, sem nos perdermos em questões específicas a cada nação.

A Segurança Ambiental

O *AFRICOM* utilizaria a ideia de segurança ambiental, organizando seu relacionamento para com o continente africano em torno da mesma. Esse conceito ainda está em fase de evolução, no que diz respeito a significado e utilização prática. Contudo, em termos gerais, aborda a relação entre o meio ambiente, a segurança nacional e os conflitos. As questões relativas à segurança do meio-ambiente, que serviriam de guia ao *AFRICOM*, vão desde a consideração de conflito causado pela competição por recursos naturais escassos, até a questão global de mudança climática e o impacto na estabilidade e segurança nacionais. As discussões de segurança do meio-ambiente nem sempre estão vinculadas a colapso do *status quo* e o conflito que dele resulta. De fato, muitos veem a correlação positiva entre a cooperação ambiental, o aumento de confiança por ambos os lados e a propagação da possibilidade de paz, i.e., a pacificação ambiental.³ Talvez o que melhor simboliza esse aumento de dedicação para com as conexões em relação entre o meio-ambiente e a paz é o Prêmio Nobel da Paz de 2004 entregue a Wangari Maathai e ao Movimento Cinturão Verde [*Green Belt Movement*], no Quênia. Esse prêmio confirmou a contribuição de movimentos em prol da democracia e redução de conflitos, através de reflorestamento. O Movimento reconhece que a “paz terrestre depende da capacidade em proteger o ambiente em que vivemos”.⁴

O potencial da segurança ambiental é importantíssimo à relação do Comando para com a África. Ao adotá-lo como guia no engajamento com as nações africanas, o Comando gera a confluência de interesses e posições nos Estados Unidos e África. A segurança do meio-ambiente cria um fluxo de cooperação, devido ao grau de criticidade do meio-ambiente, onde a maioria da população depende diretamente da manutenção básica, como nutrição, combustível e água potável. Por exemplo, mais de 57% da população dedica-se à agricultura. Os percentuais de cada país variam muito, de aproximadamente 90% na Ruanda a apenas 9% na África do Sul.⁵ Somente ao reconhecer essa exigência, integrando-a aos elementos da política exterior americana, pode o Comando cumprir com seu mandato e definitivamente assessorar as diferentes populações a solucionar os problemas.

A Ênfase em Segurança Ambiental - A Justificativa Americana

O *AFRICOM* estaria em consonância com as diretrizes de segurança emergentes, ilustradas em várias declarações públicas [de agências menores até a Casa Branca], ao colocar em foco as diretrizes ambientais. A segurança ambiental é conceito relativamente novo e ainda em evolução. Não reflete, automaticamente, a opinião pública americana em geral. Assim, é importante que correlacione os elementos de segurança ambiental e sua aplicabilidade às relações para com a África, da maneira como o público americano entende o dilema de segurança internacional em evolução.

Desde o final da Guerra Fria, o enfoque principal do governo em agressões armadas maiores evoluiu lentamente, expandindo, a fim de incluir as particularidades de defesa do solo pátrio e ameaças emergentes como o terrorismo e ataques cibernéticos.⁶ Os documentos de diretrizes norte-americanas estão lentamente alcançando essa percepção em fase de mudança. Assim, a segurança ambiental faz parte, agora, do léxico de diretrizes e é tida como importante em considerações dessa na-

tureza. No entanto, essas ideias ainda estão em fase de desenvolvimento. Não existe consenso referente a significado e utilização dentro do governo americano. Assim, o *Comando* encontra-se em posição única, onde pode contribuir para definir diretrizes nessa área.

A Estratégia de Segurança Nacional [*National Security Strategy*] mais recente, publicada em março de 2006, aborda várias áreas estritamente relacionadas à segurança do meio-ambiente. Por exemplo, a *Estratégia* descreve as condições na África, sob a seguinte perspectiva:

A solução de demandas que a África enfrenta exige parceria e não paternalismo. Nossa estratégia é promover o desenvolvimento econômico e expansão de governos competentes e democráticos para que os países africanos assumam a liderança na resolução de suas próprias questões [...] Estamos dedicados a trabalhar com as nações africanas, a fim de fortalecer suas capacidades domésticas [...] ⁷

Mais adiante, o documento destaca dois problemas ambientais decisivos, provenientes da globalização:

- ameaças à saúde pública como as pandemias que ultrapassam fronteiras.
- a destruição do meio-ambiente, seja devido a comportamento humano ou desastres cataclísmicos. . . .⁸

A primeira citação realça o objetivo dos Estados Unidos de entrar em parceria com nações africanas, a fim de promover o desenvolvimento econômico e enfrentar as dificuldades daquele continente. As duas questões de globalização seguintes estão intimamente interligadas ao meio ambiente. A saúde pública e a disseminação de doenças são sintomáticas de condições ambientais que causam apreensão, em particular inquietantes, durante o crescimento rápido de áreas urbanas. As forças armadas americanas, em missões de assistência a desastres, muitas vezes encontraram situações de destruição do meio-ambiente. Uma das dificuldades do *Comando* nessa área é mudar de enfoque: em vez de “apagar o incêndio”, deve estabelecer parcerias a longo prazo, a fim de descobrir a causa do mesmo.

Embora essa *Estratégia de Segurança Nacional* seja a que foi projetada pela administração passada, continua sendo a estratégia oficial até a publicação da próxima em 2010. No entanto, quando a administração Obama chegar ao ponto de emití-la, certamente as declarações das relações E.U.A.-África e o meio ambiente serão semelhantes ou até mesmo mais estritas do que a anterior. Esses temas, atualmente em vigor, são bastante gerais e apenas preparam o terreno para o resto do governo. Com um senso de propósito e direção, o *AFRICOM* decididamente seria a conexão entre as diretivas gerais de 2006 e as normas emergentes da nova administração relativas à segurança ambiental.

Logo após a estratégia da Casa Branca segue a tentativa do Departamento de Defesa, para traduzir a estratégia de segurança nacional adaptando-a à estratégia militar. A *Estratégia Nacional de Defesa* do Secretário de Defesa Robert Gates, publicada em junho de 2008, articulou questões semelhantes às da *Estratégia de Segurança Nacional*, mas em contexto mais chegado ao das forças armadas:

Nos próximos vinte anos, pressões físicas – população, recursos, energia, clima e meio-ambiente – podem combinar-se com a rápida mudança social, cultural, tecnológica e geopolítica para dar origem a maior incerteza...

Sempre que possível, o Departamento de [Defesa] irá posicionar-se para reagir à, e diminuir a incerteza. Isso significa que devemos continuar a aperfeiçoar o modo de compreender as tendências, suas interações e o âmbito de riscos pelos quais o Departamento talvez tenha que responsabilizar-se. Devemos agir para reduzir os riscos, moldando a evolução de tendências através das decisões que tomamos em relação a equipamento e capacidade que desenvolvemos, bem como a cooperação de segurança, apoio, persuasão, dissuasão e atividades operacionais que perseguimos [grifo do autor].⁹

Nesse documento, Gates vê as pressões intimamente relacionadas ao meio ambiente e ao uso sustentável de seus recursos. O Secretário estava determinado a posicionar o Departamento de Defesa de forma pró-ativa, moldando as tendências, evitando, assim, o método mais arriscado e, em potencial, mais oneroso e menos eficaz de reagir a elas. Não se refere à África especificamente, mas deixa

ao *Comando* a possibilidade de orientar a missão, levando em conta suas apreensões.

Na Diretiva 3000.5 do Departamento de Defesa que discute operações de estabilidade vemos o refinamento da posição do Secretário Gates. Essa diretiva coloca as operações de estabilidade ao mesmo nível que as operações de combate, a missão central das forças armadas, com o objetivo de estabelecer ordem, muitas vezes utilizando forças locais, que promovam os interesses e princípios norte-americanos. Essas operações possuirão metas a curto prazo, mas o “objetivo a longo prazo é assessoria durante o desenvolvimento de capacidade local para garantir serviços básicos, economia de mercado viável, Estado de Direito, instituições democráticas e sólida sociedade civil.”¹⁰ Essa diretiva leva à discussão de estratégia operacional e incentiva os membros das forças armadas a mudar a forma de pensar, passando de enfoque em operações de combate puramente tradicionais à ampla variedade de tarefas que, de maneira pro-ativa, evitam conflitos armados. O significado dessa diretiva ao *Comando* é que as operações de estabilidade, que incluiriam a segurança ambiental, são operações militares válidas que o novo comando veria como perspectiva principal.

Esses três documentos importantes requerem contínuo engajamento com os países africanos, enfoque em questões ambientais, auxiliando na orientação do desenvolvimento de relações E.U.A.-África, através do *Comando*. Embora esse empreendimento possa mudar com a administração do Presidente Obama, tudo indica que seu interesse em opções multilaterais e engajamento com outros países tendem a fazer com que quaisquer documentos subsequentes venham a ser ainda mais pró-segurança ambiental. No entanto, tal ênfase é apenas parte da equação. A outra diz respeito aos pontos de vista dos possíveis parceiros africanos.

Como Engajar a Perspectiva Africana

A missão do *AFRICOM*, que se desenvolve, deve justificar as diretrizes americanas sob outra perspectiva – a de possíveis parceiros

africanos. Como acima mencionado, embora as minúcias das relações bilaterais e regionais sejam importantes, é também essencial compreender certos ângulos gerais a respeito do continente, articulados publicamente. Solidificam a estratégia americana de segurança do meio-ambiente, demonstrando a confluência de interesses e posições onde todos os parceiros, americanos e africanos, recebem benefícios. No cenário de segurança pós-Guerra Fria em evolução, os países africanos muitas vezes destacam a importância do meio-ambiente em muitos programas de organizações internacionais. A seguir, apresentamos exemplos das Nações Unidas e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano [*New Partnership for African Development-NEPAD*]. Temas semelhantes surgem dentro dos objetivos de outras organizações continentais ou grupos regionais, como a Comunidade Econômica das Nações da África Ocidental [*Economic Community of West Africa States-ECOWAS*] ou a Comunidade de Desenvolvimento Sul-Africano [*Southern African Development Community-SADC*].¹¹

Sob a égide das Nações Unidas, todas as nações formularam e aprovaram as oito metas gerais do Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. Essa organização descreve esses objetivos como o plano de ação que deve ser concluído até 2015. É importante ressaltar que as nações africanas comprometeram-se a cooperar, a fim de, *inter alia*:

- erradicar a extrema pobreza e a fome
- reduzir a mortalidade infantil
- combater o *HIV / AIDS*, a malária e outras doenças
- garantir a sustentabilidade do meio-ambiente¹²

Todos os objetivos acima possuem claras conexões e inferências ambientais. A pobreza e a fome geralmente estão firmemente relacionadas às práticas agrícolas e à utilização da terra em áreas rurais, enquanto que em zonas urbanas concentram-se, em geral, em favelas em expansão, com pouca infraestrutura e serviços escassos. No entanto, a pobreza e a fome urbana alastram-se às zonas campesinas adja-

centes, porque os favelados usam os recursos rurais, como lenha, sem mencionar as frequentes viagens de visita à família. Os perigos ambientais, tais como péssimas condições de vida, desnutrição e condições climáticas, contribuem à elevada mortalidade infantil, enquanto enfermidades, como a malária e, em menor escala, a *AIDS*, tendem a ser associadas à condições ambientais.

A ONU expandiu o quarto objetivo - alcançar a sustentabilidade do meio-ambiente, enumerando quatro metas para avaliar o progresso:

1. integrar os princípios de desenvolvimento sustentável em diretrizes e programas e reverter a perda de recursos ambientais;
2. reduzir a perda de biodiversidade, alcançando grande decréscimo em 2010;
3. reduzir em até 50% a proporção da população sem acesso contínuo à água potável e saneamento básico, até 2015;
4. no mínimo, alcançar grande melhoria de vida para 100 milhões de favelados, até 2020.¹³

Enquanto a primeira meta tende a ser a prerrogativa de governos nacionais, o *AFRICOM* facilmente contribuiria às tentativas dos países africanos em satisfazer os outros três objetivos. O crucial aqui é o pessoal do *Comando* estar disposto a considerar as metas dos parceiros africanos ao elaborar programas e a eles dedicar-se a longo prazo.

Ao contemplarmos a *NEPAD / Le Nouveau Paternariat pour le Développement en Afrique*, percebemos outra perspectiva africana, ao passarmos do nível global ao continental: a iniciativa africana.¹⁴ Essa parceria tem como objetivo geral reduzir a pobreza e o subdesenvolvimento no continente. Os quatro objetivos primários são:

- erradicar a pobreza.
- colocar os países africanos, individual e coletivamente, rumo ao crescimento e desenvolvimento sustentável.
- deter a marginalização da África em processo de globalização, melhorando a

plena e benéfica integração na economia global.

- acelerar a capacitação de mulheres.

Os dois primeiros objetivos de erradicação da pobreza (como no programa da ONU acima) e o incentivo ao crescimento sustentável, convidam à abordagem de questões ambientais, especialmente devido à grande proporção da população africana que depende do meio-ambiente. Tipicamente, os países africanos produzem matéria-prima e não produtos manufaturados. A globalização exacerba a tendência, colocando grande pressão sobre o meio ambiente, seja através da monocultura, produção de minas não regulamentadas ou exploração insustentável de recursos naturais como pesca e produtos florestais. Finalmente, a emancipação da mulher e o meio ambiente estão firmemente interligados, uma vez que as mulheres tendem a ser agricultoras, i.e., o ganha-pão da família. Portanto, são escravas da produção agrícola. O Nobel da Paz de 2004 atribuído a Wangari Maathai é importante, uma vez que interconecta a emancipação da mulher, o meio-ambiente e a posição da mulher como meio de sustento da família.

Esses dois primeiros exemplos das metas de Desenvolvimento do Milênio e da *NEPAD* ilustram a posição dos governos nacionais africanos. Esses últimos abrangem o espectro político total, de democracias multipartidárias a países totalitários. Embora ideologicamente os Estados Unidos prefiram cooperar com as democracias, as forças armadas americanas muitas vezes cultivam nações em todo o espectro. Como tal, é importante considerar os pareceres do povo africano. O engajamento com nações não liberadas pode ainda beneficiar a política americana, se os Estados Unidos não apenas perseguirem objetivos de apoio ao governo, mas também aqueles que o povo africano pensa serem apreciáveis.

Identificamos as opiniões das populações africanas de várias maneiras, i.e., examinando a imprensa e declarações de organizações africanas não-governamentais (ONGs) ou a posição de grupos religiosos. No entanto, o *Afrobarômetro* dá uma ideia do que o público africano está pensando. É uma série de pes-

quisas de opinião pública que vem sendo feita em diversos países africanos desde 2000. Esses estudos demonstram que o meio-ambiente é importante para o público e *não apenas para os governos africanos* em foros internacionais. A maioria do povo africano que participa das pesquisas vê o desemprego como o problema principal. Segue a saúde e, logo após os problemas de rápido aumento da pobreza e fome, em paralelo com o problema da segurança alimentar.¹⁵ Em áreas rurais, como acima mencionado, o desemprego, bem como a pobreza, a fome e a segurança alimentar estão intimamente relacionados à saúde e à sustentabilidade do meio ambiente, já que a maioria desses moradores rurais é de agricultores subsistentes. O desemprego rural muitas vezes significa que a agricultura de subsistência deve ser complementada por familiares que trabalham fora para ganhar dinheiro – muitas vezes conectando as zonas rurais às urbanas.

O Ponto de Contato entre a Justificativa Americana e as Perspectivas Africanas

O *Comando* utilizaria os dados referentes às prioridades dos líderes e de populações africanas para adaptar os programas de engajamento. À medida que evolui, obteria maior retorno de dólares alocados, investindo de forma inteligente na resolução de problemas africanos, não só importantes à população local, mas também a futuros interesses democráticos americanos no continente. A pergunta então é: como o *Comando* pode adequadamente integrar a importância da segurança do meio-ambiente, expressa em documentos de estratégia americana à perspectiva que os africanos possuem acerca de seus problemas? A resposta repousa em duas áreas importantes – operações interagenciais autênticas e devoção à habilidade diplomática. Por um lado, o *AFRICOM* deve possuir a combinação certa de peritos norte-americanos com a capacidade de relacionar-se bem com os parceiros africanos e seus problemas. É crucial demonstrar que a relação não é puramente um empreendimento militar. Por outro lado, o *AFRICOM*

necessita trabalhar em processo de vias de comunicação abertas entre todas as partes para saber exatamente como os governos e populações percebem as ações do *Comando*. Em seguida, deve existir a disposição e a capacidade para adaptar os programas baseados nessa informação.

Desde as primeiras propostas para a criação de um *Comando* na África, o *DoD* vem cogitando em estrutura além de “comando”, que incorpore grande variedade de participantes interagenciais juntamente com o pessoal militar. Nessa tentativa, o *AFRICOM* experimentou apenas certo grau de sucesso – em parte devido a problemas orçamentários e em parte devido a reações de possíveis parceiros interagenciais.¹⁶ No entanto, o *Comando* deve projetar além dos limites dos parceiros interagenciais de costume – como o *DoS*, Agência Americana de Desenvolvimento Internacional, Departamento do Tesouro, etc – para também incluir aqueles que proporcionariam maior sinergia com enfoque em segurança do meio-ambiente. Deve considerar o Departamento de Agricultura, o Serviço Florestal, a Agência de Proteção ao Meio-Ambiente e outros órgãos envolvidos diretamente em questões ambientais. Isso não só proporcionaria o ingresso de grande variedade de oficiais públicos com diferentes bases de conhecimento, mas também apresentaria uma faceta mais coerente aos parceiros africanos, relacionando segurança às questões ambientais. Esse novo *Comando* deve perceber a segurança como a administração do governo americano agora o faz: i.e., vasta esfera de questões com o objetivo primordial de *prevenir* e não somente reagir a problemas.

A diplomacia pública é a outra forma de integrar as diretrizes americanas às perspectivas africanas.¹⁷ A ênfase em diplomacia não significa apenas a comunicação com os governos africanos, mas também com as várias populações para que possam compreender os objetivos e, possivelmente, apoiar as ações americanas. Não é apenas algo unilateral, mas que exige o desenvolvimento de relacionamentos duradouros com indivíduos, grupos e organizações vitais. Esse desenvolvimento consciente é um meio de retorno a longo

prazo aos líderes do *Comando*. Assistiria a organização a adaptar as atividades com o passar do tempo para realmente atender às necessidades africanas. Além disso, essa adaptação fará com que as diretrizes sobrevivam a longo prazo, demonstrando o compromisso americano para com os parceiros africanos, bem como comprovando ao público americano que o dinheiro investido foi bem gasto.¹⁸ Para realmente atingir o objetivo de apoio à diretoria de segurança ambiental, o *Comando* deve passar a informação de forma transparente, envolvendo os correspondentes africanos, buscando opiniões e verdadeira colaboração.

Conclusão

As declarações políticas e pareceres norte-americanos e africanos apoiam o compromisso do *AFRICOM* para com as nações africanas, auxiliando fortalecer a segurança ambiental no continente. Com esse pano de fundo, as cartas restantes dizem respeito a três áreas de possível envolvi-

mento. Na carta que segue, John Ackerman considera as várias dimensões da degradação do meio-ambiente que podem gerar conflitos. Apresenta dois breves estudos de caso, ilustrando os dois extremos do espectro. O primeiro, o Sudão, demonstra que a degradação ajuda a provocar o conflito, enquanto o Níger, no outro extremo, ilustra como projetos de conservação do meio ambiente diminuem a possibilidade de confronto. Na terceira carta, Rob Sands analisa a segurança ambiental sob outra dimensão, descrevendo o papel das zonas de conservação como mecanismo para a resolução e talvez, a prevenção de conflitos. Finalmente, Linda Dennard e Eric Stilwell alegam na Carta No. 4 que o *AFRICOM* alavancaria a gestão dos recursos naturais através da utilização de capacitação como elemento central de relações nacionais e internacionais pacíficas e estáveis. Cada autor apresenta certas recomendações práticas em como o *AFRICOM* participaria com parceiros africanos nessas áreas. □

Notas

1. Government Accounting Office. "Actions Needed to Address Stakeholder Concerns, Improve Interagency Collaboration, and Determine Full Costs Associated with the U.S. Africa Command," GAO Report GAO-09-181, (February 2009), 16ff, disponível em: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-181> (acessado em 9 de julho de 2009).

2. "United States Africa Command Mission Statement," disponível em <http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp> (acessado em 12 de junho de 2009).

3. Ver Robert Sands, "Carta ao *AFRICOM* NO. 3: As Áreas de Conservação Transfonteiras e o *AFRICOM*. A Resolução de conflitos e a Sustentabilidade Ambiental", nesta edição. Duas coleções de dissertações discutem ainda mais este tópico. Ken Conca and Geoffrey D. Dabelko eds., *Environmental Peacekeeping* (Washington DC: Woodrow Wilson Center, 2002) and Saleem H. Ali, ed., *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

4. "The Noble Peace Prize 2004," comunicado de imprensa, disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/

peace/laureates/2004/press.html (acessado em 9 de julho de 2009).

5. UNEP. *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, x; CIA, *The World Factbook*, 2009, disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> (acessado em 27 de julho de 2009).

6. Ver Donald Rumsfeld, *2006 Quadrennial Defense Review* (Washington DC: Government Printing Office, 2006).

7. George Bush, *National Security Strategy* (Washington DC: Government Printing Office, 2006), 35-38.

8. Bush, *National Security Strategy*, 47.

9. Robert Gates, *National Defense Strategy* (Washington DC: Government Printing Office, 2008), 4-5.

10. DoD Directive 3000.05, "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations," (November 28, 2005), 2, disponível em: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/html/300005.htm> (acessado em 7 de julho de 2009). Nota: essa diretiva foi na verdade lançada em 2005, antes da National Defense Strategy, mas certamente ilustra como evolui o pensamento dentro do Departamento de Defesa.

11. E.g. o objetivo do ECOWAS é “promover a cooperação e integração, visando estabelecer uma união econômica e monetária como meio de estimular o crescimento econômico e o desenvolvimento na África Ocidental.” ECOWAS teve grande sucesso em áreas como “agricultura” e “proteção do meio ambiente”. Cf. “Discover ECOWAS, disponível em: http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=about_b&lang=en (acessado em 9 de julho de 2009). Em comparação, “a visão do SADC é de futuro comum, dentro de comunidade regional que garanta o bem-estar econômico, a melhoria de padrões e qualidade de vida, liberdade e justiça social, paz e segurança para os povos do sul da África. ...” “SADC Profile,” disponível em: <http://www.sadc.int/index/browse/page/52> (acessado em 9 de julho de 2009).

12. United Nations, *Millennium Development Goals*, disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/> (acessado em 31 de julho de 2009).

13. United Nations, *Goal 7*, disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals/environ.shtml> (acessado em 2 de junho de 2009).

14. “New Partnership for African Development,” disponível em http://www.nepad.org/AboutNepad/lang/en/sector_id/7 (acessado em 31 de julho de 2009).

15. Michael Bratton and Wonbin Cho, comps, *Where is Africa Going? Views From Below: A Compendium of Trends in Public Opinion in 12 African Countries*, Afrobarometer Working Paper No. 60, disponível em <http://www.afrobarometer.org/abbreviating.html> (acessado em 12 de junho de 2009).

16. Government Accounting Office. “Actions Needed to Address Stakeholder Concerns,” 16ff, disponível em: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-181> (acessado em 9 de julho de 2009).

17. As forças armadas americanas frequentemente referem-se à Diplomacia Pública como Comunicações Estratégicas. Essa última, muitas vezes possui o outro significado de relações públicas, isto é, uma abordagem mais flexível para informar aos outros o que os Estados Unidos estão tentando fazer. Cf. James G. Stavridis, “Strategic Communication and National Security,” *Joint Force Quarterly*, Issue 46, 3rd quarter (2007): 4-7, disponível em: http://www.ndu.edu/inss/Press/jfq_pages/i46.htm (acessado em 9 de julho de 2009).

18. Joseph S. Nye, “Public Diplomacy and Soft Power,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616, no. 1 (March 2008): 94-109, disponível em: <http://ann.sagepub.com/cgi/reprint/616/1/94> (acessado em 9 de julho de 2009).



Robert Munson é Tenente-Coronel Reservista da Força Aérea dos Estados Unidos. Atualmente, em serviço ativo como Catedrático Assistente de Estudos Comparativos Militares, Air Command and Staff College, Base Aérea Maxwell, Alabama. Cumpriu várias missões de serviço na Europa e África. Possui um Doutorado em História da África pela Universidade de Boston e Mestrado em Estudos Africanos e Ciência Política pela Universität Leipzig, Alemanha. Sua dissertação foi uma análise das mudanças geomorfológicas nas Montanhas Meru e Kilimanjaro no norte de Tanzania durante os estudos na Alemanha, inclusive extenso trabalho de campo nessas duas montanhas. Publicou artigos referentes à história ambiental da África e mais especificamente, Tanzania. Atualmente completa um livro pertinente às mudanças sociais no norte de Tanzania.

Carta ao AFRICOM No. 2

A Degradação Ambiental e o Conflito na África

JOHN T. ACKERMAN, PHD

A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL é um problema mundial. Vários estudos referentes ao impacto de atividades humanas para com o meio-ambiente identificam grande número de tendências negativas, insustentáveis e por vezes, em potencial, irreversíveis.¹

Em certas regiões, a qualidade de água, solo e ar está bastante degradada. A biodiversidade, recursos naturais renováveis e serviços prestados pelo ecossistema, tais como regular o clima, controlar inundações, regenerar o solo e purificar a água, também foram afetados de forma negativa em todo o planeta. Além do mais, o desgaste ambiental gera sérias repercussões em segurança. Tais inferências são mais óbvias no continente africano, porque a maioria da população depende muito de agricultura/pesca de subsistência, água no subsolo e precipitação, bem como do processamento manual de recursos naturais. Como se vê, dependem diretamente do meio-ambiente para manutenção de meio de vida básico. A população, em rápido crescimento, depende cada vez mais de recursos naturais em fase de decadência, o que já causou e continua a causar conflito. “A degradação ambiental exacerba o conflito, o que causa maior degradação, criando um ciclo vicioso de declínio, intensa competição pelos recursos que restam, maior hostilidade, luta interna e finalmente o colapso político-social”.² Infelizmente, os vínculos entre a degradação ambiental e o conflito são complexos e exigem maiores estudos, algo que os líderes do AFRICOM devem considerar com cuidado.

O objetivo declarado principal do *Comando* é “o aumento em capacidade de segurança para que os parceiros evitem conflito futuro e tomem conta das dificuldades iminentes em segurança e estabilidade”.³ Será impossível le-

var essa missão a cabo ou sustentá-la, a menos que os membros do *Comando* compreendam como os recursos naturais são críticos à segurança do continente, utilizando, por conseguinte, metodologia pro-ativa, a fim de fazer com que a população reduza o dano, proteja e sustente os recursos naturais e mitigue o conflito ambiental. O *Comando*, juntamente com outras agências governamentais norte-americanas, utilizaria o conhecimento, perícia e recursos necessários para fazer com que a África e seu meio-ambiente sejam mais estáveis e seguros.

As Questões que Preocupam

Podemos explorar a degradação ambiental no continente sob diferentes perspectivas. A identificação e análise de cinco áreas principais: solo, água, clima, fauna/flora e seres humanos, apresentam um quadro completo do problema.⁴ A fim de examinar cada esfera, observamos se a degradação produz efeito ou não sobre a mesma. Entretanto, antes de tudo, é necessário apresentar um breve histórico da África e o desgaste do meio-ambiente, para esclarecer as dificuldades principais.

A degeneração ambiental do solo ocorre devido a processos que reduzem a capacidade da mesma em produzir alimentos ou recursos,⁵ por exemplo, a desertificação, erosão e salinização, entre outros processos naturais e antropogênicos. A revisão total de dados públicos e relatórios analisados por peritos no assunto indicam que a população de 32 países considera a corrupção do solo como problema principal.⁶ O outro recurso, a água, é com frequência o enfoque de intensa competição e conflito: “As mudanças em qualidade e quantidade de água – em fontes de água doce (lagos e rios) e áreas marinhas e costeiras –

encontram-se entre as questões socioambientais mais prementes que a África encara atualmente”.⁷ Especificamente, várias nações africanas identificam a poluição da água e sua falta como questões ambientais críticas.⁸ As condições do solo e água vêm sendo afetadas, devido a mudanças em zonas climáticas variadas e únicas. Recentemente, a escalada rápida de temperaturas médias globais precipitou uma série de mudanças de clima, aumentando a degradação ambiental. Os padrões de chuva e de estações de cultivo estão em fase de transição, os níveis dos mares sobem, o estresse relativo à água, alastra-se, os ecossistemas transformam-se, bem como os impactos dos vetores de enfermidades.⁹ A mudança de clima e outras pressões ambientais também afetam negativamente a fauna e a flora.

Atualmente, a rica biodiversidade africana é ameaçada pela confluência de mudança de clima, destruição de *habitat*, exploração ilegal de recursos e aumento elevado de população.¹⁰ Os serviços essenciais de ecossistemas oferecidos pela biodiversidade africana recebem, em especial, o impacto do crescimento de população, extremamente dependente em capital natural para a subsistência. As populações, em aumento acelerado, modificam os padrões de utilização de solo. Exigem maior quantidade de água limpa, causando estresse na fauna e flora em todo o território. Todas essas mudanças ambientais ocorrem em um continente ecologicamente diversificado, com povos também heterogêneos.

A África, em dimensão geográfica e população, somente ultrapassada pela Ásia, contém enorme variedade de recursos naturais,¹¹ cerca de 40% do ouro mundial, 60% do cobalto e 90% da platina.¹² Também abriga o rio mais longo do mundo, o Nilo, o maior deserto, o Saara, o deserto mais antigo, o Namibe e a costa mais curta. Abaixo, dados mais detalhados a respeito das cinco áreas em pauta.

Território

O território ou geografia da África é bem interessante e diverso. Em sua maioria árido (60%) a maior parte sofreu desgaste natural ou antropogênico (65%). Em particular, 31%

da pastagem e 19% das florestas passam por desgaste de uma ou outra forma. Somente 10% de todo o território africano é visto como solo agrícola de alta qualidade, 25% avaliado com baixo ou moderado potencial agrícola.¹³ Em geral, 20% de sua área é coberta de florestas, a maioria ameaçada. Anualmente, os africanos perdem em média, 40.000 quilômetros quadrados (0.6%), devido a desmatamento.¹⁴ Ademais, os setores vulneráveis à desertificação – que abrigam mais de 20 milhões de pessoas – encontram-se em fase de expansão.¹⁵ Além dessas tendências, o aumento de população, coloca maior pressão no solo e recursos naturais. Na verdade, em 1950, o quinhão teórico de terra, para cada pessoa era de 13.5 hectares/habitante. Em 2005 caiu a 3.2 hectares/habitante. As predições são de 1.5 hectares/habitante para 2050.¹⁶ Em certas áreas, a degradação do solo obviamente aumenta. Em um punhado de localidades, os empreendimentos de restauração tiveram sucesso, graças a próspero reflorestamento, melhoria de solo e programas para o controle de erosão. As pressões múltiplas e diversificadas para com os recursos também se refletem na relação entre as pressões existentes para com a disponibilidade de água.

Água

Um recurso essencial a todos os seres humanos, a água é especialmente vital na África, o segundo continente mais seco, após a Austrália. Na verdade, 75% de todos os africanos depende da que existe no subsolo como fonte principal de água potável.¹⁷ Tais recursos são distribuídos de forma errática pelo continente. Certas áreas possuem abundância e outras quase nada. Os cientistas calculam que de quase 1 bilhão de pessoas, 300 milhões encaram dificuldades relacionadas à falta de água e estresses variados.¹⁸ Ao todo, a África possui 3.930 quilômetros cúbicos de recursos hidrográficos renováveis, menos de 9% do total mundial. O consumo de água *per capita* é de 32 metros cúbicos por ano para toda a população.¹⁹ Calcula-se que outros 250 milhões enfrentarão problemas de falta, devido a mudança de clima.²⁰ Observam-se pressões, cada

vez maiores, em áreas específicas. Por exemplo, a quantidade de água no Lago Tchad no norte da África diminuiu, devido a mudança de clima e aumento de demanda agrícola.²¹ Em outras regiões, os processos de cooperação e gerenciamento preservam bacias hidrográficas vitais. O Delta do Okavango é um exemplo espetacular de como instituições coordenadas para o gerenciamento de pântanos preservam e protegem o maior delta interior do mundo.²² Os recursos vêm sendo claramente ameaçados por uma série de pressões humanas e ambientais, também detetadas em zonas climáticas distintas da África.

Clima

A África é o segundo continente mais seco. Mais uma vez, a Austrália é o primeiro. Contudo, a África é também o continente mais quente. Possui seis zonas distintas: Tropical Equatorial / Tropical Savana / Estepe Seca / Mediterrânea / Temperada / Árida. Algumas dessas zonas contêm biodiversidade espetacular.²³ A região Fynbos [a palavra significa *arbustos magníficos* em *Afrikaans*] na Província do Cabo, na África do Sul, por exemplo, possui o nível mundial mais elevado em endemismo geral.²⁴ Ademais, a variação sazonal e diurna em algumas das zonas climáticas é surpreendente. Por exemplo, a variação em temperatura durante as estações do ano na República Democrática do Congo é de somente 1.4 graus Celsius, enquanto que as mudanças de temperatura entre o mês mais frio e o mais quente no Deserto do Saara ultrapassa, às vezes, 20 graus.²⁵ O interessante é que a África é a região com maior número de relâmpagos. Os lampejos por quilômetro quadrado ultrapassam todas as outras regiões do planeta.²⁶ A variação de clima também permite enorme biodiversidade continental.

Flora / Fauna

A variedade em fauna e flora é abundante em certas regiões e ameaçada em outras. O maior pássaro (avestruz) e o maior mamífero terrestre (o elefante africano) ali vivem. Grandes grupos de mamíferos como os gnus e as zebras migram, aos milhares, pelas savanas.

Além do que, 98% dos mamíferos terrestres de Madagascar, 92% dos répteis, 68% da flora e 41% das espécies de aves encontram-se naquela ilha.²⁷ Outrossim, as florestas da Bacia do Congo compõem a segunda maior área de matas intactas, após a Floresta Amazônica. A rica biodiversidade também se reflete no fato de que oito das 34 zonas quentes ali se encontram. Apesar disso, a biodiversidade está em constante declínio, com 120 espécies de plantas extintas e outras 1.771 ameaçadas de extinção.²⁸ O fator crítico para reverter o declínio da biodiversidade e degradação ambientais em geral depende de ações humanas.

Seres Humanos

O continente abriga 965 milhões de pessoas e é amplamente considerado como o berço da humanidade. Como o segundo continente mais povoado, a densidade é de 32.6 habitantes por quilômetro quadrado. A população é distribuída de forma desigual. Certas áreas, como o Saara, possuem pouquíssimas cidades ou vilarejos permanentes. Outras, contudo, como aquelas ao longo do Delta do Nilo, contêm populações extremamente densas. Mais de 60% da população total ainda vivia em áreas rurais em 2005. Entretanto, o número de pessoas que se traslada à áreas urbanas, aumenta rapidamente.²⁹ Embora, aproximadamente 57% de todos os africanos ainda desempenhe funções agrícolas, o crescimento urbano é o mais alto do mundo.³⁰ A proporção de crescimento é de 2.32% anualmente. Ademais, 20 dos 30 países que mais crescem são africanos. A taxa de 1.24% de crescimento de população mundial é quase o dobro.³¹ Esse ritmo acelerado coloca enorme pressão em indústrias agrícolas para alimentar a população crescente, exercendo ainda maior pressão em *habitats* naturais e recursos ambientais. Infelizmente, certas partes do continente já sofreram séria degradação ambiental e muitas outras continuam desprotegidas contra a agressão de populações em fase de crescimento.

As reações de organizações governamentais regionais e nacionais variam para com a degradação ambiental cada vez maior. A inabilidade de certos países em iniciar processos

colaborativos, a fim de reduzir o conflito causado por esse declínio resulta em violência e insegurança. Outros países, contudo, conseguiram adaptar-se, mitigando a situação, reduzindo, assim, o conflito e a falta de segurança. Apresentamos abaixo, dois casos que são um estudo em contrastes: o Sudão e o Níger. As reações desses países são dissimilares. Consequentemente, a estabilidade e a segurança também resultam extremamente diferentes. A análise desses dois casos oferece exemplo aos líderes do *Comando*, impulsionando as tentativas para o aumento de capacidade dos habitantes do continente em aperfeiçoar a própria estabilidade e segurança futuras.

Estudo de Caso: A Degradação e o Conflito

O conflito, exacerbado pela degradação é muitas vezes complexo e devido a causas múltiplas. Contudo, os estudos de degradação ambiental no Sudão e Níger analisados dentro dos parâmetros descritos acima, revelam certas pressões e dificuldades específicas. As pressões individuais e os problemas previamente discutidos seriam os enfoques das tentativas do *Comando* para facilitar o processo no qual a população aprende a defender-se sozinha.

O Sudão

O estudo de caso do Sudão feito pelo Programa Ambiental das Nações Unidas [*United Nations Environment Programme-UNEP*] identifica a degradação ambiental como o contribuinte principal a conflito violento. Além disso, os pesquisadores concluíram que anos de conflito étnico, deslocamento de população, governos medíocres, corruptos e plenos de preconceitos, exploração descontrolada de recursos naturais, pouco ou nenhum investimento em desenvolvimento sustentável, contribuíram muito à instabilidade e falta de segurança.³² Em particular, na região de Darfur, no Sudão, anos de seca exacerbados pela desertificação e aumento de população levaram os pastores nômades a conduzir os rebanhos de gado e cabras a território ocupado primariamente por agricultores de subsistên-

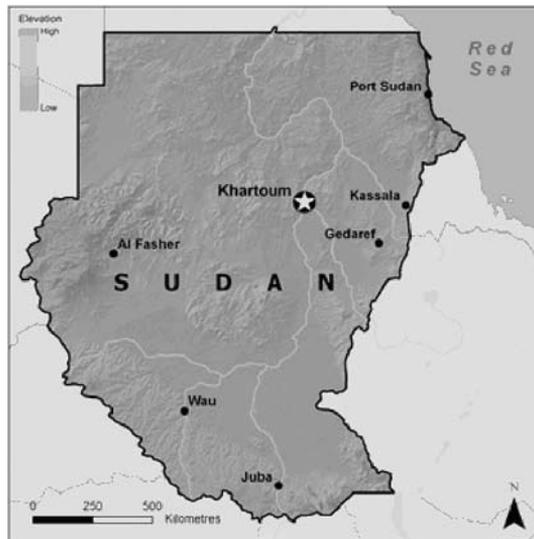
cia. O que seguiu foi um conflito violento. Aproximadamente 450.000 pessoas morreram, devido a luta e enfermidades. Cerca de 2.4 milhões de pessoas foram deslocadas.³³ A Avaliação do Sudão Pós-Conflito [*Sudan Post-Conflict Assessment*], declara:

A análise da *UNEP* indica que existe forte conexão entre a degradação do solo, desertificação e o conflito em Darfur. O Darfur do Norte – onde o aumento geométrico da população e o estresse ambiental relacionados criaram condições para o início e manutenção de conflito, devido a diferenças políticas, tribais e étnicas, é exemplo trágico da devastação social que, por vezes, resulta em colapso ecológico. A paz estável na região não é possível, a menos que essas questões ambientais e de sobrevivência, subjacentes e intimamente conectadas, sejam solucionadas.³⁴

Esse conflito esclarece, explicitamente, as cinco categorias de questões ambientais presentes em toda a África:

Os problemas ambientais foram e continuam a ser as causas que contribuem a conflito. A competição pelas reservas petrolíferas e de gás natural, as águas do Nilo e a madeira, bem como a utilização de solo relacionada a terras agrícolas são fatores importantes que causam, instigam e perpetuam o conflito no território. Os confrontos sobre terras de pastagem natural e solo agrícola irrigados pela chuva em partes mais secas do país são a manifestação, em especial, dramática da conexão entre a falta de recursos naturais e o conflito violento. Contudo, em todos os casos, os fatores ambientais estão interconectados a uma série de outras questões sociopolítico-econômicas.³⁵

A degradação da terra, a competição pelo abastecimento escasso de água, padrões de precipitação em fase de mudança contribuindo à seca e desertificação, a destruição difundida de ecossistemas florestais por refugiados e, grandes movimentos de população fora de controle, todos contribuem à instabilidade e a falta de segurança nesta região em turbulência. Embora o Sudão seja claro exemplo do círculo vicioso da degradação ambiental interconectada a violento conflito, o Níger é um estudo de caso oposto, no qual a degradação ambiental deu início a processos proativos que melhoraram as condições ecológi-



(Da UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment* [Nairobi, Kenya: Division of Early Warning and Assessment, UNEP, 2008], 306, http://www.unep.org/dewa/africa/AfricaAtlas/PDF/en/Africa_Atlas_Full_en.pdf.)

cas. Veio a ser contribuinte principal à elevada segurança e estabilidade.

Niger

Durante os anos 70, o Niger passou por enorme período de seca. O Sahel, região já caracteristicamente árida, de chuva variável e solo de baixa fertilidade, abriga a maior parte da população do país. As ameaças de desertificação e degradação do solo forçaram os agricultores dessa enorme faixa de terra a alterar seu relacionamento para com o solo e também entre si. Os processos de gerenciamento de ecossistemas metódicos, tais como o plantio de espécies de árvores específicas, projetadas a fim de restaurar as condições ambientais e a produtividade agrícola, foram adotados em toda a área. Os agricultores, precisamente, usaram técnicas simples, de baixo custo que tornaram possível a regeneração natural de árvores e arbustos. Essas técnicas, coletivamente denominadas de regeneração-natural-gerenciada-pelo-agricultor [*farmer-managed-natural-regeneration*], requeriam programas simples de conservação de floresta-solo-água.³⁶ Os resultados foram espetaculares. Os cientis-

tas do Departamento de Levantamento Geológico dos Estados Unidos [*US Geological Survey*] compararam fotografias aéreas dos anos 70 com as fotos tomadas em 2005. Ficaram surpresos com a extraordinária transformação ambiental. Mais de 5 milhões de hectares em Niger confirmam a regeneração de vegetação:

Hoje, os parques agrícolas substituem os campos varridos pelo vento dos anos 70. A densidade de árvores em fazendas aumentou de dez a vinte vezes. A dimensão dos vilarejos também cresceu de forma dramática, em geral pelo fator de três, indicador direto de crescimento da população rural. As mudanças também foram surpreendentes nos declives rochosos e planaltos ao leste de Tahoua. Quase completamente desnudado em 1975, um conglomerado de terraços e desfiladeiros rochosos estende-se agora pelas áreas que haviam sido construídas para controlar a erosão do solo, atrapar a preciosa água de chuva e criar micro-reservatórios para plantar e fortalecer as árvores. O resultado foi que agora árvores crescem na maioria dos planaltos e os agricultores aproveitam o novo ambiente para plantar campos de milho miúdo e sorgo, entremeio às fileiras de árvores. Os quebra-ventos compostos de árvores adultas zigzagueiam pelo amplo Vale Maggia e tributários. Agora, muitos vales possuem diques e represas baixas que formam pequenos lagos temporários. À medida que as águas retrocedem, durante a temporada da seca, os agricultores plantam vegetais. O resultado foi uma vibrante economia de produtos agrícolas durante a seca. Atualmente, grande parte dos vales revela-se em verde exuberante com o plantio de cebola, alface, tomate, batata-doce, pimentões e outros.

Inúmeras entrevistas com os habitantes de vilas em toda a região confirmam melhoria notável desde a década de 70. Os agricultores indicam o aumento em número de árvores de sombra, a variedade de árvores de grande valor monetário e a reabilitação de dezenas de milhares de hectares de solo anteriormente degradado. Os projetos dos anos 70 e 80 demonstraram o que se podia conseguir, oferecendo opções aos habitantes. Desde então, houve enorme multiplicação, particularmente em regeneração-natural-gerenciada-pelos-agricultores, uma grande mudança na maneira como mantém os campos, permitindo o crescimento de árvores valiosas.³⁷



(Da UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment* [Nairobi, Kenya: Division of Early Warning and Assessment, UNEP, 2008], 262, http://www.unep.org/dewa/africa/AfricaAtlas/PDF/en/Africa_Atlas_Full_en.pdf.)

As mudanças em gerenciamento de ecossistema melhorou o ambiente em todas as cinco regiões do Níger. A degradação do solo e a erosão diminuíram, a fertilidade e a produtividade agrícola aumentaram de forma dramática. Embora os níveis de chuva ainda continuem abaixo de níveis já registrados, antes da seca dos anos 70, os agricultores aprenderam como captar a escassa água de chuva. Os níveis de água no subsolo aumentaram em certas áreas. O Níger passa pelas muitas mudanças climáticas que afetam o Sudão. Ainda assim os agricultores adaptam-se às condições, sem a violência e a instabilidade presenciada no Sudão. Ademais, a biodiversidade da área aumentou muito, via grande número de terraços e o plantio de árvores. Os cientistas asseveram que “os agricultores reagiram de maneira proativa à grande escala de degradação do solo que ocorreu durante as secas dos anos 70 e 80 e começaram a proteger os recursos, incentivando a regeneração natural, reconstituindo o solo e coletando a escassa chuva.³⁸ Finalmente, embora a população do Níger seja o dobro da dos anos 70, os agricultores descentralizaram o controle de

recursos naturais, aumentaram a segurança do território e dos alimentos e capacitaram as pessoas a cuidar de seus próprios recursos.³⁹

O importante é que “para os outros países do Sahel que encaram os problemas triplos de crescimento de população, desertificação e mudança de clima, a regeneração-natural-gerenciada-pelos-agricultores, também é um modelo barato e eficaz para aumentar a produtividade e reclamar o precioso solo das dunas.⁴⁰ O conflito ainda ocorre sobre os direitos de propriedade e acesso à recursos naturais mas, a violência em grande escala e o deslocamento de povos não são a consequência de degradação ambiental e mudanças na região.⁴¹

O contraste marcante em como os habitantes do Sudão e Níger reagem à degradação ambiental e à mudança, ilustra a necessidade de maiores estudos para com os relacionamentos intrincados entre a degradação ambiental e o conflito. O que aprendemos com esses dois resultados díspares oferece também a oportunidade ao *Comando* para dominar os processos e medidas usadas, bem sucedidas ou não, providenciando assistência construtiva, proativa e enfocada, à medida que os habitantes determinam como e o que podem fazer por si.

Recomendações Gerais

Os estudos de caso ilustram várias questões específicas que são obstáculos continentais à paz e ao desenvolvimento. Diversas soluções positivas podem ser usadas na maioria da África. É possível que o *Comando* contribuiria muito à estabilidade e segurança, à medida que assimilam esses e outros casos. Ao fomentar relações positivas entre os governos e as forças armadas africanas, os membros do *Comando* aumentariam a capacidade de adaptação do continente, atenuando as mudanças ambientais. Reconhecendo o fato de que os militares americanos e africanos podem dar o exemplo de que o ambiente é vital aos africanos, e é complexa fonte de significado e relações e que os acordos estabilizantes surgem via diálogo, oferecemos as seguintes recomendações para possível consideração pelo *AFRICOM*:

1. “Auxiliar os africanos a colocar em ação o conhecimento que já possuem das relações entre o meio-ambiente e a segurança. Preparar e providenciar material didático / treinamento em segurança ambiental.”

A degradação ambiental como exemplificada pelo Sudão e o Níger é uma ameaça ao meio-ambiente e à segurança nacional de todos os países africanos. A degradação contribui a conflito, violento ou não, em todo o continente. O *Comando* auxiliaria as nações individuais e regiões selecionadas, por intermédio de currículos enfocados em segurança ambiental, a aumentar a conscientização de dificuldades iminentes que a degradação ambiental contínua pouso à estabilidade e segurança.

O *Comando* estabeleceria centros de excelência dirigidos à questões de segurança ambiental. Esses centros formulariam treinamento em segurança ambiental e cursos didáticos que investigam e apresentam soluções aos multiplicadores locais, nacionais e regionais a respeito da degradação ambiental e o conflito.⁴²

2. “A partilha de dados / informação ambiental de fácil acesso.”

Em geral, as nações africanas não possuem acesso a dados/informação ambiental compreensiva de ponta. Em Níger, quando simples processos de gerenciamento de ecossistemas científicos foram implementados, a estabilidade e a segurança aumentaram. No Sudão, onde esses processos e outros procedimentos de boas práticas governamentais não foram utilizados, romperam a violência e a instabilidade. Sem informação ambiental precisa e atualizada, os países são incapazes de tomar decisões bem informadas para o futuro.

O *Comando* providenciaria informação ambiental diretamente à nações selecionadas ou assistiria a estabelecer base de dados ambientais transparentes, de fácil uso e acessíveis ao maior número de cidadãos possível.

Outras informações ambientais estariam disponíveis “após os relatórios de ação” de outras agências, como o Departamento de Estado, *USAID* [United States Agency for Interna-

tional Development], *World Food Program*, *Peace Corps*, etc. para ver como apoiam as atividades ambientais na África.⁴³ Por exemplo, os relatórios do Departamento de Levantamento Geológico dos Estados Unidos foram vitais para determinar o que funcionou bem em Níger. Os aliados que fornecem apoio ambiental à África, como a Itália, o Reino Unido e a França⁴⁴, bem como os que possuem contratos comerciais para fornecer apoio ambiental aos clientes em países africanos também compartilhariam dados.⁴⁵

3. “Auxiliar as forças armadas africanas a facilitar, inculcar e disseminar uma ética ambiental africana (enfoque em missão, comunidade e ambiente) . . . Devem compreender (a importância dos) serviços de ecossistema e relações causais [entre aqueles serviços e a segurança ambiental].”

Atualmente, as forças armadas norte-americanas estão tentando formular ética ambiental compreensiva, bem como operações de manutenção de paz.⁴⁶ Estamos alcançando progresso e a ética de sustentabilidade ambiental do Exército relacionada à “missão, comunidade e meio-ambiente” providenciaria um padrão que as nações africanas e o *Comando* utilizariam para dialogar com os profissionais militares, acerca de relações entre os serviços de ecossistema, segurança ambiental e conflito.⁴⁷ Uma ética ambiental africana preveniria a degradação e aumentaria a segurança ambiental. Talvez os fundos de Treinamento e Assistência de Operações Africanas de Contingência sejam úteis para dar início ao processo, a fim de instilar uma ética ambiental em militares africanos interessados.⁴⁸

4. “Expandir o uso de [pessoal] da Guarda Nacional dos Estados Unidos e Programas de Parcerias Estatais [State Partnership Programs-SPP] para treinar militares africanos a fim de reagir a, e mitigar desastres naturais.”

Muitos membros do pessoal *SPP* e destacamentos da Guarda Nacional dos Estados Unidos são peritos em reação a desastres ambientais e naturais. Os militares africanos receberiam o benefi-

cio de sua perícia e treinamento em como reagir a desastres, tais como inundações, secas e enfermidades pandêmicas. Com a assistência do *Comando*, os membros da *SPP* e da Guarda, que também compreendem a importância de procedimentos de mitigação ambiental, compartilhariam seu extenso conhecimento com os militares profissionais africanos.

5. “Facilitar a compra e utilização de dispositivos de aviso antecipado e monitoria ambiental pelos militares africanos.”

Muitas nações africanas não possuem uma solução proativa a desastres naturais e ambientais que frequentemente debilitam e danificam a segurança do país. Os profissionais do *Comando* assistiriam as forças armadas africanas selecionadas a adquirir dispositivos de aviso antecipado e de monitoria de desastres naturais. Se aumentam a capacidade de reação e monitoria a essa classe de desastres naturais, aperfeiçoam, também, a competência em segurança, imagem pública e profissionalismo.

Algo a considerar é a “posse parcial”, onde as nações africanas ou organizações regionais tomam posse parcelada de equipamento de alto custo para a monitoria ambiental. Esse tipo de posse é conceito utilizado pelas Vendas Militares dos EUA ao Estrangeiro [*US Foreign Military Sales-FMS*] e/ou empresas internacionais. O processo total “fomentaria o aumento de verdadeira capacidade regional para reagir à crises e a desastres, até mesmo quando o processo inicia de forma uni ou bilateral.”⁴⁹

6. “Assistir aos especialistas africanos em segurança ambiental para que sirvam de agente multiplicador”

O estabelecimento de *cadre* fundamental de especialistas africanos em segurança ambiental gera muitos benefícios. Esses especialistas criariam programas voltados às dificuldades e reações à segurança ambiental africana e fomentariam a profissionalização das forças armadas.

O *Comando* providenciaria treinamento, perícia e curso didático para possibilitar os objetivos.

7. “Assistir aos africanos [em tentativas] de mitigação de degradação ambiental, devido a migração e a refugiados”

Os refugiados ambientais e grupos migratórios que fogem da degradação ambiental e de conflitos, sobrecarregam os recursos de segurança e econômicos limitados de todas as nações. Os movimentos em massa de famílias e indivíduos deslocados colocam enorme encargo em campos de refugiados e no meio ambiente da região. O *Comando* auxiliaria as forças armadas africanas a abrir campos de refugiados em locais sustentáveis que reduzem o impacto e favorecem a segurança ambiental de forma pro-ativa, já evitando a degradação, antes que ocorra.

8. “Informar as forças armadas africanas acerca da capacidade (e perícia) norte-americanas em segurança ambiental.”

Certo segmento das forças armadas norte-americanas e outros profissionais do governo possuem grande perícia em questões pertinentes à segurança ambiental, degradação e mitigação. O conhecimento prático e profundo desses indivíduos seria utilizado, a fim de reduzir a degradação ambiental e o conflito. O *Comando* providenciaria aos líderes militares africanos a informação acerca dessa capacidade e oportunidades para que os profissionais em segurança ambiental compartilhem conhecimento com os profissionais das forças armadas africanas e de segurança ambiental.

Um dos métodos seria o estabelecimento de “redes sociais” entre os membros de pessoal do *Comando*, ambientalistas africanos e peritos em segurança ambiental da África e outras agências, componentes e até mesmo ONGs ambientais. O uso de rede socioambiental, a fim de aperfeiçoar práticas e processos ambientais sustentáveis, bem como aumentar a estabilidade e as operações de segurança.⁵⁰ Ademais, dispositivos portáteis de comunicação pessoal, telefones celulares e via satélite ou aparelhos de rádio emissor-receptor para melhorar a confiabilidade, velocidade e acesso à comunicações em todo o território, sem necessitar infra-estrutura de apoio dispendiosa.

As redes sociais e dispositivos pessoais de comunicação portáteis são valiosíssimos como ferramenta de comunicação para a segurança ambiental estratégica.⁵¹ Apesar disso, não devemos descontar o conhecimento ambiental dos habitantes da região: a simples comunicação verbal entre eles é eficaz. A inclusão de grupos, muitas vezes marginalizados (mulheres e rapazes), deve ser o enfoque em todas as estratégias que tem a ver com comunicação e segurança ambientais.⁵²

9. O AFRICOM deve concentrar-se em projetos (segurança ambiental) que produzam resultados visíveis, determinados com o uso de marcos realistas”

O AFRICOM deve fazer com que os parceiros prestem contas, para que venham a ser contribuintes auto-suficientes.⁵³ Vários estudos demonstraram que quando indivíduos e grupos prestam contas e são responsáveis pela gestão ambiental, com a capacidade de gerenciar ecossistemas de maneira eficaz, então a cooperação, posse e valores de intendência e sustentabilidade de recursos, sem qualquer dúvida, aumentam.⁵⁴

Conclusões

O *Comando* seria uma força positiva e proativa no continente, fazendo com que os africanos, eles mesmos, aperfeiçoem sua es-

tabilidade e segurança. As forças militares norte-americanas, organizações e agências ambientais possuem enorme perícia e conhecimento referentes à mudança ambiental, aos problemas e oportunidades que geram. O AFRICOM deve sustentar os africanos a edificar o capital socioeconômico ambiental, a fim de assegurar a estabilidade e segurança.⁵⁵ Os processos que o *Comando* apoia devem assegurar que os africanos recebam informação especializada, atualizada e relevante acerca de gerenciamento ambiental; ganhem controle seguro e equitativo sobre os recursos naturais; e, estejam capacitados a tomar decisões comunitárias a respeito desses recursos. As estruturas e instituições que capacitam os processos de apoio possuem antecedentes ativos nos Estados Unidos e outras nações desenvolvidas; o *Comando* auxiliaria a adaptar o processo pelos africanos para os africanos.⁵⁶ A informação, perícia, posse segura de recursos, estruturas e instituições propiciariam a eles as ferramentas para proteger o solo, água, clima, biodiversidade e a si mesmos de maiores degradações do meio-ambiente e devastação, devido ao conflito resultante, a eles vinculado. Em consequência, os objetivos desses empreendimentos existiriam para auxiliar os habitantes a reduzir a degradação do meio-ambiente, a proteger e apoiar os recursos naturais e a mitigar o conflito referente ao mesmo. A tarefa do AFRICOM é de capacitador estratégico, operacional e tático. □

Notas

1. Ver, por exemplo, World Wildlife Fund International et al., *Living Planet Report 2008* (Switzerland: World Wildlife Fund International, 2008); e Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis* (Washington, DC: Island Press, 2005).

2. United Nations Environment Programme (UNEP), *Africa: Atlas of Our Changing Environment* (Nairobi, Kenya: Division of Early Warning and Assessment, United Nations Environment Programme, 2008), 57, http://www.unep.org/dewa/africa/AfricaAtlas/PDF/en/Africa_Atlas_Full_en.pdf.

3. Senate, *Statement of General William E. Ward, USA, Commander, United States Africa Command, before the Senate Armed Services Committee*, 111th Cong., 1st sess., 17 março 2009, <http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=2816&clang=0>.

4. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, chap. 1, apresentação PowerPoint, diapositivo 5.

5. Ibid., 19.

6. Ibid., xii.

7. Ibid., 20.

8. Ibid., xii.

9. Ibid., 14; and Michel Boko et al., “Africa,” in *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, ed. Martin Parry et al. (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007), 435, <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-wg2.htm>.

10. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, xi.

11. Ibid., chap. 1, PowerPoint diapositivo 4.

12. Ibid., x.

13. Ibid., xi.
14. Ibid.
15. Ibid., 19.
16. Ibid., 13.
17. Ibid., xi.
18. Ibid.
19. Ibid., 6.
20. Boko et al., “Africa,” 435.
21. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, 52–55.
22. Dan Henk, *The Botswana Defense Force in the Struggle for an African Environment* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).
23. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, 9.
24. Ibid., 11.
25. Ibid., 8.
26. Ibid., 29.
27. Ibid., 220.
28. Ibid., 23.
29. Ibid., 14.
30. Ibid., x.
31. Ibid., 13.
32. UNEP, *Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment—Synthesis Report* (Nairobi, Kenya: UNEP, junho 2007), 6, http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sudan_synthesis_E.pdf.
33. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, 60.
34. UNEP, *Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment—Synthesis Report*, 7.
35. Ibid., 6.
36. World Resources Institute (WRI), “Routes to Resilience: Case Studies,” in *World Resources 2008: Roots of Resilience—Growing the Wealth of the Poor* (Washington, DC: WRI, 2008), 143–45, http://pdf.wri.org/world_resources_2008_roots_of_resilience.pdf.
37. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, 16, 17; e Gray Tappan, “RE: Extent of Natural Regeneration in Niger,” 12 July 2007, FRAME Web site post, FRAME Community, United States Agency for International Development, <http://www.frameweb.org/CommunityBrowser.aspx>.
38. UNEP, *Africa: Atlas of Our Changing Environment*, 17.
39. Ibid.
40. WRI, “Routes to Resilience,” 155.
41. Ibid., 157.
42. Dr. Stephen F. Burgess, *Air Force Symposium 2009: US Africa Command (AFRICOM), 31 março–2 abril 2009, Final Report* (Maxwell AFB, AL: Air University, Air War College, 2009), 6, <http://www.au.af.mil/au/research/documents/AF%20AFRICOM%20Symposium%20Report%2030%20June%202009.pdf>. Para as nove recomendações aqui oferecidas, ver *ibid.*, 8 (nos. 1–7), 9 (no. 8), e 5 (no. 9).
43. Ibid., 4.
44. Ibid.
45. Ibid.
46. David E. Mosher et al., *Green Warriors: Army Environmental Considerations for Contingency Operations from Planning through Post-Conflict* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008), http://www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG632.pdf.
47. Peter J. Schoemaker and R. L. Brownlee, *Sustain the Mission, Secure the Future: The Army Strategy for the Environment* (Arlington, VA: Army Environmental Policy Institute, 1 outubro 2004), 2, <http://www.asaie.army.mil/Public/ESOH/doc/ArmyEnvStrategy.pdf>.
48. Burgess, *Air Force Symposium 2009*, 5.
49. Ibid., 32.
50. Ibid., 28–29.
51. Ibid., 29.
52. WRI, “Routes to Resilience,” 156.
53. Burgess, *Air Force Symposium 2009*, 5.
54. WRI, *World Resources 2008*.
55. WRI, “Routes to Resilience,” 114.
56. Ibid., 111–57.

O Dr. Ackerman é Catedrático Assistente em Estudos de Segurança Nacional na *Air Command and Staff College (ACSC)*, Maxwell AFB, Alabama. Também é Diretor de Curso de Estudos de Segurança Internacional para o Departamento de Estudos à Distância da ACSC. Sua pesquisa inclui análise acerca dos relacionamentos entre sustentabilidade e segurança, as inferências de relações internacionais devido a mudança de clima global e as ramificações de segurança nacional de tendências estratégicas futuras. Atualmente pesquisa os problemas de mudança de clima para com a segurança nacional norte-americana e as inferências de segurança da degradação ambiental na África. Outros interesses incluem o planejamento de cenários futuros e os efeitos de tecnologia avançada no ambiente e segurança nacional norte-americana.

Cartas ao AFRICOM No. 3

As Áreas de Conservação Transfronteiras e o AFRICOM: A Resolução de Conflitos e a Sustentabilidade Ambiental

ROBERT R. SANDS, PHD

OS PARQUES DA Paz [*Peace Parks-PPs*] são uma espécie de *TFCA* com dois objetivos principais – a resolução de conflito e a conservação e manutenção de biodiversidade – estabelecidos principalmente em regiões de antigo, pós ou possível conflito. A segurança humana e ambiental é de grande interesse a muitos países africanos e habitantes. Oferece, também, a possibilidade de cultivo de parcerias, aumentando o alcance e a influência do *Comando*. O Simpósio *AFRICOM* [*African Command-Comando Africano*] de 2009, patrocinado pela Universidade da Aeronáutica, ofereceu um seminário de segurança ambiental e delimitou como o *Comando* faria parte de parcerias duradouras e pertinentes. A tarefa de um dos grupos de trabalho foi debater as *TFCA*s e *PP*s.¹ Aquele grupo apresentou diversas iniciativas ou possíveis funções que o *AFRICOM* desempenharia para promover a segurança ambiental no Continente. O presente artigo explora o uso de *TFCA*s no contexto africano, utilizando as iniciativas que beneficiariam as populações locais, divisadas pelo grupo de trabalho, bem como a sustentabilidade humana e ambiental da região e do continente.

A África, a Segurança Ambiental e as Forças Armadas Norte-Americanas/AFRICOM

Durante os últimos 20 anos, a participação das forças armadas americanas na segurança

ambiental da África vem ocorrendo de forma um tanto inconsistente. Atribui-se essa falta de consistência aos diferentes enfoques das administrações presidenciais de Clinton e Bush, referentes ao ambiente e à segurança. A administração Clinton vinculou a segurança do meio ambiente à Estratégia de Segurança Nacional, enquanto as duas administrações de George W. Bush minimizaram tal conexão.

No que concerne à política exterior norte-americana para com a África Austral e as diretrizes de administração do meio-ambiente, Dan Henk (2006) descreve uma abordagem via três frentes: o Departamento de Estado [*Department of State-DoS*]; a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional [*United States Agency for International Development-USAID*]; e o Departamento de Defesa [*Department of Defense-DoD*].² Também determinou que a participação da agência norte-americana em segurança ambiental em países ao sul da África – África do Sul, Botsuana e Namíbia – é incompetente e bitolada [i.e., um sistema ou método desenvolvido de forma isolada, sem considerar seu inter-relacionamento para com outros sistemas existentes ou futuros], com recursos escassos, em comparação a outras iniciativas estrangeiras. Além disso, a falta de capacidade em definir projetos enfocados em segurança ambiental e de clara abordagem para unificar as tentativas regionais, devido a má coordenação entre as agências, só resultou em modestos ganhos relativos ao estabelecimento de parcerias e financiamento de projetos de segurança

O autor agradece aos membros do Grupo de Trabalho da Segurança Sustentável [Sustainable Security Working Group-SSWG] da Universidade da Aeronáutica e participantes do Grupo 4, Segurança Ambiental, do Simpósio AFRICOM de 2009, pelo entusiasmo e diligência para com o tema em pauta e outros relacionados à segurança ambiental. Agradecimentos também a Jacquelyn Dent, Irene Nester e Dan Henk pelos comentários e interação. O apoio incansável e paciente do Tenente-Coronel Bob Munson e todo seu trabalho em prol do Grupo 4 que levou ao sucesso alcançado.

ambiental.³ Sugere ainda que existe a possibilidade de exame de parcerias militares em questões ambientais na África do Sul. No entanto, até 2006, as únicas duas organizações dentro do *DoD* que comportavam a segurança ambiental eram o Comando Europeu [*European Command-EUROCOM*], naquela época o Comando Combatente Norte-Americano com jurisdição sobre a África e um pequeno escritório para o meio-ambiente que fazia parte do Gabinete do Secretário de Defesa [*Office of the Secretary for Defense-OSD*], denominado *Sub-Secretariado Assistente de Defesa para Instalações e Meio-Ambiente* [*Deputy Undersecretary of Defense for Installations and Environment-DUSDIE*], com mínimo financiamento para projetos mais ou menos relacionados à observância ambiental naquele continente.

Dos três países, a Botsuana recebeu o quinhão principal de fundos, a maioria do *DoD*. Contudo, entre 1990 e 2005, o financiamento de projetos não relacionados ao *DoD* para aqueles três países era canalizado através de uma série de programas da *USAID*, inclusive o apoio à tentativa local e regional de conservação para o *Projeto da Bacia do Okavango* e a promoção da iniciativa *Kavango Zambeze (KAZA)*. O enfoque do financiamento militar era a Força de Defesa de Botsuana [*Botswana Defence Force-BDF*] para equipagem e treinamento, a fim de reforçar o combate à invasão de território e à exploração ilegal de recursos naturais.⁴ A Namíbia também recebeu financiamento da *USAID* e militar no início da década de 90. Esse último foi para apoiar o programa local de Gestão de Recursos Comunitários Naturais [*Community-Based Natural Resources Management-CBNRM*] e o primeiro para financiar projetos ambientais. O programa *CBNRM* foi bem sucedido em coordenar as administrações da Namíbia e Estados Unidos, organizações não-governamentais (ONGs) internacionais e comunidades locais que cooperaram muito bem. Grande parte do enriquecimento da biodiversidade ficou encapsulada no objetivo principal da redução de pobreza rural através de melhoria de qualidade de vida.⁵

Como Henk relata nos exemplos da Namíbia e Botsuana, as verbas escassas, comparadas a outras iniciativas de diretrizes estrangeiras e a direção tomada, sinalizaram a falta de inte-

resse por parte do *DoE*, *USAID* e *DoD* durante a última administração.

A Origem do AFRICOM e o Relacionamento Existente / ou a Possibilidade de Relacionamento para com a Segurança Ambiental

A organização teve origem em 2007. O objetivo dos Estados Unidos era criar um Comando Combatente, a fim de divisar a “abordagem do governo como um todo”, para exercer influência positiva através do estabelecimento de relações colaborativas com nações parceiras e outras organizações em todo o continente africano. “A criação desse *Comando* permite ao *DoD* melhor concentrar os recursos em apoio a, e aperfeiçoamento de iniciativas americanas já existentes, a fim de assistir as nações africanas, a União Africana e as comunidades econômicas regionais a obter êxito. Também proporciona aos países africanos e organizações regionais um ponto de coordenação integrada do *DoD* para a abordagem de necessidades relacionadas à segurança.”⁶

Os vice-comandantes do *DoS* e *DoD*, representantes da *USAID* e de outras agências governamentais pertinentes fazem parte da liderança do *Comando* que buscará a participação de nações parceiras e organizações humanitárias também associadas à questões africanas de comum interesse.

Essa mudança de paradigma das Forças Armadas Norte-Americanas acerca de relacionamentos reflete as mudanças em relações exteriores em um século XXI cada vez mais “globalizado”. Talvez o mérito de discussões teóricas de globalização esteja fora de âmbito para o presente artigo. No entanto, deve-se mencionar que o resultado final do envolvimento dos Estados Unidos em um continente tão diversificado como a África – com muitos países que ainda hoje tentam desvencilhar-se das repercussões do jugo colonial – sugere que o intuito principal da política exterior norte-americana seja dedicado à operações de reconstrução e estabilidade, proporcionando ao

DoD a possibilidade de desenvolver parcerias com as nações africanas.

Como Henk destacou em seu artigo, os padrões históricos de iniciativas de diretrizes estrangeiras relativas à segurança ambiental na África que incluem disfunção e formas bitoladas [que se desenvolvem em ambiente isolado, solucionando objetivos restritos ou, fazendo face à necessidades específicas, de maneira não prontamente compatível com outros sistemas] existiriam em todo tipo de projetos de operações de estabilidade dentro da metodologia típica do Comando Combatente (*Cocom*). No entanto, o presente *Comando* existe como meio de utilizar o desempenho e pontos fortes de agências caracteristicamente autônomas em participar de vários procedimentos, inclusive uma série de programas militar-militar, para fomentar ambiente “estável e seguro”. Em um continente como a África, onde a maioria das nações está dando os primeiros passos e a qualidade de vida é limitada, devido a uma série de fatores como infraestrutura mínima ou não-existente, conflitos étnicos, crises ambientais naturais ou causadas, resultando em perda de recursos naturais, doenças e inanição, não podemos vincular a noção de “segurança” ao conceito tradicional de defesa da integridade nacional. Deve, contudo, refletir uma perspectiva mais centrada em seres humanos.

Em essência, a prosperidade e estabilidade intra e inter fronteiras dentro do continente, irá promover e manter os elementos que fazem parte da segurança humana. O conceito de segurança humana teve origem na década de 90 e anos seguintes com a promulgação da ONU.⁷ Tida como radical quando apresentada pela primeira vez, a noção de segurança humana redefiniu a noção de estado “seguro” como aquele onde a segurança individual e o bem-estar de comunidades locais são fundamentais e não um governo centralizado, competindo em arena internacional, através de ameaças e potência militar.⁸ “A segurança deve continuar ‘centrada em pessoas’ não em nações. Seu componente mais básico seria “uma vida sem medo ou carência.”⁹

A preservação é crítica à “implementação” da segurança humana e, em certos casos, à proteção do meio-ambiente contra as forças

nacionais e globais em competição entre si. Essa noção de segurança “ambiental” significa a minimização de conflitos, devido a escassez de recursos naturais, como minerais, água, pastagem e madeira. À medida que o *Comando* passa da administração de funções ao engajamento de países e do povo, o conceito de segurança humana, especificamente de segurança ambiental, deve ser um dos componentes principais dessa estratégia, através de obras de reconstrução e estabilidade. A promoção, planejamento e assistência a programas e projetos de segurança ambiental, até mesmo originando “condições” para a conscientização de segurança ambiental são funções e possíveis canais de financiamento / cooperação ou ordenação do *Comando* e parceiros africanos.

O desenvolvimento e manutenção de *TFCAs* e *PPs* seriam programas viáveis, onde o *AFRICOM* efetuará mudanças positivas, imediatas e duradouras em segurança humana, proporcionando canais de comunicação, a fim de promover objetivos operacionais, táticos e estratégicos, i.e., “levar a cabo a participação contínua, através de programas militar-militar, atividades patrocinadas pelas forças armadas e outras operações militares, como ordenado, a fim de propiciar ambiente estável e seguro, em apoio às diretrizes da política exterior norte-americana”.¹⁰

As Áreas de Conservação Transfronteiras

O estabelecimento de áreas ecológicas ou zonas de conservação intra/inter nações para promover sustentabilidade e estabilidade possui longa história. O advento de parques e florestas nacionais nos Estados Unidos é apenas um exemplo do uso de zonas de conservação. Recentemente, tal prática foi elevada a meio de resolução de conflito, proporcionando ambiente receptivo à manutenção de relações pacíficas entre as nações, fomentando a sustentabilidade ambiental e, ao mesmo tempo, preservando acesso a recursos naturais. O estresse ambiental raramente respeita fronteiras nacionais. Assim, a cooperação entre países e regiões é benéfica, pois alivia pro-

blemas similares ou comuns.¹¹ A segurança ambiental gera interações que serviriam de “blocos” para a edificação de futura cooperação, concentrando-se em manter a paz ambiental, sem interface negativa, causada por problemas ambientais.¹² A Área Transfronteira Protegida [*Transfrontier Protected Area-TFPA*], Área Trans-Linha de Demarcação Protegida [*Transboundary Protected Area-TBPA*] ou Área de Conservação Transfronteira [*Transfrontier Conservation Area-TFCA*] são identificadas como Áreas Protegidas [*Protected Areas-PA*] e são áreas de conservação que existem em ambos os lados de fronteiras nacionais ou outras linhas de demarcação regionais, coloquialmente denominadas Parques da Paz [*Peace Parks-PP*].¹³ A definição comumente aceita para essas zonas é a da publicação da União Mundial para a Natureza [*World Conservation Union-WCU*] de 2001, intitulada *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*.¹⁴

Neste artigo, a sigla *TFCA* será utilizada para conceituar a noção precisa de áreas ou zonas ecológicas ou de conservação. De um modo geral, todas as definições contêm o estabelecimento de “áreas protegidas” ecológicas entre nações que em diversos setores compartilham fronteira política, certa comunicação regular e informação entre parceiros de *TFCA*. Às vezes, as *TFCA*s abrangem áreas protegidas que possuem ou não fronteiras contíguas e distinguem-se pela existência de áreas e solo de uso múltiplo.¹⁵ O estabelecimento dessas zonas de conservação nacionais e internacionais foi usado para solucionar diversas questões locais, nacionais e internacionais. O programa foi bem sucedido em diversos setores, especialmente na África, facilitando a resolução de conflito territorial e promovendo a sustentabilidade ambiental.¹⁶ Nas *TFCA*s os resultados são diferentes para cada grupo:¹⁷ para conservacionistas, é um meio de se fazer cumprir a proteção da biodiversidade; para as forças armadas de diferentes nações, uma área livre de invasão humana; para forças rebeldes, uma área de refúgio ou plataforma preparatória a futuros ataques; para o governo, populações nativas e empresas particulares de ecoturismo, o desenvolvimento econômico; e, para as empresas farmacêuticas ou ONGs interna-

cionais interessadas em preservar a biodiversidade agrícola, um armazém “genético” com potencial em recursos naturais ou dados referentes à mudança ambiental para utilização atual ou futura.

O importante é que essas áreas assimilam os membros de comunidades locais e organizações não-governamentais na administração de terras para fins múltiplos, o que, para este autor, baseia-se em:

- a) sustentabilidade de biodiversidade, através de conservação, inclusive a conservação e gestão de recursos naturais, como água (hidrelétricas) e recursos terrestres, como florestas, a fauna selvagem e a diversidade e preservação de áreas e propriedades de uso comum¹⁸ para reduzir o conflito causado, devido a debilitação de recursos;
- b) a sustentabilidade e gestão do desenvolvimento econômico local e regional, através de ecoturismo e programas de utilização de solo;
- c) a preservação da paz regional e estabilidade, através de resolução de conflito e manutenção de relações bi / multilaterais entre as nações.

Tais zonas oferecem proteção suplementar às fronteiras, favorecendo a contenção de terrorismo. A cooperação em gerenciamento de zonas de conservação promove a sustentabilidade de “*paz fácil*” entre habitantes limítrofes amigos. Também servem de ferramenta importante para ponto de partida ao desenvolvimento de “*paz difícil*” (entre habitantes limítrofes adversários), possibilitando o diálogo entre rivais, oferecendo estratégia valiosa e facilitando a saída de situações impossíveis.¹⁹

Uma de suas funções principais é promover, apoiar e proteger a biodiversidade e manter o acesso das populações e tribos indígenas a recursos naturais locais. Além disso, o ecoturismo é o mecanismo que propulsiona o financiamento e meio de vida aos que vivem dentro de, e adjacente à *TFCA*s, de forma direta, através de gerenciamento e meios de sustento oferecido pelos parques e, indireta, através de dólares gerados pelo ecoturismo.²⁰ Essas zonas, tais como o Parque Transfronteira do Grande Limpopo [*Great Limpopo Transfrontier Park-GLTP*], que atravessa as fronteiras de Moçambique, África do Sul e Zimbábue e a Área de Conservação Ngorongono [*Ngorongono*

Conservation Area-NCA] contam com área de moradia para as populações indígenas dentro e adjacente às áreas limítrofes dos Parques. Mesmo limitando a estratégia típica de subsistência, por exemplo, a vida pastoril dos Massai, o desenvolvimento e a sustentabilidade de *Parques NCA* oferecem emprego, experiência, treinamento e educação.²¹ Existem precedentes a esse tipo de área com o intento de fomentar o desenvolvimento de populações locais, através de ganho econômico e de administração local. A *Northern Rangeland Trust (NRT)* é uma iniciativa organizada e liderada por comunidades no Quênia do Norte. Os membros da *NRT* são comunidades pastoris cujo modo de vida tradicional foi um tanto marginalizado pelo setor formal do país. A área foi estabelecida por esses grupos nativos, juntamente com outros interessados em conservar a biodiversidade, a fim de criar cobertura administrativa local, destacando a conservação e a administração ambiental judiciosa para aperfeiçoar, diversificar e sustentar a vida pastoril. Atualmente, comporta 15 comunidades nativas de conservação em seis distritos.²²

Os Parques da Paz

Os *PPs* já existem desde 1932 com o estabelecimento do Parque da Paz *Waterton-Glacier International*, situado na fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá.²³ As organizações, como a Comissão Mundial de Áreas Protegidas [*World Commission on Protected Areas-WCPA*] da *IUCN*, o Fundo Mundial para a Natureza [*World Wildlife Fund-WWF*] e a Universidade das Nações Unidas para a Paz [*United Nations University for Peace-UNUP*] de certa forma funcionam para promover o conceito da instituição de paz, através do estabelecimento de Parques. Embora semelhante à *TFCA*, sua definição é ligeiramente diferente.

Segundo a *IUCN*, um *PP* deve promover um “objetivo claro de biodiversidade e paz, bem como cooperação entre dois países ou jurisdição sub-nacional.”²⁴ A *UNUP* define os *PPs* como áreas protegidas onde “existe histórico de grande conflito”.²⁵ Trevor Sandwith *et al* (2001) declaram que são “áreas protegidas transfronteiriças, formalmente dedicadas à

proteção e manutenção de diversidade biológica, recursos naturais e culturais pertinentes, bem como a promoção de paz e cooperação”.²⁶ Ali (2007) também define os *PPs* de maneira similar.²⁷ Evidentemente, o enfoque de *PPs* é a manutenção de relações pacíficas entre as nações, a promoção de sustentabilidade ambiental e a preservação de acesso a recursos naturais.

Não só mitigando tensões, esses Parques oferecem outras soluções de colaboração, em lugar de fronteiras com barricadas que isolam e propagam a inquietude. Esse tipo de desenvolvimento vem sendo utilizado com sucesso em áreas regionais propensas a conflito ou em situação pós-conflito como na fronteira entre o Kuwait e o Iraque.²⁸

A zona desmilitarizada da Coreia é um corredor de 50 anos de natureza intacta. Simboliza a oportunidade para que os governos do norte e do sul colaborem na manutenção de *habitats* e na reintrodução de diferentes espécies ao ecossistema, além de promover a paz e relações de cooperação internacional sem precedentes.²⁹ A Índia e o Paquistão compartilham a geleira de Siachen. Essa região de conflitos passados e presentes “por aquela terra de ninguém, estéril, em declínio e desabitada, de valor estratégico questionável, é emblema sinistro de incompatibilidade prolongada”.³⁰ Kemkar (2005) propõe a criação de um “Parque da Paz Transfronteira” administrado bilateralmente pela Índia e Paquistão, o que colocaria um ponto final à “guerra de baixa intensidade entre as duas nações”.³¹ O Parque que existe na região pantanosa da Mesopotâmia entre o Irã e o Iraque, encontra-se em estágios preliminares. Seu objetivo é reunir sunitas e xiitas na restauração de pântanos frágeis, necessários à biodiversidade e agricultura, danificados por décadas de conflito.³² Além do mais, existe a proposta para uma série de *TFCA*s para a fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão.³³

A criação desse tipo de área na África no início de 1990 colocou em destaque os Parques da Paz³⁴ estabelecidos via discussões de interesse comum, inicialmente entabuladas entre o Presidente sul africano do Fundo Mundial da Natureza [*World Wildlife Fund-WWF*], Anton Rupert e o Presidente de Mo-

çambique, Joaquim Chissano, em 1990. Mais tarde, receberam o apoio do recém-eleito Presidente da África do Sul, Nelson Mandela. A Fundação dos Parques da Paz [*Peace Parks Foundation-PPF*] foi estabelecida em 1997 sob o patrocínio dos governos de Moçambique, Zimbábue e África do Sul, ONGs, como o *WWF* e o Banco Mundial.

Existem vários Parques bem sucedidos ao sul da África, inclusive o Parque Transfronteira do Grande Limpopo [*Great Limpopo Transfrontier Park-GLTP*] e o Parque Nacional Kibira [*Kibira National Park*], os Parques Nacionais de Virunga [*Virunga National Park*] e o dos Vulcões [*Volcanoes National Park*], que compõem a *TFCAs* dos Grandes Lagos de Burundi, da República Democrática do Congo e Ruanda. A iniciativa ambiciosa do Parque da Paz *KAZA* inclui *TFCAs* em cinco países africanos – África do Sul, Botsuana, Moçambique, Zimbábue e Angola.³⁵ O *KAZA* encontra-se em fase de planejamento há vários anos, devido a fatores como a instabilidade política de alguns membros, que levaram a conflito interno. A implementação de tal iniciativa coloca em relevo os possíveis benefícios das *TFCAs* para as nações e países vizinhos.

Outro exemplo é o Parque Internacional da Paz “W” na África Ocidental. Essa *TFCAs* abrange três países do Oeste africano – Benin, Burkina Fasso e Níger e possui mais de um milhão de hectares. Porções foram destacadas para reserva selvagem em 1926. A região passou por várias administrações durante o período colonial e [respectivas] independências até a década de 80. Após, surgiram as práticas nativas de busca de forragem, criação de gado e atualmente, o pastoralismo e o movimento periódico de pessoas e gado por distâncias relativamente curtas, tipicamente à pastagens mais altas durante o Verão e a vales mais baixos durante o Inverno.³⁶ Em 1986, os três países entraram em colaboração para o gerenciamento compartilhado do parque, com ênfase em administração sustentável de recursos naturais. O gerenciamento é economicamente impulsionado pelo turismo e caça esportiva, à medida que as populações periféricas vivem às portas de pobreza abjeta. O Parque ainda encontra-se em situação ecologicamente frágil.

O turismo e os programas de caça não completamente desenvolvidos afetam a sustentabilidade da área. Os programas para integrar essas populações à gestão sustentável do Parque nunca cessam. As leis estritas de conservação deram lugar à abordagens mais “participativas”, incluindo os membros de populações nativas na “co-administração” do Parque, através de uma série de obrigações e direitos.

Os Aspectos Negativos

Alguns estudiosos clamam que, até agora, o desenvolvimento de zonas de conservação deixou de produzir os benefícios esperados, como promover a sustentabilidade ambiental e econômica. Os terrenos adjacentes à áreas preservadas, muitas vezes cedem à comercialização e a paz só acontece em áreas designadas para conservação.³⁷ Na verdade, a criação de zona de conservação demarcada, especialmente as que cruzam fronteiras nacionais, pode levar a seus próprios conflitos. Além disso, Duffy observa que os Parques são um paradoxo da globalização.³⁸ As vantagens são inegáveis, como mencionado acima, muitas relacionadas à forças globais, como o ecoturismo e a pressão internacional das ONGs para preservar a biodiversidade, tais como a *WWF* ou a *Nature Conservancy*. No entanto, a globalização, vista como oportunidade, também gera impactos negativos no solo, subsistência nefasta e práticas ilegais. Muitas áreas possuem fronteiras permeáveis e porosas, mal patrulhadas por agências nacionais, que tornam frequentes as atividades ilegais, como a exploração criminosa de recursos naturais, contrabando e narcotráfico, atraindo interesses políticos poderosos. “O paradoxo é que a criação de Parques exige mais, e não menos, controle governamental das zonas fronteiriças e apresenta questões importantes para a gestão ou controle de forças em prol de globalização nas regiões mal administradas de um mundo em desenvolvimento.”³⁹ No caso do *NCA*, a população Massai que vive dentro ou adjacente às fronteiras da *TFCAs*, ficou restrita ou extremamente limitada em práticas tradicionais de subsistência, devido as atividades do Parque. Sacrificam-se as tradições culturais

e meios de vida. Mesmo quando o Parque emprega os nativos, acabam sendo penalizados devido a falta de educação, encontrando trabalho como atendentes ou, pior ainda, servindo de diversão a turistas.⁴⁰

Sob diferente perspectiva, os grupos internacionais de conservação, embora reconheçam que as tribos possuem direito à terra e à sua utilização, descobrem que quando removem os padrões tradicionais de subsistência, possibilitando aos nativos a aquisição de tecnologia moderna, causam, muitas vezes, dano a essa mesma biodiversidade que administravam com o uso de métodos tradicionais de sobrevivência.⁴¹ Os conservacionistas como Richard Leakey e Christof Schenke da *Franfurt Zoological Society* estão de acordo. Para Leakey, se os povos indígenas da região, como os Massai no *NCA*, desejam melhorar a qualidade de vida – isso implica em desenvolvimento de terras tradicionais (agora parques) e acaba por destruir o Parque, [porque] “não se pode manter um parque nacional se habitações modernas, escolas e outros edifícios brotam por toda a parte.”⁴² O fato inescapável seria a realocação de povos indígenas para manter a integridade da zona de conservação. Embora os conservacionistas reconheçam que isso causará impacto no modo de vida dos habitantes, hesitam em desacelerar atividades de manutenção da biodiversidade como objetivo primordial das áreas de conservação, como o *ANC*. Schenke acredita que é possível proteger o modo de vida “. . . contanto que esse não entre em conflito com os objetivos conservacionistas . . . a fim de proteger a biodiversidade, é imperativo a manutenção de certas áreas do globo livres de impacto humano. Assim, em áreas protegidas, a conservação é a prioridade.”⁴³

É claro que a criação e o estabelecimento de Parques da Paz e *TFCAs* podem apoiar os três objetivos delineados no início deste artigo: a resolução de conflitos, a manutenção da biodiversidade e o desenvolvimento socio-econômico. Também ficou bem claro que certas facetas da globalização, como algumas *TFCAs* e Parques da Paz irão afetar e provavelmente prejudicar culturas africanas tradicionais seculares. O fato é que, às vezes, o estabelecimento

de *TFCAs* e Parques da Paz causa conflito, quando busca mitigá-lo.

O conceito de *TFCAs*, adotado globalmente, obteve o apoio de grande número de ONGs, empresas privadas e governos. No entanto, com todo o desenvolvimento das *TFCAs*, *PPs* e outras zonas de conservação, falta mandato claro apoiado por estudo sistemático e empírico que realmente incentive os fundamentos teóricos e os motivos expostos para o desenvolvimento e manutenção dessas áreas. [Os analistas] já tentaram medir sistematicamente o “efeito” ou “desempenho” de *TFCAs*. Anna Spenceley e Michael Schoon propõem que a organização dos Parques da Paz seja estruturada como um sistema socio-ecológico.⁴⁴ Dentro desse sistema, utilizando como exemplo o *GLTP*, sugerem o uso de recursos naturais transfronteiras em turismo ecológico como mecanismo para direcionar, não apenas a biodiversidade, mas muito mais importante, talvez, o efeito no desenvolvimento econômico da região. Em terminologia simples, o crescimento econômico local é o fator determinante de desempenho. O ponto de vista de Anne Hammill e Charles Besancon é diferente. Sugerem que devemos considerar essas áreas como meio de atenuação de conflito. Com respeito ao histórico de paz/conflito e sua conexão com as *TFCAs*, a sugestão dos autores é examinarmos a interação de tais contextos com a “habilidade” das mesmas em atuar “como árbitros de paz, mas, em regiões atualmente em meio a conflito ou aquelas que possuem histórico de conflito, podem inadvertidamente exacerbá-lo”.⁴⁵ Utilizando uma Avaliação de Paz e Impacto de Conflito [*Peace and Conflict Impact Assessment-PCIA*], desenvolvida sob várias formas por Kenneth Bush e Luc Reyhler o Sistema de Avaliação do Impacto de Conflito [*Conflict Impact Assessment System-CIAS*] para projetos de resolução de paz e conflito mais gerais, Hammill e Besancon predicam o uso desse dispositivo para analisar a *TFCa* dos Grandes Lagos, a fim de examinar as declarações otimistas de agências, governos e grupos, acerca do sucesso de *TFCAs* e *PPs*, através de um só enfoque *i.e.*, aquele que promove um “ambiente de paz e cooperação”.⁴⁶

Os autores, como Duffy, [opinam que] o estabelecimento de *TFCAs* é um paradoxo da globalização. Seu conceito, em si, é uma função da globalização. No entanto, como observamos, existem inferências para com essa gênese que são comprometidas por outras atividades, “igualmente apoiadas pela transformação mais ampla em direção à globalização”.⁴⁷ A criação de *TFCAs* também sugere a seguinte questão: Será que estaríamos dando origem à nova forma de Estado transfronteiriço, acumulando “camadas” administrativas regimentadas, expandindo o controle estatal sobre tal território, juntamente com os recursos e indivíduos que nele se encontram”?⁴⁸

Há muitos interessados desempenhando papéis principais no desenvolvimento e manutenção dessas zonas. O conceito em pauta, especificamente PPs, aparentemente existe intuitivamente baseado em raciocínio lógico, para fazer face aos impactos dramáticos e imediatos de determinado número de disparidades e condições do planeta no século XXI. Por exemplo, mudanças de clima, perda de biodiversidade e *habitat*, esgotamento de recursos naturais e disparidades socio-econômica-culturais, criando novos padrões de marginalização de povos indígenas e até mesmo novos grupos étnicos, normalmente marginalizados: exploradores ilegais de recursos naturais, narcotraficantes e até mesmo piratas. Os Parques também servem de núcleo para o estabelecimento ou restabelecimento de identidade nacional étnica ou cultural em regiões de pós-conflito, onde existem nações incipientes fracassadas em áreas em fase de desenvolvimento ao redor do globo, tais como muitos países recém-independentes. Para que essa noção de *TFCAs* recém implementada em muitas regiões do globo seja bem sucedida é necessário satisfazer esses três objetivos, atenuando, tanto quanto possível, o impacto de crises ambientais, os efeitos da globalização e os conflitos do século XXI. Também é necessário que todos os interessados participem metodicamente, não só na formulação de objetivos para o programa, como também no desenvolvimento e manutenção das áreas. O *AFRICOM* seria um participante fundamental nesse processo. Através de colaboração e par-

ceria com outros interessados, contribuiria de forma significativa à promoção de operações de estabilidade em muitos países e regiões africanas, providenciando financiamento, equipamento / tecnologia, experiência ambiental, além de educação e treinamento.

O AFRICOM e as TFCAs - Colaboração

Uma vez que grande número de interessados toma parte no estabelecimento de *TFCAs*, especificamente Parques da Paz, o sucesso depende da existência de parcerias colaborativas entre os interessados. Por conseguinte, as forças armadas nacionais e de policiamento podem e vêm proporcionando melhor segurança para manter a integridade do território, reduzindo a exploração ilegal de recursos naturais, inclusive fauna, minério e madeira. A colocação da Força de Defesa de Botsuana [*Botswana Defence Force*] em campo para combater o cruzamento ilegal de fronteiras e a exploração criminosa, demonstra o que é possível com zonas de conservação.⁴⁹

O firme desenvolvimento de parques nacionais e Parques da Paz internacionais é uma maneira de proporcionarmos modelos ambientais, paz estável e prosperidade econômica a muitos países africanos, adiando a degradação ambiental, a exploração ilegal e a melhoria de segurança ambiental e nacional.

O *Comando* adiciona sua contribuição ao programa cooperativo de segurança ambiental, em fase de desenvolvimento, juntamente com a participação de outros interessados. O *DoD*, através da *DUSDIE*, promove um programa de parceria ambiental bem sucedido, oferecendo assessoria, principalmente em planejamento e cumprimento de normas, com orçamento bastante modesto. Esses programas contínuos incluem grupos de estudo para o planejamento de atendimento a vazamento químico e programas como tecnologia e gestão de resíduos sólidos perigosos. A atenuação de degradação ambiental causada por conflitos presentes e passados e falta de programas sofisticados para o cumprimento de normas ambientais que minimizam a ação

humana é boa oportunidade para a utilização de recursos financeiros e humanos do *Comando*. No futuro, à medida que o comando expande o perfil operacional no continente, o cumprimento para com a legislação ambiental também será importante.

Além das iniciativas atuais, o *Comando*, em geral, e a Força Aérea dos EUA (*USAF*), em particular, entrariam em parcerias com os governos africanos e suas forças armadas para continuar a manter as zonas de conservação existentes e assistir no desenvolvimento de projetos, como *KAZA*, promovendo: a transferência de conhecimento ambiental e de boas práticas e treinamento para a manutenção de biodiversidade e a conservação de recursos naturais; o emprego de capacidade aérea, a fim de monitorar linhas de demarcação de território e fronteiras, a circulação de animais selvagens, atenuação da exploração ilegal de recursos naturais e terrorismo, identificação de degradação ambiental em zonas de conservação, transporte de recursos humanos e equipamento para a administração do Parque; e, o apoio ao desenvolvimento de competência em segurança, através de treinamento e equipamento.

A seguir, apresentamos possíveis recomendações elaboradas durante o simpósio AU/*AFRICOM* realizado de 31 de março a 2 de abril na Universidade da Aeronáutica situada na Base Aérea Maxwell. O grupo de estudos dedicado à segurança ambiental produziu uma série de competências e perspectivas acadêmicas. Essas recomendações abordam possíveis contribuições aos três objetivos gerais da *TFCA*, conforme descrito no início deste artigo.

Recomendações

1. “Providenciar educação, treinamento de segurança ambiental e cooperação regional para as forças armadas africanas.”

As Bases Continentais da Força Aérea nos Estados Unidos (*CONUS*) administram o meio ambiente e também superintendem as terras federais. É imperativo que as Bases mantenham interface com diversos órgãos regula-

dores e cumpram com as leis e regras ambientais. Requer-se também que consultem as Tribos Indígenas Americanas reconhecidas pelo Governo Federal e que afirmam existir vínculo histórico dentro do patrimônio ambiental das Bases. No entanto, além do cumprimento de leis, devem também entrar em parceria com as comunidades locais, grupos ambientais e de cidadãos interessados, organizações ambientais (como a *Nature Conservancy*), e ativistas, tais como os Defensores da Vida Selvagem [*Defenders of Wild Life*], para manter e conservar os recursos ambientais das Bases, proteger a vida selvagem, sustentar a biodiversidade e atenuar o impacto das operações para com o meio ambiente.

Esse processo de estabelecimento de parceria com interessados em meio-ambiente assistiria os africanos a desenvolver e manter as *TFCA*s e Parques da Paz. Na verdade, o conceito de Parques da Paz é um processo de apoio ao *ethos* da proteção ambiental necessário a todos os interessados em estabelecer parcerias em segurança ambiental. O resultado é uma base de conhecimento em experiência de gestão e perícia.

2. “Auxiliar as forças armadas e governos africanos a estabelecer segurança em Áreas de Conservação Transfronteiras (*TFCA*). Exemplo: a Força de Defesa de Botsuana.”

3. “Assistir na divulgação de dados relacionados à pirataria, exploração ilegal de recursos, tráfico, terrorismo e outras atividades ilícitas que ocorrem na área.”

As zonas de conservação que possuem mais de uma fronteira nacional exigem sólido programa para manter a segurança das nações fronteiriças. A segurança possui diversas facetas: a proteção de parques e nações contra o terrorismo; a proteção de moradores, funcionários e ecoturistas; a proteção de comunidades indígenas adjacentes às *TFCA*s. Esses parques também são essenciais à proteção de áreas de biodiversidade (inclusive a fauna) e recursos naturais críticos, como água e madeira. Uma área onde o pessoal da *USAF* prestaria

assistência seria em treinamento e para equipar as forças armadas, a fim de que possam garantir a segurança. Certas possíveis abordagens seriam monitoramento aéreo/ satélite, mapeamento *GPS*, treinamento de interdição, transporte e treinamento para conflitos. As forças armadas nacionais da Botsuana (Força de Defesa da Botsuana) seriam os parceiros lógicos para compartilhar a experiência, caso necessário.

Da mesma forma, a *USAF* ofereceria auxílio às forças de segurança de organizações como o Serviço de Parques Nacionais [*National Park Service*], o Serviço Florestal dos Estados Unidos [*United States Forest Service*] e o Gabinete de Gerenciamento de Terras [*Bureau of Land Management*], providenciando treinamento e equipagem. De fato, sua experiência seria também valiosa na manutenção de programa de segurança viável, como o da Força de Defesa de Botsuana.

4. “Compartilhar dados para identificar e manter áreas adequadas a TFCA.

5. “Facilitar os programas de TFCAs com o apoio de Administradores de Meio-Ambiente e Recursos Naturais do DoD.”

Como mencionado, o *DoD*, especificamente a *USAF*, possui programas sólidos de gestão ambiental em todas as instalações no *CONUS*. Tal programa conta com a participação de gestores de recursos naturais e culturais que mantêm programas de conservação ativos, destinados a proteger a biodiversidade (através do cumprimento de leis, tais como a *Lei de Espécies Ameaçadas [Endangered Species Act-ESA]* e a proteção de recursos culturais dentro dos limites da instalação. Esses programas contam com ambientalistas e especialistas experientes em desenvolvimento e implementação de programas de recursos, bem como na manutenção dos mesmos, *vis à vis* à evolução de exigências da missão e uso do solo. A manutenção de programas bem sucedidos requer o emprego de programas científicos pró-ativos, centrados na manutenção de biodiversidade, inclusive em *habitats* de animais selvagens.

Essa experiência em gerenciamento incluiria uma série de competências necessárias ao controle de espécies invasoras, manutenção de vida selvagem, através de proteção (bem como rejuvenescimento) e atenuação de efeitos devido a causas naturais (como incêndios e inundações) para com o meio ambiente e outros programas benéficos às *TFCAs*. Além do mais, tais programas forneceriam recursos para coleta, análise e modelos testados na prática, tais como a Parceria para Ar Intra-Doméstico Limpo / Iniciativa para Ar Limpo [*The Partnership for Clean Indoor Air / Clean Air Initiatives-PCIA/CAIs*] ou o modelo de sistemas ecológico-social para determinar o sucesso das *TFCAs*. Ademais, o processo para a declaração/avaliação de impacto ambiental [*Environment Impact Statement/Environment Impact Assessment-EIS/EIA*], utilizado por todas as agências federais e estatais, especificamente pela Força Aérea, também estaria engajado na localização de *TFCAs* e previsão de consequências de desenvolvimento, quer sejam intencionais ou não.

6. “Prestar assistência em programas de reabilitação ambiental, a fim de minimizar o impacto humano como remoção de minas, fazendo com que o ambiente volte à sustentabilidade uma vez mais.”

O *DoD* mantém programas mandatórios para fazer face aos efeitos do impacto humano sobre o meio ambiente, tais como a recuperação de locais *Super Fund* [programa do governo federal para localizar, investigar e limpar resíduos tóxicos abandonados em toda a nação, limpeza de locais de escape de químicos tóxicos, remoção de minas e de equipagem militar pesada, inclusive explosivos, de campos inativos de prova e tiro. Esses programas oferecem vasta experiência para confrontar o impacto humano ao meio ambiente. Essa perícia seria útil na abordagem do impacto humano em zonas de conservação em conflitos atuais e passados, recentes ou não, bem como outros usos do solo.

7. “Oferecer educação ou programas de treinamento interculturais a todos os interessados. Desenvolver medidas de avaliação para os programas, inclusive estudos etnográficos de curto e longo prazo para garantir que o desenvolvimento e manutenção de zonas de conservação sejam a solução eficaz e sensível à cultura de tribos nativas que vivem dentro e adjacente às zonas de conservação.”

O Centro de Línguas e Cultura da Força Aérea [Air Force Culture and Language Center-AFCLC] desenvolveu o conceito de inter-competência cultural (3C) para servir de base a programas de treinamento e Educação Militar Profissional [Professional Military Education-PME] que, no fundo, é a apresentação de cultura geral – disciplinas de cultura e perícia aplicadas, tais como comunicação intercultural, negociação e observação participativa. O 3C é importante à cultura local em interações interculturais e para aperfeiçoar as medidas tomadas em apoio ao desenvolvimento e à gestão.⁵⁰

Conclusão

As TFCA's e Parques da Paz são fenômenos globais de histórico relativamente recente para podermos julgar os resultados em todo o espectro de objetivos, inclusive a melhoria da biodiversidade, a sustentabilidade de recursos naturais, o aumento de independência econômica e política ou, pelo menos, certo aperfeiçoamento nesses campos para as populações indígenas e locais, maior cooperação através de fronteiras nacionais e outros benefícios diretos ou indiretos. Como vimos, existem várias TFCA's, assim como zonas de conservação intranacionais no continente. Levando em consideração seu número, bem como seu desenvolvimento, o apoio do Comando e especialmente da USAF, promoveria objetivos básicos para o estabelecimento de parcerias, fornecendo capacidade, o que resultaria em maior estabilidade para a África. □

Notas

1. Air University/AFRICOM Symposium Final; Relatório.

2. D. Henk, “The Environment, the US Military and Southern Africa,” *Parameters* 36, no.2 (2006):99.

3. *Ibid.*, p. 111.

4. D. Henk, *The Botswana Defense Force in the Struggle for an African Environment (Initiatives in Strategic Studies: Issues and Policies)* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

5. D. Henk, 2006, p. 109.

6. “United States Africa Command Mission Statement,” disponível em, <http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp> (acessado em 5 setembro, 2009).

7. A definição de segurança humana foi apresentada pela primeira vez na publicação da Nações Unidas de 1993 *Human Development Report*, seguida pela publicação da Comissão de Segurança Humana da ONU de 2003, *Protecting and Empowering People*.

8. *Ibid.*, p.1.

9. R. Ferreira and D. Henk, “‘Operationalizing’ Human Security in South Africa.” *Armed Forces and Society*, 20, no.10 (2008): 1.

10. “United States Africa Command Mission Statement,” disponível em, <http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp> (acessado em 5 setembro, 2009).

11. L. Brock. “Peace through Parks: the Environment on the Peace Research Agenda.” *Journal of Peace Research* 28 (1991): 407-423.

12. K. Conca e G. Dabelko, *Environmental Peacekeeping* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Press, 2002).

13. As muitas definições de áreas ou zonas “protegidas” que cruzaram certa fronteira formal ou política estão, na verdade, bem aliadas em conceito. Ver E. Hsiao, “Peace Parks: A Natural Alternative”, *University of Peace and Conflict Monitor* (2007), http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_article=456 (acessado em 16 junho, 2009).

14. T. Sandwich, C. Shine, L. Hamilton e D. Sheppard, *Transboundary Protected Area for Peace and Cooperation*. IUCN, 2001.

15. Southern African Development Community (SADC) *Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement*, 1999.

16. T. Weed, “Central America’s Peace Parks and Regional Conflict Resolution”, *International Environmental Affairs*, 1994.

17. A. Hammill and C. Besancon, “Measuring Peace Park Performance: Definitions and Experiences,” em S. Ali (ed), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

18. A noção de Hardin da *Tragedy of the Commons*, onde grande número de pessoas interessadas podem ter impacto negativo em ecologia compartilhada, se seus interesses pessoais sobrepujam o gerenciamento compartilhado e as tentativas de sustentabilidade.

19. S. H. Ali, "Introduction" em S. Ali (ed) *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

20. D. Timothy, "Cross-border Partnership in tourism resource management: International Parks along the US-Canada Border." *Journal of Sustainable Tourism* 7 (1999):182-205.

21. J.T. McCabe, S. Perkin, and C. Schofield, "Can conservation and development be coupled among pastoral people? An examination of the Maasai of the Ngorongoro Conservation Unit, Tanzania." *Human Organization* 51, no. 4 (1992): 353-366.

22. Ver o site da NRT, que faz parte da Wildlife Direct, <http://northernrangelands.wildlifedirect.org/> e também o documentário, *Milking the Rhino*, <http://milkingtherhino.org/film.php> para maiores detalhes re. a NRT.

23. M. Ramutsindela, "Scaling Peace and Peacemakers in Transboundary Parks: Understanding Glocalization." Ali, S. 2007. "Introduction: A Natural Connection between Ecology and Peace". Em S. Ali (ed), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

24. E. Hsiao, p. 1 (2007), http://www.monitor.upeace.org/archive.cfm?id_articles=456 (acessado em 9 setembro, 2009).

25. Ibid, p.1.

26. T.S. Sandwith, C. Sine, L.S. Hamilton e D.A. Sheppard. "Transboundary protected areas for peace and cooperation." (IUCN, Gland, Switzerland e Cambridge, U.K, 2001), Disponível em www.wcpa.iucn.org (acessado em 9 setembro, 2009).

27. S. Ali, "Introduction: "A Natural Connection between Ecology and Peace?", em S. Ali (ed)), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

28. F. Almdirawi and M. Faraj, "Establishing a Transboundary Peace Park in the Demilitarized Zone (DMZ) on the Kuwait/Iraq Borders." *Parks*. 14, no.1 (2004):48-55.

29. H. Healy, Hall, "Korean Demilitarized Zone: Peace and Nature Park." *International Journal on World Peace*, XXIV, 4 (2007): 61-83 e K. Kim, "Preserving Korea's Demilitarized Corridor for Conservation," em S. Ali (ed)), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

30. N. Kemkar, "Environmental Peacemaking: Ending Conflict Between India and Pakistan on the Siachen Glacier through the Creation of a Transboundary Peace Park." *Stanford Environmental Law Journal* 25 (2005): 1-56.

31. Ibid, p.23.

32. M. Stevens, Iraq and Iran in Ecological Perspectives: The Mesopotamia Marshes and the Hawizeh-Azim Peace Park, em S. Ali (ed), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

33. S. Fuller, "Linking Afghanistan with its Neighbors through Peace Parks: Challenges and Prospects," em S. Ali (ed), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

34. L. Brock, "Peace through Parks: the Environment on the Peace Research Agenda." *Journal of Peace Research* 28: 407-423, 1991.

35. D. Henk, D. "Human and Environmental Security in Southern Africa: The Kavango-Zambezi (KAZA) Trans-frontier Conservation Area Project," 2009.

36. A.D. Drume-Yaye, B. Daounda e J. Koudehoukpo Biao, 2007. "The 'W' International Peace Park" em S. Ali (ed), *Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution* (Cambridge MA: MIT Press, 2007).

37. Brock, 1991.

38. R. Duffy, "Peace Parks: The Paradox of Globalization." *Geopolitics* 6, no.2 (2001):1.

39. Ibid, p. 1.

40. J.T. McCabe, S. Perkin e C. Schofield, "Can conservation and development be coupled among pastoral people? An examination of the Maasai of the Ngorongoro Conservation Unit, Tanzania." *Human Organization* 51, no. 4 (1992): 353-366.

41. Ali, S. 2007, p. 15. Ver também Schwartzman et al. 2000. "Rethinking tropical conservation: Peril in Parks." *Conservation Biology* 14, no. 5 (2000): 1351-57 and K. Redford e S.E. Sanderson, 2000, "Extracting humans from Nature." *Conservation Biology* 14, no. 5 (2000):1362-64 para pontos de vista opostos re. à divisão humana/natureza.

42. "Geographical Dossier: Land rights and wrongs", 2003. www.geographical.co.uk (acessado em 7 setembro, 2009).

43. Ibid., 34.

44. Anna Spenceley and Michael Schoon, "Peace Parks as Social Ecological Systems: Testing Environmental Resilience in Southern Africa," in Ali, ed., *Peace Parks*, 83-104.

45. Hammill and Besancon, "Measuring Peace Park Performance," 25.

46. Ibid., 38. See also Kenneth Bush, A Measure of Peace: Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) of Development Projects in Conflict Zones, Working Paper no. 1, the Peacebuilding and Reconstruction Program Initiative and the Evaluation Unit (Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 1998); and Luc Reyhler, The Conflict Impact Assessment System (CIAS): A Method for Designing and Evaluating Develo-

ment Policies and Projects (Ebenhausen, Germany: Conflict Prevention Network, 1999).

47. Duffy, "Peace Parks," 22.

48. Ibid.

49. Henk, Botswana Defense Force.

50. Para as sete recomendações aqui apresentadas, ver Burgess, Air Force Symposium 2009, 9.



O Dr. Sands é o Titular da Cátedra de Cultura do Centro de Línguas e Cultura da Força Aérea – Universidade da Aeronáutica e Titular da Cátedra do Departamento de Competência Inter-Cultural (3C) e Catedrático Assistente de Antropologia para o Centro de Cultura e Idiomas da Força Aérea e Universidade da Aeronáutica na Base Aérea Maxwell, Alabama. A fim de providenciar recursos para os diferentes currículos, ideou e deu início ao Projeto de Estudos Culturais, uma tentativa etnográfica informada para captar narrativas de experiências que fazem parte da carreira de todos os militares da Força Aérea, refletindo a necessidade e importância da educação e treinamento cultural. O Dr. Sands lecionou em todos os campos de antropologia em faculdades e universidades no sul da Califórnia e Nevada por mais de uma década. Além disso, desempenhou as funções de arqueólogo e gestor de recursos culturais para o Departamento de Serviços Florestais dos Estados Unidos e para o Departamento de Defesa. Também é perito de nota em esportes e cultura, e etnografia. Publicou cinco livros sobre o assunto. Seu trabalho mais recente tem a ver com a perspectiva das origens de corrida a pé e religião e uma perspectiva biocultural de esportes e movimento humano, inclusive a paleoecologia da corrida e evolução humana. Edita e contribui agora para um volume a respeito do tema que será publicado em 2010.

Carta ao AFRICOM No. 4

Os Recursos Sustentáveis e a Segurança no Contexto do Comando: as Oportunidades que Existem tanto para Conflito como para Cooperação

CAPT. ERIC L. STILWELL, USN
LINDA DENNARD, PHD

O CONTINENTE AFRICANO possui, em média, grande população. A base econômica é a agricultura de subsistência. A migração forçada ocorre, devido a ciclos naturais. Os recursos renováveis, como o solo e a água são essenciais ao meio de vida e à energia econômica criativa dos [diferentes] povos. Os recursos não-renováveis, como minerais, metais e certos combustíveis fósseis existem em abundância, proporcionando influência econômica e diretrizes às nações, bem como oportunidades para a região, quando utilizados de forma legítima e apropriada. A migração transnacional de pessoas ou animais e a rivalidade acerca de minérios criam detritos, físicos e políticos, colocando em risco a segurança da região. Para que os membros do AFRICOM operem de forma eficaz com outros elementos do governo norte-americano, as forças de segurança multinacional e organizações regionais de segurança devem conhecer bem os diferentes ambientes inseparáveis, i.e., o natural, o cultural e o político. Uma percepção holística oferece ao *Comando* diversas oportunidades conjuntas e de coalizão para estabelecer a capacitação naquele continente.

Atualmente, muitos acordos eficazes e instituições associadas, relacionados à gestão de recursos sustentáveis, foram colocados em vigor pelos habitantes, ou encontram-se em fase de desenvolvimento em toda a África. As nações, grupos étnicos e organizações não-governamentais [ONGs] regionais empenham-

se em estabelecer relações transnacionais ativas que monitorem, controlem e preservem os interesses dos países africanos e os recursos naturais comuns, tais como Áreas de Conservação Transfronteiras [*Transfrontier Conservation Areas-TFCA*]. Já que a exploração de recursos ou é benéfica a todos ou fomenta conflitos rebeldes entre nações ou com outros participantes independentes, o AFRICOM deve contribuir para com os sistemas já existentes, dispensando energia criativa para novos acordos de cooperação, através de sua ampla e singular estrutura.

Especificamente, a 17ª Força Aérea dos E.U.A. seria útil ao *Comando* como canal condutor, fazendo valer todas as possibilidades ciberaerospaciais para que se mesquem, em colaboração com outros elementos do governo, através de diretrizes e estratégias para promover o intercâmbio de conhecimentos, o fluxo de dados e o engajamento militar intercultural, em prol de ambiente de recursos sustentáveis.

A Segurança dos Recursos Sustentáveis e A Missão da Força Aérea no AFRICOM

Embora não seja imediatamente aparente como a missão da 17ª Força Aérea se encaixaria aos objetivos do *Comando* ou até mesmo como a exploração desse novo panorama de segurança ambiental seria benéfico aos inte-

resses dos Estados Unidos como antes definido, existem bons motivos para diálogo, dada a realidade da África e do mundo no século XXI. A posição do *AFRICOM* como organização dentro do Departamento de Defesa Norte-Americano [*Department of Defense-DoD*] e a relação de comando única para com o Departamento de Estado [*Department of State-DoS*] seria útil em capacitar os africanos para que possam manter ambientes naturais e políticos pacíficos e sustentáveis dentro das missões centrais do componente da 17ª Força Aérea.

As tentativas dentro de cada uma das missões principais da F.A. dos E.U.A. – ar, espaço e ciberespaço – assistiriam as nações africanas em elaborar e monitorar acordos, atenuar e prevenir conflitos armados ou não, devido a recursos. Ademais, a 17ª Força Aérea implementaria esses empreendimentos de tal forma a aperfeiçoar a capacitação dos africanos em criar um futuro sustentável.

Para compreender o potencial da 17ª Força Aérea em fazer com que os habitantes protejam os recursos e o relacionamento pacífico para com eles, seria útil distinguir, já de início, entre a ideia normal de “segurança sustentada” e o conceito de “sustentabilidade” ambiental. São grandes as diferenças entre o uso convencional militar da palavra *sustentada* e o termo *sustentabilidade* em contexto de utilização sábia e apropriada de recursos ao longo do tempo, aquela que também apoia relações sociais estáveis. Em última análise, a sustentabilidade também se refere à capacidade de indivíduos, não apenas em sobreviver, mas também em administrar problemas e recursos, reconhecendo e apoiando práticas de gerenciamento e regimes sustentáveis que assegurem a viabilidade de recursos e relações pacíficas e positivas a longo prazo. Tudo isso resulta em estabilidade socio-econômica.

Por exemplo, em contexto militar, *sustentada* geralmente refere-se à manutenção da logística militar, ao suprimento, unificação de tentativas e operações militares a longo prazo.¹ No que se refere ao *AFRICOM*, o apoio à força é importante para que possa completar a missão. Porém, essa deve ser vista sob termos administrativos e enfoque original. Assim, também devemos considerar as nuances da

palavra *estabilidade*. Em termos militares, refere-se à nação equilibrada.² Geralmente é o ponto de partida utilizado pelas autoridades competentes como medida para a retirada de tropas, redução de empreendimentos de manutenção da paz, mudança de estratégia ou início de preparativos para a fase seguinte.³ Mas, não quer dizer o mesmo que sustentabilidade. Por exemplo, a fórmula de intervenção tradicional exige primeiro a manutenção de presença contínua de forças militares. Em seguida, a redução de tais forças e, ao mesmo tempo, o treinamento de forças armadas locais para manter o *status quo* de poder equitativo e oposto durante conflitos. No entanto, muitas vezes esse cenário não resulta em *condições* sócio-políticas e ambientais para a segurança sustentável a longo prazo. Em consequência, essas condições não protegem, necessariamente, os interesses nacionais dos Estados Unidos por extenso período de tempo.

Essa visão tradicional de estabilidade ocorre, devido a existência de conflito e não em cenários mais idealistas. Portanto, os africanos, como indivíduos, raramente estabelecem redes de relacionamento, conhecimento e acordo que criam e mantêm um ambiente pacífico “normal” durante várias gerações. Ao contrário, recebem treinamento padrão para manter apenas certo equilíbrio militar dentro dos parâmetros de conflito específico. Essa estratégia não aborda as condições subjacentes do mesmo (neste caso, a sustentabilidade de recursos) nem tenta criar condições alternativas para estabilizar a população com o passar do tempo, suplantando uma paz turbulenta com perspectivas positivas. Como já mencionado, o conceito de sustentabilidade sugere a capacidade de visualizar além do conflito em si, percebendo condições que permitam reduzir o potencial de violência e o rompimento de relações econômicas e sociais, possibilitando uma verdadeira estabilidade.

Na verdade, uma das funções principais da missão, a doutrina da Força Aérea e documentos relacionados à aquisição de forças futuras, abordam a necessidade de desenvolvermos maior capacidade em estabelecer parcerias durante guerras irregulares.⁴ Essas mudanças indicam maior ênfase em engaja-

mento e visão de segurança, estabilidade e finalmente, estratégia de segurança sustentável a longo prazo. O enfoque interagencial único do AFRICOM e o novo objetivo de engajamento da 17ª Força Aérea irão longe para fazer com que as operações militares de estabilidade atuais partam para uma estratégia integrada de “governo total” [agências governamentais operando de forma integrada, indo além das esferas de responsabilidade] o que reduzirá e evitará conflito pelos recursos, levando à segurança sustentável.

Talvez esse conceito mais amplo de segurança sustentável pareça pouco plausível em âmbito militar. Talvez a percepção seja de que causaria um tipo de “Supuração de Missão” [“*Mission Creep*” que é a expansão de projeto ou missão além dos objetivos iniciais. É indesejável, devido a possibilidade de que sucessos levem a maiores empreendimentos, somente parando quando ocorrer um fracasso final, muitas vezes catastrófico] em áreas que, por direito, pertencem a processo interagencial [entre a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e ONGs]. No entanto, já passou aquele tempo em que agências governamentais atuavam individualmente, sem se preocupar com a totalidade de relações da qual fazem parte. Nesse sentido, a estrutura única do *Comando* mesclaria, de forma eficaz, a estratégia militar nacional à estratégia de segurança nacional, pronta a ser colocada em ação, através da abordagem de “governo total”, engajando diferentes formas de poder nacional, como a diplomática, informativa, militar, econômica, cultural (*DIME-C*) e, gostaríamos de acrescentar – ambiental. O AFRICOM incorporaria operações militares de “estabilidade” que gerenciam o tênue equilíbrio de forças idênticas e opostas em visão de segurança sustentável de maior alcance, mais centrada no ser humano, simbiótica e colaborativa, não apenas à metodologia de *governo total*, a fim de estabelecer um futuro auto-sustentável.⁵ O que queremos dizer é que prevenir a guerra é tão importante quanto ganhá-la.⁶

A Sustentabilidade e a Segurança de Recursos Naturais

A segurança é ameaçada pela mudança de população, migrações humanas, globalização de economias ou diretrizes, fatores externos e acesso a recursos e energia. A existência e o resultado dessas ameaças são influenciados pela degradação de recursos, renováveis ou não. Dependendo de como essas condições são manejadas, nacional e internacionalmente, os recursos é que decidem a favor de conflito ou cooperação.

A ampla definição de recursos aqui usada reflete a complexidade do continente africano e a presença e importância de aspectos ambientais múltiplos em relações cotidianas com a população. A definição inclui os recursos de energia hidrelétrica e de combustíveis para satisfazer demandas globais e locais; as camadas geológicas com recursos que possuem minerais incalculáveis para a qualidade de vida atual; e, de maior importância, os recursos piscatórios e terra arável, que são renováveis. A água potável, recurso definitivo e fonte da própria vida, é aqui utilizada para ilustrar os problemas e o potencial de segurança ambiental no Continente.

A Agricultura de Subsistência e o Conflito Pertinentes a Recursos e Cooperação

Os exemplos recentes de conflito pertinentes a recursos e cooperação em toda a extensão geográfica e histórica da África ilustram o potencial de nova abordagem de segurança sustentável implícita na missão do AFRICOM, relacionada à capacitação e engajamento dos cidadãos africanos, através do sistema de “*governo total*”.

No delta do Níger, por exemplo, o petróleo toma o centro do palco e geralmente alimenta o conflito, criando ou exasperando disparidades econômicas causadas pela destruição ambiental de terras aráveis e locais de pesca e deslocamento de populações. A República

Democrática do Congo [RDC] exemplifica como diretrizes governamentais relacionadas a recursos renováveis, ilimitados e limpos como a água do Rio Congo, causam conflito, forçando o deslocamento de populações para a construção de novas usinas hidrelétricas. Além disso, aquele país abriga alguns dos mais ricos depósitos geológicos de minerais em alta demanda pela presente tecnologia. Esse conflito acerca de recursos minerais retarda o processo de paz após a longa e sangrenta guerra civil na porção oriental do país. As milícias locais e estrangeiras continuam a batalhar pelo controle de minas e depósitos de minérios, a fim de apoiar ações bélicas contra a população e o meio ambiente.

O resultado final é que cada um desses conflitos sobre minérios ou energia destrói ou limita acesso a recursos importantes de terra arável e locais pesqueiros que produzem comestíveis e água potável para o sustento.⁷ A água é tão, ou ainda mais, importante do que o minério e o petróleo, porque é a base, não só da vida, mas também da cultura e padrões estabelecidos de relacionamento e meios que crescem às margens das extensões hidrográficas.

Por exemplo, a maioria dos africanos depende de agricultura de subsistência que, predominantemente, sustenta o indivíduo, família ou clã por meio de dieta simples, proveniente do solo ou pesca (Fig. 1). Por definição, a agricultura de subsistência significa a produção mínima de alimentos necessários à sobrevivência.* Porém, a agricultura de subsistência é apenas um extremo do possível espectro de dependência para com o meio ambiente. Existe uma série de capacidades produtivas, de subsistência à produção de matéria-prima em excesso, apropriadas à comercialização ou permuta. Mas, para a maioria dos africanos, a agricultura é mera questão de sobrevivência. Os conflitos acerca de recursos causam efeitos que vão mais além da discórdia em si, resultando em degradação dos mesmos e limitando acesso à terra arável ou *habitats* pesqueiros. Por conseguinte, a necessidade

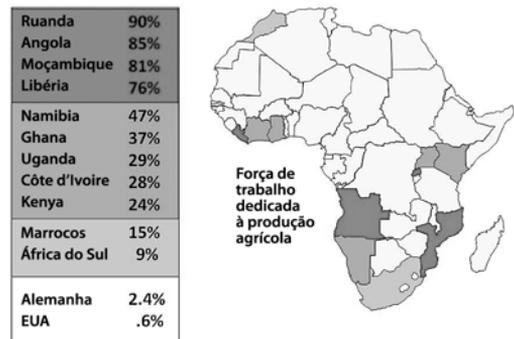


Figura 1. Agricultura de Subsistência, Dados da CIA [Central Intelligence Agency] World Fact Book

de sobrevivência causa novos conflitos ou, como muitas vezes acontece, deixa populações famintas e deslocadas, vulneráveis à opressão e manipulação.

Em sua maioria, as fazendas tradicionais, comerciais ou pertencentes à famílias – não as de subsistência – geram produtos básicos ou uma série de mercadorias, além do necessário para o sustento. Os produtos ou recursos renováveis gerados pelo agricultor são permutados por outros produtos ou vendidos por moeda sonante, proporcionando, assim, uma renda monetária ao agricultor e economia diversificada à região. Embora a agricultura de subsistência seja cada vez mais difícil de manter, devido ao desgaste de terras aráveis, a matéria-prima agrícola ainda continua a ter a possibilidade de estabilizar as populações e relacionamentos. Contudo, depende de diretrizes estabelecidas e práticas de preservação e uso sustentável de recursos comuns.

Uma série de condições mantém a população dependente em agricultura de subsistência e migração forçada, devido a degradação ambiental natural, a diretrizes governamentais miópicas ou ação militar que reduz a produção. No entanto, o resultado é o mesmo – um ambiente de segurança marginal para a subsistência sustentável. A degradação ambiental e de recursos diminui o período de tempo para o planejamento, armazenagem e intercâmbio de produtos gerados pela população. As diretrizes mediócras também impe-

*Merriam-Webster Online, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/subsistence>, 10 de agosto de 2009

dem a posse de terra arável ou acesso à água, necessária à produção. Em muitos casos, as diretrizes públicas incentivam grandes operações de extração de recursos, quer sejam governamentais ou comerciais, que danificam impunemente o ambiente periférico, reduzindo ainda mais a terra arável e fontes pesqueiras. Um ambiente de segurança indefinido contribui à dependência ou agricultura de subsistência, permitindo ou criando áreas fora da lei, onde milícias e mesmo forças policiais e de segurança legítimas do governo, confiscam e danificam a colheita ou limitam acesso à terra e água.

Naturalmente, nem toda agricultura de subsistência é o resultado de diretrizes e desordem humana. O clima também contribui a esse problema agrário, devido a falta de acesso a, ou a incapacidade de interpretar dados meteorológicos comumente disponíveis. Certamente o *Comando* e a 17ª Força Aérea assistiriam os habitantes a solucionar essas últimas questões com dados de colheita e distribuição, juntamente com o treinamento necessário para interpretar dados geológicos e meteorológicos disponíveis. O *Comando*, juntamente com o *DoS*, que é seu comando ativo acompanhante, também podem reduzir o conflito referente a recursos, através de apoio à boa administração e às diretrizes de extração de recursos, através de educação, treinamento e disseminação de dados que apoiam práticas de recursos sustentáveis.

A Natureza Complexa do Conflito Pertinente a Recursos: Água e Petróleo

Há vários casos de conflito na África relacionados à água. Por exemplo, a região do Delta do Níger é campo de uma das maiores batalhas por recursos energéticos no continente. Enquanto o Sudão, Darfur e o conflito referente ao petróleo em Angola geram maior notoriedade o que, pelo que tudo indica, continuará, a Nigéria exemplifica a complexidade e a natureza inter-relacionada dos conflitos referentes a recursos.

Os conflitos acerca de recursos de combustíveis fósseis dominam as notícias na Nigéria os quais, vale a pena reiterar, causam efeitos colaterais. As ONGs acompanham de perto os danos e causas do conflito petrolífero.⁸ Algumas citam as empresas multinacionais como os malfeitores, outras o governo e, ainda outras, as forças armadas nacionais como *casus belli* de todo conflito na Nigéria.⁹ A luta pelos recursos “à la Nigéria” exemplifica como são complexos os resultados de conflito, quando ocorre destruição em massa de vida humana e do meio-ambiente, bem como mau governo, falta de profissionalismo militar e o transbordo de uma série de outras dissensões que contribui, inflama, perpetua e escala os mesmos. A nação que se beneficia do apoio que dedica à empresas multinacionais e suas práticas insustentáveis permite a injustiça proveniente da degeneração ambiental.¹⁰

O *AFRICOM*, ao centrar-se em sustentabilidade de recursos como o problema, sem alinhar-se a um ou outro lado do conflito, muito contribuiria para trazer o enfoque à melhoria das condições que causam muitas das dissensões, que nunca são puramente acerca de recursos, mas que estão também vinculadas às relações sócio-políticas subjacentes.

Em última análise, o dano causado em nome do petróleo e extração de minérios e a luta que os acompanham, afetam negativamente a capacidade dos habitantes em cultivar a terra, pescar ou prover subsistência básica à família. Isso escala o conflito, que inicia com a competição pelo produto econômico, como o petróleo e passa a ser a respeito da criação de produtos para o sustento, como terras aráveis e recursos hidrográficos, ricos em pesca. Segundo a Anistia Internacional, o conflito petrolífero no Delta do Níger prejudicou a plantação de inhame, mandioca, cacau, abóbora e frutas diversas, indo além da esfera de mera subsistência. A pesca, rios no interior e leitões de marisco, locais de desova e outros sistemas hidrográficos com recursos piscatórios também foram destruídos ou danificados ao ponto de perderem a utilidade.¹¹ A Anistia Internacional também alega que a *Carta Africana [dos Direitos Humanos e dos Povos]* e o Direito Internacional obrigam os paí-

ses signatários a perseguir ações que protejam e melhorem as fontes alimentícias.

O *Comando* deve considerar não só o conflito pelo petróleo na Nigéria, mas também ver o “outro lado” da moeda como ponto de partida para capacitar a população a administrar de forma mais sustentável. O empreendimento para estabelecer, monitorar e manter os acordos regionais e o Direito Internacional que protegem as fontes de sustento irão, no mínimo, proteger a agricultura de subsistência e possivelmente resultarão em produção extra de alimentos, impulsionando o intercâmbio comercial para a segurança sustentável da região. A RDC também possui muitos recursos minerais não-renováveis que inflamam o conflito e incentivam o estabelecimento de códigos e regras de mineração para as multinacionais que apoiam grupos rebeldes, a fim de manipular as concessões de minério.¹²

Mais do que o Petróleo: O Rio Congo

O Rio Congo, que transcorre por 4.667 quilômetros, drenando, aproximadamente, 3,4 milhões de quilômetros quadrados da África Central, está diretamente ligado ao conflito acerca de concessões de minérios na RDC. Desde Kinshasa, a capital, o Rio desce 280 metros, rumo ao Oceano Atlântico, que se encontra cerca de 350 quilômetros à jusante.¹³ O conflito nesse caso não tem a ver com a água potável, pois existe em abundância, mas sim com a energia hidrelétrica situada perto da foz, utilizada principalmente em extração de minérios na porção leste e fornecimento de energia a determinados setores da população ao oeste.

A energia gerada pelo Congo no Complexo da Barragem do Inga, a sudoeste de Kinshasa, embora mal conservada e regulada é recurso renovável e sustentável e relativamente benéfico ao meio ambiente. A energia elétrica disponível e necessária às minas de extração de minérios não renováveis na parte leste da RDC provém especialmente desse Complexo, que consiste de duas barragens e múltiplas

turbinas para geração de energia. A maioria das turbinas dessas barragens fica inoperante a qualquer momento, devido a inadequada manutenção preventiva, infraestrutura, falta de verba, mau treinamento ou inércia governamental. A rede elétrica estende-se desse degradado complexo hidrelétrico para abastecer a indústria nacional de mineração que abrange um país com tamanho que corresponde à metade da área dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, apenas 6% da população do país (pessoas que vivem em Kinshasa) possui acesso à energia elétrica.

Para complicar a situação, o Conselho Mundial de Energia está propondo uma terceira barragem para aumentar a produção de energia da Barragem do Inga a 39 bilhões de quilowatts, inclusive extensos sistemas de distribuição ao norte, que vão até a Europa.¹⁴ A proposta em si já ameaçou milhares de nativos. Em 2006, quase 8.000 pessoas receberam ordem de despejo, abrindo caminho a antecipada expansão de capacidade elétrica. Sem recursos e nem mesmo oferta de remuneração, essas pessoas permaneceram no local em ato de desobediência civil. Ironicamente, devido a administração inadequada e regras de lei inconsistentes, essa população está, pelo menos até agora, a salvo. No entanto, a ameaça de deslocamento involuntário e a migração continuam, gerando a necessidade da agricultura de subsistência.

A má gestão e diretrizes inadequadas, juntamente com a demanda por recursos na porção oriental da RDC demonstram, em especial, a falta de visão futura. Por exemplo, quando vemos o Congo como simples conveniência durante conflito, perdemos a oportunidade de promover próspera artéria de comércio e cooperação, semeando e até mesmo nutrindo a degradação ambiental e gerando a instabilidade social. Além disso, essas diretrizes e práticas governamentais imperfeitas criam um efeito dominó de degradação ambiental e utilização indevida, colocando ainda maior pressão nos agricultores que já enfrentam dificuldades. A energia hidrelétrica necessária às grandes indústrias de extração governamentais e comerciais deixa pouco para o preparo de alimentos, aquecimento e ou-

tros usos. O resultado foi que os agricultores voltaram, uma vez mais, à manufatura de carvão, a fim de gerar divisas para comprar alimentos, cultivados agora com menor frequência na região.¹⁵

Água: Um Motivo para Cooperar

Finalmente, a água. Sem dúvida, o recurso vital mais importante, intimamente interligado aos hábitos diários e padrões de interação para famílias e comunidades. Também é recurso comum que fomenta o diálogo necessário ao estabelecimento de relações positivas e capacitação administrativa. Assim, a terra arável, a pesca e água, no mínimo, são tanto fonte de acordo, cooperação e pacto, como de discórdia. Em parte, isso sugere que quando o *AFRICOM* procurar “corrigir” problemas no panorama sócio-político africano, deve também ver o que já funciona bem, como ponto de partida, a fim de conseguir a participação dos habitantes.

Enquanto muitos acreditam que a próxima grande batalha será pela água e não pelo petróleo, o fato é que se gera maior cooperação do que conflito através de competição pela água e sua resolução. Normalmente, os conflitos referentes a água mais notórios, ocorrem dentro das fronteiras de país que possui vários usuários.

No entanto, solucionam-se os conflitos de águas transnacionais com menos violência, com o estabelecimento de relacionamentos de longa duração, tornando possível futuros acordos entre os parceiros. Segundo estudo mundial de eventos relacionados à água nos últimos cinquenta anos, mais de 70% foram atos de cooperação.¹⁶

A África já está cooperando internacionalmente a esse respeito. Em importante exemplo, a Namíbia, Angola e Botsuana uniram-se para proteger as águas do Delta do Okavango e periferia, a fim de proporcionar meio de vida sustentável às populações, através da Comissão Permanente das Águas da Bacia do Rio Okavango [*Permanent Okavango River Basin Water Commission-OKACOM*]. Embora seja

esse um acordo tripartite, foi baseado em acordos ambientais regionais e internacionais.

Para Angola, o *OKACOM* faz com que aquele país seja responsável pela proteção da fonte primária de água limpa para a bacia de captação de água do Okavango (fig. 2). O sudeste da Angola conta com chuva em abundância, proveniente da região norte equatorial, suprimindo centenas de tributários que percorrem em direção sul ao Rio Okavango e leste, rumo ao Delta do Okavango.¹⁷ Geograficamente, Angola supre a maior quantidade de água para o delta. O clima árido da Namíbia pouco contribui. Antes da *OKACOM*, a Namíbia construía aquedutos e redes subterrâneas de coleta e distribuição de água para retirar do rio o abastecimento de água potável para a população em constante crescimento. Através da *OKACOM* e outros acordos, aquele país compromete-se a limitar o uso de água do rio Okavango.

Devido ao acordo, a Botsuana possui o direito de usar os recursos oferecidos pelo Delta do Okavango. O maior delta interior do mundo, o Okavango e a biodiversidade que o

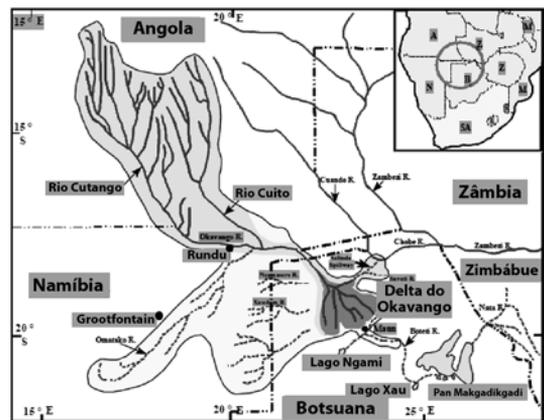


Figura 2. A Área de Coleta da Bacia do Okavango. (Melba Crawford, Amy Neuenschwander e Susan Ringrose, “Investigations in the Okavango Delta Using EO-1 Data”, in *Goddard Space Flight Center, Earth Observing-1: Preliminary Technology and Science Validation Report*, 2. http://eol.gsfc.nasa.gov/new/validationReport/Technology/Documents/Tech.Val.Report/Science_Summary_Crawford.pdf.)

acompanha são responsáveis por grande parcela da economia de Botsuana. Esse país chamou a atenção da comunidade internacional ao Delta do Okavango, ao reconhecer seu vasto valor econômico em biodiversidade e turismo. Para Botsuana, a proteção da fonte de água de Angola e as garantias de autopolicimento de utilização do rio pela Namíbia, mantêm em equilíbrio o futuro e a economia de Botsuana, de interesse vital à soberania da nação. Para cada país autodisciplinado, a OKACOM representa a cooperação no uso do recurso natural mais importante à segurança humana. O risco à segurança nacional de Botsuana, depende da boa vontade de Angola e Namíbia em cumprir com o OKACOM, através do aumento da capacidade desses países em proteger o acordo e a participação mútua contínua em diálogo cívico – já iniciada com o OKACOM – e também pelo intercâmbio de dados e oportunidades para difundir os efeitos positivos desse acordo.

Nesse sentido, o *Acordo* oferece possível estrutura em como outras regiões podem ser administradas de forma a produzir meio de vida sustentável aqueles que compartilhem a água como recurso, reduzindo assim, futuras condições de conflito e instabilidade. Esses tipos de acordos pré-existentis seriam critério positivo para qualquer empreendimento do AFRICOM em manter a segurança ambiental na região. Vale reiterar que as relações emergentes já existentes, relacionadas ao acordo, são mais importantes do que qualquer possível conflito, porque formam uma plataforma produtiva ao contínuo desenvolvimento de relações positivas e o intercâmbio de recursos no futuro. Talvez seja de especial importância para o AFRICOM prestar atenção a essas ocorrências regionais e, à medida que surgem oportunidades, a pedido dos parceiros, assistir em manter e fomentar esses primeiros passos em prevenção de guerra.

Ademais, os atritos que existem na coleta, mineração ou distribuição de recursos também oferecem oportunidades de cooperação e estabilidade, através de diretrizes internas de governo nacional estável, acordos transnacionais entre países como os empreendimentos notáveis da Fundação dos Parques da Paz

ou ainda, acordos transinternacionais como o Processo de Kimberley, que regula a venda de diamantes de sangue.¹⁸

Recomendações

Ao reconhecer que as Forças Armadas seriam vistas como exemplo e que a água e outros recursos naturais são canais vitais aos africanos, surgirão acordos de estabilização e pontos de diálogo de fontes complexas em significado e relacionamento. Assim, fazemos as seguintes recomendações ao AFRICOM e à 17ª Força:

Desenvolver a capacitação entre os que treinam e interação com os africanos, reconhecendo que a missão do Comando reflete grande mudança do modelo convencional referente ao engajamento de indivíduos.

Assim, sugerimos que o treinamento de capacitação para os militares seja levado a sério como componente da operação. Seus elementos incluem:

1. Aprender a prestar atenção e a engajar os africanos, não só acerca do que desejam, mas também a respeito do que sabem.
2. Aprender a reconhecer o potencial, não só em recursos locais, mas também como solucionam problemas; aprender como trazer à tona o conhecimento regional acerca de recursos, perdido ou marginalizado pela colonização, conflito ou deslocamento, desenvolvendo, assim, abordagem pragmática e não apenas burocrática para a resolução de problemas.
3. Reconhecer como uma só ação possui efeitos múltiplos. A capacitação de habilidades nem sempre necessita de programa, mas sim de um indivíduo ciente da oportunidade de ensinar, engajar e dar o exemplo para aperfeiçoar a capacidade auto-administrativa em outros.

4. Reconhecer e valorizar o contexto cultural e histórico dentro do qual existem os recursos e relações socio-políticas.
5. Desenvolver abordagem pragmática para engajar as possibilidades e limitações dos sistemas jurídicos duplos na África – aqueles baseados em leis culturais e tradicionais de grupos étnicos e clãs locais e regionais e os que operam a partir de modelos mais ocidentais dentro do governo nacional e que exigem maior formalidade.

Formular Exercício de Capacitação e Treinamento Ambiental [Environmental Training and Capacity Building Exercise - EVIROCAP] que providencie intercâmbio contínuo de experiência, treinamento, informação, tecnologia, sistemas de monitoria e práticas de sustentabilidade de recursos.

Esse exercício também apoiaria ativamente melhor compreensão de significados culturais de recursos e práticas ambientais que assistiriam em manter relações sociais estáveis. Seriam similares às iniciativas atuais, como a Ação Cívica Médica [*Medical Civic Action - MEDCAP*] ou Ação Cívica Veterinária [*Veterinarian Civic Action- VETCAP*].¹⁹ O *ENVIROCAP* forneceria meios de apoio ao longo do tempo, abordando o estabelecimento de relações interativas duradouras, não só percebendo tais oportunidades de treinamento e engajamento como fenômenos a curto prazo e de ocorrência única.

Estabelecer transferência de tecnologia sustentável

O *AFRICOM* compartilharia tecnologia sustentável adequada, oferecendo treinamento em seu uso, manutenção e conserto, utilizando inovações atualizadas viáveis em afecção local, não apenas em âmbito nacional. Recomenda-se que o *AFRICOM* auxilie países e organizações regionais a identificar e desenvolver práticas sustentáveis em extração de recursos, utilização e renovação através de diversas tecnologias de monitoria – o que tam-

bém oferece oportunidades de capacitação de cidadãos e boas práticas administrativas, fornecendo dados transparentes, acessíveis e úteis. A 17ª Força Aérea receberia treinamento em suas missões ciberoespaciais principais, operando, ao mesmo tempo, com as nações africanas ou organizações regionais a fim de (1) manter, interpretar e difundir dados básicos de previsão de tempo; (2) interpretar dados cartográficos e multiespectrais, compilando-os de fontes abertas; (3) usar código aberto da Internet para analisar e processar dados ambientais, de forma transparente. Simultaneamente, assessorar em treinamento e estabelecimento de canais cibernéticos seguros.

Tais sistemas devem garantir que os recursos públicos serão monitorados de forma transparente, fornecendo dados precisos e úteis, inclusive sobre a percepção cultural, assegurando a disponibilidade de recursos para a maior divulgação possível. Essas ações gerariam sólido diálogo em gestão e práticas de recursos sustentáveis.

Conclusão

Ao compreender a importância de diálogo, o *AFRICOM*, através de empenho pioneiro em processos interagenciais, reagiria a pedidos de assistência pertinentes à segurança de nações africanas com estrutura transparente e objetiva mas, ainda assim, culturalmente aceitável. Ao traduzir e mesclar sistemas jurídicos tradicionais da cultura local aos sistemas jurídicos formais de países organizados e órgãos regionais de segurança, evitam-se choques culturais, históricos e administrativos. Ao mesmo tempo reativa-se o conhecimento local marginalizado ou perdido, devido a conflito ou colonização. O *AFRICOM* serviria de meio para a integração de formulação de dados ambientais e intercâmbio de conhecimento de forma fácil e tranquila, através de sistemas regionais e globais reconhecidos e estruturas jurídicas não antagônicas ao uso de recursos tradicionais. O intercâmbio claro de conhecimento auxilia os africanos a reduzir conflito, colocando em ação sua experiência financeira em gestão de recursos. A cada en-

gajamento de forças armadas, militar-militar, o AFRICOM deve estar indissolúvelmente vinculado aos processos interagenciais e em coordenação com todos os elementos do go-

verno nacional para assessorar os africanos a identificar e traduzir práticas de gestão de recursos dentro de seu contexto cultural, reduzindo o conflito e mantendo a paz. □

Notas

1. Joint Publication (JP) 3.0, *Joint Operations*, 17 setembro 2006 (incorporando a emenda 1, 13 fevereiro 2008), III-30 to III-36, http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_0.pdf.

2. Ver *ibid.*, V-5 to V-6, para a seguinte descrição de estabilidade de operações:

Joint force planning and operations conducted prior to commencement of hostilities should establish a sound foundation for operations in the “stabilize” and “enable civil authority” phases. [Joint force commanders] should anticipate and address how to fill the power vacuum created when sustained combat operations wind down. Accomplishing this task should ease the transition to operations in the “stabilize” phase and shorten the path to the national strategic end state and handover to another authority.

Considerations include:

- (a) Limiting the damage to key infrastructure and services.
- (b) Establishing the intended disposition of captured leadership and demobilized military and paramilitary forces.
- (c) Providing for the availability of cash.
- (d) Identifying and managing potential “stabilize” phase enemies.
- (e) Determining the proper force mix (e.g., combat, military police, [Civil Affairs], engineer, medical, multinational).
- (f) Availability of [host nation] law enforcement and [human support services] resources.
- (g) Securing key infrastructure nodes and facilitating [host nation] law enforcement and first responder services.
- (h) Developing and disseminating [strategic communication] themes to suppress potential new enemies and promote new governmental authority.

3. “[Joint force commanders] must integrate and synchronize stability operations—missions, tasks, and activities to maintain or reestablish a safe and secure environment and provide essential governmental services, emergency infrastructure reconstruction, or humanitarian relief—with offensive and defensive operations within each major operation or campaign phase. Planning

for stability operations should begin when joint operation planning is initiated.” *Ibid.*, xxi.

4. US Air Force, “Current Issues,” apresentação em PowerPoint, Curtis E. LeMay Center for Doctrine Development and Education, Air University, Maxwell AFB, AL, 2009.

5. Walter Pincus, “Pentagon Recommends ‘Whole-of-Government’ National Security Plans,” *Washington Post*, 2 fevereiro 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/01/AR2009020101964.html>.

6. Conway, James, Gary Roughead, e Thad Allen, *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC Departamento de Defesa, outubro 2007, 4, <http://www.navy.mil/maritime/>.

7. Amnesty International, *Democratic Republic of Congo: Making a Killing: The Diamond Trade in Government-Controlled DRC* (London: Amnesty International Publications, 21 outubro 2002), <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/017/2002/en/9303f3ef-d7cd-11dd-b4cd-01eb52042454/afr620172002en.html>.

8. Amnesty International, *Nigeria: Petroleum, Pollution and Poverty in the Niger Delta* (London: Amnesty International Publications, 2009), <https://www.secure.amnesty.org/en/library/info/AFR44/017/2009/en>.

9. Hugo Slim, “By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-governmental Organisations” (International Council on Human Rights Policy International Meeting on Global Trends and Human Rights—Before and After September 11, Genebra, Suíça, 10–12 janeiro 2002), <http://www.jha.ac/articles/a082.htm>.

10. Matthew Todd Bradley, “Civil Society and Democratic Progression in Postcolonial Nigeria: The Role of Non-Governmental Organizations,” *Journal of Civil Society* 1, no. 1 (maio 2005), 62.

11. Amnesty International, *Nigeria*, 28-30.

12. Kent Hughes Butts and Arthur L. Bradshaw Jr., eds., *Central African Security: Conflict in the Congo: Proceedings: September 18–19, 2001* (Carlisle, PA: Center for Strategic Leadership, US Army War College, 2002), <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA423517>; and Chen-I Lin and Allison Schuster, “Hydroelectricity Investment in the Democratic Republic of the Congo—The Grand Inga” (Medford, MA: Tufts University, 2008), <http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/aquapedia/Hydroelectricity+Investment+in+the+Democratic+Republic+of+the+Congo++The+Grand+Inga>.

13. “Evolution in a Vortex: An Inventory of the Fishes and Mollusks of the Lower Congo River Rapids,” MUSSELL

Project, National Science Foundation, 2006, <http://bama.ua.edu/~musselp/m/news/supp/2006/congo.html>.

14. Lin and Schuster, "Hydroelectricity Investment."

15. Integrated Regional Information Networks, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "DRC: Charcoal Profits Fuel War in East," 28 julho 2009, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=85462>.

16. Aaron T. Wolf et al., "Navigating Peace: Water Can Be a Pathway to Peace, Not War," no. 1 (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, julho 2006), 1-2, <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/NavigatingPeaceIssue1.pdf>.

17. "Mine Action Country Portfolio—Angola," National Inter-Sectoral Commission for De-mining and Humanitarian Assistance (CNIDAH), African Development Information, http://www.afdevinfo.com/htmlreports/org/org_46637.html.

18. Ver Kimberley Process, <http://www.kimberleyprocess.com/>; and Peace Parks Foundation, <http://www.peaceparks.org/Home.htm>.

19. Ver JP 3.0, *Joint Operations*, VII-7:

[Humanitarian and civic assistance (HCA)] programs are governed by Title 10, USC, Section 401. This assistance may be provided in conjunction with military operations and exercises, and must fulfill unit training requirements that incidentally create humanitarian benefit to the local populace. In contrast to emergency relief conducted under [foreign humanitarian assistance] operations, HCA programs generally encompass planned activities in the following categories.

(a) Medical, dental, and veterinary care provided in rural or underserved areas of a country.

(b) Construction and repair of basic surface transportation systems.

(c) Well drilling and construction of basic sanitation facilities.

(d) Rudimentary construction and repair of public facilities such as schools, health and welfare clinics, and other nongovernmental buildings.



O Capitão Stilwell é membro do Corpo Docente Militar, Departamento de Estudos de Segurança Internacional [*Department of International Security Studies*], *Air War College*, Maxwell AFB, Alabama. Bacharel em Ciências (Ciências Biológicas / Animais e Agroindústrias) de Berry College, Mount Berry, Georgia e Mestrado em Segurança Nacional e Estudos Estratégicos da *Naval War College*, Newport, Rhode Island. Oficial qualificado conjunto (serviço militar), serviu junto ao Comando Estratégico Norte-Americano (enfoque global), Comando Norte-Americano Europeu (enfoque Europa e África) e Comando de Operações Especiais, Europa (enfoque Europa e África), fez parte da Equipe de Transição inicial do *AFRICOM*, composta de membros selecionados do Comando Norte-Americano Europeu. Seu interesse principal é a região sul da África.



A Dra. Linda Dennard é Catedrática Assistente em Relações Internacionais e Diretrizes Públicas da Universidade de Auburn-Montgomery. Inúmeras publicações e palestras referentes ao papel de instituições no desenvolvimento de democracia e metodologias para o desenvolvimento de capacitação cívica, inclusive o relacionamento entre a sustentabilidade ambiental e administração cívica. Possui 15 anos de experiência em assessoria à organizações não-governamentais nacionais e internacionais.

Será que o Objetivo na África é “Matar e Quebrar”?

Reflexões de um historiador sobre o *AFRICOM*

TENENTE-CORONEL ROBERT B. MUNSON, *USAFR, PhD*

UM MANTRA comum dentro das forças armadas é que a missão é “matar e quebrar”. Em última análise, as forças armadas formam uma organização muito bem suprida, dedicada à proteção dos Estados Unidos, fuzilando inimigos e destruindo seus meios de combate. Foi o que ocorreu durante as duas Guerras Mundiais. Mas, o que dizer do Vietnã ou mesmo da guerra atual no Iraque? Ganhamos no Vietnã ao final da missão? Será que assim venceremos no Iraque? Embora esse *slogan* motive os militares, a tarefa de “matar e quebrar”, na maioria das vezes, não é a missão que o governo transmite às forças armadas.

Gostaria de justapor essa visão a algo que me tocou durante a época em que passei na África Ocidental, na Embaixada dos Estados Unidos em Abuja, Nigéria. Em dezembro de 2001, durante as operações militares no Afeganistão, estava trabalhando no Gabinete de Cooperação em Defesa. Além dos aspectos de cooperação militar das funções, também supervisionava a execução de dois projetos de assistência humanitária que haviam iniciado com meus antecessores. Um desses projetos foi a construção de pequena ala para a maternidade administrada pela Igreja Católica nos arredores de Abuja. Quando chegou o momento de inauguração, ajudei a diocese a organizar uma grande festa. Um dos oradores principais foi o Arcebispo local. Ao final do discurso, captou não só a atenção do público, como também a minha, quando declarou que nunca havia pensado que os militares norte-americanos “fizessem outra coisa além de lançar bombas. Agora sei que também constroem clínicas para o povo.”

Quebrar ou auxiliar? É questão importante, quando temos em mente a formação

do novo Comando Militar dos EUA na África (*AFRICOM*). O presidente Bush outorgou ao Secretário de Defesa, Robert Gates, a responsabilidade de criar o novo comando e o General William E. Ward foi nomeado seu primeiro comandante. O *AFRICOM* passou a funcionar totalmente como comando unificado independente no dia 1º de outubro de 2008. Quebrar ou auxiliar? Esses dois objetivos [dísparos] da missão militar devem, ao final, chegar a um acordo sobre um propósito que a tudo engloba. Essa nova organização deve, em todos os casos, apoiar as metas traçadas pela política exterior do país. O ponto de vista do Arcebispo ilustra como a política norte-americana receberá o benefício do novo *AFRICOM*, baseado em operações multilaterais, mantendo as condições da África em mente, excluindo a visão antiga, um tanto errônea, dos militares como organização armada que existe apenas para lutar grandes guerras. A fim de apoiar essas operações multilaterais o comando deve, de fato, possuir uma estrutura interinstitucional e não organização militar, que inclui um punhado de participantes de outras agências. É imperativo que as autoridades políticas competentes reconheçam esse fato e mudem a ênfase da organização durante a fase inicial de desenvolvimento do *AFRICOM*, antes que se torne uma organização militar solidificada e de vida própria, quando então será difícil alterar seu rumo.

Por que? E Como?

As duas questões importantes são “por que?” e “como?” a organização completa deve ser criada e estruturada. Já de início, o objetivo deve ser a elaboração de uma organização que não só apoie a política exterior americana, mas

que também leve em consideração as condições singulares do continente africano. Não podemos simplesmente adaptar uma estrutura ou método de operações de outra parte do mundo, com alterações mínimas (i.e., recriar o Comando Europeu ou o do Pacífico), sem levar em consideração a história, cultura e diversidade regionais. Só então poderemos propor uma estrutura coerente e lógica.

Por que necessitamos o AFRICOM? A resposta pura e simples é “para apoiar a política americana na África”. Antigamente, a política norte-americana para com a África, em todas as fases do governo, era desarticulada, devido ao fato de que poucos funcionários pensavam ser o Continente estrategicamente importante. Embora isso possa mudar no futuro, não devemos antecipar grande transformação política. Significaria que os Estados Unidos colocariam de lado a ênfase em laços tradicionais com a Europa, com maiores vínculos para com a Ásia e conflitos no Oriente Médio. Uma vez não ser provável que isso aconteça, o melhor que se pode esperar é que a África venha a ser um elemento importante na esfera de interesse expansionista americano no exterior. Certamente um AFRICOM que coordenaria as diretrizes militares em todo o Continente seria valioso, mas é apenas pequeno elemento da interação total da nação com a África.

O ex-presidente Bush na *Estratégia de Segurança Nacional* de março de 2006, coloca o enfoque na África: “A estratégia é promover o desenvolvimento econômico e a expansão de governos democráticos efetivos para que as Nações Africanas assumam a liderança em reação aos próprios desafios.”¹ Esses objetivos repousam em eficaz interação de vários elementos da política externa, não apenas em forças armadas. Os países africanos democráticos e economicamente prósperos não requerem muita assistência de segurança e serão melhores parceiros, quando necessitarmos de apoio em política ou outros setores. Assim, a concentração exclusiva do AFRICOM na África deve ajudar a tecer muitos elementos dissimilares da política externa do país em entidade mais coerente. Entretanto, isso só é possível quando a estrutura do AFRICOM incluir todos os elementos importantes dessa diretriz.²

Como estabelecer o AFRICOM? Aqui, a questão mais importante é a análise dos atuais e futuros meios financeiros. O nosso governo, em geral, possui orçamento limitado e um novo comando em área estrategicamente menos importante (pelo menos do ponto de vista americano) provavelmente não seria diferente. Tudo indica que a importância da África oscilará em função da política cotidiana. Contudo, para fins de consistência e planejamento, devemos supor, de forma realista, que os meios financeiros serão limitados. Portanto, será imperativo maximizar a eficiência e cooperação com outras nações. Incluiria os aliados europeus e amigos tipicamente mais próximos, como o Senegal e o Quênia, bem como as potências regionais da Nigéria e África do Sul, que conscientemente seguem os próprios interesses. Com esses dois fatores em mente, gostaria de propor dois princípios (ou “realidades”) sobre os quais estruturar o *Comando*:

1. As tentativas e interesses americanos devem coincidir com os dos aliados e parceiros normais.

2. Deve-se integrar o empreendimento militar aos políticos e aos de desenvolvimento em todo o continente.

Normalmente, o segundo princípio deriva-se do primeiro, ao levarmos em consideração a realidade dos recursos financeiros limitados. Essa suposição é especialmente valiosa, porque força o novo comando a trabalhar em sinergia dentro do governo do país e com os parceiros estrangeiros.

Comando Interinstitucional

Com esses dois princípios em mente, a primeira proposta é que a organização passe a evoluir a *verdadeiro comando interinstitucional*, sem permanecer como mera instituição militar com certas problemáticas não-militares. Possuiria três componentes principais de similar importância: o militar, o político e uma seção dedicada ao desenvolvimento. Apesar do título militar “comando”, bem como o enfoque atual do Secretário de Defesa, devemos reorientá-lo para também incluir todos os elementos importantes da política exterior. Se

existe melhor vocábulo para substituir “comando”, esse deveria colocar maior ênfase em missões não-militares e muito menos em aspectos militares. Talvez fosse benéfico iniciarmos com o modelo organizacional de embaixada e não de organização militar. Apesar de não ser fácil, neste estágio do jogo, uma ação parlamentar ou presidencial permitiria a formação de novo tipo de organização com maior ou até mesmo papel civil predominante. A ação do alto escalão é fundamental, melhor cedo que tarde, porque quanto mais tempo a burocracia do comando estiver em vigor, mais difícil a mudança de estrutura.³

A Organização Proposta

Dentro da estrutura do AFRICOM, provavelmente outros departamentos que tratam de questões tais como Comércio, direito ou cooperação em prol do ambiente serão incluídos, mas em nível inferior aos três principais setores – militar, político e desenvolvimento. Por exemplo, a ênfase em relações comerciais (*e.g.*, sob os adidos ao Departamento de Comércio) se encaixaria bem sob a égide da organização de desenvolvimento. Os interesses privados apoiariam o desenvolvimento, expandindo-o em vários setores, o que o governo não poderia fazer com meios limitados. Da mesma forma, uma organização como a Agência de Proteção ao Ambiente, atuando dentro do componente de desenvolvimento, auxiliaria na resolução de problemas ambientais que

acompanham o desenvolvimento industrial africano.

Finalmente, o componente militar deve entender que essa abordagem apoia os objetivos da política externa da nação, e no *AFRICOM* tais metas (em referência ao Princípio 1, acima) provavelmente serão temperadas e moldadas por aqueles com quem trabalhamos. Por exemplo, o combate ao terrorismo é uma das mais altas prioridades, mas a maioria dos países africanos considera o terrorismo menos premente e muitos não pensam ser questão importante. Na maioria dos casos o desenvolvimento toma a precedência. Embora os empreendimentos de desenvolvimento de nosso governo atualmente estejam sob a liderança do Departamento de Estado, *ie.*, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*USAID*), deve-se considerar o empenho dado a *ela* da mesma forma que o apoio político. Esse posicionamento daria pleno significado a *USAID* onde teria máximo impacto, com maior benefício para os países africanos e, por extensão, à política norte-americana.

Outro exemplo é o fato de que os EUA necessitam de recursos. O país está preocupado com o acesso à matéria-prima africana, especialmente o petróleo. É tema polêmico para todo o mundo. A maioria das pessoas creem que estamos no Iraque apenas por causa do petróleo. Infelizmente, os políticos pouco fazem para dissipar tal acusação. Os recursos são importantes, mas a maioria dos governos, independente de persuasão política, continuará a seguir o princípio da oferta e procura. Isso



Figura. A Organização do AFRICOM Proposta

ocorre, especialmente, com recursos disponíveis de vários fornecedores. Assim, consideramos o acesso ao petróleo e a outros recursos naturais simplesmente outros benefícios colaterais. Por outro lado, em geral, os países africanos estão interessados em garantir o mercado para os produtos agrícolas. Possivelmente seria algo em que podemos contribuir mas, fora da esfera militar.

Obviamente, seis fatores requerem essa proposta de macro-organização do *AFRICOM*, ao expandirmos os dois princípios básicos acima: orçamento, acesso, confiança, operações, exemplo e história. Cada um deles é argumento claro para verdadeiro comando interinstitucional, combinando, sinergeticamente, os pontos fortes de cada um dos três principais elementos – militar, político e desenvolvimento.

1. *Orçamento*. Será limitado. Assim, todas as tentativas devem ser feitas para que as operações sejam mais sinérgicas (Princípio 1). Devemos estar prontos para trabalhar com os aliados, não apenas ‘*com muita conversa e pouca ação*’ mas em operações reais, traçando bases e planos. Por um lado, devemos coordenar as atividades com os aliados da OTAN tipicamente ativos na África, como os franceses e os britânicos, juntamente com outras nações europeias aliadas que dedicam cada vez maiores recursos materiais e humanos ao continente. Em geral, muitos interesses americanos, *i.e.*, promoção de estabilidade e democracia, bem como assistência humanitária de emergência, são os mesmos das nações europeias. Entretanto, devemos trabalhar em íntima colaboração com os parceiros africanos, aceitando sua ajuda e orientação, quando apropriado. Promove a preservação de nossos recursos, mas o trabalho com os parceiros africanos serve de guia para que possamos auxiliá-los a promover os próprios interesses.

Aqui, um exemplo aplicável seria a cooperação norte-americana, facilitando operações de paz [*Peace Keeping Operations-PKO*]. Como em muitas *PKOs* da ONU e de outras organizações anteriores, as nações africanas tendem a estar dispostas a contribuir com tropas, mas precisam de ajuda logística – equipamento, suprimento e transporte. É possível que os Estados Unidos economizem dinheiro, se as na-

ções africanas contribuem pessoal às *PKOs* por eles selecionadas, sob condição de reciprocidade, *i.e.*, prestaríamos assistência em *PKOs* selecionadas pelas nações africanas, nem sempre tão importantes para a política externa norte-americana. Ao pesquisarmos o oeste africano, veremos que em operações de manutenção de paz na Libéria, iniciadas em 1990, os militares norte-americanos prestaram auxílio direto somente em transporte aéreo de tropas em preparativos eleitorais em 1997.⁴ Indiscutivelmente, as forças de paz no oeste africano teriam sido mais eficazes com maior acesso direto a apoio logístico confiável. Um comando interinstitucional auxiliaria em empreendimentos orçamentários, combinando o empenho militar, a curto prazo, ao de longo prazo de outras organizações governamentais americanas. Em manutenção de paz, a *USAID* muitas vezes envolveu-se em situações de desmobilização e reintegração pós-conflito, algo que, naturalmente, decorre das *PKOs*. A utilização de fundos seria mais eficiente se todas as fases, desde a implantação inicial de tropas até a reintegração final dos combatentes, fossem planejadas ao mesmo tempo.

2. *Acesso*. Para quaisquer operações, devemos ter acesso à pessoas, instalações e boa vontade dos parceiros. Os franceses estabeleceram bases aéreas na África Central e Ocidental usadas anteriormente. Se cooperarmos com os Franceses, provavelmente poderíamos utilizá-las. Além disso, o acesso a portos, outros aeroportos e infraestruturas seria facilitado se trabalhássemos em conjunto com os parceiros africanos, auxiliando na resolução de seus problemas. Uma América vista como potência neo-imperialista não será tão bem-vinda como aquela que auxiliará na solução de problemas que eles mesmos veem como pertinentes - a não ser que estejamos prontos a desembolsar grandes quantias (ver *Orçamento* acima).

Além disso, estreita colaboração com os franceses e outros permitiria entrada à redes normalmente difíceis de acessar. Os franceses, ao longo dos anos, desenvolveram redes pessoais na África francófona, úteis ao alcance de objetivos da política externa americana. Por exemplo, as várias operações americanas anti-terrorismo no Sahel foram bem eficazes com

a cooperação de governos locais. Provavelmente, o sucesso teria sido em relações pré-estabelecidas a longo prazo com parceiros africanos e franceses alí radicados muito antes dos Estados Unidos demonstrarem interesse na região. É também provável que a boa participação de civis no comando facilitaria acesso à organizações civis, especialmente não-governamentais.

3. *Confiança*. Contatos frequentes durante longo período de tempo não só aumentam a confiança interpessoal, mas também, por extensão, a confiança para com os motivos dos EUA na África. Uma organização não puramente militar inspira confiança, levando à mesa diferentes pontos de vista e capacidades. As forças armadas norte-americanas são famosas em entrar, solucionar o problema e sair. Inúmeras operações militares americanas na África foram a curto prazo e só solucionaram os problemas *em parte*. Por exemplo, os militares americanos rapidamente abandonaram a Somália, após a morte de pequeno número de *Rangers* do Exército em outubro de 1993. Em 1994, os militares ajudaram a evacuar cidadãos na Ruanda. Retiraram-se sem intervir no genocídio. Em 2003, os Fuzileiros Navais americanos brevemente desembarcaram na Libéria para garantir a segurança, mas deixaram o local após somente dois meses. As forças armadas americanas, embora eficazes na missão designada, apenas oferecem assistência contínua limitada à população local.

Ao analisarmos o período de 2001 a 2007, o Comando Europeu dos EUA (*EUCOM*) realizou 14 exercícios e sete operações distintas, a fim de apoiar as nações africanas.⁵ Seis deles foram missões de assistência médica a curto prazo (*e.g.*, *MEDFLAG*) com assistência necessária, terminando após curto período de tempo, dificilmente formando a base para estabelecer relações de cooperação a longo prazo. Da mesma forma, duas operações do *EUCOM* de assistência a terremotos (Argélia e Marrocos) certamente auxiliaram as pessoas mas, não estabeleceram contato a longo prazo. Por outro lado, o número de operações militares de treinamento (duas) e exercícios (seis) permitiram contato limitado. As relações não tiveram a oportunidade de se desen-

volver plenamente ou continuar ao longo do tempo, a não ser em circunstâncias bastante limitadas. O *EUCOM* também desenvolveu uma série de tentativas em andamento, com as nações africanas (tais como projetos de assistência humanitária e desminagem, Iniciativa de Contraterrorismo Trans-Sahara e apoio básico a outras organizações regionais). Contudo, o contato adicional foi limitado. Pode-se argumentar que um *AFRICOM* com administração militar ampliaria tais empreendimentos. Entretanto é improvável, devido a restrições orçamentárias. Não é de causar surpresa o fato de que autoridades oficiais, em muitos países, suspeitam a capacidade militar americana. Possuímos capacidade militar que oscilam de grandes operações de superfície, durante a primeira parte da Guerra do Golfo e Operação Liberdade do Iraque, ataques de precisão lançados de *B-2s* voando em meio mundo, a pequenas operações secretas. Talvez, intervir dessa maneira não seja o objetivo. Contudo, uma organização puramente militar provoca imagens de operações passadas. Por exemplo, muitos africanos conhecem nossa história de ostensivas intervenções militares na América Latina, bem como *coups d'états* menos evidentes, como o golpe de 1953, que colocou o Xá do Irã no poder. Da mesma forma, a capacidade militar de vigilância (*i.e.*, espionagem) é bem divulgada e causa suspeita de que possa ser direcionada aos parceiros africanos. Em comentário para a revista militar *Strategic Studies Quarterly*, o sul-africano Abel Esterhuyse ecoou, dentro de alguns círculos na África, o temor, bastante real, de que a criação do *AFRICOM* sinalizaria a militarização da política americana na África, colocando em ênfase a acusação de que os Estados Unidos usam a guerra contra o terrorismo para obter acesso a recursos africanos.⁶ Duas apreensões que organizações militares não podem dissipar facilmente.

Por outro lado, o Departamento de Estado e a *USAID* possuem a reputação de enfoque a longo prazo, treinando o pessoal para trabalhar com parceiros estrangeiros, desenvolvendo, inclusive, melhor habilidade linguística. Ambas agências sentem-se à vontade em levar tempo para fomentar relacionamentos

personais com outros funcionários. Tendem a permanecer mais tempo na região, mantendo laços pessoais, facilitando o trabalho entre as nações, sob o ponto de vista civil. Os militares receberiam o benefício de perspectiva, a longo prazo, de outras agências americanas, a fim de ganhar e manter a confiança dos parceiros africanos, ampliando os contatos além de apenas militar-militar (Princípio 2). Em muitos países, as forças armadas nem sempre são populares, devido a histórico de golpes de estado, regime militar ou guerras civis (*e.g.*, Congo, Uganda e Libéria). Assim, as operações EUA-África, muitas vezes, serão recebidas com ceticismo, sem a confiança gerada pelos funcionários civis americanos que trabalham lado a lado com os africanos.

4. *Operações*. Tipicamente, poucas operações norte-americanas na África são estritamente de combate força-força. São operações mistas: assistência humanitária; evacuação de não-combatentes; ou treinamento (acima). Tais operações possuem componente político e grande desenvolvimento. Consequentemente, as forças armadas devem trabalhar com outros setores do governo e diversos setores dos governos de nossos parceiros (Princípio 2). Um *AFRICOM* elaborado para integrar os três componentes americanos manterá coerência em operações e servirá os interesses dos parceiros africanos, sem onerar muito a nossa contribuição. Além disso, os militares podem desempenhar as funções de facilitadores entre os outros dois elementos da potência norte-americana - política e desenvolvimento (especialmente em transporte aéreo). Em última análise, devemos desenvolver a estrutura das forças armadas, a fim de apoiar a política externa norte-americana e não apenas operar de forma autônoma.

A Somália de 1993/94, é bom exemplo. A operação *Restaurar a Esperança* iniciou como missão de assistência humanitária pelos militares. Transformou-se em missão militar de caça aos líderes da clã. A missão militar não foi bem sucedida e o Presidente Clinton acabou cancelando-a por completo. As duas tarefas diplomáticas, *i.e.*, compreender melhor a situação e estarmos dispostos a conversar com os líderes da clã, podiam haver evitado a esca-

lada da violência militar. O resultado dessa falha foi o fracasso da missão.

5. *Outro Exemplo*. Em um continente famoso por golpes militares, não queremos provar que estrutura pura e predominantemente militar na África vai funcionar por si só. (Princípio 2). Uma organização militar americana, regionalmente subordinada a chefe civil, trabalhando com organizações civis, daria o exemplo americano do lugar que os militares ocupam na sociedade, contribuindo para desencorajar intervenções militares. Na prática, se as operações militares norte-americanas forem intimamente coordenadas pelas agências políticas e de desenvolvimento, o alcance de contatos com os parceiros do governo africano será mais amplo, solidificando os outros governos contra o poder das próprias forças armadas.

Durante os anos 60 e 70, muitos na África e no exterior percebiam os militares como força modernizadora na sociedade africana. Em consequência, certos segmentos da população africana apoiaram os golpes militares e os Estados Unidos muitas vezes olharam para o outro lado, quando isso ocorria. Mais tarde, os militares comprovaram que não eram capazes de governar como se acreditava. Atualmente, as forças armadas dos EUA são competentes, até mesmo, em desempenhar tarefas civis (*e.g.*, policiamento, distribuição de assistência alimentar, prestação de serviço médico, assessoramento governamental). Apesar disso, não queremos fazer com que os militares africanos acreditem que podem fazer tudo de forma independente, possivelmente incentivando intervenções políticas. A liderança civil do *AFRICOM* indicará o lugar que os militares americanos ocuparão na sociedade.

6. *História*. Ao contrário da Europa após a Segunda Guerra Mundial, onde os Estados Unidos estabeleceram um comando (*EUCOM*) na Alemanha derrotada, tentarão trabalhar com muitos governos africanos altaneiros e independentes. A fim de colocar forças americanas na África, com sucesso, os Estados Unidos devem tratar os africanos com igualdade, fazendo com que a relação seja mutuamente benéfica (Princípio 1). Os Estados Unidos não podem ser vistos como força de ocupação, como ocorria na era colonial, memória ainda

recente na mente de muitos. Além disso, as imagens da Operação Liberdade do Iraque e da contrainsurgência em curso no Iraque continuarão a ser relevantes na África por muito tempo, ilustrando a intenção suspeita de colonialismo. Assim, é melhor combinar operações políticas e de desenvolvimento que colocam o componente militar em segundo plano. Devemos manter em mente que as lutas e guerras de libertação continuam vivas nas mentes de muitos líderes africanos e, os Estados Unidos, muitas vezes, estiveram no lado “errado” do conflito. Durante a Guerra Fria, apoiaram o governo da maioria branca na África do Sul, receando que o Congresso Nacional Africano (ANC) possuía tendências comunistas. Agora, o ANC, eleito democraticamente, retém o poder e muitos dentro do partido lembram a quem apoiávamos. Os Estados Unidos também apoiaram Portugal em sua tentativa malograda contra a luta de libertação de Moçambique e Angola. Em seguida, apoiaram os movimentos insurgentes impopulares, mas “anticomunistas”: a RENAMO em Moçambique e UNITA em Angola. As gerações de líderes africanos mudam, mas lembram dos Estados Unidos mais como defensor do *status quo* colonial do que como potência anticolonial.

O sul-africano Abel Esterhuysen observa que a criação do AFRICOM norte-americano “é compelido por considerações negativas na África e não por interesses positivos”, o que possivelmente inclui a rivalidade, de renovado vigor, entre os Estados Unidos e a China, como durante a Guerra Fria.⁷ Esse temor destaca a importância do AFRICOM, colocando ênfase nos três pilares: militar, político e desenvolvimentista. A rivalidade entre os Estados Unidos e a China em desenvolvimento (talvez político) seria usada por nações africanas para avançar as próprias aspirações e melhorar a economia. Contudo, a concorrência militar provavelmente conduzirá apenas à militarização e destruição como durante os conflitos da Guerra Fria.

Local: Adis Abeba

Quando levamos em consideração a história recente da África independente, o quartel-

general do AFRICOM deveria estar localizado em Adis Abeba, Etiópia. As brigas intra-africanas de lado, esta cidade é o foco da busca pela independência e unificação. A Etiópia nunca foi colonizada. O verde, amarelo e vermelho da bandeira são as cores pan-africanas reconhecidas. A cidade melhor incorpora o conceito de “África” como um só continente com seus próprios interesses. Os países escolheram essa cidade como a sede da Organização da Unidade Africana em 1963 e da organização sucessora, a União Africana (AU), em 2001. A política norte-americana apoia o empenho regional e pan-africano da União Africana, inclusive as tentativas de manutenção da paz.

Em prática, as relações entre os Estados Unidos e a Etiópia são boas, o que facilitaria o estabelecimento de sede nascente. Certamente, pode-se argumentar que a infraestrutura do país não comportaria facilmente grande estrutura de comando. Entretanto, a sede não necessita ser organização de grande porte, apenas de tamanho suficiente para proporcionar interação eficaz com a União Africana. Várias embaixadas já lá se encontram. Assim, outra estrutura do mesmo tamanho seria bem assimilada. O comandante civil do AFRICOM deve ser o embaixador dos EUA na União Africana. Tal diplomata não só representaria os Estados Unidos no Continente, mas, como exposto acima, é também civil e coloca em relevo a tradição americana de controle civil dos militares. Contudo, a nomeação de diplomata para liderar uma organização paramilitar requer ação do Congresso ou Presidente, bem como mudança de leis. Não é novo conceito, já que tanto o Presidente quanto o Secretário de Defesa, os dois principais líderes das forças armadas, são civis. Enquanto a sede do AFRICOM estaria localizada em Adis Abeba, os vários subcomponentes diplomático, militar e de desenvolvimento seriam distribuídos por todo o Continente para estarem mais próximos aos grupos regionais, sendo assim mais funcionais. Todos os subcomponentes militares seriam necessariamente justapostos aos elementos diplomáticos e de desenvolvimento, destacando a cooperação e a supervisão civis. Em níveis mais baixos, os componentes militares, de forma ideal, esta-

riam emparelhados com os países onde existe capacidade semelhante para fomentar a cooperação (Princípio 1).

Como exemplo, o subcomponente aéreo estaria sediado em país de sólida capacidade para apoiar operações americanas e parcerias, provavelmente aquele que possui força aérea operacional própria. Caso necessário, essa sede seria simplesmente base pronta para utilização, com um mínimo de pessoal como as da Europa Oriental. Talvez com pequeno número de aeronaves no local em caráter permanente. Acima de tudo, o subcomponente aéreo necessita de aeronaves de transporte para melhor apoiar as diretrizes norte-americanas e de parceiros. As aeronaves de transporte e não de reconhecimento ou caças, colocariam projetos cooperativos e a militarização em maior ou menor realce, respectivamente. Nem é necessário mencionar que provavelmente o número de meios norte-americanos implantados na África sempre seria muito baixo. Entretanto, certo tipo de base permanente solidificaria o relacionamento norte-americano para com os países africanos, sinalizando a intenção de continuarmos o envolvimento a longo prazo, permitindo que o comando opere de forma independente. Ao expandirmos, deste núcleo central, o subcomponente aéreo deveria talvez possuir representação em cada área regional (*i.e.*, África Ocidental em cooperação com a Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano [ECOWAS] ou África do Sul, trabalhando com a Comunidade Sul-Africana de Desenvolvimento [SADC], etc, para apoiar as operações de parceiros. Se os Estados Unidos colocarem aeronaves de transporte C-130 em bases permanentes na África, faria sentido uni-las a outra força aérea que opera esse mesmo tipo de aeronave. Os pessoais americano e africano compartilhariam experiência e treinamento, prestando assistência mútua durante períodos de altas operações.⁸ Seria benéfico para ambas. Os Estados Unidos poderiam fornecer maior quantidade de equipamento e maior assistência técnica. Ao mesmo tempo, as forças africanas proporcionariam assessoramento linguístico, conhecimento regional e entusiasmo.

Conclusão

A implantação do *AFRICOM* está a caminho. À medida que evolui nos próximos anos ficará independente da tutela do Secretário de Defesa, uma organização militar-cêntrica e verdadeiramente interinstitucional. Esperamos que venha a ser organismo que atenda as necessidades não só americanas, mas também as dos parceiros. Um verdadeiro empreendimento multilateral.

Que tipo de percepção desejamos dar à África? Na primavera de 2003, durante as operações militares no Iraque, este autor vivia em Dar es Salaam, Tanzânia. Ao contatar os habitantes, durante pesquisa histórica, um assunto que muitas vezes surgia era a iminente operação militar dos EUA na Tanzânia.⁹ Muitos acreditavam que a nova e espaçosa embaixada norte-americana em construção seria uma base militar. Não posso asseverar que as observações feitas sejam científicas, mas tive a impressão de que muitos tanzanianos viam os Estados Unidos como possível ameaça. Objetivamente, a Tanzânia é área onde existe pouquíssima razão de interferir. No entanto, a perspectiva do povo era, naturalmente de que o país era muito importante para os americanos e potencialmente um alvo! As autoridades políticas competentes e os planejadores do *AFRICOM* não devem esquecer que o modo de pensar e a percepção popular locais sempre serão mais importantes que notificações e comunicados de imprensa.

À medida que nos afastamos da Operação Liberdade do Iraque e do ponto de vista internacional de que nosso país é protagonista unilateral, devemos tentar recuperar a imagem que possuíamos ao final da Segunda Guerra Mundial. Após aquele cataclisma, o mundo não via os Estados Unidos como gigante conquistador com a intenção de impor sua vontade no resto do mundo, mas sim como país disposto a trabalhar de forma multilateral para solucionar os problemas globais. O país mereceu tal reputação através de participação na criação de muitos órgãos de assessoria e operações com representação de várias nações. Acima de tudo, as Nações Unidas serviram de marco positivo, bem como as insti-

tuições financeiras internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, alianças militares e o plano Marshall na Europa. Os E.U.A. ajudaram a estabelecer muitas dessas organizações para conter a União Soviética, através de abordagem muitas vezes não-militar. Isso gerou boa vontade e conseguiu outros objetivos, além dos militares, avançando assim as diretrizes de segurança americanas. Por exemplo, o plano Marshall levou exatamente ao resultado desejado, *i.e.*, uma sociedade estável, próspera e democrática na Europa Ocidental. Essa Europa próspera pode, aliás, apoiar os Estados Uni-

dos em área de segurança através da OTAN. Embora a situação não seja exatamente a mesma na África atual, a expansão de relações com os países africanos merece a mesma dedicação de todo o espectro do governo para difundir-se de forma positiva no futuro. Como declara a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Setembro de 2006): “A longo prazo, ganhar a guerra contra o terrorismo é ganhar a batalha de idéias.”¹⁰ Nesse sentido, desejamos que os países africanos vejam que estamos chegando para ajudar, não “para quebrar.” Somente assim aumentamos e cimentamos a relação nos próximos anos. □

Notas

1. The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: White House, março de 2006), 37.

2. Ver Abel Esterhuysen, “The Iraqization of Africa? Looking at AFRICOM from a South African Perspective,” na presente edição desta revista, página 74, e também em Inglês na *Strategic Studies Quarterly* 2, no. 1 (primavera de 2008): pp. 111-130. Esterhuysen olha a perspectiva realista da criação do AFRICOM. Essa perspectiva é fundamental, uma vez que os responsáveis políticos geralmente tentam vender ao público americano novas iniciativas como o AFRICOM, o benefício que terá os Estados Unidos (e.g., a importância do petróleo nigeriano para a economia norte-americana). Isso talvez seja inevitável, mas devemos também perceber que oficiais militares tendem a partilhar tal perspectiva realista. Assim, abordarão o estabelecimento do novo comando para servir a esses fins e, portanto, colocar ênfase em questões de segurança.

3. Percebo que essa esquemática simples, provavelmente provocará mais perguntas que respostas. Postos diplomáticos similares na Europa, por exemplo a missão dos EUA na OTAN e na União Europeia, já esclareceram certas possibilidades e obstáculos que esta proposta do AFRICOM poderá enfrentar. Além disso, uma questão importante que não foi discutida aqui é a relação do AFRICOM para com as várias embaixadas dos EUA na África. Todas são questões importantes a resolver. Mas não colocam em causa o argumento apresentado de uma organização verdadeiramente interinstitucional.

4. Ver sumário histórico das operações do Comando Europeu dos EUA em <http://www.eucom.mil/english/Operations/history.asp>.

5. *Ibid.*; and <http://www.eucom.mil/english/Exercises/main.asp>. Nota: O autor deixou de relatar duas operações de evacuação de não-combatentes em 2002 (República da África Central e Costa do Marfim), uma vez que foram projetadas para resgatar americanos e não em auxílio aos países africanos.

6. Ver Abel Esterhuysen, “The Iraqization of Africa? Looking at AFRICOM from a South African Perspective,” neste volume e em Inglês na *Strategic Studies Quarterly* 2, no. 1 (primavera de 2008).

7. *Ibid.*, 114.

8. O padrão básico aqui refletiria a experiência adquirida com a “Iniciativa Força Total” da USAF onde havia vários militares da ativa, reserva e de destacamentos da Guarda Nacional Aérea. Dessa forma, os destacamentos de serviço ativo receberiam o benefício da experiência das forças de reserva.

9. É importante ressaltar que o autor pesquisava fatos históricos sobre assunto não relacionado à questões militares ou de defesa e não deu início à conversas sobre os militares norte-americanos ou relações EUA-Tanzânia.

10. Gabinete Executivo do Presidente, *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington, DC: Office of Homeland Security, setembro 2006), 7.

Como Salvar Darfur

As Analogias Sedutoras e os Limites da Coerção com o Uso de Potência Aérea no Sudão

TENCEL TIMOTHY CULLEN, USAF

NÃO IMPORTA O critério de avaliação usado, a crise humanitária em Darfur é uma tragédia. Uma rebelião inesperada nos remotos estados de Darfur em 2003 compeliu o governo sudanês em Kartum a iniciar campanha contra-insurgência brutal, destruindo milhares de vilarejos e matando seus habitantes, entre eles grande número de mulheres e crianças.¹ Cerca de 2,7 milhões de pessoas, ainda hoje, “deslocados de guerra” dentro do próprio país, com outras 250.000 mal subsistindo em campos de refugiados no outro lado da fronteira, em Tchad. Isso em região de mais de 6 milhões de habitantes.² Milhares de trabalhadores humanitários arriscam sequestro e agressão de assaltantes armados, a fim de tratar e alimentar aqueles afetados pelo conflito.³

Embora o nível de violência tenha declinado drasticamente desde 2004, as investidas aos povoados de Darfur pela milícia *janjawid* e forças do governo, continuam. As campanhas na região foram, em especial, brutais, com o governo usando helicópteros armados e aeronaves de carga *Antonov* para aterrorizar a população civil com projéteis e “bombas tambor” repletas de explosivos e fragmentos de metal.⁴ As atrocidades e táticas do governo sudanês receberam considerável atenção da mídia, organizações humanitárias e uma pletera de celebridades de Hollywood. Entretanto, a comunidade internacional continua enfocada em diplomacia e não em ações decisivas.⁵ Vários líderes comunitários em al-Fashir, a capital do Darfur do Norte, apertaram a mão de dezenas de líderes de nações mas, ainda assim, a Organização das Nações Unidas (ONU) batalha, a fim de providenciar 50% das 26.000 pessoas já autorizadas para manter a paz e prosseguir à região em conflito.⁶

Os métodos principais usados pela administração Bush para confrontar o presidente do Sudão, Omar Hassan al-Bashir, foram sanções unilaterais e diplomacia dinâmica. Entretanto, o envolvimento americano pode escalar, devido a eleição de Barack Obama ao poder. Reiterando as palavras do ex-Presidente George W. Bush, o Presidente Obama denominou as ações do governo sudanês em Darfur de “genocídio”, adicionando porém, que os Estados Unidos iriam demarcar uma “zona de voo interdito” para a região.⁷ Os membros da antiga administração Clinton e assessores de diretrizes de política exterior para a campanha de Obama equipararam as ações de al-Bashir às do ex-Presidente da Iugoslávia, Slobodan Milosevic. A embaixadora dos Estados Unidos na ONU em 2006, Susan Rice, alegou que a recusa de al-Bashir em aceitar o grupo de pessoal escalado para manter a paz, clamava pela destruição de sua força aérea, comparando a campanha aérea proposta à vitória em Kosovo de 1999.⁸

De fato, uma coalizão de países da OTAN estabeleceram zonas de voo interdito e levaram a cabo ataques aéreos para fins de operações humanitárias em Bosnia-Herzegovina e Kosovo. Contudo, será que se pode fazer uma analogia entre aquele conflito e a presente situação em Darfur? Como as campanhas aéreas nas antigas repúblicas da Iugoslávia orientariam a estratégia da nova administração em Darfur? As guerras, especialmente as mais recentes, tipicamente dominam a mente dos líderes políticos.⁹

O propósito desta análise é examinar as intervenções humanitárias americanas mais recentes, onde zonas de voo interdito facilitaram operações de manutenção de paz e exploraram como podem duplicar o curso de



Figura 1. Reimpressa de <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/sudan.pdf>

atividades, teorias de sucesso e possíveis opções de diretrizes para Darfur.

Após breve introdução da história da crise em Darfur e a função de analogias, a potência aérea e coerção em intervenções humanitárias, este artigo compara as suposições, similaridades e diferenças entre o conflito atual e as três operações humanitárias similares dos anos 90: a operação *Provide Comfort* no Iraque Setentrional, *Deny Flight* em Bosnia-Herzegovina e *Allied Force* em Kosovo.

As ações de al-Bashir de 2003 a 2004, embora não dissimilares às atrocidades perpetradas por Saddam Hussein e Slobodan Milosevic, são verdadeiramente horrendas. Contudo, a menos que haja imenso desvio na natureza do conflito sudanês e no panorama geopolítico total, é improvável que uma zona de voo interdito e ataques aéreos consigam impor justiça ou alcançar a reação desejada pela administração Obama. Muito pelo contrário, as ações militares sob as presentes condições, provavelmente aumentarão o nível de catástrofe humana de forma drástica na região e envolverão os Estados Unidos em conflito do qual dificilmente poderão sair.

A Crise de Darfur

A enorme crise política, humanitária e de segurança em Darfur é o resultado complexo de grupos de dissidentes armados provenientes das guerras civis de Tchad, a guerra civil entre Muçulmanos Árabes do Sudão Setentrional e os Cristãos Africanos do Sudão Meridional e conflitos localizados acerca de recursos em declínio, devido a superpopulação e desertificação. A precipitação do conflito ocorreu em abril de 2003, quando uma aliança de movimentos rebeldes islâmicos e tribos africanas levaram a efeito ataques coordenados contra uma base aérea e outros destacamentos militares avançados, em Darfur. Os rebeldes explodiram aeronaves de carga e helicópteros do governo, capturando o comandante da base e executando 200 prisioneiros do exército sudanês, apesar de se haverem rendido.¹⁰ A cronometragem dos ataques foi deliberada e de elevado custo ao governo, predominantemente Árabe-Sudanês, que ne-

gociava um acordo de divisão de poder com o movimento de liberação no Sudão Meridional, após duas décadas de guerra civil.

O movimento africano em Darfur esperava adquirir seu justo quinhão da riqueza nacional e segurança, após décadas de seca cíclica, anos de negligência pelo governo central e usurpação violenta de solo agrícola pelos antigos rebeldes de Tchad e pastores árabes.¹¹

O governo não conseguiu antecipar a ameaça dos “parentes pobres” que viviam na região ocidental do país. Assim, a repressão da revolta foi brutal e imediata. O regime de al-Bashir não podia depender do exército sudanês para esmagar a insurreição, porque a maioria dos recrutas e oficiais subalternos eram provenientes de Darfur.¹² Assim, o governo fez um pacto com os bandos armados e tribos árabes da região, outorgando às tribos com rebanhos de camelos, o direito de perseguir as ambições territoriais em Darfur em câmbio da supressão da rebelião.¹³ De fato, o que aconteceu foi uma campanha de saneamento étnico ou “contra-insurgência barata”.¹⁴ De 2003 a 2004, a milícia *janjawiid*, de rotina, cercava e queimava os vilarejos rebeldes, após o bombardeio e metralhagem cerrada dos habitantes, de aeronaves sudanesas. Durante o processo de *desocupação* dos povoados, os membros das milícias violavam jovens e mulheres, matavam o gado, atirando os pequeninos dentro das casas envoltas em chamas.¹⁵

As organizações não-governamentais (ONGs) e a comunidade internacional reagiram com horror às atrocidades. Contudo, foi difícil coordenar a reação à erupção de violência. Muitos temiam que o conflito iria interromper as negociações de paz da guerra civil no Sul, que já havia matado mais de dois milhões de pessoas durante as duas décadas anteriores.¹⁶ Os Estados Unidos e os países da OTAN não podiam investir grande número de tropas ou aceitar as baixas e a responsabilidade necessárias para operação combinada na área, devido as guerras com o Iraque e Afeganistão. Assim, a comunidade internacional perseguiu amplas iniciativas diplomáticas para com o regime de al-Bashir, de 2004 a 2007.¹⁷ Os empreendimentos maiores incluíram melhor acesso à organizações humanitárias, orquestrando o

Acordo Compreensivo de Paz [*Comprehensive Peace Agreement-CPA*] de 2005 entre o Sudão Setentrional e o Meridional, negociando o Acordo de Paz de Darfur [*Darfur Peace Agreement*] de 2006 entre o governo e os partidos dissidentes rebeldes, buscando o indiciamento de líderes por crimes de guerra pelo Tribunal Penal Internacional-TPI [*International Criminal Court-ICC*] e destacando as poucas e subequipadas forças da União Africana [*African Union-AU*] juntamente com as forças das Nações Unidas para manter a paz.¹⁸ Devido a mera extensão territorial da região, magnitude do conflito e múltiplos participantes e objetivos, foi difícil colocar em execução estratégia clara e coerente.

As Similaridades da Crise de Darfur às Analogias Predominantes

O conflito em Darfur é problema com o qual os peritos na área, legisladores e organizações humanitárias vêm se debatendo há muitos anos. É difícil compreender e descrever o contexto subjacente da crise. Gérard Prunier, autor prolífico, historiador e especialista em assuntos da África Oriental, adverte aos leitores em seu livro sobre Darfur de que ali “*nada faz sentido*”.¹⁹ À medida que o Presidente Obama começa a mudar o enfoque, de questões domésticas à internacionais”, a administração tentará *fazer sentido*. Os comentários públicos dos assessores de diretrizes de política exterior sugerem que a administração usará analogias históricas para facilitar a análise do conflito e advogar ação enérgica.²⁰

Infelizmente, existem preconceitos identificáveis e sistemáticos para com o uso de analogias históricas.²¹ Em muitos casos, as autoridades competentes deixam de analisar conjeturas essenciais, ocultas em analogias históricas e estão dispostas a “entrar em ação” e defender as diretrizes mal-orientadas que as administrações poderiam evitar sob inspeção mais cuidadosa.²² As operações *Provide Comfort*, *Deny Flight* e *Allied Force* são analogias perigosas e irresistíveis para a crise em pauta, porque as condições possuem muitas similaridades, al-

gumas inerentes à intervenções humanitárias. As campanhas no Iraque Setentrional, Bósnia-Herzegovina e Kosovo, dirigiram-se à injustiças, comuns a muitos conflitos intranacionais na década de 90: a rebelião de povos marginalizados aos quais se negava seu quinhão de poder político e riqueza. Também davam destaque a governos incompetentes que usavam divisões racistas ou étnicas para desunir e suprimir rebeliões, com os Estados Unidos e Aliados, fazendo uso de potência aérea e militar para enfrentar os repressores.²³ A Administração Clinton, em 1997, denominou esse tipo de intervenção humanitária, de “operações complexas de contingência” e especificamente distinguiu as campanhas da Bósnia e Iraque Setentrional de outras ações militares de baixo-nível, como resgate de reféns, missões contraterroristas e intervenções de assistência à desastres naturais.²⁴

As Questões Coercivas Comuns

A coerção foi componente principal dessas “operações complexas de contingência”. Ainda assim, as características de intervenções humanitárias tornaram difícil a coerção.²⁵ A coerção é o uso de força, quer seja implícita ou real, a fim de “induzir o adversário a mudar de comportamento”.²⁶ A coerção foi necessária no Iraque Setentrional e Balcãs para dissuadir as forças hostis de destruir as organizações de assistência e compelir governos tirânicos a remover os motivos latentes do conflito. A imposição de interdição de voo, para ser bem sucedida, teria que superar três obstáculos comuns à execução de estratégia de coerção durante as operações humanitárias: baixo interesse estratégico, objetivos divergentes dentro da coalizão e participantes não-estatais.

Baixo Interesse Estratégico

Um dos problemas principais em intervenções militares é que os Estados Unidos possuem pouco ou nenhum interesse estratégico na região, o que resulta em apoio doméstico incerto à possível campanha militar. O Sudão

não mais poussa ameaça terrorista. Antigamente, o governo havia oferecido hospitalidade a Osama bin Laden. Contudo, desde a agressão de 9/11, o regime coopera com as agências secretas e apoia as tentativas de contraterrorismo dos Estados Unidos.²⁷ O interesse americano em Darfur é predominantemente humanitário e a intervenção no Sudão deve superar o estigma daquela outra experiência de operação humanitária na Somália que resultou em morte de 18 membros das forças armadas. Obrigou a administração a retirar as forças do país dentro de seis meses e afetou a justificativa da administração para intervenções subsequentes nos Balcãs.²⁸ A obtenção de amplo apoio popular para intervenção em Darfur será difícil, devido a falta de interesse estratégico na região e a probabilidade do alto custo de operações militares.

Os Objetivos da Coalizão em Competição Renhida

Se os Estados Unidos interferirem militarmente, é mais provável que participarão como membros de coalizão para dar legitimidade [à ação], tropas terrestres e doadores necessários para ação militar e apoio humanitário. Enquanto os participantes em operações no Iraque Setentrional e Balcãs eram primariamente provenientes de países da OTAN, as forças de paz em Darfur consistem em soldados enviados pelas nações membros da União Africana e engenheiros de combate da China.²⁹ A superextensão das forças armadas no Iraque e Afeganistão aumenta o imperativo para a obtenção de amplo apoio internacional em outras operações na região. Os Estados Unidos serão obrigados a administrar interesses e objetivos de possíveis países da coalizão em conflito entre si, para que a campanha venha a ser tão eficaz como a *Provide Comfort* e as outras da OTAN nos Balcãs.

Os Participantes Não-Estatais

A natureza dos combatentes também foi um dos fatores principais nos conflitos dos Balcãs e de especial importância em Darfur.

Muitos perpetradores em conflitos intraestatais são participantes não-estatais com conexões imprecisas a governos que talvez sancionem ou não as táticas usadas. Devido a desintegração do exército Iugoslavo, o sistema de governo de Molosevic e líderes políticos recrutaram membros de quadrilhas, desordeiros e criminosos para auxiliar as forças governamentais a providenciar saneamento étnico de comunidades nos Balcãs.³⁰

Em Darfur, as milícias *janjawiid* providenciam o mesmo tipo de serviço. A palavra *janjawiid* teve origem nos anos 60. É um termo pejorativo usado para descrever os nômades pobres das tribos árabes.³¹ Atualmente, serve para descrever a organização provisória de mais de seis grupos armados distintos que recebem o apoio da agência de serviços secretos das forças militares sudanesas. Poucos estão de acordo acerca da precisa organização da *janjawiid*. É difícil de localizar e identificar, especialmente do ar em uma área do tamanho da França. As restrições ao uso de força durante as operações humanitárias, combinadas aos tênues vínculos entre o governo central e os perpetradores tornam difícil a coerção, até mesmo quando é fácil encontrar os culpados.

Os Mecanismos Coercivos Comuns

Uma estratégia eficaz em operações humanitárias requer mecanismos coercivos ou processos pelos quais ameaças geram concessões pelo adversário.³² Normalmente incluem a erosão da base de poder do governo em pauta, criando agitação dentro da população, decapitando os líderes do regime, debilitando a força do país como um todo e negando ao adversário a habilidade de alcançar os objetivos. Contudo, os obstáculos que causam as operações humanitárias invalidam muitas das opções acima. As campanhas nos Balcãs e Iraque Setentrional utilizaram duas delas, com bons resultados: interdição e erosão da base de poder. Ambas podem desempenhar função importante para fazer cumprir a zona de voo interdito no Sudão.

A Interdição

A interdição significa anular a estratégia do adversário, reduzindo sua capacidade de alcançar os objetivos. Certas estratégias de interdição “negam a estratégia inimiga, quando apreendem e mantêm posse de objetivos territoriais, forçando concessões para evitar gasto fútil de maiores recursos.”³³

Esse foi o caso da operação *Deny Flight*, que tentou impedir aos Sérvios da Bósnia a capacidade de aterrorizar e conquistar os vilarejos Croatas e Muçulmanos, durante a guerra. Após a eleição em que os Muçulmanos e Croatas votaram pela separação da Federação da Iugoslávia em 1992, os Sérvios-Bósnia irregulares atacaram os povoados Croatas e Muçulmanos com apoio da força aérea da Iugoslávia.³⁴ Os Sérvios esperavam forçar a população civil Muçulmana e Croata a evacuar o território controlado pelos Sérvios e estabelecer a República Sérvia de Bósnia. A operação *Deny Flight* estabeleceu uma zona de voo interdito sobre o campo de batalha para evitar que os Sérvios usassem os caças para ataque terrestre e helicópteros armados para apoiar a campanha de saneamento étnico. O Sudão também possui caças, bombardeiros e helicópteros armados. Em maio de 2008 o governo sudanês utilizou um bombardeiro *Antonov* de tamanho médio para atacar um vilarejo em Darfur do Norte.³⁵ Uma sólida zona de voo interdito sobre Darfur preveniria tais ataques e faria cumprir a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 2005 que proíbe “voos militares ofensivos em e sobre a região de Darfur.”³⁶

A Erosão da Base de Poder

É o outro mecanismo comum usado pelos Estados Unidos e Aliados no Iraque Setentrional e Balcãs. Tenta suprimir o controle e liderança de regimes, atacando a elite política e cliques que os apoiam.³⁷

Durante a operação *Provide Comfort*, Saddam Hussein era extremamente sensível a ataques aéreos contra alvos importantíssimos em Bagdá. A coalizão mantinha um esqua-

drão de aeronaves de longo alcance na Turquia para servir de ameaça crível ao regime.³⁸

Durante a operação *Allied Force*, a OTAN atacou indústrias relacionadas às forças armadas, serviços de utilidade pública e outros alvos em Belgrado, a fim de instigar a insatisfação para com a elite governamental e corroer o apoio popular a Milosevic. Alguns alegam que a pressão crescente de elites políticas, oligarquia civil e liderança militar contribuíram para que Milosevic cedesse às demandas da OTAN.³⁹

Os assessores de Obama sugeriram que ameaças similares poderiam servir de coerção à liderança do Sudão e que “ameaça crível ou uso de força” é a linguagem que Kartum compreende”.⁴⁰

Os Instrumentos Comuns de Coerção

Os Estados Unidos possuem inúmeras ferramentas à disposição para dar partida a mecanismos e iniciar o processo pelo qual ameaças geram concessões dos adversários. Os exemplos incluem ataques aéreos, invasão, retaliação nuclear, sanções econômicas, isolamento político e apoio à insurgências.⁴¹ Contudo, o alto custo de muitas fazem com que não se prestem à operações humanitárias. As estratégias para as operações *Provide Comfort*, *Deny Flight* e *Allied Force* basearam-se principalmente em três: potência aérea, sanções econômicas e isolamento político.

A Potência Aérea

Os instrumentos militares comuns para operações humanitárias norte-americanas são zonas de voo interdito e ataques aéreos, em virtude de flexibilidade e custo relativamente baixo. Como observou Eliot Cohen, “A potência aérea é uma forma de força militar de apelo fora do normal porque, como em namoro moderno, aparenta oferecer gratificação sem compromisso”.⁴² Os ataques aéreos norte-americanos, inclusive durante os conflitos do Iraque Setentrional e Balcãs, raramente resultam em baixas devido a fogo amigo. A

campanha aérea para a operação *Allied Force* durou 78 dias e nem sequer uma baixa em campo de batalha. A potência aérea também contribui à interdição e estratégia de redução de base de poder e possui a habilidade de expandir ou contrair o nível de destruição para se encaixar às demandas daquele que coage. Uma vez que a potência aérea é barata, flexível e aparentemente oferece bons resultados, os ataques aéreos passam a ser a forma de intimidação normal dos Estados Unidos.

Os antigos assessores de Clinton, Susan Rice e Anthony Lake, citam o ataque do míssil de cruzeiro de 1998 em Kartum como o motivo principal pelo qual o regime de al-Bashir coopera com os Estados Unidos em contra-terrorismo.⁴³ A potência aérea é componente atraente de muitas analogias para a crise de Darfur, em virtude do fato de que é eficaz e de fácil uso.

As Sanções Econômicas e o Isolamento Político

As forças aéreas de coalizão no Iraque Setentrional e Balcãs não operam independentemente de outros instrumentos de coerção. As sanções e medidas diplomáticas reforçaram a ameaça aérea, impondo custos e negando benefícios aos regimes de Saddam e Milosevic. Um embargo econômico compreensivo do Iraque e uma coalizão internacional de países que incluiu nações árabes, completamente isolaram Saddam durante a operação *Provide Comfort*.⁴⁴ A ONU outorgou uma série de sanções econômicas contra a Bósnia e a Sérvia durante os conflitos nos Balcãs. O Tribunal Penal Internacional [*International Criminal Tribunal*] convocado para a antiga Iugoslávia indiciou Sérvios de alto nível da Bósnia e também Milosevic, durante as respectivas campanhas aéreas em Bósnia e Kosovo.⁴⁵

A potência aérea no Sudão também irá operar dentro do contexto de sanções econômicas e indicações pelo TPI, se implementadas para Darfur. Em 1993, os Estados Unidos indicaram o Sudão como nação que patrocina terrorismo, o que sujeita o país à restrições de assistência estrangeira. As Resoluções do Con-

selho de Segurança da ONU [*UN Security Council Resolutions-UNSCR*] 1556 e 1591 proíbem a transferência de armas ao governo do Sudão em Darfur, bem como aos rebeldes na área.⁴⁶ A *UNSCR 1672* dirige-se à sanções contra quatro indivíduos: dois líderes rebeldes e dois representantes do governo Sudanês.⁴⁷

O Presidente Bush, em 2007, expandiu as sanções impostas pela Administração Clinton em 1997. Ambos os regimes exerceram restrições unilaterais em importação e exportação, limitaram transações financeiras para, e do Sudão e congelaram os bens do governo Sudanês. O TPI também indiciou diversos antagonistas de nível médio no conflito, devido a genocídio. Recentemente, expediram ordem de prisão contra al-Bashir por crimes de guerra e delitos contra a humanidade.⁴⁸ Qualquer que seja a ação militar ela deve operar em conjunto com uma miríade de medidas econômicas e diplomáticas, a fim de tentar coagir o governo sudanês.

As Diferenças da Crise de Darfur com as Analogias Predominantes

As similaridades superficiais entre a operação *Provide Comfort* e os conflitos nos Balcãs e Darfur sugerem soluções de possível potência aérea, perspectivas de êxito e dificuldades esperadas. Contudo, “na maioria dos casos, as autoridades competentes invocam analogias inapropriadas, que não só deixam de lançar luz sobre a situação, mas também desorientam, ao colocar ênfase em paralelos irrelevantes e superficiais”.⁴⁹ O restante deste artigo antecipa paralelos irrelevantes entre os conflitos análogos e a crise de Darfur, examinando as suposições essenciais que a apoiam.

A Operação *Provide Comfort*

Essa foi uma das mais bem sucedidas operações humanitárias na história. Após a Guerra do Iraque, uma revolta dos Kurdos e subsequente repressão pelo governo, arremessaram mais de 400.000 refugiados às montanhas ao longo da fronteira Turquia-Iraque.⁵⁰

	Sinopse do Conflito	Suposições Principais	Semelhanças à Intervenção Militar em Darfur	Diferenças do Conflito em Darfur
A Operação Provide Comfort (Iraque)	Ampla coalizão de nações defenderam os refugiados Kurdos de forças iraquianas e auxiliaram seu regresso seguro ao Kurdistão.	Operação similar auxiliaria os refugiados de Darfur no Tchad.	As coalizões internacionais confrontaram governos incompetentes que usavam identidade racista, étnica para dividir, controlar e oprimir a população.	O retorno de refugiados do Darfur não é de vital interesse aos E.U.A. e Aliados. A comunidade internacional não demonstrou desejo ou capacidade de aplicar força de forma eficaz no Sudão.
A Operação Deny Flight (Bósnia)	Sanções econômicas, indiciamentos jurídicos e ataques aéreos cronometrados às ofensivas terrestres muçulmanas e croatas, forçaram Milosevich a negociar com a OTAN.	Ataques aéreos e indiciamentos oportunos apoiam negociações para cessar fogo em Darfur	Baixo interesse estratégico, objetivos opostos da coalizão e protagonistas não-estatais elusivos pou-savam grandes problemas para a coerção dos governos em pauta As coalizões usavam dois mecanismos de coerção: denegação e erosão da base de poder.	O objetivo dos habitantes de Darfur não é a independência mas proteção física, acesso político e maior quinhão da riqueza nacional. As inquietudes relacionadas ao conflito de Darfur estão subordinadas à resolução da guerra civil entre o Norte e o Sul.
A Operação Allied Force (Kosovo)	Embora sem sofrer baixas em combate, enorme operação aérea forçou Milosevic a retirar as forças Sérvias de Kosovo.	A potência aérea pode extrair concessões com baixo custo e sem forte comprometimento de forças terrestres.	As coalizões usavam três instrumentos coercivos: potência aérea, sanções econômicas e isolamento político.	O Sudão não possui economia industrial avançada sensível a ataques aéreos. O Sudão em 2009 não está tão politicamente isolado como a Sérvia nos anos 90.

Figura 2. Similaridades e Diferenças entre Darfur e operações humanitárias análogas

As forças da coalizão, em reação, defenderam com êxito os refugiados Kurdos das forças do Iraque, auxiliaram seu retorno à zona segura no Iraque Setentrional e transportaram quantidades enormes de suprimentos humanitários à região. Uma suposição essencial emerge dessa campanha: uma operação similar poderia auxiliar os refugiados de Darfur no Tchad e “salvar a vida de africanos”. Entretanto, as circunstâncias ao redor da operação *Provide Comfort* foram excepcionais e os Estados Unidos verão que será difícil recriar duas condi-

ções que tornaram o regresso de refugiados Kurdos ao Iraque um sucesso: forte interesse estratégico para solucionar a crise de refugiados e a capacidade demonstrada de uso de força na região.

As Diferenças em Interesses Internacionais

Contrário a Darfur, o regresso de refugiados à sua terra natal, o Iraque, foi de vital in-

teresse aos Estados Unidos e principais Aliados. Os Kurdos fazem parte de grande minoria de descontentos na Turquia e o influxo de centenas de milhares desses refugiados possuía grande ameaça à segurança. A Turquia publicamente convidou os Aliados a intervir e também fechou as fronteiras, encerrando os refugiados nas montanhas no meio do Inverno.⁵¹ Um mês antes, o Presidente George H. W. Bush havia incitado o povo iraquiano a “tomar as rédeas da situação” e a “forçar Saddam Hussein, o ditador, a retirar-se.”⁵² Contudo, o apoio material dos Estados Unidos à subsequente rebelião não ocorreu e as forças armadas iraquianas esmagaram os guerrilheiros Kurdos com a ajuda de helicópteros armados e bombardeiros caças, em desafio à *UNSCR 686*.⁵³ As necessidades de segurança de aliado importante e imagens publicadas pela mídia do sofrimento dos Kurdos compeliram a administração a reagir, lançando suprimentos de aviões, somente sete dias após o início da crise. Dentro de semanas, as forças de coalizão estabeleceram uma zona de segurança na porção norte do Iraque. Dentro de sete semanas, a operação humanitária completamente repatriou os Kurdos da região da fronteira Turca.⁵⁴

Em contraste, as justificativas para intervenção em Darfur são quase completamente humanitárias. Os 250.000 refugiados na fronteira com Tchad somente pousam ameaça à segurança da região em si e a cobertura do padecimento humano pela mídia é pouca. Noventa por cento das fatalidades em Darfur ocorreram entre 2003 e 2004. As notícias do genocídio quase que desapareceram após a assinatura do CPA pelo Sudão Setentrional e Meridional em janeiro de 2005, pondo um fim aos 21 anos de guerra civil.⁵⁵ Houve um surto de cobertura pela mídia antes das Olimpíadas de Verão em Beijing e as eleições presidenciais de 2008. Contudo, o enfoque da cobertura mais recente foi o indiciamento iminente de al-Bashir pelo TPI.⁵⁶ A população dos campos de refugiados estabilizou-se. Entretanto, a segurança associada aos mesmos, continua sendo um problema. Desde janeiro de 2008 os bandidos e agressores mataram 11 trabalhadores humanitários, sequestraram 170 membros de pessoal

e 225 veículos em Darfur.⁵⁷ Apesar da violência, as potências principais não se comprometeram com recursos militares para manter a segurança dos refugiados e do pessoal humanitário na região.

Talvez o apoio sem brilho de um milhão de refugiados Kurdos que escaparam da Turquia, rumo ao Irã esclareça mais a situação. O Irã recebeu somente um pouco mais da metade da assistência internacional total para esses refugiados, apesar de proteger um número quase o triplo do da Turquia.⁵⁸

As Diferenças em Credibilidade

O regime de Saddam não conseguiu colocar obstáculos à volta dos refugiados Kurdos. A operação *Provide Comfort* manteve-se firme e os Estados Unidos e Aliados demonstraram de forma crível a “capacidade e disposição do uso de força”.⁵⁹ A operação teve início somente dois meses após a operação *Desert Storm*, com sua campanha aérea devastadora, mutilando as forças de Saddam. Muitas das armas, soldados e procedimentos continuaram a postos para fazer frente ao regime. As forças terrestres também estavam disponíveis para distribuir suprimentos, providenciar segurança e expandir a zona segura para o eventual regresso dos refugiados Kurdos. Os Estados Unidos inseriram 5.000 tropas na região e o comandante da força-tarefa combinada, o Major-Brigadeiro John Shalikashvili encontrou-se pessoalmente com os representantes militares iraquianos que se encontravam a postos ao longo da fronteira do Iraque Setentrional para ditar os termos da intervenção e a extensão da zona de segurança.⁶⁰ Um dia após a reunião, os Fuzileiros Navais em terra, direcionaram ataques aéreos simulados contra posições iraquianas, forçando o abandono da área.⁶¹ As aeronaves da OTAN e 2.500 tropas em alerta no sudeste da Turquia também serviram de dissuasão, quando as agências da ONU e ONGs assumiram responsabilidade pela distribuição de assistência humanitária.⁶² A fragilidade das forças armadas iraquianas e a integração crível das forças aéreas e de superfície, americanas e aliadas, contra inimigo convencional foram essenciais ao sucesso da operação.

A história de intervenção militar e coerção em Darfur não inclui capacidade e resolução em utilização de força, especialmente contra uma miríade de participantes não-estatais. A ONU autorizou o uso de forças de paz duas vezes durante a crise de Darfur. Uma resolução do Conselho de Segurança de junho de 2004 deu origem à Missão AU no Sudão (AMIS), uma força de 7.500 soldados e polícia das nações africanas, cuja função era monitorar um acordo verbal de cessar-fogo, a fim de “providenciar ambiente seguro e protegido ao regresso de pessoas deslocadas dentro do país e refugiados”.⁶³ Infelizmente, o mandato da missão, regras de engajamento e número [de tropas] foram completamente inadequados para completar a tarefa. A missão, subfinanciada e com poucos recursos nem podia confrontar os rebeldes que bloqueavam as estradas, para tentar proteger os 34 campos de refugiados, alguns deles com mais de 120.000 ocupantes, em área do tamanho da França. A ONU aprovou uma segunda força de paz “híbrida” composta de 20.600 forças da AU e ONU em agosto de 2006, a fim de incrementar o número de tropas na AMIS, dotando-a com mandato mais potente. Contudo, o destacamento notou que era até mesmo difícil garantir sua própria proteção.⁶⁴ As forças da AU ficaram sem munição em setembro de 2007, quando centenas de rebeldes invadiram sua base ao leste de Darfur, apoderando-se de toneladas de suprimentos e armamento pesado.⁶⁵ Para que soluções militares futuras contem com êxito na região, devem superar o pessimismo gerado por anos de má vontade pela comunidade internacional de ir além de manter a paz de forma neutra, providenciando a mediação no Sudão.

A Operação Voo Interditado

As operações de paz em Bósnia também enfrentaram problemas de falta de credibilidade. Contudo, os Estados Unidos e a OTAN superaram a falta de potência da operação *Deny Flight* com a *Deliberate Force*.

A agressão sérvia e o apoio à campanha de saneamento étnico pelos Sérvios da Bósnia com início no Verão de 1992, inspiraram a OTAN a impor sanções compreensivas contra a Sérvia, a destacar pessoal para manter a paz e a fazer com que a OTAN fizesse cumprir uma zona de voo interdito dentro do espaço aéreo da Bósnia.⁶⁶ O uso de força, contudo, mesmo para defender as tropas de manutenção de paz da ONU foi “altamente circunscrito” durante a operação *Deny Flight* e, os Sérvios da Bósnia, aproveitaram a indecisão da ONU para ganhar território e aterrorizar a população civil.⁶⁷ A queda de Srebrenica, a área segura muçulmana, o uso de reféns da ONU para dissuadir represálias pela OTAN e a possibilidade da ONU bater em retirada da Bósnia, levou os Estados Unidos a liderar e escalar a campanha aérea contra os Sérvios, de agosto a dezembro de 1995.⁶⁸ O suprimento secreto dos Muçulmanos da Bósnia e os ataques aéreos estrategicamente cronometrados com as ofensivas de superfície croatas alteraram o equilíbrio [de posse] de território na região. As perdas de território e o prospecto de remoção de sanções forçaram Milosevic a negociar termos para por fim ao conflito.⁶⁹ O indiciamento de Radovan Karadzic e Ratko Mladic por delitos de guerra também possibilitaram ao emissário diplomático americano isolar os obstrucionistas sérvios das negociações de cessar-fogo. Isso possibilitou aos americanos a negociar e empregar os acordos de paz de Dayton.⁷⁰

Uma suposição essencial que emerge das operações *Deny Flight* e *Deliberate Force* é que ataques aéreos oportunos e o indiciamento de criminosos de guerra facilitam negociações e a formulação de acordos de cessar-fogo viáveis.

Se os Estados Unidos usarem estratégia similar contra o governo sudanês, duas diferenças no conflito de Darfur tornam tal generalização improvável. Os habitantes de Darfur buscam garantias de segurança e maior quinhão da riqueza nacional e não a independência do Grande Sudão. Por outro lado, aquele que exerce a coerção deve adicionar à equação, estratégia de paz em Darfur, o conflito entre o Norte e o Sul, possivelmente ainda mais desestabilizador.

As Dissimilaridades em Objetivos

A independência foi um dos objetivos de interesse de ambos os lados no conflito de Bósnia. A maioria parlamentar de delegados muçulmanos e croatas seguiu o exemplo da Eslovênia e Croácia e votou pela independência da Iugoslávia, no dia 1º de março de 1992. Os Sérvios rejeitaram o referendo e, temendo subjugação pelos Muçulmanos e Croatas, colocaram em execução o plano de contingência de auto-determinação e separatismo.⁷¹

A expansão de limites regionais e o controle de território tornaram-se os objetivos principais dos três grupos beligerantes. Os Estados Unidos e Aliados conseguiram coagir os Sérvios a aceitar os termos dos acordos de Dayton, porque as ofensivas aéreas e terrestres combinadas proibiam o alcance do objetivo. Os efeitos de sanções econômicas e indiciamentos pelo TPI também isolaram os Sérvios de sua fonte principal de potência militar, a Sérvia e, compeliram Milosevic a agir como terceira parte coercitiva.⁷² Os objetivos de independência e o controle de território foram aspectos importantes na dinâmica de coerção durante a guerra da Bósnia.

O objetivo dos habitantes de Darfur não é a independência mas sim, a proteção física, acesso político e maior quinhão da riqueza nacional. A rebelião é reação à negligência do governo sudanês, que deixou de garantir a segurança dos habitantes contra o violento abuso de tribos árabes, mesmo antes do apoio tácito da *janjawiid* pelo governo.⁷³ Tal negligência e “a hegemonia das elites nortistas e centrais, a fim de manter Darfur e outras regiões periféricas marginalizadas” formam o âmago do ressentimento popular.⁷⁴

Darfur, sem acesso ao mar e super-povoado, possui poucos recursos naturais e não pode sobreviver como país independente sem considerável assistência.

Certas pessoas alegam que a região é mais pobre hoje do que no final de 1800, devido a anos de seca e pasto que não mais existe.⁷⁵ Os Árabes, os soberanos no Sudão Setentrional não favorecem um Darfur independente, porque necessitam da população predomi-

nantemente muçulmana do Norte para contrabalançar a população cristã do Sul.

A comunidade internacional teme um Darfur independente, devido a quantidade enorme de assistência e patrocínio necessários para manter a região. A independência não é opção viável aos protagonistas principais no conflito de Darfur. Em última palavra, a sobrevivência dos habitantes depende de cooperação e apoio do governo sudanês, tornando difícil o uso de força para com o regime no poder.

Se os Estados Unidos buscam coagir o regime de al-Bashir por intermédio da potência aérea, o indiciamento pendente do presidente do Sudão por crimes de guerra também é problemático.⁷⁶ A ordem de prisão do Tribunal Penal Internacional dá, ao presidente do Sudão, outro incentivo para consolidar o poder e resistir às demandas que remotamente ameacem a estabilidade do regime. Desde o indiciamento pelo tribunal, al-Bashir banuiu 13 organizações de assistência que acusa de apoio ao processo internacional contra ele.⁷⁷ Recentemente, o chefe de serviços secretos do Sudão, clamou pela “amputação de mãos e corte de guelmas” de Sudaneses que apoiam as acusações.⁷⁸ Se al-Bashir perder controle ou for apreendido, via operação da ONU, isso resultaria em seu processo penal e humilhação em Haia. O objetivo de al-Bashir é permanecer no poder. A fonte desse poder e influência, o petróleo, não é suscetível à potência aérea.⁷⁹ No caso de Darfur, o indiciamento penal pelo TPI entra em conflito com as estratégias de coerção que buscam concessões de al-Bashir e seu governo.

As Diferenças em Prioridades

As questões regionais certamente foram fatores importantes nas negociações para por fim à guerra da Bósnia. Contudo, a resolução daquele conflito continua sendo a prioridade dos Estados Unidos e da comunidade internacional.

Richard Holbrooke, que presidiu as negociações em Dayton, era solidário para com os Albaneses de Kosovo e sua situação difícil, mas acreditava que dirigir-se à questão era

contraproducente para se chegar ao acordo de paz.⁸⁰ Admite-se que a ofensiva de 1995 da Croácia em Krajina desempenhou papel importante na estratégia americana para por fim ao conflito. Os ganhos territoriais “fortaleceram a Croácia para servir de equilíbrio estratégico à Sérvia”, auxiliando a OTAN a “forjar uma aliança Croata-Muçulmana para equilíbrio militar contra os Sérvios da Bósnia”. Entretanto, os Estados Unidos dirigiram as tentativas de coerção contra a Sérvia para chegar à resolução na Bósnia, não em conflitos satélites na Croácia ou Kosovo.⁸¹

O conflito de Darfur, por outro lado, ficou historicamente subordinado à guerra civil no Sudão. Apesar da violência e atrocidades em Darfur, a diretriz dos negociadores americanos, britânicos e noruegueses em 2004 era proceder com o CPA entre o Sudão Setentrional e Meridional, enquanto a crise de Darfur permanecia sem solução.⁸² O acordo de 2005 estabelecia um “sistema confederativo” de dois governos regionais: um na parte norte do Sudão, dominado pelo Partido do Congresso Nacional de al-Bashir e um governo semi-autônomo no Sul controlado pelo Movimento de Liberação Popular do Sudão.⁸³

O acordo incluiu uma agenda para eleições de partidos múltiplos em 2009 e um referendo acerca da independência sulista em 2011.⁸⁴ O acordo também pede a distribuição equitativa de rendas de petróleo do Norte ao Sul, que controla a vasta maioria do território de campos petrolíferos. O ano passado, conflitos ao longo da fronteira e a suspensão de pagamentos de renda de petróleo chegaram quase ao ponto de desencadear guerra em grande escala. Contudo, prevaleceu o frio raciocínio.⁸⁵ A intervenção em Darfur, abalando o equilíbrio militar entre o Norte e o Sul do Sudão, resultaria em guerra civil mais renhida com repercussões humanitárias ainda maiores.

Talvez um dos aspectos mais elucidativos do conflito da Bósnia seja como o processo da paz de Dayton e a percepção de negligência pelos Albaneses de Kosovo levaram à violência em Kosovo e à operação *Allied Force*.⁸⁶

As soluções militares para a crise de Darfur arriscam reascender a guerra civil entre o Norte e o Sul.

A Operação Força Aliada

A terceira e final analogia é a operação *Allied Force* que, para muitos, foi a campanha aérea mais bem sucedida em toda a história. Em reação à perseguição violenta de Albaneses em Kosovo, a OTAN iniciou a operação aérea para coagir Milosevic a aceitar os termos das negociações fracassadas em Rambouillet. Os termos foram: “Saem os Sérvios. Entra a OTAN; os refugiados regressam à terra natal; o cessar-fogo entra em vigência; e, inicia-se o compromisso de trabalho em prol da paz.”⁸⁷ A operação durou muito mais tempo do que se esperava e as aeronaves da OTAN foram incapazes de por fim à campanha de saneamento étnico dos Sérvios. Ainda assim, após 78 dias de ataque aéreo, Milosevic sucumbiu às demandas da OTAN. Finalmente, o sucesso. Os ataques aéreos demonstraram a capacidade de ameaçar a base de poder do regime Milosevic. Os Sérvios não conseguiram infligir grande dano aos Estados Unidos e Aliados. O conflito de Kosovo é analogia que possui apelo aos proponentes de intervenção militar em Darfur, porque os Estados Unidos lideraram a operação para “confrontar uma crise menos humanitária” contra “um adversário mais formidável” e “nem um só Americano morreu em combate”.⁸⁸ A suposição essencial é que é possível que a potência aérea norte-americana venha a extrair concessões de regime autoritário a baixo custo e sem grande comprometimento de forças de superfície.

Duas distinções importantes entre as crises de Kosovo e Darfur tornam imperfeita essa suposição: a fonte de renda para o regime de al-Bashir é a indústria petrolífera, não a economia industrializada; e, o interesse internacional em reservas petrolíferas do Sudão torna difícil isolar e coagir o regime.

As Diferenças em Base de Poder

A fim de manter a ordem sob ataque aéreo e adversidade econômica, regimes ditatoriais frequentemente usam a mídia e esquadrões

policiais tirânicos, bem como forças de segurança para manter a ordem. A liderança da Sérvia não foi exceção, durante a operação *Allied Force*. Milosevic fez uso da máquina política, mídia e forças de segurança para atizar fogo ao nacionalismo, eliminando a mídia independente e colocando líderes militares dissidentes sob prisão domiciliar.⁸⁹

A força motriz da base de poder e a influência de Milosevic eram a economia industrial, especialmente vulneráveis a ataque aéreo sistemático por uma força aérea moderna.⁹⁰ Em virtude da guerra, a sociedade economicamente avançada sofreu anos de sanções econômicas. Os prospectos de reconstrução eram parcos, devido ao isolamento internacional. Após a reunião de cúpula da OTAN em Washington, onde os líderes da organização celebraram o 50º aniversário e renovaram a resolução de ganhar a guerra em Kosovo, a OTAN expandiu a estratégia de coerção e fez da base de poder de Milosevic seu alvo.⁹¹ Ao final de abril de 1999, os ataques aéreos dividiram ao meio a economia da Sérvia. Em 28 de maio, 80 por cento da população ficou sem energia elétrica, devido a destruição de usinas elétricas nas três maiores cidades.⁹² A disposição da OTAN em escalar o conflito e severamente ameaçar a economia industrial desempenhou função importante na coerção de Milosevic e o sucesso da operação *Allied Force*.

O Partido do Congresso Nacional de al-Bashir e elites do norte também utilizam extensa organização de partido, serviço civil nacional politizado e centenas de milhares de agentes e informantes para manter a segurança e o poder. Uma burocracia de mais de dois milhões de sudaneses controla as operações cotidianas da nação. Porém, ao contrário de Milosevic em 1999, o regime de al-Bashir usa bilhões de dólares em renda de petróleo para manter e influenciar o eleitorado elite.⁹³ Os cinco bilhões de barris em reservas comprovadas e o potencial para muito mais também isolam o país de repressões econômicas internacionais.⁹⁴ Apesar de severas sanções unilaterais pelos Estados Unidos, a economia do Sudão cresce a quase 10 por cento ao ano.⁹⁵ Desde 1998, o enfoque de al-Bashir é o desenvolvi-

mento da riqueza petrolífera. Seu ponto de vista fez com que o regime alcançasse o objetivo principal, *i.e.*, manter o poder. Confortavelmente instalado em verdadeira fortuna, encarando indiciamento no estrangeiro e represália doméstica, está “preparado a matar quem quer que seja, sofrer enormes baixas civis e violar todas as normas de direitos humanos internacionais para permanecer no poder”.⁹⁶ A menos que os ataques ocorram juntamente com um embargo de petróleo, apoiado pela comunidade internacional, será extremamente difícil coagir o governo com o emprego de potência aérea, porque ataques aéreos e zonas de voo interdito pouco fazem para ameaçar seu recurso natural mais valioso.

As Diferenças em Isolamento Político

Além de vulnerabilidade econômica, o isolamento político impediu Milosevic e seu regime de executar estratégia eficaz para combater a coerção exercida pela OTAN durante a operação *Allied Force*. Apesar da fragmentação da Iugoslávia, a guerra da Bósnia e anos de sanções econômicas, Milosevic provavelmente esperava que o sofrimento da Sérvia despertaria a simpatia da Rússia, um país eslavo e ortodoxo amigo. Para sua consternação, o Presidente Boris Yeltsin nunca deu a ele mais que apoio verbal durante a guerra. Isso, devido a vários motivos. Pessoalmente, Yeltsin e outras autoridades russas não gostavam de Milosevic. Estavam cansados de suas promessas que nunca cumpria. Tampouco perdoaram o fato de que havia apoiado o golpe de 1991 contra Yeltsin e o Presidente Mikhail Gorbachev.⁹⁷

A reputação e a economia da Rússia também estavam muito frágeis para arriscar imperfeita confrontação dispendiosa com o Ocidente ou fornecer mísseis avançados de defesa anti-aérea à Sérvia para “massacrar” as aeronaves da OTAN.⁹⁸ Tanto Yeltsin quanto Milosevic esperavam que a coalizão da OTAN seria fragmentada, à medida que a guerra prosseguia. Entretanto, a resolução da OTAN solidificou-se ainda mais, aludindo-se, até mesmo à sua expansão. Após três semanas de

guerra aérea, Yeltsin nomeou Viktor Chernomyrdin, ex-*premier*, com fortes vínculos com os Estados Unidos a negociar um fim da guerra. Tampouco a ele Milosevic caía bem. Após negociar o plano de paz com o G-7, Chernomyrdin foi a Belgrado e comunicou friamente a Milosevic que devia aceitar a proposta ou os ataques aéreos iriam aumentar.⁹⁹ A potência cada vez maior da OTAN e sua habilidade de atacar a Sérvia com impunidade forçou o único aliado de Milosevic a atuar como terceiro coercitivo em nome da OTAN. O abandono da Rússia e o isolamento da Sérvia do restante da comunidade internacional foram essenciais para que Milosevic aceitasse as demandas do G-7.

Al-Bashir possui vínculos mais fortes com a comunidade internacional, principalmente devido a extenso investimento estrangeiro no setor petrolífero e o potencial de bilhões de dólares em outros. Apesar de grandes sanções econômicas pelos Estados Unidos, inúmeros países investem no Sudão, inclusive países árabes e vários aliados norte-americanos. A França, Jordânia, os Países Baixos, a Arábia Saudita, a África do Sul, a Suécia, os Emirados Árabes e o Reino Unido, todos possuem interesse em capital de contrapartida referente aos blocos de petróleo no Sudão.¹⁰⁰ A Índia e a Malásia também investem abundantemente no país. Mas, seu parceiro político e diplomático mais poderoso é a China. O Sudão foi a quarta nação africana a reconhecer a República Popular da China em 1959. Levam-se bem desde então e, em 1994, al-Bashir convidou companhias chinesas a desenvolver o setor petrolífero, à época latente.¹⁰¹ A China aceitou a oferta e fomentou a relação para o benefício mútuo de ambos os países. A China usou o Sudão como ponto de partida para investimentos em toda a África. O Sudão rapidamente desenvolveu a indústria petrolífera e usou a renda para fortalecer a segurança da nação e adquirir armas. O investimento de US \$8 bilhões em oleoduto, refinarias e infraestrutura básica pela China é grande incentivo para apoiar um governo sudanês forte e estável. Aquele país usa sua posição no Conselho de Segurança da ONU para mitigar as iniciativas que poderiam enfraquecer o regime de al-

Bashir, mantendo a filosofia de Beijing de não-interferência em assuntos domésticos de nações soberanas.¹⁰²

A falta de concatenação entre retórica e imposição de resoluções da ONU após as atrocidades de Darfur colocam em relevo a dificuldade de uso de sanções econômicas e isolamento político como instrumentos para causar a erosão da base de poder de al-Bashir.

A primeira resolução da ONU redigida especificamente para Darfur é a de número 1556 de 30 de julho de 2004, requerendo que o governo sudanês desarme a *janjawiid* dentro de 30 dias. O único mecanismo de imposição na resolução foi o estabelecimento de embargo de armas para a região de Darfur. Não contra o Sudão em si. Pouco mudou em março de 2005, quando o Conselho de Segurança passou a Resolução 1591, que impõe proibição de viagem a quatro antagonistas em ambos os lados do conflito, mas não condena ou expande as sanções ao governo sudanês ou à indústria petrolífera.¹⁰³ A China, Rússia e a Liga Árabe opuseram-se à proposta de cláusulas mais fortes, devido a auto-interesse econômico e ceticismo para com os argumentos humanitários de que os Estados Unidos e outros podiam usar para ultrapassar os limites da soberania nacional.¹⁰⁴ A menos que a situação humanitária e de segurança mude drasticamente, os Estados Unidos irão perceber que será difícil aplicar medidas coercitivas contra o regime de al-Bashir, especialmente por que a comunidade internacional não esteve disposta a condenar o governo sudanês imediatamente após as atrocidades em Darfur alcançarem o ponto máximo.

As Inferências das Diretrizes para Darfur

As operações *Provide Comfort*, *Deny Flight*, e *Allied Force* são analogias de grande apelo aos proponentes de intervenção humanitária em Darfur, porque tais campanhas colocam em destaque o sofrimento de refugiados e a coerção bem sucedida de ditador malevolente com potência aérea predominante. Contudo, é imprudente usar essas operações como fer-

ramentas analíticas para determinar a iniciativa política requerida para uma reação humanitária naquela região. A ampla esfera de protagonistas, interesses justapostos, relativa baixa prioridade da crise e o panorama geopolítico desfavorável tornam difícil gerar o consenso internacional necessário para intervenção militar legítima. Diversas nações influentes, inclusive a China, investem grandes quantias na indústria petrolífera da região e preferem um governo sudanês forte e estável para assegurar lucros razoáveis para seus investimentos. Será mais difícil compelir uma China, poderosa de 2010, a dar as costas ao seu portal no continente africano do que foi convencer a Rússia, comparativamente mais frágil em 1999, a descartar Milosevic. A hipocrisia da intervenção norte-americana no Iraque e subsequente super-extensão no Oriente Médio também compeliram potências menores e a Liga Árabe a opor o ativismo internacional e o abuso da “responsabilidade em proteger”, a fim de justificar as intervenções”.¹⁰⁵ Ainda assim, outros estão opostos à soluções militares à crise, devido ao potencial de dano ao processo de paz entre o Norte e o Sul e a ameaça às operações de assistência humanitária. Em virtude de condições internas e externas, os Estados Unidos serão forçados a despende quantias consideráveis de capital político, muito mais do que na década de 90, para conseguir a aprovação à intervenção humanitária com o uso de forças armadas da ONU ou até mesmo da OTAN.

Teoricamente, os Estados Unidos podem agir de forma unilateral e esperar que grande parte da comunidade internacional abençoe a operação retroativamente, como em Kosovo. Talvez o Presidente Obama e o Secretário de Estado acreditem que uma zona de voo interdito de verdade é mais que suficiente, pois nada mais é bastante benigno para resistir à crítica internacional e ainda assim impressionante o suficiente para evitar que o governo sudanês e seus intermediários aterrorizem os vilarejos de Darfur.¹⁰⁶

Pequena demonstração de potência aérea americana compeliu as forças de segurança iraquianas a abandonar Zakho no Kurdistão. Será que demonstração similar não funciona-

ria contra a *janjawiid* em Darfur?¹⁰⁷ O problema é que zona de voo interdito não seria motivo compulsório para forçar a *janjawiid* a desaparecer. As vantagens ofensivas que conseguimos ao lançar da traseira de avião de carga tambores de 50 galões repletos de explosivos, são relativamente pequenas, até mesmo contra povoados indefesos. É bem fácil para as tribos árabes da localidade, milícia e rebeldes de Tchad que compõem a *janjawiid* permanecerem onde se encontram com ou sem aeronaves americanas sobrevoando a área. A única alternativa que resta é também tornarem-se refugiados. Uma zona de voo interdito não impressiona o suficiente para convencer o pessoal a abandonar o que eles mesmos creem ser sua terra natal. Talvez essa zona, advogada pelo Presidente Obama, seja mais do que isso. Talvez ele tenciona seguir o conselho da embaixadora norte-americana às Nações Unidas e esparramar ataques aéreos em Kartum e bases aéreas, a fim de forçar o regime de al-Bashir a refrear a *janjawiid* desestabilizadora.¹⁰⁸ O problema é quem irá puxar as rédeas? O regime alistou a assistência da *janjawiid* em 2003 para liderar a campanha de contrainsurgência, porque não possuía forças armadas. Não há motivo para crer que agora a situação seja diferente. Talvez os que advogam amplo ataque aéreo acreditem que a devastação seria tão custosa que forçaria al-Bashir a despende maior esforço naquele sentido. Se esse for o caso, a esperança é infundada. A grande reserva de petróleo do Sudão continua sã e salva no subsolo. As operações aéreas dirigidas contra a *janjawiid*, quando pode ser encontrada, farão pouco para ameaçar o regime. Além disso, o indiciamento de al-Bashir por delitos contra a humanidade e tentativas iniciais para “mudança de regime” deixaram de assegurar ao presidente que o custo de capitulação é aceitável, não importa quão devastadores os ataques aéreos. A menos que os Estados Unidos estejam preparados a remover al-Bashir à bruta força, utilizando forças terrestres amigas ou agentes rebeldes, terão que oferecer ao presidente alternativa crível à capitulação para que a campanha aérea tenha sucesso.¹⁰⁹

Além de perspectivas mínimas de êxito, o custo associado ao emprego de potência aérea

coercitiva em Darfur seria enorme. Os Sudaneses colocarão em execução contraestratégias, a fim de neutralizar as ameaças e criar problemas para os Estados Unidos e forças opostas.¹¹⁰ A presença de milhares de trabalhadores humanitários, dois milhões de pessoas deslocadas, paz precária com o Sudão do Sul e vínculos econômicos extensos com a China oferecem ao Sudão excelente dissuasão. Caso venha a falhar a dissuasão, o regime possui inúmeros meios de criar pandemônio e ameaçar a eficácia e o apoio domésticos para a intervenção. A recém expulsão de organizações de assistência que proporcionam 40 por cento do auxílio humanitário em Darfur e a falta de reação das Nações Unidas são exemplos.¹¹¹

A disposição para reciclar as estratégias de potência aérea em Darfur e a implementação de contraestratégias pelo regime de al-Bashir podem fazer com que o Sudão saia fora de controle, colocando a administração de Obama em posição de não causar inveja, tendo que explicar ao público americano como um punhado de boas intenções levou à catástrofe tão grande.¹¹²

Em vez de arriscar a escalagem e o desastre para reconciliar injustiças passadas, a estratégia americana no Sudão deve manter o enfoque no futuro. De acordo com o Acordo de Paz Compreensivo [*Comprehensive Peace Agreement*] de 2005, o Sudão realizará eleições com a participação de partidos múltiplos em 2009 e um referendo em 2011 para determinar se haverá a secessão do Sudão do Sul. Se ocorrer a separação do Sudão do resto do país, o resultado provável será que o Sudão Setentrional perderá 80 por cento das reservas de petróleo já confirmadas, ameaça muito mais crível a al-Bashir do que ataques aéreos.¹¹³ O bloqueio do voto pela independência do Sudão Meridional, contestando os resultados da eleição ou suspendendo as rendas de petróleo equivale à declaração de guerra. A subsequente carnificina irá superar a do conflito em Darfur. Os Estados Unidos devem proporcionar incentivos positivos e garantias de que as eleições de 2011 serão para o benefício do governo sudanês. Um passo na direção certa seria permitir que a China passasse uma resolução do Conselho de Segurança para deferir

o indiciamento de al-Bashir. É contraprodutiva e seu efeito é mínimo em dissuadir ambos os lados do conflito em colocar em execução operações que pensam necessárias à sobrevivência.¹¹⁴

Os Estados Unidos também podem compensar a perda em rendas antecipadas pela secessão do Sudão do Sul, rescindindo sanções, permitindo que o Sudão tenha acesso à tecnologia para o refinamento de petróleo e facilitando sua própria exploração de recursos petrolíferos no Mar Vermelho.¹¹⁵ O impacto será muito maior se incrementarmos incentivos positivos para implementar o CPA, removendo o Sudão da lista de nações que apoiam o terrorismo. Isso amenizará as atrocidades em Darfur, o que zona de voo interdito alguma poderá fazer.

Conclusão

A comunidade internacional nunca deve esquecer os eventos trágicos de Darfur. Contudo, a administração de Obama não pode deixar que atrocidades passadas e analogias históricas persuasivas ofusquem o discernimento acerca da eficácia da potência aérea no Sudão. As operações *Provide Comfort*, *Deliberate Force* e *Allied Force* foram muito bem sucedidas para forçar Saddam e Milosevic a sucumbir à pressão da potência aérea norte-americana, mas as condições internas e externas aos conflitos foram vitais ao sucesso. Com a Rússia em declínio e a OTAN em expansão, as condições eram favoráveis aos Estados Unidos e Aliados para exercer pressão em Saddam, Milosevic e Aliados. Atualmente, o aliado político sudanês, a China, está em ascensão, enquanto as forças militares norte americanas estão em atividade, levando a cabo duas ocupações em grande escala, no Iraque e Afeganistão. Apesar das proclamações de campanha do Presidente Obama e a nomeação do General J. Scott Gration como emissário especial ao Sudão, a administração vai notar que gerar o impulso político e consenso necessários à intervenção militar legítima será enorme empreendimento.¹¹⁶

Mesmo sem o consenso internacional, duvida-se que uma zona de voo interdito ou ataques aéreos poderiam repetir os suces-

dos do Iraque Setentrional e da Sérvia em Darfur. A fonte de poder e influência de al-Bashir e seu extenso aparato governamental é o petróleo, recurso subterrâneo que resiste à potência aérea a longo prazo. Quando ameaçado, al-Bashir pode fazer uso da paz *ad-interim* da guerra civil, eleições vindouras e dois milhões de pessoas deslocadas, como dissuasão. A intervenção militar norte-americana e o fracasso da mesma podem precipitar outra guerra civil. Nas palavras de um diplomata

africano: “Se o Norte e o Sul voltarem à guerra, abrir-se-ão as portas do inferno.”¹¹⁷ Simplesmente, o objetivo da potência aérea não é a imposição de acordos de paz. Os Estados Unidos, no que se refere a al-Bashir, não estão dispostos a, e nem se podem dar ao luxo de *brincar com fogo*. Outrossim, devem estender a al-Bashir garantias tangíveis de que a cooperação com a comunidade internacional resultará em sua sobrevivência, uma promessa que a potência aérea não pode cumprir. □

Notas

1. US Government Accountability Office (GAO), “Darfur Crisis: Death Estimates Demonstrate Severity of Crisis, but Their Accuracy and Credibility Could Be Enhanced,” (Washington, DC: GAO, novembro 2006), www.gao.gov/new.items/d0724.pdf, 8, 17.

2. Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (BDHA), *Sudan—Complex Emergency, Situation Report 8* (Washington, DC: US Agency for International Development, 27 janeiro 2006).

3. Katherine J. Almquist, *The Continuing Crisis in Darfur, Testimony before Senate Committee on Foreign Relations*, 23 abril 2008.

4. Human Rights Watch e Leslie Lefkow, *Darfur in Flames: Atrocities in Western Sudan* (New York: Human Rights Watch, 2004), 17; e Human Rights Watch, *Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan* (New York: Human Rights Watch, 2004), 24.

5. Jim Wallis, “Truth and Consequence,” *Sojourners Magazine* 36, no. 8 (2007); e Alex de Waal, “The Humanitarian Carnival: A Celebrity Vogue,” *World Affairs* 171, no. 2 (2008).

6. de Waal, “Humanitarian Carnival,” 5; e Nações Unidas, “Dado Apoio Adequado, Destacamento Robusto da Força da União Africana-Nações Unidas Contribuiriam à Segurança em Darfur, Disse o Conselho de Segurança,” *US Fed News Service, Including US State News* (2008).

7. Straus Scott, “Darfur and the Genocide Debate,” *Foreign Affairs* 84, no. 1 (2005); e Robert G. Kaiser, “Iraq Aside, Nominees Have Like Views on Use of Force,” *Washington Post*, 27 outubro 2008, A-4.

8. Susan E. Rice, Anthony Lake e Donald M. Payne, “We Saved Europeans. Why Not Africans?” *Washington Post*, 2 outubro 2006, A-19.

9. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), 266.

10. Gérard Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 3rd ed. (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008), 96.

11. Ali Hagggar, “The Origins and Organization of the Janjawid in Darfur,” in *War in Darfur and the Search for Peace*, ed. Alex de Waal (Cambridge, MA: Global Equity Initiative: Justice Africa, 2007), 70.

12. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 97.

13. Alex de Waal, “Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect,” *International Affairs* 83, no. 6 (2007): 1040.

14. Alex de Waal, “Darfur: Make or Break for the African Union,” *Africa Analysis*, no. 453 (2004).

15. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 100.

16. BDHA, *Sudan—Complex Emergency*.

17. James Kurth, “Legal Ideals Versus Military Realities,” *Orbis* 50, no. 1 (2006): 87; Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 8; e de Waal, “Darfur and the Failure,” 1043.

18. de Waal, “Darfur and the Failure,” 1043.

19. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 1.

20. Após o governo sudanês expulsar 13 organizações de assistência humanitária da região, a Secretária de Estado, Hillary Rodham Clinton, disse: “Esta é uma situação horrenda que causará miséria e sofrimento sem fim ao povo de Darfur, particularmente aqueles nos campos de refugiados. A pergunta vital é que tipo de pressão pode-se exercer contra o Presidente Bashir e o governo em Kartum para que compreendam que serão os responsáveis por cada uma das mortes que ocorre nesses campos?” Peter Baker, “Adding Pressure to Sudan, Obama Will Tap Retired General as Special Envoy,” *New York Times*, 18 March 2009; e Rice, Lake, e Payne, “We Saved Europeans.”

21. In *Analogies at War*, Yuen Foong Khong examina como as autoridades competentes usam analogias para odenar, interpretar e simplificar opções políticas e alega que a psicologia de raciocínio analítico torna difícil, mas não impossível, o uso de analogias de maneira apropriada em assuntos estrangeiros. Khong observa que as autoridades competentes perseveraram com lições analógicas incorretas, apesar de prova ao contrário, porque são incapazes de ignorar “as enormes similaridades.” Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992), 13, 257.

22. Richard Neustadt e Ernest May propõe a técnica de “mini-métodos”, a fim de separar o “conhecido” do “não claro”, do “suposto”, quando problemas contemporâneos forçam as autoridades competentes a fazer uso de vagas analogias para facilitar a análise em prol de ação. Esta história usa sua técnica, a fim de analisar as similaridades e distinções entre os recentes exemplos para fazer cumprir zonas de voo interdito e a crise em Darfur. Richard E. Neustadt e Ernest R. May, *Thinking in Time*:

The Uses of History for Decision-Makers (New York; London: Free Press; Collier Macmillan, 1986), 33, 273.

23. Daniel Byman e Stephen Van Evera, "Why They Fight: Hypotheses on the Causes of Contemporary Deadly Conflict," *Security Studies* 7, no. 3 (1998): 4.

24. Presidential Decision Directive 56 (Informe Oficial do Governo), *The Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations* (Washington, DC: White House, 1997).

25. *Ibid.*

26. Daniel Byman e Matthew C. Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, RAND Studies in Policy Analysis (New York: Cambridge University Press, 2002), 1. O Capítulo 7 analisa as dificuldades em aplicarmos força militar durante intervenções humanitárias.

27. Prunier, *Darfur: A 21st Century Genocide*, 184.

28. Benjamin Miller, "The Logic of US Military Interventions in the Post-Cold-War Era," *Contemporary Security Policy* 19, no. 3 (1998): 73.

29. Patrick Paterson, "Darfur and Peacekeeping Operations in Africa," *Military Review* 88, no.4 (2008): 18; e "Xinhua: Chinese Follow-up Engineering Troop Arrives in Darfur," *World NewsConnection*, 18 julho 2008.

30. John Mueller, "The Banality of 'Ethnic War,'" *International Security* 25, no. 1 (2000):42-43.

31. Haggar, "Origins and Organization of the Janjawid," 113-14.

32. Byman e Waxman, *Dynamics of Coercion*, 48. O Capítulo 3 descreve as cinco formas de mecanismos de coerção mais comuns.

33. Robert Anthony Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996), 69.

34. George D. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence: Provide Comfort, Deny Flight, and the Future of Airpower in Peace Enforcement*, thesis for the School of Advanced Airpower Studies (Maxwell AFB, AL: Air University Press, 2001), 40-41.

35. Opheera McDoom, "Sudan Bombs Darfur School and Market, 13 Killed," *Reuters*, 5 maio 2008.

36. UNSCR 1591, 29 março 2005.

37. Byman e Waxman, *Dynamics of Coercion*, 59.

38. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 25.

39. Benjamin S. Lambeth et al., *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment* (Santa Monica, CA: RAND, 2001), 70-71; e Daniel L. Byman and Matthew C. Waxman, "Kosovo and the Great Air Power Debate," *International Security* 24, no. 4 (2000): 19.

40. Rice, Lake e Payne, "We Saved Europeans."

41. Byman e Waxman, *Dynamics of Coercion*, 88. O Capítulo 4 descreve os pontos fortes e fracos de instrumentos coercivos.

42. Eliot A. Cohen, "The Mystique of U.S. Air Power," *Foreign Affairs* 73, no. 1 (1994): 109.

43. Rice, Lake e Payne, "We Saved Europeans."

44. Byman e Waxman, *Dynamics of Coercion*, 62.

45. Kenneth A. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," *Human Rights Quarterly* 30, no. 3 (2008), 538.

46. UNSCR 1556, 30 julho 2004; e UNSCR 1591.

47. UNSCR 1672, 25 abril 2006.

48. Esta foi a primeira ordem de prisão emitida pelo tribunal contra um chefe de estado em poder. Marlise Simons e Neil MacFarquhar, "Warrant Issued for Sudanese Leader over Darfur War Crimes," *New York Times*, 18 março 2009.

49. Khong, *Analogies at War*, 12.

50. Thomas George Weiss, *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*, New Millennium Books in International Studies (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999), 50.

51. *Ibid.*, 54.

52. Maureen Dowd, "Bush, Scorning Offer, Suggests Iraqis Topple Hussein," *New York Times*, 15 fevereiro 1991.

53. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 20.

54. Weiss, *Military-Civilian Interactions*, 53, 60.

55. Andrew S. Natsios, "Beyond Darfur," *Foreign Affairs* 87, no. 3 (2008): 93.

56. Stephen J. Morrison, "Will Darfur Steal the Olympic Spotlight?" *Washington Quarterly* 31, no. 3 (2008).

57. BDHA, *Sudan—Complex Emergency*.

58. S. J. Laizer, *Martyrs, Traitors, and Patriots: Kurdistan after the Gulf War* (Atlantic Highlands, NJ: Zed Books, 1996), 25.

59. Jonathan Shimshoni, *Israel and Conventional Deterrence: Border Warfare from 1953 to 1970*,

Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca: Cornell University Press, 1988), 14.

60. Weiss, *Military-Civilian Interactions*, 54.

61. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 22, 23.

62. Weiss, *Military-Civilian Interactions*, 56.

63. UNSCR 1547, 11 junho 2004; e Paterson, "Darfur and Peacekeeping Operations in Africa," 17.

64. United Nations Department of Information, "If Given Adequate Support, Robust Deployment of African Union-United Nations Hybrid Force Could Contribute to Security in Darfur, Security Council Told," comunicado de imprensa, 28 outubro 2008.

65. Paterson, "Darfur and Peacekeeping Operations in Africa," 18.

66. UNSCR 757, 30 May 1992; UNSCR 781, 9 outubro 1992; e UNSCR 816, 31 março 1993.

67. Steven L. Burg and Paul Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1999), 129.

68. *Ibid.*, 325.

69. *Ibid.*, 327.

70. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 538.

71. Burg and Shoup, *War in Bosnia-Herzegovina*, 117, 3.

72. Byman and Waxman, *Dynamics of Coercion*, 82.

73. Mohamed Baraka Mohamed Nurain, "The Decline of Darfur," *Peace Review* 20, no. 2 (2008).

74. International Crisis Group, *Darfur Rising: Sudan's New Crisis*, Africa Report no. 76, 25 March 2004, 19.

75. Prunier, *Darfur: 21st Century Genocide*, 3, 4, 167.

76. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 549.

77. Marlise Simons and Neil MacFarquhar, "Sudan's Leader Scolds the West and Assails Aid Groups," *New York Times*, 6 março 2009.

78. Simons e MacFarquhar, "Warrant Issued for Sudanese Leader over Darfur War Crimes," *New York Times*, 5 março 2009.
79. Natsios, "Beyond Darfur."
80. Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge* (New Haven, CT: Yale University Press, 2000), 124.
81. Burg and Shoup, *War in Bosnia-Herzegovina*, 327.
82. de Waal, "Darfur and the Failure," 1040.
83. Natsios, "Beyond Darfur," 83.
84. The Comprehensive Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan Peoples' Liberation Army, 26 maio 2004, 4, 8, 20, 24, 54.
85. Natsios, "Beyond Darfur," 81.
86. Judah, *Kosovo: War and Revenge*, 124–25.
87. "Interview: General Wesley Clark," *Jane's Defense Weekly* (1999): 40.
88. Rice, Lake e Payne, "We Saved Europeans."
89. Byman and Waxman, "Kosovo and the Great Air Power Debate," 21.
90. Barry R. Posen, "The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy," *International Security* 24, no. 4 (2000): 73.
91. Lambeth et al., *NATO's Air War for Kosovo*, 38–39.
92. Steven Erlanger, "Production Cut in Half, Experts Say," *New York Times*, 30 abril 1999; e Lambeth et al., *NATO's Air War for Kosovo*, 42.
93. Natsios, "Beyond Darfur," 87.
94. Energy Information Administration, *Country Analysis Briefs: Sudan*, 2007.
95. European Coalition on Oil in Sudan et al., *Sudan's Oil Industry: Facts and Analysis*, abril 2008, www.ecosonline.org/back/pdf_reports/2008/dossier%20final%20root%20web.pdf, 8.
96. Natsios, "Beyond Darfur," 82.
97. Judah, *Kosovo: War and Revenge*, 272.
98. *Ibid.*
99. *Ibid.*, 278.
100. International Crisis Group, *China's Thirst for Oil*, Asia Report no. 153, 9 junho 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5478&l=1>, 24.
101. Daniel Large, "Sudan Issue Brief: Arms, Oil, and Darfur," in *Small Arms Survey* (Geneva, Switzerland: Human Security Baseline Assessment, 2007), 1.
102. International Crisis Group, *China's Thirst for Oil*, 21, 23.
103. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 547.
104. *Ibid.*, 543.
105. Alex J. Bellamy, "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq," *Ethics & International Affairs* 19, no. 2 (2005): 33.
106. Em audiência de janeiro perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado [*Senate Foreign Relations Committee*], a Secretária Clinton disse que pode ser que a administração Obama fará cumprir uma zona de voo interdito em Darfur. Mark Landler, "Clinton Pledges Tough Diplomacy and a Fast Start," *New York Times*, 14 janeiro 2009.
107. Kramlinger, *Sustained Coercive Air Presence*, 22.
108. Rice, Lake e Payne, "We Saved Europeans."
109. Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966), 74.
110. Byman and Waxman, *Dynamics of Coercion*, 194.
111. Neil MacFarquhar and Sharon Otterman, "U.N. Panel Deadlocks over Taking Any Action on Sudan," *New York Times*, 7 março 2009.
112. Natsios, "Beyond Darfur," 88.
113. *Ibid.*, 90.
114. Rodman, "Darfur and the Limits of Legal Deterrence," 529.
115. Natsios, "Beyond Darfur," 88.
116. Baker, "Adding Pressure to Sudan."
117. Natsios, "Beyond Darfur," 82

O TenCel Timothy "Astro" Cullen (Bacharelado em Ciências pela Academia da Força Aérea dos Estados Unidos; Mestrado em Ciências pela Universidade de George Washington; Mestrado em Administração pela *Air Command and Staff College*; Mestrado em Administração pela Escola de Estudos Aeroespaciais Avançados [*Advanced Air and Space Studies*]) é estudante de doutorado na *Engineering Systems Division, Massachusetts Institute of Technology*. Piloto de *F-16*, cumpriu com 84 missões de combate em apoio às operações *Deliberate Force*, *Deliberate Guard*, *Allied Force*, *Northern Watch* e *Southern Watch*. Também foi destacado duas vezes ao Afeganistão durante a operação *Enduring Freedom* como Assistente Diretor de Operações para o 682º Esquadrão de Apoio Aéreo e coordenou o apoio de fogo para a *Task Force Dagger* durante a Operação Anaconda. Durante os anos com os caças *F-16* foi piloto instrutor para a Força Aérea do Egito e Comandante do *Peace Vector IV*, Base Aérea Gianaclis, Egito.

A Iraquização da África

AFRICOM: A Perspectiva Sul-Africana

ABEL ESTERHUYSE, PHD

O GOVERNO sul-africano abertamente expressou oposição à criação do Comando Norte-Americano na África (*AFRICOM*).¹ Além disso, a África do Sul apresenta sua posição como um dos representantes de todo o continente, especialmente em nome de um grupo de países – a Comunidade de Desenvolvimento Sul-Africana [*South African Development Community-SADC*], cuja postura é contrária aos planos dos Estados Unidos.² Não é uma mudança radical de diretrizes gerais do Congresso Africano Nacional [*African National Congress-ANC*] referente aos Estados Unidos e elaboradas há mais de uma década. Embora este não seja o lugar apropriado para dissecar tais diretrizes, é importante fazer certas perguntas vitais concernentes à legitimidade da posição do nosso governo e a de alguns países africanos para com o *AFRICOM*. Tentaremos examinar algumas considerações que justificam o ceticismo acerca dos motivos dos E.U.A.

De um ponto de vista militar operacional, a África apresenta dificuldades geográficas, especialmente às forças armadas convencionais, que tiveram sucesso questionável em pequenas guerras. Antigamente, as diretrizes norte-americanas e comunidades militares usavam a inferência de uma África Sub-Saariana ao referir-se à “África”. A África Setentrional (Algéria, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia) era considerada uma parte do Oriente Médio e Europa. O eleitorado americano interessado na África tende a enfocar-se na área sub-saariana e não na parte norte do continente. Essa divisória existe até mesmo na mente da maioria dos americanos. Muitos deles referem-se a si mesmos como “Afro-Americanos”, como se os “Euro-Africanos” e “Árabe-Africanos” não existissem e como se os Afro-Americanos pos-

suissem vínculos mais chegados ao continente africano do que o resto de seus compatriotas. Essa divisão entre o Norte da África e a sub-saariana causou certos problemas às forças armadas norte-americanas em anos recentes, especialmente em países como o Tchad e o Sudão, que se encontram nas garras de guerra e estão situados justamente na linha divisória regional.³ No contexto dessa realidade, fica cada vez mais difícil para as forças norte-americanas considerar a África em sua totalidade. Essa divisória fazia certo sentido geográfico pois, até certo ponto, muitas vezes o deserto é um obstáculo muito mais difícil de se cruzar do que até mesmo um oceano. Em geral, o Mediterrâneo oferece uma travessia relativamente fácil.

A África não fez parte da estrutura do comando militar norte-americano até 1952, quando vários países da África Setentrional foram agregados às responsabilidades do Comando Europeu, devido a vínculos históricos. O restante da África não fez parte de qualquer estrutura de comando militar até 1960, quando os E.U.A., preocupados com a influência soviética cada vez maior no continente, incluíram a África Sub-Saariana ao Comando Atlântico. Em 1962, passou a fazer parte do Comando de Ataque [*Strike Command*]. Quando esse último veio a ser o Comando de Prontidão [*Readiness Command*] em 1971, sua responsabilidade para com a África foi solucionada. Em 1983, as prioridades da Guerra Fria obrigaram a administração Reagan a dividir a responsabilidade pela África entre os três comandos geográficos – o Comando Europeu, o Comando Central e o Comando do Pacífico.⁴

No dia 6 de fevereiro de 2007 o Presidente dos Estados Unidos anunciou o estabelecimento do *Comando Africano* como parte do

Plano de Comando Unificado, com a inauguração planejada para 30 de setembro de 2008.⁵ De início, foi um comando planejado para Stuttgart, Alemanha, até agosto de 2007, bem antes da data da inauguração oficial. É claro que a “capacidade operacional” de fato estará sujeita ao progresso do estabelecimento do *Comando*.

Algo de Benefício Mútuo?

Existem várias opiniões. A mais óbvia é a realista. Admite que os Estados Unidos possuem interesses vitais no continente, bem como outros que deseja proteger e expandir. Para solidificar a proteção dos mesmos, as forças armadas devem instalar o comando, controle, comunicações, computadores e inteligência (*C⁴I*) e outras capacidades, a fim de garantir o sucesso de operações no continente. Devido a possíveis interesses na África, a criação do *Comando* é de importância estratégica aos Estados Unidos que, necessariamente, nem são obrigados a consultar a África ou qualquer outra entidade para isso. Permitiria a eles, o luxo de criar e estruturar o *Comando*, de acordo com as próprias necessidades. É claro que uma metodologia realista é inerentemente unilateral, nacionalista e competitiva. O risco, bastante real, é que pode ser vista como agressão norte-americana contra a África. Ademais, a África pode perceber a criação do *Comando* como possível ameaça, o que solaparia os interesses norte-americanos no continente.

A verdade é que os líderes africanos possuem lá suas dúvidas acerca desse interesse.⁶ Talvez o continente seja a única região habitada de grande extensão geográfica que não tenha sido considerada de vital interesse à segurança norte-americana. Francamente, até pouco tempo, não possuíam qualquer interesse concreto e material, o que realça a necessidade de não se levar muito a sério a abordagem realista.⁷

Por um lado, em sua abordagem, os E.U.A. devem usar de muita cautela naquele continente. Por outro, devem consultar a África no que concerne à criação do *Comando*. Também requer que a burocracia e diretrizes norte-

americanas cultivem apoio interno para a criação do mesmo. Uma abordagem de maior assessoria baseia-se na noção de que embora interesses claramente identificáveis ofereçam base e coerência sólidas às diretrizes, normalmente a falta dos mesmos leva à ambiguidade, debate e vulnerabilidade para com o barômetro político.

Durante anos, o DoD discute os méritos de um *Comando Africano*.⁸ Em meados de 2006 o ex-Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, convocou uma equipe de planejamento para assessorá-lo acerca dos requisitos necessários para o estabelecimento de um novo comando unificado para o continente. Apresentou sua recomendação ao ex-Presidente Bush, que autorizou o novo comando no mesmo dia em que Rumsfeld deixou o posto.⁹ Quando anunciava o estabelecimento do Comando o novo Secretário de Defesa, Robert M Gates, designou a função do mesmo como a de “supervisor de cooperação para a segurança, desenvolvimento de capacidade de parcerias, apoio de defesa para missões não-militares e, se ordenado, operações militares dentro do continente.”¹⁰ Gates alegou que o *Comando* permitiria às forças armadas do país uma metodologia mais eficaz e integrada, comparada ao sistema atual no qual três comandos geográficos compartilham a responsabilidade. Caracterizou a antiga estrutura tripartite de “arranjo fora de moda, uma sobra da Guerra Fria.”¹¹ Assim, alguns eruditos asseveram que o *Comando* altera o envolvimento norte-americano na África, de reativo a proativo.¹²

O governo norte-americano encara o aumento de pressão doméstica e internacional para desempenhar uma função mais proeminente no continente mais volátil do mundo. A constituição do *Comando* recebeu apoio entusiástico de ambos os partidos do Congresso e, grupos interessados em Washington fazem campanha para aumentar o apoio aos países africanos.¹³

Desde 1993, após o incidente “*Blackhawk Down*” no qual 18 soldados americanos pereceram, o governo, em geral, resistiu à pressão para providenciar apoio militar tangível às forças de paz e outras missões no continente. Dois incidentes recentes contribuíram para

chamar a atenção dos políticos e burocratas à “região mais negligenciada do globo”.¹⁴ O primeiro foi o colapso da Somália que possui vínculos com militantes islâmicos, tais como al-Qaeda. O segundo foi a crise no Sudão, onde as estimativas da ONU chegam a 400.000 pessoas eliminadas, devido à *purificação* étnica na região de Darfur.¹⁵ A decisão de criar o *Comando* reflete, sem qualquer dúvida, o aumento em interesse de segurança nacional no Continente.

Existem vários exemplos onde o envolvimento militar direto de superpotência em dada região foi aceito, porque estava fundamentado em relação de mútuo benefício. A participação dos E.U.A. na Europa durante a Guerra Fria é o exemplo mais óbvio. Assim, é importante distinguir entre dois tipos de benefício. Primeiramente, os menores, quase secundários, para a África que podem decorrer do estabelecimento do *Comando*, servindo, em especial os interesses de segurança norte-americanos. Em seguida, os dividendos geoestratégicos mutuamente benéficos que devem ser esclarecidos já de início. Contudo, do ponto de vista africano, a relação de benefício mútuo, não é aparente. Em consequência, a decisão dos E.U.A. em criar o *AFRICOM* diz mais acerca de suas apreensões e a posição geoestratégica do continente do que a respeito de interesse na África. Em particular, a preocupação acerca do envolvimento cada vez maior da China no continente, a guerra contra o terrorismo e a necessidade premente do petróleo africano. A análise detalhada dessas três considerações indica, claramente, que a decisão para a criação do *Comando* foi motivada por considerações negativas e não por interesse positivo para com a África.

De acordo com a organização global independente, *Power and Interest News Report*, o comércio Sino-Africano aumentou, de cerca de 3 bilhões de dólares em 1995 a 55 bilhões em 2006.¹⁶ Em nível macro, o comércio, bem como as relações de defesa e diplomáticas aumentam entre os países africanos e a China. O apoio econômico e de segurança para com o regime de Mugaba é apenas um exemplo. O investimento da China na indústria petrolífera do Sudão e sua relação íntima para com

o regime é outro.¹⁷ Os dois exemplos acima demonstram também o que a China está disposta a fazer (ou a pretender que não vê), a fim de levar avante sua influência na região. As micro-relações levam à maior colaboração. Por exemplo, quase todos os pequenos povoados nos mais remotos locais do continente, hoje em dia, contam com uma lojinha chinesa! A China patrocinou uma conferência em Beijing em 2006 que atraiu 43 Chefes de Estado e representantes de cinco outras nações. Um número maior de líderes africanos do que aquele que normalmente frequenta as reuniões de cúpula da União Africana. O Presidente da China foi à África em visita de turismo em fevereiro de 2007, após o anúncio da criação do *AFRICOM*. Sua terceira visita em três anos.

Pode ser verdade que os motivos e intenções de suas diretrizes sejam típicos de grande superpotência em expansão. Devido a isso, é bem possível que os E.U.A. não veem o interesse emergente daquele país como ameaça à segurança.¹⁸ Também é provável que os E.U.A. não possuem muitos interesses no continente. Contudo, a China reemerge como entidade econômica, diplomática e militar no cenário mundial, com interesse geoestratégico particular em recursos e mercado africanos. É óbvio que os E.U.A. estão bem preocupados com a interação e cooperação cada vez maior entre a África e o “dragão de coração sombrio”.¹⁹ Também é óbvio que a China não está muito interessada em incentivar a democracia, boas práticas governamentais e transparência no continente. Em consequência, os recentes acordos técnicos, econômicos, de defesa e outras formas de cooperação entre a China e Zimbábue passam por escrutínio em Washington.²⁰

Embora a China seja a alternativa à influência norte-americana, ainda não foi tomada uma decisão referente ao envolvimento chinês.²¹ A preferência africana pela China é bem eloquente. Provavelmente vinculada à questões tais como a imagem militarizada da política exterior dos E.U.A. e a disponibilidade de apoio chinês quase incondicional. As forças armadas fazem parte importante da política exterior norte-americana. Até por-

que, em certos círculos, são vistas como a agência principal de sua política exterior. Dessa perspectiva a criação do *Comando* é vista como o primeiro passo importante para aumentar a presença e a capacidade da política exterior na África, a fim de contrabalançar a influência chinesa. Steven Morrison, o diretor do programa africano do Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos, por exemplo, alega que os E.U.A. tentam ganhar uma posição no continente com a criação do *AFRICOM*, para “intensificar a competição com a China, Índia e outros países, a fim de obter influência e acesso” e, devido ao “crescente compromisso com respeito à vitalidade global na África.”²²

Após 9/11 ocorreu mudança drástica em todo o globo. Por conseguinte, o surto de ameaça de terrorismo internacional no Ocidente aumentou. Entretanto, em vista do que as forças norte-americanas e aliadas encaram em regiões como o Afeganistão e Iraque, a eficácia e competência estratégicas da guerra anti-terrorista continuam em dúvida. Tal incerteza depende de como se responde a seguinte questão: Será que o mundo ocidental, em geral, e os E.U.A. em particular, estão agora mais seguros por causa da guerra contra o terrorismo? Na África, a criação do *AFRICOM* é vista como a “chegada oficial da guerra global contra o terrorismo ao continente.”²³ Obviamente, os E.U.A. veem a África como possível fonte de terrorismo internacional. As agências secretas da maioria dos países ocidentais esquadrinham o mundo, inclusive a África, para ver se encontram novas ameaças. A maioria dos países africanos está inquieta acerca da possível implementação de operações secretas, tanto diretas como clandestinas, dentro de suas fronteiras. É claro que o governo americano e aliados também buscam parceiros de coalizão nessa guerra. O *AFRICOM* serve ambos os propósitos: maior acesso à África, a fim de levar a efeito operações secretas; e o cultivo de parceiros de guerra, estratégicos.

O bombardeio das embaixadas no Quênia e Tanzânia serve de frio lembrete da ameaça com que se debatem na África. A possibilidade de terrorismo internacional no continente e seus vínculos com al-Qaeda novamente vêm à

tona com os ataques suicidas na Argélia e Marrocos.²⁴ A volatilidade da região é campo fértil para extremistas, elementos criminosos e terroristas internacionais que alistam e treinam recrutas em áreas fora de controle, oferecendo santuário do qual podem lançar as operações. Tal volatilidade existe devido a extrema pobreza, corrupção, conflito interno, disputa acerca de fronteiras, recursos hidrográficos e fronteiras não regulados, déspotas, dispositivos de segurança interna imperfeitos e infraestrutura subdesenvolvida. É fácil convencer indivíduos a tomar parte em terrorismo contra o Ocidente. Encaram um futuro sombrio em seus países e comparam sua situação com a da maioria dos países ocidentais, em particular, com os E.U.A. É muitíssimo importante notar que nem sempre a pobreza, instabilidade e volatilidade geram terroristas. Entretanto, as nações com sociedades civis inadequadas, péssimos dispositivos para obrigar o cumprimento de leis e um sistema jurídico impotente são vulneráveis à penetração e exploração de grupos terroristas internacionais.²⁵

É o aumento cada vez maior do interesse norte-americano pelo petróleo africano que valida a racionalização costumeira de que estão usando a guerra contra o terrorismo como desculpa para acessar os recursos africanos.²⁶ Contudo, é verdade que os ataques de 9/11 e as guerras que deles resultaram no Afeganistão e Iraque tiveram impacto definitivo nas relações entre os E.U.A. e o mundo árabe. Um relatório recente de Barry McCaffrey, General Reformado do Exército, referente à guerra do Iraque nota que o “desastre no Iraque com toda probabilidade resultará em conflito regional mais amplo o que colocará em perigo os interesses estratégicos (petróleo) no Oriente-Médio, durante toda uma geração.”²⁷ As tensões latentes entre os E.U.A. e o Irã são uma das manifestações desse conflito regional em fase de crescimento. Deve-se também avaliar a invasão do Líbano por Israel em 2006, levando em consideração o que ocorreu no Iraque e a resultante mudança em equilíbrio de poder no Oriente-Médio. Está claro que a situação de desconfiança e suspeita generalizada que existe entre o Oriente e o Ocidente, resultou da ação hostil de 9/11

perpetrada por membros de nações árabes, bem como a ação militar dos E.U.A. no Afeganistão e Iraque e seu apoio contínuo a Israel.

É contra esse pano de fundo que os E.U.A. percebem as reservas petrolíferas do mundo em geral e, especificamente da África para diminuir sua dependência no Oriente-Médio. A diversificação dos interesses petrolíferos durante a última década torna o petróleo africano em matéria-prima cada vez mais importante. Isso tem a ver com a produção de petróleo no continente em si, em especial na costa oeste. A África possui 8 por cento das reservas petrolíferas mundiais, sendo a Nigéria, Líbia e Guiné Equatorial os produtores principais. A produção concentra-se no Golfo de Guiné, (70 por cento) indo da Costa do Marfim à Angola. O baixo teor de enxofre no petróleo bruto da África Ocidental torna-o ainda mais importante sob o ponto de vista estratégico.²⁸ Dentro de 10 anos, o Golfo de Guiné que inclui a Angola e a Nigéria, fornecerão um quarto do petróleo estrangeiro, ultrapassando o volume importado do Golfo Persa.²⁹ Em 2003, a África sub-saariana fornecia 16 por cento da demanda dos E.U.A.³⁰ Aumentou a 20 por cento em 2007.³¹ A intensificação em demanda americana destina-se a aumentar. Ao mesmo tempo, a guerra no Iraque, em toda probabilidade, resultará em maior conflito regional, colocando em risco os interesses petrolíferos no Oriente-Médio. Por sua vez, causará impacto na importância estratégica do petróleo africano no mercado americano.

A Dificuldade em se Compreender a Burocracia Político-Militar Americana

Uma das maiores dificuldades que a África encara em sua interação com os E.U.A. referente ao *AFRICOM* é compreender a política norte-americana, especialmente as complexidades inerentes ao sistema político-burocrático. Em particular, o papel e personalidade de políticos e burocratas individuais. É o fator que muitas vezes leva à dúvidas referentes ao apoio político ou burocrático existente para com

iniciativas de diretrizes específicas à África. Consequentemente, o nível de seriedade acerca da direção de dada diretriz, especificamente na ausência de genuíno interesse americano. As diretrizes, na maioria das vezes, são nada mais que uma declaração de intento pelos políticos.³² Em última análise, dependem da energia e apoio dentro de ambiente público e burocrático mais amplo para que o intento transforme-se em ação (i.e., a implementação daquela diretriz).

Sob essa perspectiva, o intento declarado da administração Bush em criar um *AFRICOM* depende da burocracia americana, em geral, e da burocracia militar, em particular, para transformar o intuito em estrutura militar *C4I*. Caso não exista forte apoio burocrático para determinado intento político, o ritmo do processo diminui ou deixa de receber a infusão de energia exigida. Em alguns círculos a criação do *Comando Africano* é vista como uma iniciativa de diretrizes da administração Bush. Também existem dúvidas referentes ao apoio que recebe dentro das forças militares.³³

Por outro lado, a burocracia persiste. Uma vez estabelecido o *AFRICOM* será muito mais difícil fazer com que mude de direção. Essa é a preocupação referente aos interesses organizacionais e institucionais das forças armadas americanas. Uma vez que o pessoal militar começa a concentrar os empreendimentos pessoais, em “assuntos africanos” como especialidade, a fim de garantir promoção, a burocracia militar passará a possuir sério investimento e interesse em manter o *status quo*. Em prática, isso significa que uma vez alcançado o posto de general, devido a perícia em temas africanos, será muito mais difícil mudar de direção. Na verdade, os interesses burocráticos, podem vir a ser fator bastante importante na geração e desenvolvimento de interesse nacional na região. Para os africanos, que estão por fora, é muitas vezes difícil compreender claramente o papel da burocracia norte-americana.

Até agora, as diretrizes dos E.U.A. acerca da maioria dos países africanos eram, em grande escala, responsabilidade da hierarquia burocrática média em Washington, que pratica a arte do conservadorismo burocrático. Tais indivíduos operam seguindo três normas:

não gaste muito dinheiro; não tome uma posição que possa criar controvérsia doméstica; e não deixe que questões africanas compliquem as diretrizes dedicadas a outras partes do mundo mais importantes.³⁴ Essa metodologia burocrática levou à situação onde os E.U.A. frequentemente perdiam interesse na África e de fato, foram obrigados a “redescobri-la” várias vezes durante a era após a Segunda Guerra Mundial.³⁵ Existe a probabilidade de que interesses burocráticos por parte da alta hierarquia militar que deseja manter vivo o interesse na África exerça influência definitiva na natureza e sustentabilidade de diretrizes americanas para com a região. Isso torna-se ainda mais importante ao considerarmos que as forças armadas muitas vezes estão à frente da política exterior norte-americana.

Sob o ponto de vista de implementação de diretrizes, a burocracia norte-americana talvez não seja diferente de qualquer outra, pois suas estruturas e programas são miópicos. Um perito norte-americano em assuntos africanos, o Dr. Dan Henk da Faculdade da Aeronáutica, por exemplo, notou que o engajamento com a África muitas vezes reflete metodologias e intensidades bastante diferentes entre o *DoS*, a *USAID* e o *DoD*, o que frequentemente resulta em certa confusão a respeito dos interesses, objetivos e motivos dos E.U.A.³⁶ O *AFRICOM*, com a *percepção* de caráter interagencial, sem dúvida irá influenciar a coordenação das diretrizes norte-americanas na África, de maneira positiva – beneficiando tanto os Estados Unidos como os países africanos. A promessa é de que o estabelecimento do Comando resultará em engajamento informado, consistente, coerente e sustentável, algo que todo o continente deveria acolher de braços abertos.

O Suprimento de Apoio Militar na África

Muitos (talvez a maioria) dos participantes norte-americanos envolvidos em estabelecer o novo *Comando* acreditam que será muitíssimo diferente de outros comandos combatentes. Contará com caráter interagencial muito mais sólido. Já de início, os projetistas

tiveram interesse muito maior em questões de “poder persuasivo”, tais como saúde, reabilitação de infra-estrutura, o ambiente, desenvolvimento econômico, reforma do setor de segurança, amenização de conflito e outros ângulos de segurança humana.³⁷ Esse plano baseia-se na crença de que as ações diplomáticas, informativas e econômicas serão mais críticas em alcançar os objetivos das diretrizes da política exterior norte-americana na África do que o uso de força.³⁸ Contudo, também surge a questão acerca de metodologia mais proativa e de prevenção em proteger e estender a segurança norte-americana e outros interesses na África, em contraste com a metodologia bastante cautelosa e defensiva que até agora vem definindo o envolvimento de segurança no continente. O *AFRICOM*, não está sendo planejado como aquele típico comando combatente. Tal sistema é bem aceito, dada a natureza bastante destrutiva do envolvimento militar estrangeiro no continente em épocas passadas. Entretanto, deve-se reconhecer que também existem certos riscos com um método que coloca em segundo plano o papel das forças armadas na África.

Em muitas nações africanas, a imagem política exterior norte-americana é interpretada pelas ações militares em outras partes do mundo, especialmente no Afeganistão e Iraque. Uma postura solidamente associada às forças armadas, em geral, e ao uso agressivo de força, em particular. Essa imagem bastante agressiva e “militarizada” da política exterior encontra-se em vivo contraste com os empreendimentos de todos os que tomam parte na elaboração do *Comando*, a fim de minimizar o papel opressivo das forças armadas na África e realçar as funções de persuasão do mesmo. Dá origem a dois tipos de questões. Em primeiro lugar, será que a assistência humanitária e de desenvolvimento na África será militarizada, através de empreendimentos deliberados, deixando as atividades a cargo das forças armadas? As dúvidas relacionadas incluem: Será que a criação do *AFRICOM* deve ser vista como mais do que uma cooperação interagencial? Será que o *AFRICOM* representa uma militarização de apoio não militar dos Estados Unidos na África? Até onde chegará a militarização de

ações humanitárias e de segurança humana? Essas questões devem ser vinculadas à dificuldade do jargão burocrático e militar norte-americano para com a África. O que, por exemplo, infere-se com o termo “operações de estabilização” na África?³⁹ Em segundo lugar, será que os Estados Unidos estão sendo sinceros? Normalmente, a imagem da política exterior norte-americana não corresponde à intenção declarada com a criação do Comando. A próxima questão [vinculada à anterior] é porque deve ser diferente dos outros comandos geográficos americanos? Será isso uma forma de discriminação ou menosprezo? E que tal o argumento de que o sistema militar norte-americano está assegurando “pouso leve” ao AFRICOM, colocando ênfase em questões de persuasão [*soft power*]?⁴⁰ Quanto tempo vai durar antes que mostre as garras e a África ou alguns de seus países sejam “traquizados”?

Tais dúvidas devem ser comparadas à necessidade premente de grande desenvolvimento militar e outras formas de apoio militar na África. Todos reconhecem o fato de que um dos maiores problemas que os países africanos enfrentam desde a independência é a falta de profissionalismo militar. É muitas vezes aparente em relações civil-militares problemáticas, chegando aos numerosos *coups d'état* que adicionam seu colorido ao panorama político de muitos países africanos. A falta de profissionalismo militar é vinculada a várias causas, tais como recrutamento subnacional ou étnico, corrupção, o desenvolvimento de aparatos de segurança paralelos, tais como guardas presidenciais e destamentos militares domésticos.⁴¹ Dessa perspectiva será desastroso se o *Comando* deixar de levar a sério a necessidade de desenvolvimento de profissionalismo militar. Contudo, uma das causas principais dessa falta é a influência de apoio militar estrangeiro em tempos de crise. Em muitos casos, o apoio externo traduz-se em falta de urgência dentro das forças militares africanas, devido a garantia de meios de escape, providenciada pelas potências militares. Essa realidade deixa aberta a questão referente ao tipo de apoio militar *soft power* que o AFRICOM irá providenciar às forças armadas africanas. Serve de advertência à dema-

siada ênfase em ângulos não-militares. Em seu apoio às forças armadas africanas deve colocar ênfase em *gerar* capacitação, não em *providenciá-la*. É importante que as forças armadas norte-americanas cheguem à mesa sem planos e esquemas, abstando-se de postura descritiva e dogmática. O que funciona na América e em outros países nem sempre funciona na África. Em suma, talvez os Africanos não se sintam bem com a imposição de doutrinas norte-americanas. O problema para as forças armadas norte-americanas é captar essas doutrinas, compreendendo a tradição histórica africana. Está firmemente enraizada em tradição oral.⁴² Em vista da situação estratégica que os Estados Unidos enfrentam no Iraque e em outras partes, aprender com a experiência não-convencional africana de modo não-convencional talvez não seja lá uma má ideia. Com o câmbio e intercâmbio de ideias, a África receberia o benefício da perícia, equipagem pesada e tecnologia de simulação americana mais convencionais na edificação de sua capacidade militar.⁴³

Contudo, acarreta outra consideração importante, i.e., a falta de entusiasmo das forças militares africanas para com apoio militar de fora. Esse pessimismo muitas vezes está vinculado à falta de recursos militares africanos. É uma vulnerabilidade crítica à maioria. Talvez o apoio militar ofereça recursos vitais. Entretanto, a manutenção, na maioria dos casos, deve ser feita por aqueles que providenciam os mesmos, uma vez que as forças armadas africanas nem sempre possuem capacidade e habilidade tecnológicas. Os Africanos não podem manter os recursos militares providenciados. Cria-se, assim, o hábito da dependência. Em consequência, muitos veem o complexo militar-industrial de países desenvolvidos, os Estados Unidos, em particular, como motivação suficiente para envolvimento na África e outras partes do mundo. As economias de países supridores acabam desfrutando de ainda maior desenvolvimento, enquanto, em muitos casos a destruição é exportada à África, aumentando sua dependência.

Além disso, é importante para o AFRICOM não ser visto pelos Africanos como um empreendimento norte-americano que irá substituir

estruturas continentais, regionais e militares, especialmente as forças de prontidão regionais, que foram criadas pelos Africanos ou que estão em fase de desenvolvimento. De fato, os E.U.A. podem desempenhar papel principal, se aperfeiçoarem tais estruturas, explorando-as para aumentar a capacidade. A África receberia o benefício do desenvolvimento de interoperabilidade dentro das estruturas regionais. Os E.U.A. quando operam através dessas estruturas seguiriam uma metodologia multilateral, engajando vários países africanos simultaneamente, desempenhando o papel de parceiro silencioso.⁴⁴ Isso nem sempre satisfaz a metodologia militar norte-americana que é orientada pela mídia. Contudo, a parceria silenciosa também satisfaz os objetivos maiores do *AFRICOM*. A inferência, por exemplo, de que fornece plataformas de logística ou oportunidades de treinamento e educação, ao mesmo tempo explorando a disponibilidade de instrutores africanos bem educados e treinados.⁴⁵

Como Superar os Obstáculos

A pressão é cada vez maior para permitir que a África solucione seus próprios problemas. Existem até mesmo sugestões de um “Estados Unidos da África”, embora pareça, e com toda a probabilidade seja um tanto implausível.⁴⁶ Contudo, a mensagem tácita é de que “queremos tomar as rédeas de nosso próprio destino” e de que por tempo demasiado o futuro da África vem sendo ditado por terceiros, especialmente a Grã-Bretanha, França e Portugal durante a Era Colonial e os E.U.A. e a antiga União Soviética durante a Guerra Fria. Traduz-se em inquietude cada vez maior para com o Ocidente e outras influências (por vezes interferências) generalizadas e norte-americanas, em particular. A imagem de valentão dos Estados Unidos, intimidando os fracos, indefesos, pequenos ou vitimizados solidificou-se com a invasão do Iraque. Vincula-se esse fato ao ponto de vista de que fazem parte daqueles “que têm” e os povos da África daqueles “que não têm”.

Contudo, devemos temperar esse ponto de vista com a realidade de que um dos maiores obstáculos que a comunidade global encara na África é a solidariedade africana. Alcançou o apogeu com o estabelecimento da União Africana [*African Union-AU*], distinta da União Europeia. Tudo que se requer das nações-membros é que sejam parte da África. Não quer dizer que não exista diferença de opinião dentro da organização. Contudo, sua criação reflete a solidariedade, particularmente com respeito à questões tais como anti-colonialismo e Africanismo.⁴⁷ Sem embargo, o caminho que leva à solidariedade africana está repleto de armadilhas. Sua inabilidade em dirigir-se à questão de Zimbábue de maneira apropriada é apenas um exemplo dos riscos que enfrenta, muitas vezes resultando em tendência de criticar o que os governos Ocidentais, inclusive os E.U.A., estão fazendo no continente africano. Ainda assim, os Africanos, em geral, e os governos africanos, em particular, antecipam os benefícios do envolvimento americano no continente. O governo norte-americano vem cogitando há muito tempo acerca do *AFRICOM*. Sem dúvida, os argumentos apresentados acima foram discutidos em deliberações iniciais. Provavelmente essa é a razão pela qual o enfoque do Comando será predominantemente em operações anti-terroristas e assistência humanitária. Declara-se que a tarefa de manter tropas para grande combate em sua área de responsabilidade seria mínima. A ênfase recairia principalmente em programas de treinamento militar, a fim de auxiliar os governos africanos a solidificar as fronteiras, prevenindo crises como as de Darfur e contendo enfermidades letais como a *AIDS* e a malária. Essa também é a razão, em toda a probabilidade, pela qual o general quatro estrelas que comanda o *AFRICOM* contará com um parceiro civil do Departamento de Estado que assistirá em coordenar as funções não militares do governo americano na África.

Os africanos sabem muito bem que onde encontram o antílope também encontram o adversário mais perigoso, o leão. A apreensão existe, em certos círculos, de que a África será *Iraqizada* i.e., que as tentativas de auto-proteção dos E.U.A. contra o terrorismo inter-

nacional, que serão levadas a efeito do continente africano, na verdade, exacerbarão o problema. Tal inquietude baseia-se na noção de que forte presença americana no continente chamará a atenção de seus inimigos e que, como durante a Guerra Fria, a África uma vez mais virá a ser o campo de batalha pelo poder e conflitos militares de grandes potências: os Estados Unidos *v.* a China, por exemplo e, especialmente as forças militares norte-americanas e seus inimigos terroristas internacionais.⁴⁸ Deve-se vincular esse argumento ao plano que eventualmente localizará a sede do comando em alguma parte do continente. Não há dúvida de que o país ou países que abrigará o quartel-general do *AFRICOM*, ou porções do mesmo, estará exposto aos tipos de ameaça que presente-mente afligem os E.U.A.

O estilo de guerra africano e americano são diametricamente opostos. A doutrina militar americana baseia-se em ganhar batalhas decisivas, via uso de tecnologia militar convencional esmagadora. Como no caso do Iraque, após a batalha de Bagdá, as forças militares americanas frequentemente encontram-se em situações em que a batalha ou batalhas foram ganhas, mas não necessariamente a guerra. O resultado é que no mínimo em duas ocasiões, durante os últimos 50 anos, foram implicadas em guerras indecisas e de baixa intensidade.⁴⁹ A maioria dos conflitos na África não é convencional, por natureza, e é combatida com tecnologia de segunda ou terceira geração. Frequentemente resulta em guerras comunitárias indecisas, longas e anárquicas, sem solução definitiva.⁵⁰ É precisamente desse tipo de conflito que as forças armadas norte-americanas querem afastar-se, especialmente após a experiência em Vietnã e a mais recente no Iraque. É também o tipo de conflito que em 1993 resultou na síndrome da Somália, após a catástrofe em Mogadishu, o que possivelmente faz com que os Estados Unidos hesitem em envolvimento militar na África. Essa relutância contribui à imagem de que as forças armadas norte-americanas fogem de certas situações. Tal imagem ficou indelevelmente gravada, quando os E.U.A. não estiveram dispostos a participar, após a ocorrência de tragédias hu-

manas, como nas crises em Ruanda, Sierra Leone e Darfur. Podemos comparar essa situação às tentativas políticas e militares durante a década de 90 para solucionar o problema nos Balcãs, uma região geográfica na qual se crê, os Estados Unidos também não possuíam muito interesse político ou econômico.

A relutância em solucionar emergências complexas na África corrobora o ponto de vista naquele continente de que os Estados Unidos exigem sucesso, contribuição e solução rápidas. Entretanto, não são vistos como potência que persevera, comprometendo-se a tratar de segurança complexa e outros obstáculos de forma sustentável. Somado a tudo o fato de que somente se envolvem em região onde existe a possibilidade de ganho econômico, sua imagem entre os militares africanos em geral, é de desdém. As forças armadas americanas deixam de possuir credibilidade em certas partes do continente e muitas vezes são vistas como alvo legítimo. Antigamente, o resultado era que se tornavam vítimas de má publicidade no continente. Talvez o *AFRICOM* venha a ser veículo importante para apoiar o envolvimento norte-americano na África e assim, contribuir à uma imagem mais positiva no continente. A criação do *Comando* seria a primeira prova verídica do envolvimento sustentável norte americano na África.

Eventualmente estará intimamente ligado a uma só questão: Será que o governo norte-americano e seus militares estão cientes de que a guerra nesta “era de terrorismo” é primariamente irregular? Durante a década de 90, os Estados Unidos ocupavam posição invejável. Eram a única super-potência mundial. Podiam escolher onde e por que motivo intervir militarmente. Eram o contingente policial internacional. Ao mesmo tempo, não faltava oportunidade. Os conflitos generalizados de natureza anarquista explodiam por toda a parte: Balcãs, África Central, Oriente Médio e a antiga União Soviética (Chechnya). Na maioria dos casos, tais conflitos não interferiam com interesses norte-americanos vitais, com a possibilidade de deflagrar uma terceira guerra mundial.⁵¹ Consequentemente, não houve conflito de fato, importante o suficiente para que os Estados Unidos tomassem ação

decisiva. O *status quo* prosseguiu até o 9/11, o dia no qual os Estados Unidos passaram a fazer parte da futura anarquia.⁵² Seria útil lembrar que o artigo inicial a respeito do tema de autoria de Kaplan no *Atlantic Monthly* foi baseado em suas experiências de jornalista na África.⁵³ Levou o argumento à sua óbvia conclusão. Se os Estados Unidos desejam mesmo ganhar a guerra contra o terrorismo, a África deve fazer parte da solução. Em última análise, quer queira ou não, os problemas africanos passam a ser problemas americanos. Pode ser que a criação do *AFRICOM* seja a faísca que reconhecerá tal realidade.

Certas Inferências

A África é um obstáculo a qualquer força militar convencional moderna. Militarmente, a criação do *Comando* faz sentido, se os Estados Unidos querem alcançar sucesso em seus empreendimentos no continente. Existem outras vantagens estratégicas na criação do mesmo. Para eles, a vantagem mais óbvia é a íntima relação com a realidade africana, bem como com os povos do continente. Espera-se que tal interação resulte em melhor compreensão da dinâmica e complexidades, tanto para a burocracia como para o público americano em geral. Definitivamente, permitirá aos Estados Unidos a habilidade de desenvolver um melhor quadro de inteligência da África. Incluirá melhor interpretação das ameaças que confrontam os Estados Unidos no continente. A vantagem mais óbvia que advém de tal dinâmica é a oportunidade de explorar o mercado e outras oportunidades que surgirem. Ademais, poderão melhor proteger-se via metodologia proativa e preventiva para combater o terrorismo internacional, solucionando os problemas antes que surjam. A presença militar no continente capacitará os Estados Unidos à melhor comunicação com a África, diplomática e militarmente. Com isso haverá a segurança de que os Africanos e militares compreenderão melhor os empreendimentos norte-americanos no continente e em todo o mundo. Não há dúvida que haverá antagonismo em certas áreas, devido a presença militar estrangeira. Ao julgar pelos recentes co-

mentários do Ministro de Defesa Sul Africano, talvez o antagonismo que teve origem em certos países e estruturas regionais, por motivos históricos, são críticos do papel que os Estados Unidos desempenham ao redor do globo, em particular na África.⁵⁴ Também pode ser que isso ocorreu fora do continente.

Relaciona-se, especificamente, ao envolvimento diplomático e econômico da China, cada vez maior. Uma neblina de ambiguidade permeia o envolvimento militar chinês, especialmente na maneira como solapa o envolvimento militar norte-americano na África. A questão é se a tradição politico-estratégica permitirá aos líderes africanos espaço suficiente para explorar o melhor que a China e os Estados Unidos têm a oferecer. A criação do *Comando* realçará o perfil estratégico da África nos Estados Unidos, bem como em outras partes do mundo. Os militares africanos irão beneficiar-se com a criação do *Comando* em oportunidades militar-diplomáticas e a transferência de perícia e outros recursos militares mais tangíveis. Inclui assistência que as forças armadas norte-americanas providenciarão durante o desenvolvimento do *ethos* profissional militar nas forças armadas africanas, a transformação do gerenciamento de defesa africana para ser mais transparente e responsável em prestação de contas e o maior aperfeiçoamento da capacidade de manutenção de paz e reconstrução pós-conflito. As forças armadas norte-americanas devem sobrepujar vários obstáculos na criação do *AFRICOM*, tanto na África como nos Estados Unidos. De um lado do Atlântico, os Estados Unidos tiveram de lidar com a imagem da política exterior militarizada e agressiva, vinculada ao histórico de envolvimento militar não sustentável. Essa imagem está fundamentada em temor bastante real em certas partes do continente de que a África possa vir ser *Iraquizada*, o que solapa a credibilidade americana e faz dela alvo legítimo. Do outro lado do Atlântico, dada a antiga má publicidade dos militares na África, a síndrome da Somália pode ser que ainda ditará a forma de pensar e as atitudes militares americanas. Felizmente (ou não) este é um mundo de estratégia, onde diretrizes e emoções mudam de direção.⁵⁵ □

Notas

1. O autor agradece o Dr. Dan Hank da Escola de Guerra da Força Aérea Norte-Americana [USAF Air War College] pela leitura e comentários referentes aos primeiros esboços deste artigo.
2. Wyndham Hartley, "Southern Africa: More U.S. Soldiers Not Welcome in Africa, Says Lekota," *Business Day* (Johannesburg), 30 August 2007, <http://allafrica.com/stories/200708300344.html>. A ambiguidade ou dualismo, para ser preciso, na posição do governo sul-africano para com os militares norte-americanos reflete-se claramente na realidade de que ao mesmo tempo que o Ministro de Defesa dava voz às declarações, a Marinha Sul-Africana estava envolvida em exercícios ao sul de sua costa com um contingente da Marinha Norte-Americana. Esses exercícios entre as forças armadas sul-africanas e americanas seguiram logo após o anúncio da criação do AFRICOM.
3. Michael Clough, *Free At Last? US Policy toward Africa and the End of the Cold War* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1992), 1.
4. Lauren Ploch, *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, CRS Report for Congress (Washington, DC: Congressional Research Service, 16 maio 2007), 10.
5. The White House, "President Bush Creates a Department of Defense Unified Combatant Command for Africa," Office of the Press Secretary, 6 fevereiro 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/02/20070206-3.html>.
6. *Ibid.*
7. Clough, *Free At Last?* 3.
8. Ver Richard G. Catoire, "A CINC for Sub-Saharan Africa? Rethinking the Unified Command Plan," *Parameters* 30 (Inverno 2000–01): 102–17.
9. Jackie Northam, "Pentagon Creates Military Command for Africa," NPR (National Public Radio), Morning Edition, 7 fevereiro 2007, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=7234997>.
10. US Department of Defense, "DoD Establishing US Africa Command," Defense Link, American Forces Press Service, <http://www.defenselink.mil/News/NewsArticle.aspx?id=2940>.
11. *Ibid.*
12. Northam, "Pentagon Creates Military Command for Africa."
13. Jim Lobe, "Africa to Get Its Own US Military Command," *Antiwar.com*, 1 fevereiro 2007, <http://www.antiwar.com/lobe/?articleid=10443>.
14. Sally B. Donnelly, "Exclusive: The Pentagon Plans for an African Command," *Time*, <http://lib.store.yahoo.net/lib/realityzone/UFNAfricancommand.mht>.
15. Bryan Bender, "Pentagon Plans New Command to Cover Africa," *Boston Globe*, 21 dezembro 2006, http://www.boston.com/news/world/articles/2006/12/21/pentagon_plans_new_command_to_cover_africa.
16. Simon Tisdall, "US Moves in on Africa," *Guardian*, 9 fevereiro 2007, <http://www.guardian.co.uk/usa/story/0,,2009098,00.html>.
17. Gary Leupp, "We're Taking Down Seven Countries in Five Years: A Regime Change Checklist," *Dissident Voice*, 17 janeiro 2007, <http://www.dissidentvoice.org/Jan07/Leupp17.htm>.
18. Jim Fisher-Thompson, "U.S. Official Dispels 'Alarmist Views' of China in Africa," *USINFO*, Bureau of International Information Programs, US Department of State, 16 fevereiro 2007, <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2007&m=February&x=200702161420311EJrehsiF0.6760828>.
19. Philippe D. Rogers, "Dragon with a Heart of Darkness? Countering Chinese Influence in Africa," *Joint Force Quarterly* 47 (4th Trimestre 2007): 22–27.
20. Confirmado com a apresentação do Emb. David H. Shinn, Catedrático-Assistente de Assuntos Internacionais George Washington University (palestra, Academia Militar da África do Sul, Saldanha, 28 agosto 2007).
21. M. Rossouw, "Mbeki Verdedig China se Involved in Afrika," *Die Burger* (Cape Town, South Africa), 4 junho 2007, 6.
22. Northam, "Pentagon Creates Military Command for Africa."
23. Hartley, "Southern Africa."
24. J. Ferreira, "Terrorisme Beleef Oplewing in Noord-Afrika," *Die Burger*, 13 abril 2007, 6.
25. James Jay Carafano and Nile Gardiner, "US Military Assistance for Africa: A Better Solution," *The Heritage Foundation*, 15 outubro 2003, <http://www.heritage.org?Research?afrika/bg1697.cfm>.
26. Lt Col Gary Lloyd (Observador Militar Chefe para a Missão Africana no Sudão), entrevista com o autor, durante visita à Academia Militar da África do Sul, Saldanha, 23 agosto 2007.
27. Gen Barry R. McCaffrey, USA, retired, to Col Michael Meese, professor and head, Department of Social Sciences, US Military Academy, West Point, NY, internal memorandum, subject: After-Action Report: Visit [to] Iraq and Kuwait, 9–16 March 2007, (submitted) 26 março

2007, http://media.washingtonpost.com/wp-rv/nation/documents/McCaffrey_Report_032707.pdf.

28. Chietigj Bajpae, "Sino-US Energy Competition in Africa," *Power and Interest News Report*, 7 outubro 2005, http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=378&language_id=1.

29. Tisdall, "US Moves in Africa."

30. Carafano and Gardiner, "US Military Assistance for Africa."

31. Lobe, "Africa to Get Its Own US Military Command."

32. Ver a explanação de John Garnett, "Defence Policy-Making," em John Baylis et al., *Contemporary Strategy II* (New York: Holmes & Meier, 1987), 2.

33. Vários delegados norte-americanos mencionaram tal ponto em particular, durante o 33rd International Congress of Military History em Cape Town, 13–17 agosto 2007, onde foi feita a leitura de esboço preliminar.

34. Clough, *Free At Last?* 2.

35. Peter J. Schraeder, *United States Foreign Policy toward Africa: Incrementalism, Crisis, and Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), 2.

36. Ver a explanação deste fenômeno em Dan Henk, "The Environment, the US Military, and Southern Africa," *Parameters* 36, no. 2 (Verão 2006): 98–117.

37. Dr. Dan Henk, Air War College, mensagem eletrônica ao autor, 30 julho 2007.

38. Bender, "Pentagon Plans New Command."

39. Testemunho de Mark Malan, "AFRICOM: A Wolf in Sheep's Clothing?" ante o Subcomitê de Assuntos Africanos, Comitê de Relações Exteriores, Audiência do Senado, intitulada *Exploring the U.S. Africa Command and the New Strategic Relationship with Africa*, 110th Cong., 1st sess., 1 agosto 2007, <http://foreign.senate.gov/testimony/2007/MalanTestimony070801.pdf>.

40. Uma apreensão expressa pelo Cel Johan van der Walt (Oficial Líder do Estado Maior, Operações de Apoio de Paz [Peace Support Operations-ONU] da Força de Defesa Nacional da África do Sul [South African National Defense Force]), entrevista telefônica com o autor, 28 agosto 2007.

41. Herbert M. Howe, *Ambiguous Order: Military Forces in African States* (London: Lynne Rienner Pub., 2001), chap. 2.

42. Mluleki George, Ministro de Defesa Assistente da África do Sul (palestra, abertura oficial do 33rd International Congress of the International Commission for Military History, Cape Town, África do Sul, 13 agosto 2007).

43. Lloyd, entrevista.

44. Infelizmente, os militares americanos não compreendem a importância de utilizar estruturas regionais e

continentais. Ver "Africa: U.S. Military Command to Seek Value-Added Capabilities for Africa," *The News*, 4 outubro 2007, <http://allafrica.com/stories/200710040767.html>.

45. *Ibid.*

46. Liesl Louw, "Verenigde State van Afrika: AU Begin Praat," *Beeld*, 2 julho 2007, 10.

47. Para excelente exposição da tensão existente na política exterior sul-africana entre a democracia e o africanismo e anti-colonialismo, ver Laurie Nathan, "Consistency and Inconsistencies in South African Foreign Policy," *International Affairs* 81, no. 2 (Março 2005): 361–72.

48. L. Scholtz, "Sal Afrika se Gras Weer Trapplek Word?" *Die Burger*, 9 fevereiro 2007, 8.

49. Ver a explanação deste fenômeno em Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq* (London: Penguin Books, 2006), 129–33.

50. CAPT Larry Seaquist, US Navy, Reformado, "Community War," *Proceedings*, United States Naval Institute, agosto 2000, 56–59, http://www.d-n-i.net/fcs/seaquist_community_war.htm.

51. Colin S. Gray, *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History* (London: Routledge, 2007), 223.

52. Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Random House, 2000).

53. Robert D. Kaplan, "The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet," *The Atlantic Monthly* 273, no. 2 (fevereiro 1994): 44–76, <http://www.theatlantic.com/doc/prem/199402/anarchy>.

54. O Ministro de Defesa Sul-Africano declarou explicitamente que um maior número de soldados americanos não será bem vindo. Ver Hartley, "Southern Africa." A base para esse sentimento anti-americano pelo governo sul-africano não é bem clara. Talvez seja uma conexão ideológica com o partido sul-africano que se encontra agora no poder, o ANC, enraigado, firmemente no "outro lado da colina" durante a Guerra Fria. Talvez até possui dimensão histórica com o apoio norte-americano às minorias euro-africanas, agarradas ao regime minoritário em muitos países africanos durante a Guerra Fria. As diretrizes atuais também podem influenciar a estratégia norte-americana de expropriação e outras metodologias mais agressivas e militarizadas em sua política exterior, vistas como neo-imperialistas na África. De uma perspectiva econômica, é possível alegar que a África do Sul possivelmente vê a influência norte-americana cada vez maior como competição injusta. Sob perspectiva política internacional, a África do Sul conta com certos "amigos"

idiossincráticos e, claramente alinha-se com países que os Estados Unidos não vão sentir-se lá muito confortáveis, como a Cuba e o Irã.

55. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. e trans. Michael Howard e Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976), 89.

O Dr. Abel Esterhuyse é palestrante líder da Escola de Segurança e Estudos Africanos, Faculdade de Ciências Militares (Academia Militar Sul-Africana), Universidade Stellenbosch [School for Security and Africa Studies, Faculty of Military Science (South African Military Academy), Stellenbosch University]. Obteve Mestrado em Estudos de Segurança da Universidade de Pretoria e o Doutorado da Universidade Stellenbosch. Durante sua temporada como Tenente-Coronel no Exército Sul-Africano cumpriu missões, servindo de oficial de inteligência para o 61º Grupo de Batalhão Mecanizado [61st Mechanised Battalion Group] e a Força de Pronto Destacamento do Exército Sul-Africano [South African Army Rapid Deployment Force]. Também foi oficial instrutor para o Centro de Treinamento de Combate do Exército Sul-Africano [South African Army Combat Training Centre] e Escola de Inteligência [School of Intelligence].

AIR & SPACE POWER JOURNAL

<http://www.airpower.au.af.mil>

English <http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/apje.html>

En Español <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apjiesp.html>

Em Português <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apjipor.html>

بالعربية <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/aspjarabic.html>

En Français <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/aspjfrench.html>

中文 <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/aspjchinese.html>

Chronicles Online Journal

<http://www.airpower.au.af.mil/airchronicles/cc.html>

Como Alcançar o Equilíbrio Entre a Energia, Eficácia e Eficiência

CORONEL JOHN B. WISSLER, USAF

EM 2005, os ciclones Katrina e Rita prejudicaram seriamente a capacidade de refinamento de petróleo norte-americano, fazendo com que os preços da gasolina escalassem a cinco dólares o galão. Em um piscar de olhos, o povo vislumbrou novo futuro definido por restrições em abastecimento de energia. A demanda aumenta mais rápido do que a oferta.¹ O verão de 2008 presenciou a mesma situação, durante a qual não só ocorrências naturais causaram o problema, mas também outros fatores entraram em jogo, forçando o preço da gasolina a ultrapassar quatro dólares por galão, forçando, entre outras, a queda drástica em demanda de veículos utilitários esportivos.

A China, a Índia e outros países aumentam rapidamente o consumo, enquanto a produção de campos petrolíferos existentes entra em pico (denominado Pico de Hubbert), um fenômeno previsto desde a década de 50. Seu grau de precisão é variável.² Além disso, enfrentamos o declínio em descoberta de novos campos e em quantidade que comportam. É impossível saber exatamente quando a produção mundial começará a diminuir. Provavelmente nos próximos 30 anos. Entretanto, sentiremos seu efeito antes disso, devido a grande demanda.

Assim, devemos considerar a energia sob o contexto estratégico-militar. Tal perspectiva deve focar-se em disponibilidade contínua do fornecimento de energia e em como e porquê as forças armadas a utilizam. Essa metodologia então, passaria a influenciar sua aquisição pelo Departamento de Defesa (DoD), bem como a utilização de sistemas de armas.

Em grande parte, a energia dita os interesses do país em política externa e é vital à prosperidade da nação, até mesmo quando outros países reclamam que os Estados Unidos contam com 5 por cento da população mundial e

assim mesmo usam 22 por cento de sua energia.³ Devido a excelentes propriedades de armazenagem, densidade de energia e facilidade de uso, o petróleo é matéria-prima particularmente útil e necessária, especialmente aos Estados Unidos. Peter Tertzakian, que identifica forte relação, quase linear, entre o produto interno bruto do país e o consumo de petróleo, demonstra como essa relação passou por brusca mudança, após a crise de 1979.⁴ Justiça à parte, o bem-estar da nação está diretamente ligado à disponibilidade e utilização de fonte de energia barata e onipresente, para transporte, alimentação, defesa, indústria e saúde.

A energia é de interesse vital à nação. Os Estados Unidos sentem-se compelidos a acusar presença em lugares onde existem grandes reservas de petróleo e/ou infraestrutura de extração, transporte e refinarias. Como a procura e disponibilidade variam, o interesse será ainda maior em regiões que contêm reservas petrolíferas. Infelizmente, são muitas vezes áreas em conflito, instáveis e oprimidas, em partes remotas do globo. Apesar da existência de diversas maneiras de assegurarmos o acesso a recursos, se a nação deseja empregar as forças armadas como instrumento de diretrizes nacionais para tal fim, o DoD deve colocar em campo destacamentos que rapidamente possam ser enviados a milhares de quilômetros de distância, lá permanecendo durante longo tempo, operando com impunidade e dominando o campo de batalha.

O custo do petróleo para o envio de forças a tais distâncias é caro. Embora utilize menos de 2 por cento do consumo total do petróleo do país, o DoD continua a ser a organização americana que mais utiliza o combustível, com um custo anual de mais de US \$5 bilhões. Quando comparamos as forças de combate com a força aérea, essa última é responsável por mais de 70 por cento do custo. Grande

parte relacionada à mobilização, i.e., transporte aéreo e reabastecimento em voo.⁵ Embora o DoD desembolse o valor do mercado pelo combustível, o custo real, que inclui o preço do combustível, bem como as despesas de transporte e infraestrutura, é bem mais elevado. De fato, algumas estimativas indicam que o custo de transporte de combustível, especialmente à regiões remotas é de 10 a 100 vezes a taxa de mercado. Um estudo pela *Defense Science Board* de 2001 menciona US \$17,50 por galão para o custo de combustível entregue por aviões-tanque da Força Aérea ao redor do globo e não cerca de um dólar por galão como o DoD pagava pelo combustível naquele momento. O custo de combustível para destacamentos avançados do Exército é mais elevado, na faixa de centenas de dólares por galão.⁶ Embora essas quantias incluam o custo do combustível, em si, as despesas gerais associadas à vasta infraestrutura de entrega e o combustível necessário para operar a infraestrutura (aviões-tanque e caminhões, por exemplo), aumentos em preço de combustível claramente possuem impacto enorme em gastos de operações a longa distância – característica das forças expedicionárias atuais.

Eficácia, Eficiência e Energia

Dada a importância estratégica da energia à prosperidade e defesa do país, é útil considerá-la em relação à eficácia e eficiência. Em certo sentido, é semelhante à análise estratégica de meios, modos e fins, onde “fins” representam o que devemos alcançar (a eficácia de missão ou tarefa), “modos” descrevem como alcançamos os fins (eficiência em utilização de recursos), e “meios” representam o que usamos para atingi-los (a energia despendida). Assim, descrevemos a eficácia, eficiência e energia como pólos concorrentes, onde jaz o sistema que o DoD deve criar, colocar em campo e utilizar (fig.1).

Para a aquisição, planejamento e grupos operacionais, o conceito de três pólos ilustra as tensões inerentes a considerar, quando desenvolvemos e empregamos os sistemas de armas. Em vez de manter o enfoque exclusivamente em um só aspecto do problema (a redução de gastos de energia, aumento de

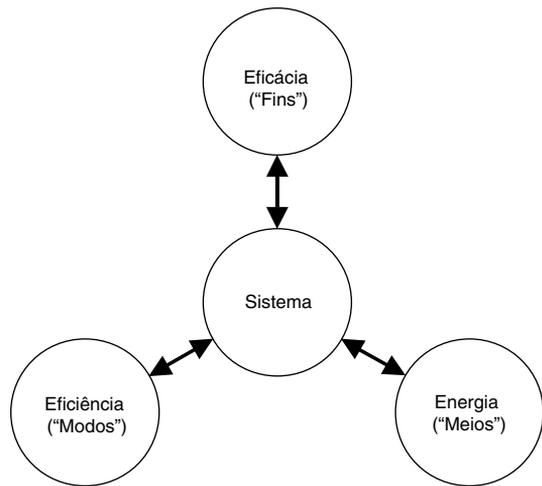


Figura 1. Conceito tripolar meios-modos-fins no contexto da energia

eficiência ou melhoria de eficácia), excluindo os outros dois, devemos buscar abordagem equilibrada. Por exemplo, ao tentarmos projetar uma aeronave com um único objetivo, ou seja, a máxima eficiência, possivelmente acabaríamos com o *Albatross Gossamer*. Sem dúvida, um dos aviões mais eficientes já construídos, cruzou o Canal da Mancha, utilizando a energia gerada por uma só pessoa. Ao empregarmos esse método a veículos terrestres, chegamos à bicicleta, que é o modelo de transporte terrestre eficiente. No entanto, esses veículos extremamente eficientes em energia, possuem pouca capacidade militar.

A guerra é uma empreitada em absolutos e, o requisito absoluto é a eficácia da missão. A maioria dos sistemas de combate predomina, não pela eficiência em consumo mas pelo extravagante uso de energia, dotando-os de velocidade, manobrabilidade e potência para prevalecer. Embora a operação eficiente geralmente resulte em maior acessibilidade, especialmente quando o custo de energia aumenta, o fato de que contamos com caças e veículos terrestres eficientes pode ser que nos permita chegar ao combate. Contudo, logo de cara vamos perder. Portanto, quando o DoD aborda a questão do aumento em custo de energia, deve confrontar o equilíbrio entre

os dados de consumo de energia, eficiência e eficácia, buscando o ponto ótimo para a missão ou as demandas que encaram.

Quando o DoD adquire novos sistemas de armas, especifica os requisitos que captam as características mais importantes exigidas pelo usuário. Normalmente, tais requisitos têm a ver com medidas relacionadas à eficácia (alcance, velocidade, proteção e carga útil) ou sustentabilidade (quantidade ou nível de manutenção necessária). Contudo, nem sempre levam em conta a eficiência, especialmente para com sistemas de combate. No entanto, as últimas diretivas do DoD série-5000 ordenam custo compreensivo de energia para o desenvolvimento de novos sistemas de armas, especialmente durante a análise de compensação [quid pro quo].⁷

Mas, como definir os requisitos relacionados à eficiência? A definição termodinâmica de eficiência é a quantidade de trabalho útil produzido por um sistema dividido pela quantidade de energia utilizada pelo mesmo.⁸ Não é de surpreender que a extrema dificuldade encontra-se nos detalhes: o que é exatamente a energia utilizada por um sistema e o trabalho útil que produz? Assim, o que é o sistema em primeiro lugar? No caso de sistema de armas, seria a plataforma? As armas carregadas e disparadas da mesma, ou os sistemas de apoio, tais como os veículos de reabastecimento? E, se o sistema não comporta arma, em si, exigiria, então, outras medidas de eficácia?

Fundamentos

A eficiente utilização de energia que, ao mesmo tempo, mantém a eficácia, é questão complicada que possui impacto direto no mérito de desempenho em combate e características desejadas. Teoricamente, podemos considerar a energia, examinando sua relação para com a eficácia e eficiência (ver fig.1). A energia está relacionada ao esforço necessário para cumprir com tarefa ou missão (análogo ao insumo de energia) e a eficácia está relacionada à justificativa em executar a tarefa (análogo ao rendimento de trabalho útil de dado sistema) e a eficiência ao compararmos “custo *versus* benefício”. As definições termo-

dinâmicas ilustram tal relação (fig. 2). Um sistema de baixa eficiência exige enorme quantidade de esforço ou energia para produzir determinado nível de eficácia. À medida que a eficiência de um sistema aumenta, o esforço ou energia diminui. Contudo eventualmente, enfrentamos resultados cada vez menores, ou seja, grande aumento em eficiência leva, progressivamente, a menor redução em energia necessária. Devemos, então, considerar a otimização do sistema baseados em custo para alcançar tais aumentos de eficiência *versus* os benefícios em redução de energia necessária. Isso resulta em elaboração de formas radicalmente diferentes para o cumprimento de tarefas.

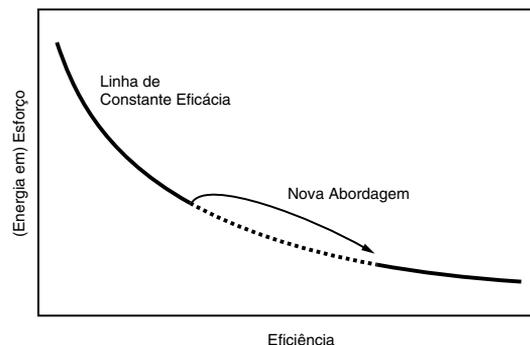


Figura 2. Relação entre esforço (energia), eficácia e eficiência

George Tsatsaronis e Antonio Valero discutem a importância da realização de uma análise *termoeconômica* que estuda, sistematicamente, todas as partes de um sistema, equilibrando energia, eficiência, eficácia e custo.⁹ Para isso, utilizaram uma usina de energia elétrica como exemplo. Dado o objetivo termoeconômico de alcançarmos os requisitos da missão, pelo uso eficiente de energia, devemos aplicar tais técnicas aos sistemas militares.

A Utilização de Conceitos

Quando consideramos qualquer sistema e seu fluxo de energia, devemos definir esse sistema com cuidado e clareza. As armas são máquinas complexas, compostas de uma miríade

de peças. De fato, a maioria dos sistemas de armas é, na verdade, um sistema de sistemas. A verdadeira eficácia em campo de batalha demanda que cada sistema opere em conformidade com outros. Por exemplo, no ambiente atual de forças conjuntas, as aeronaves de combate atingem máxima eficácia, quando operam com aeronaves de controle aéreo, aviões-tanque e forças terrestres. Portanto, como mencionado acima, devemos tomar cuidado ao aumentar a eficiência ou reduzir o consumo de energia, sem primeiro considerar o *sistema de sistemas* em questão e seu objetivo geral na operação de maior escopo.

Por conseguinte, ao reconhecer que os sistemas de armas utilizam energia para produzir efeito ou cumprir com a missão, devemos primeiro definir a missão ou o efeito e, em seguida, buscar a melhor solução em termos de consumo de energia, o que nos permite determinar o melhor posicionamento entre efeito, eficiência e energia.¹⁰

As técnicas de análise termoeconômica anteriormente empregadas em usinas elétricas podem agora ser usadas em projeção de aeronaves. David J. Moorhouse usa esse sistema para otimizar os projetos de aeronaves de reconhecimento e transporte, melhorando assim a eficiência e eficácia da missão.¹¹ O enfoque do *Albatross Gossamer* de extrema eficiência em detrimento da utilidade militar ainda hoje oferece lições importantes que foram utilizadas em sistemas de longa duração, tais como o *Global Hawk* e o *Vulture* da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada em Defesa [*Defense Advanced Research Projects Agency-Vulture Program*].¹² Uma vez mais, é preciso primeiro definir o sistema, avaliar requisitos de desempenho (a eficácia desejada), desenvolver um meio de relacionar tais demandas ao fluxo de energia e, em seguida, otimizar para conseguir a máxima eficiência ou mínima energia necessária para obter o efeito desejado.¹³

Já que existe custo associado a cada característica extra que visa aumentar a eficiência, devemos determinar se justifica a despesa, geralmente expressa em termos de custo de aquisição, onde também se inclui o preço da energia.¹⁴ Em certos casos, certo grau de ineficiência é preferível, quando o custo para

maximizar a eficiência e ao mesmo manter a eficácia, for muito elevado.

Por exemplo, apenas pequena fração da energia utilizada por sistemas automotores cumpre realmente a finalidade para a qual se destina (girar as rodas). Em carro americano típico, aproximadamente 15 por cento da energia contida no tanque de gasolina é empregada para transportar os ocupantes do carro. Dois fatores principais determinam o consumo daquele combustível: a carga colocada sobre a transmissão pelo veículo e subsistemas e a eficiência da mesma, em si.¹⁵ Em análise distinta, Amory Lovins *et al* demonstram que perdem-se aproximadamente 85 por cento da energia do combustível de veículo leve sob a forma de calor e ruído. Apenas de 10 a 15 por cento chegam de fato até as rodas para movimentar o veículo e ocupantes. Além disso, a maioria dessa energia é usada para movimentar o veículo que é mais pesado. Apenas pequena fração, cerca de 1 por cento, de fato, move os ocupantes.¹⁶

Em alguns casos, é possível alcançar eficiência e eficácia. Por exemplo, certas transmissões não suportam a carga máxima mas sim a carga padrão de rodagem (para carro típico, apenas cerca de 10 por cento de todo o potencial do motor em velocidade de auto-estrada aberta) e incluem sistemas especiais para garantir máxima potência de aceleração.¹⁷ Na verdade, automóveis híbridos usam pequeno motor à gasolina para velocidade de rodagem, incrementada por motor elétrico para aceleração. A analogia ao sistema de propulsão híbrido destinado à aeronaves é incorporada a novos conceitos motores, como o sistema de Tecnologia de Motor Versátil Adaptável [*Adaptive Versatile Engine Technology-ADVENT*], que altera radicalmente o projeto de ciclo, passando de operação de alta potência, baixa eficiência e tipo turbojato à operação de baixa potência, alta eficiência e tipo *turbofan*. Ao variar a configuração, à medida que funciona, o *ADVENT* promete motores de combustível com eficiência de até 25 por cento e aceleração de até 30 por cento durante a propulsão para a decolagem, permitindo maior alcance, maior tempo de voo / sobrevoo, ou velocidade supersônica mais alta, durante curto

período de tempo [*higher dash speeds*].¹⁸ A NASA e a Força Aérea buscam novos conceitos, tais como o da aeronave *Blended Wing Body* [fuselagem e asa tipo delta em uma só estrutura] com eficiência superior de até 30 por cento mais do que os aviões convencionais, transportando carga similar, mantendo a eficácia em transporte de carga.¹⁹

A centralidade do peso comparada ao uso de energia em sistemas móveis é ponto principal. Devido a carga relativamente pequena em velocidade de cruzeiro, os veículos mais leves levam a maior rendimento de combustível.²⁰ A redução do peso a determinada proporção inicia um efeito dominó por todo o veículo que resulta em várias vezes aquela proporção em consumo reduzido de energia para movimentar a carga.²¹

Em geral, os requisitos militares de alta velocidade e agilidade requerem sistema leve e de menor proteção e não fuselagem pesada ou enorme quantidade de energia para propulsionar o sistema. Mas como é que quando mantemos o mesmo nível de proteção com redução de peso afetamos a relação entre eficácia e eficiência? Ao reduzir o peso, diminuímos a quantidade de energia necessária para movimentar o sistema. Quando reduzimos o peso em quantidade suficiente, sem sacrificar a proteção, é possível a utilização de tipos radicalmente diferentes de força motora, talvez motores elétricos movidos à célula de combustível em lugar de turbinas a combustível. A menor demanda de energia propaga-se em toda a força, i.e., quanto menor a energia necessária para os veículos em missão primária, menor o volume de combustível transportado em veículos de apoio secundário que também utilizam energia.

Portanto, a fabricação de sistemas mais leves é desejável e estrategicamente vantajosa, talvez com o uso de materiais sintéticos, como fibra de carbono, que reduzem drasticamente o peso, o que leva a mais baixo consumo de energia. Na verdade, a pressão que existe para com sistemas mecanizados mais leves, como o *Future Combat System*, reduziria consideravelmente o consumo de combustível, mantendo mobilidade e proteção adequadas à da missão. Na aviação, materiais leves avançados, apropriada-

mente incorporados à fuselagens, não só são fundamentais aos novos conceitos – como o *Blended Wing Body*, anteriormente mencionado, mas também oferecem grande melhoria em projetos de aeronaves convencionais.

Como lidar com a questão de energia-eficiência-eficácia no desenvolvimento de sistemas de armas é problema complicado. Exceto nos mais simples casos, o grande número de variáveis proíbem abordagens analíticas. No entanto, ao aproveitar todas as oportunidades oferecidas pelos modelos e simulação, os projetistas podem colocar em prática “o jogo” de custo de energia /disponibilidade e seu efeito em operações militares. O DoD pode desenvolver novas métricas relacionadas à energia e avaliar seu efeito em desempenho de combate, assim como o Exército usa modelos e simulação para avaliar o impacto em passar de legado de força pesada ao *Future Combat System*, mais leve e de maior mobilidade. Isso permite a utilização de análise termoeconômica em ampla escala.²²

Sem requisitos formais, alegamos que embarcar em tais empreendimentos é desperdício de tempo e dinheiro. Os recursos seriam mais bem gastos na resolução de problemas “reais” a curto prazo. Talvez a energia não seja um problema a curto prazo, contudo torna-se cada vez mais importante e será mais restrita no futuro. Portanto, devemos avaliar agora o efeito de mudanças vindouras, com ou sem os requisitos de usuários. Os resultados providenciarão dados para estabelecer o desenvolvimento de requisitos formais, quando o usuário estiver pronto a defini-los.

Considerações Acerca de Operações e Manutenção

Em campo de batalha, quando a eficiência e a eficácia encontram-se na balança, deve ganhar a eficácia. Uma solução baseada em eficiência, que funciona em guarnição doméstica, pode não funcionar em base no exterior ou expedicionária, particularmente em zona de combate. Em tais sistemas, a eficiência é uma consideração secundária. A eficácia,

baseada em requisitos da missão deve ser o objetivo último.

Os sistemas atuais, bem como aqueles em desenvolvimento, estarão em serviço durante 30 anos ou mais. A Figura 3 demonstra o Pico de Hubbert, sobreposto com prazos de aquisição para três dos mais caros sistemas de armas do DoD, quase já projetados por completo, em fase de prova ou início de produção. Neste caso, as tecnologias avançadas de material leve ou sistemas de energia podem não ser opções viáveis. Dado o enorme investimento já feito, toda estratégia de energia do DoD deve acomodá-los ou arriscar a marginalização dos investimentos, atrasando ainda mais a capacidade de combate necessária.

Nesses casos, devemos garantir acesso a combustíveis similares ao petróleo, talvez passando a biomassa ou carvão pelo processo *Fischer-Tropsch*.²³ Podemos desenvolver usinas de combustível do DoD de propriedade do governo, operadas por empreiteiros, onde o DoD, essencialmente, abastece seus veículos usando combustível próprio, assim como acontece com a munição das fábricas do Exér-

cito ou silos para a renovação de aeronaves e tanques. No entanto, já que isso seria extremamente dispendioso, a melhor abordagem seria subsidiar uma capacidade doméstica normalmente utilizada para fins civis, mas disponível para necessidades militares de emergência.

Em outros casos, os simuladores reduziriam o consumo de combustível para treinamento. Por exemplo, os sistemas não-tripulados oferecem meios para atingir a eficácia da missão sem a necessidade de treinar os operadores no local. Muitos sistemas não-tripulados, como o *Global Hawk*, nem sequer são diretamente controlados por um operador. Esse último designa tarefas através de interface com a aeronave. A aeronave então executa as tarefas mais ou menos de forma autônoma. Para outros sistemas não-tripulados, os operadores usam visão sintética para a necessária interação. Em ambos os casos, o operador não consegue identificar se o sistema é real ou simulado. Assim, os operadores recebem treinamento real em terra.

Também empregamos simuladores para atingir níveis de fidelidade sem precedentes em treinamento de sistemas tripulados. A

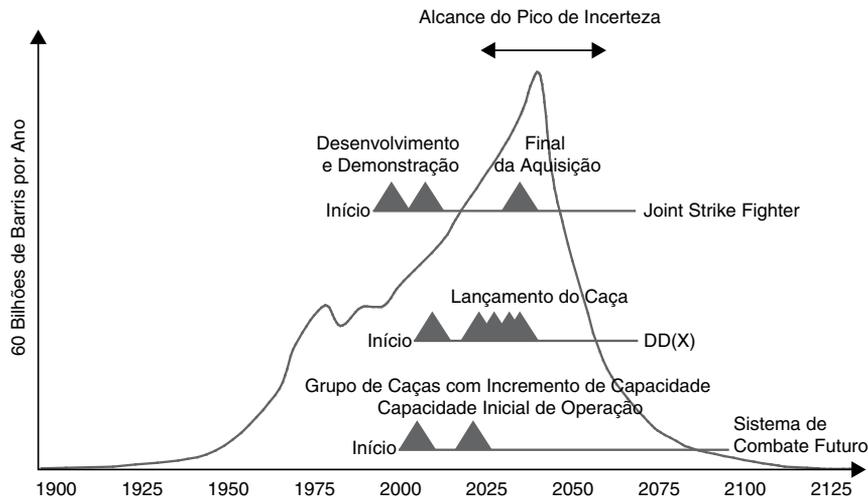


Figura 3. Pico de Hubbert sobreposto com marcos típicos do ciclo de vida dos programas de aquisição atuais. (De "Air Force Proposes Initial Joint Strike Fighter Locations," US Federal News Service, 4 de outubro de 2006; Douglas Barrie, "Lightning Strike," *Aviation Week and Space Technology* 165, no. 20 [20 de novembro de 2006]: 44; "Future Combat Systems Restructuring: A Balancing Act," US Federal News Service, 8 de fevereiro de 2007; and "Program Schedule," http://peoships.crane.navy.mil/DDG1000/images/scheduleIV_lg.jpg [acessado em 21 de agosto de 2009].)

Força Aérea utiliza-os, a fim de reduzir as horas de treinamento em aeronaves. Progrediu ao ponto de colocar em rede simuladores para bases separadas por larga distância em sistema de treinamento de missão distribuída.²⁴ Na verdade, essas medidas não só economizam combustível, mas também permitem treinamento que de outra forma só seria possível a grande custo e esforço, devido a dificuldade de transporte de recursos a um só local. Entretanto, esses sistemas sofisticados são mais adequados a treinamento em sistemas de grandes armas, complexos e interligados. Para operações que requerem discernimento, habilidade e interação face a face, em condições ambientais difíceis, como contrainsurgência ou operações especiais, os simuladores não são tão úteis. Felizmente, grande número dessas operações e o treinamento necessário usam muito menos combustível do que os grandes combates força-força.

A consideração de eficácia, energia e eficiência para sistemas não destinados a combate, como os das bases em território continental dos Estados Unidos, oferece um conjunto diferente de opções para os projetistas de sistemas. Nessas situações, a eficiência desempenha maior papel. Por exemplo, as bases do DoD, que normalmente adquirem eletricidade de serviços públicos locais, utilizando recursos próprios apenas em situações de emergência para necessidades básicas (emergências médicas ou de controle de tráfego aéreo), já começaram a implementar mudanças. A Força Aérea usa fontes de energia “verde”, como a energia eólica, para fornecer eletricidade às bases ocidentais.²⁵ À medida que o custo da energia aumenta, administradores de instalações do DoD melhoraram a eficiência de novos edifícios, incorporando produção de energia distribuída, utilizando telhados com painéis solares, por exemplo. O DoD pode obter a própria versão da iniciativa solar da Califórnia [*California Solar Initiative*], que obriga o estado a incorporar sistemas fotovoltaicos em um milhão de telhados durante a próxima década. A iniciativa resultará em energia renovável suficiente para que não necessitem construir cinco novas usinas de energia convencional.²⁶ Finalmente, o DoD pode modernizar edifícios anti-

gos com medidas de eficiência energética. A parte do programa de estímulo que cabe ao Departamento, inclui nova tecnologia para melhor eficiência como, por exemplo, o uso de veículos elétricos, reduzindo o consumo em bases domésticas e no exterior e a melhoria em eficiência de motores a jato.²⁷

No que diz respeito ao transporte, a maioria das instalações opera uma frota de veículos à gasolina ou diesel, que transitam apenas alguns quilômetros por dia e nunca saem da base. Poderíamos abordar eficiência energética e dependência em petróleo, através da conversão dessas frotas à fontes de energia alternativas, tais como combustível *flex* e eletricidade, reduzindo assim a demanda sem sacrificar a eficácia. Isso já está sendo feito em muitas bases que usam carrinhos de golfe reforçados para certas tarefas que antigamente exigiam caminhonetes à gasolina.

Tanto em infraestrutura como em transporte, existe a oportunidade de sinergia entre os setores civis/comerciais e militares na economia do país. Como assinala o Tenente-Coronel Michael Hornitschek, o DoD serve de catalisador para mudanças.²⁸ Essa sinergia economiza o dinheiro dos contribuintes [Imposto de Renda] e torna-se em verdadeiro mercado, enquanto os militares servem de campo de prova para o mercado civil. Assim, com o desenvolvimento desse mercado, o DoD faria uso de grandes sistemas econômicos para satisfazer as demandas de sistemas não combatentes. Essas abordagens devem receber o respaldo de mudanças em diretrizes que exigem a contabilização de custos de energia reais, sem encobri-los durante o planejamento, programação e orçamento.²⁹

Conclusão

A redução da dependência em petróleo estrangeiro resultaria em efeitos estratégicos e econômicos benéficos. Diminuiria a importância estratégica do Oriente Médio. Os E. U.A. não mais necessitariam depender dessa região conturbada do mundo. Também reduziria o atrito com países como a China, com quem irão enfrentar concorrência cada vez maior para fontes de energia. Finalmente, re-

duziria a probabilidade de que os países que controlam essas fontes ditem as condições. Sem dúvida, a longo prazo, a energia possuirá grande efeito ao determinar onde, quando e com quem lutará o *DoD*.

No entanto, a questão não é simplesmente a redução de consumo de energia e o aumento de eficiência. Devido ao alto risco que acompanha as operações militares, devemos manter o enfoque em eficácia, criando assim um equilíbrio entre a eficiência de um lado a

eficácia de outro e a necessidade de abordagens que buscam a solução adequada para a missão atual. Devemos equilibrar os fins que buscamos, a maneira como atingi-los e os meios que usamos. No futuro, com as restrições em energia, conseguiremos chegar a esse ponto somente se mantivermos a perspectiva em sistemas, tentando encontrar o verdadeiro equilíbrio estratégico entre eficácia, eficiência e energia. □

Notas

1. Adam E. Sieminski, "World Energy Futures," in *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, ed. Jan H. Kalicki and David L. Goldwyn (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), 21–22, 24, 48. Ver também "Introduction," 2–3.

2. Guy Caruso, "When Will World Oil Production Peak?" (apresentação no 10th Annual Asia Oil and Gas Conference, Kuala Lumpur, Malaysia, 13 de junho de 2005).

3. "World Primary Energy Consumption (Btu), 1980–2006," US Energy Information Agency, 13 de julho de 2006, <http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/tablee1.xls> (acessado em 22 de abril de 2007); e "World Population, 1980–2006," US Energy Information Agency, 6 de outubro de 2006, <http://www.eia.doe.gov/pub/international/iealf/tableb1.xls> (acessado em 22 de abril de 2007).

4. Peter Tertzakian, *A Thousand Barrels a Second: The Coming Oil Break Point and the Challenges Facing an Energy Dependent World* (New York: McGraw-Hill, 2006), 105.

5. Tenente-coronel Michael Hornitschek, *War without Oil: A Catalyst for True Transformation*, Occasional Paper no. 56 (Maxwell AFB, AL: Center for Strategy and Technology, Air War College, fevereiro 2006), 20, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cst/csats56.pdf> (acessado em 31 de julho de 2009).

6. Richard H. Truly and Alvin L. Alm, *Report of the Defense Science Board on More Capable Warfighting through Reduced Fuel Burden* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology, 2001), ES-3, 16–18, <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA392666> (acessado em 31 de julho de 2009).

7. Department of Defense Instruction 5000.02, *Operation of the Defense Acquisition System*, 8 de dezembro de 2008, 59, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/500002p.pdf> (acessado em 31 de julho de 2009).

8. H. C. Van Ness, *Understanding Thermodynamics* (New York: Dover Publications, 1969), 35–36.

9. George Tsatsaronis e Antonio Valero, "Thermodynamics Meets Economics," *Mechanical Engineering*, agosto 1989, 84–86.

10. David J. Moorhouse, "Proposed System-Level Multidisciplinary Analysis Technique Based on Exergy Methods," *Journal of Aircraft* 40, no. 1 (janeiro-fevereiro 2003): 11–12.

11. *Ibid.*

12. "DARPA's Vulture: What Goes Up, Needn't Come Down," *Defense Industry Daily*, 26 de agosto de 2008, <http://www.defenseindustrydaily.com/DARPA-s-Vulture-What-Goes-Up-Neednt-Come-Down-04852> (acessado em 29 de junho de 2009).

13. David M. Paulus Jr. e Richard A. Gaggioli, "Rational Objective Functions for Vehicles," *Journal of Aircraft* 40, no. 1 (janeiro-fevereiro 2003): 27.

14. Moorhouse, "Proposed System-Level Multidisciplinary Analysis," 14.

15. Marc Ross, "Fuel Efficiency and the Physics of Automobiles," *Contemporary Physics* 38, no. 6 (1997): 363, 388.

16. Amory B. Lovins et al., *Winning the Oil Endgame: Innovation for Profits, Jobs, and Security* (Snowmass, CO: Rocky Mountain Institute, 2004), 46, <http://www.oilendgame.com> (acessado em 3 de agosto de 2009).

17. *Ibid.*, 47.

18. Jeffrey M. Stricker, "Efficient/Adaptive Cycle Engines" (apresentação durante o USAF Energy Forum, Crystal City, VA, 8 de março de 2007).

19. Leifur T. Leifsson e William H. Mason, "The Blended Wing Body Aircraft" (Blacksburg, VA: Virginia Polytechnic Institute and State University, [2005]), <http://www.aoe.vt.edu/research/groups/bwb/papers/TheBWBaircraft.pdf> (acessado em 29 de junho de 2009).

20. Ross, "Fuel Efficiency," 382–83.

21. Lovins et al., *Winning the Oil Endgame*, 52.

22. Tsatsaronis e Valero, "Thermodynamics Meets Economics," 84.

23. “Alternative and Advanced Fuels: Fischer-Tropsch Diesel,” US Department of Energy, http://www.eere.energy.gov/afdc/fuels/emerging_diesel.html (acessado em 18 de setembro de 2008).

24. Geoff Fein, “Synthetic Training Enables U.S., Coalition Forces to Play in Virtual Missions,” *Defense Daily International*, 14 de abril de 2006, 1.

25. “Partner Profile: U.S. Air Force,” Green Power Partnership, US Environmental Protection Agency, <http://www.epa.gov/greenpower/partners/partners/usairforce.htm> (acessado em 19 de maio de 2006).

26. Richard Chapo, “Governor Schwarzenegger Turns California to Solar Roof Systems,” *Ezine Articles*, <http://ezinearticles.com/?Governor-Schwarzenegger-Turns-California-to-Solar-Roof-Systems&id=130953> (acessado em 10 de junho de 2006).

27. Tim Kauffman, “Stimulus Funds Boost Efforts to Reduce Fuel Consumption,” *Federal Times* 45, no. 5 (30 março 2009): 17.

28. Hornitschek, *War without Oil*, 5, 73.

29. Kip P. Nygren, Darrell D. Massie e Paul J. Kern, “Army Energy Strategy for the End of Cheap Oil” (estudo entregue durante a 25th Army Science Conference, Orlando, FL, 29 de novembro de 2006), 5–6, <http://www.globoilwatch.com/reports/Army.pdf> (acessado em 3 de agosto de 2009).



Colonel John B. Wissler, USAF, possui Mestrado em Ciências da Universidade de Maryland; Instituto de Tecnologia da Força Aérea; Doutorado do Instituto de Tecnologia da Califórnia; Mestrado em Estudos Estratégicos, Escola Superior de Guerra do Exército dos Estados Unidos. Diretor-Assistente de Engenharia, Centro de Sistemas Eletrônicos, Base Aérea Hanscom, Massachusetts. Desempenhou vários cargos em pesquisa, desenvolvimento e aquisição, inclusive missões no Laboratório de Pesquisa da Força Aérea, onde comandou os Locais de Pesquisa Hanscom e Wright. Autor de inúmeros artigos e estudos referente à aeronáutica, lasers e gerenciamento de engenharia. Formado pela Escola de Oficiais de Esquadrão, Escola Superior de Comando e Pessoal, Escola Superior de Guerra e Escola Superior de Guerra do Exército.



Dealing with Dictators: Dilemmas of U.S. Diplomacy and Intelligence Analysis, 1945–1990 editado por Ernest R. May and Philip D. Zelikow. The MIT Press (<http://mitpress.mit.edu>), 55 Hayward Street, Cambridge, Massachusetts 02142-1493, 2007, 243 páginas, US\$54,00 (capa dura), US\$27,00 (brochura).

Esse livro é uma coleção de estudos de caso, redigido para o Curso de Inteligência e Ciências Políticas da Universidade de Harvard, 1986-2002. Oferecido a oficiais de agências secretas do governo e militares para aperfeiçoar sua capacidade de análise em situações onde os dados secretos direcionam a política, tornando-os cientes do ambiente nem sempre nítido no qual tais decisões ocorrem. A introdução demarca a natureza do curso e define o processo de tomada de decisão. Em seguida, os autores apresentam seis estudos de caso de coautoria de editores e outros profissionais. A ordem é a cronológica. Os casos incluem o colapso da China, a intervenção das Nações Unidas no Congo, a remoção do Xá do Irã, o relacionamento dos Estados Unidos com a Nicarágua de Somoza, a queda de Ferdinand Marcos nas Filipinas e os preparativos do Iraque para a invasão do Kuwait. Abrangem administrações Democráticas e Republicanas, do Presidente Truman ao primeiro Presidente Bush.

Os editores alegam que os estudos de caso são estritamente relatos o que, na maioria, parece ser o caso. Contém pouca opinião ou análise. No entanto, nas notas de rodapé, os autores às vezes citam participantes cuja avaliação de determinada situação pode ou não ser objetiva. Em geral, evitam distorcer ou julgar os acontecimentos em retrospecto. Evitar distorções ou conjecturas é uma das metas do programa.

O capítulo final descreve a experiência ganha com a superimposição do paradigma aos casos. Apresenta justificativas para a inclusão de cada

caso particular. Contudo, não consegue explicar aquilo que deixa de seguir o modelo. Essa seção parece ser um tanto superficial. Aproximadamente duas páginas por caso. Por exemplo, na queda da China, a recomendação é que o analista deve pensar como George Marshall, o que é muito bom. Contudo, a obra não se dedica o suficiente a Marshall para permiti-lo.

O livro não é uma obra completa. Desenrolam-se as crises, enquanto as autoridades decisórias e assessores utilizam diferentes perspectivas, com diferentes níveis de informação, percepção e entendimento. Para complicar, dados incompletos ou errôneos permeiam o processo. Essa seção do livro é excelente, mas a informação é pouca e não é recente. Conhecemos de longa data as incertezas da guerra (*fog of war*) e como é inadequada a compilação de dados. Poucos são os soldados que possuem a aparência dos nativos em campo. Também é evidente que existe a interferência de propósitos pessoais e erros enormes, de parte da comunidade secreta e da liderança política. Necessitamos algo que nos assista a detectar e ultrapassar tais falhas.

O livro não oferece novas perspectivas. Funciona em nível descritivo, mas falha em análise. Exatamente o que acontece com a coleta de dados secretos norte-americana.

Não é justo avaliar *Dealing with Dictators* como um documento isolado. A verdadeira prova encontra-se na sala de aula, quando os analistas difundem os longos anos de experiência e desempenham o papel das autoridades que tomaram a decisão durante as crises. Se o instrutor for competente, os cenários servirão de base para que os alunos fiquem cientes de que é muito mais difícil lidar com uma crise em tempo real do que em retrospecto.

Dr. John H. Barnhill
Houston, Texas

CERIMÔNIA DE PASSAGEM DO CARGO DE ADIDO DE DEFESA E AERONÁUTICO JUNTO ÀS EMBAIXADAS DO BRASIL NOS ESTADOS UNIDOS E CANADÁ

O CLUBE DE OFICIAIS DE FORT LESLEY MCNAIR em Washington D.C. foi o local para a Cerimônia de Transmissão de Cargo de Adido de Defesa e Aeronáutico junto às Embaixadas do Brasil nos Estados Unidos e Canadá do Brigadeiro-do-Ar Stefan Egon Gracza ao Brigadeiro-do-Ar Antonio Egito do Amaral, realizada no dia 25 de março de 2010.



Também presentes os Excelentíssimos Senhores: Mauro Luiz Iecker Vieira, Embaixador do Brasil nos Estados Unidos da América; Almir Franco de Sá Barbuda, Embaixador Titular do Consulado Geral do Brasil em Washington, DC; Ruy de Lima Casaes e Silva, Embaixador do Brasil junto a Organização dos Estados Americanos; Tenente Brigadeiro do Ar Neimar Dieguez Barreiro, Conselheiro Militar na Missão Permanente do Brasil na ONU; Major Brigadeiro-do-Ar José Roberto Machado e Silva, Presidente da Junta Interamericana de Defesa; *Lieutenant General* Ronald L. Burgess Jr, *Director of the Defense Intelligence Agency* no Pentágono, em Washington, DC; Contra-Almirante Dilermando Ribeiro Lima, Adido Naval nos Estados Unidos da América e Canadá; General de Brigada Mauro Cesar Lorena Cid, Adido Militar nos Estados Unidos da América e Canadá; Ministros da Embaixada do Brasil: Carlos Ricardo Martins Ceglia, Achilles Emilio Zaluar Neto, Alexandre Vidal Porto, Pompeu Andreucci Neto, Nilo Barroso Neto, Paulo Roberto Soares Pacheco, Gisela Maria Figueiredo Padovan; Delegado Paulo de Tarso de Oliveira Gomes, Adido Policial nos Estados Unidos da América; Jorge Antonio Deher Rachid, Adido Tributário e Aduaneiro nos Estados Unidos da América e demais convidados.



EDIÇÃO EM PORTUGUÊS
DO PERIÓDICO PROFISSIONAL
DA FORÇA AÉREA DOS EUA



AUPRESS
<http://aupress.au.af.mil>