

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CATHARINA BECKER MISSEL MACHADO

**ENTRE A FORÇA E O PRINCÍPIO: AS OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU
NO MALI, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E NA REPÚBLICA
CENTRO-AFRICANA**

Porto Alegre

2018

CATHARINA BECKER MISSEL MACHADO

**ENTRE A FORÇA E O PRINCÍPIO: AS OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU
NO MALI, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E NA REPÚBLICA
CENTRO-AFRICANA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo F. Visentini

Porto Alegre

2018

CATHARINA BECKER MISSEL MACHADO

**ENTRE A FORÇA E O PRINCÍPIO: AS OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU
NO MALI, NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO E NA REPÚBLICA
CENTRO-AFRICANA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

Prof^ª. Dr^ª. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

À minha mãe, por ser meu exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao povo brasileiro por ter financiado meus estudos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Espero retribuir de forma criativa e produtiva no desenvolvimento de nosso país.

Agradeço a todos os colegas da turma 11 de Relações Internacionais, que propiciaram com que esses anos de graduação fossem inesquecíveis. Agradeço, em particular, Aryanne Rocha, Iasmini Nardi, Ricardo Pechansky, Douglas Rocha, Victor Abreu, Matheus Motta, Rodrigo Heck, João Otávio Cadore, Tobias Carvalho e Isabela Souza Júlio por estarem presentes nos momentos mais significativos do passado recente.

Agradeço também aos veteranos da turma 10 que se tornaram grandes amigos. Agradeço, em especial, ao Felipe Gomes por ter sido meu “braço-direito” desde o início da faculdade, devo muito da minha formação pessoal às nossas conversas e reflexões.

Agradeço ao colega – e amigo – João Estevam por me reerguer quando a conjuntura política se tornou sufocante.

Agradeço ao professor Paulo Visentini por acreditar no meu potencial acadêmico e por ter sempre me apoiado, apesar das dificuldades, na coordenação do projeto de extensão Relações Internacionais para Educadores (RIPE) 2018.

Agradeço ao Governo Federal, em específico ao CNPQ, pela oportunidade de ter sido bolsista de iniciação científica no começo da faculdade. Agradeço ao Ministério da Defesa por ter me dado a oportunidade de participar do Congresso Acadêmico de Defesa Nacional 2018. Agradeço à União Europeia, e, em particular, ao programa ERASMUS PLUS, pelo financiamento da minha mobilidade acadêmica para Itália e de meu período de estudos – a qual devo parte significativa da minha trajetória acadêmica. Agradeço à Câmara de Comércio Italiana Rio Grande do Sul-Brasil, por terem acreditado que eu poderia contribuir de forma positiva para os negócios entre brasileiros e italianos, e, assim, me propiciar minha primeira experiência de trabalho.

Agradeço *alle migliori ragazze del mondo*: Gioia Susanna e Teresa Trallori. Vocês foram minha casa quando eu estava fisicamente distante, acredito que nunca exprimir o quanto sou grata por tudo o que vocês fizeram por mim.

Agradeço à professora Gláucia Campregher, por ter se tornado minha referência de profissional, ativista política e pessoa. Agradeço ao professor Marco Cepik, pela atenção despendida e pelos ensinamentos inesquecíveis.

Agradeço à Giovanna Kuele pela dedicação e pela disponibilidade que dispendeu ao me auxiliar com este trabalho, e também por ser um exemplo de mulher brilhante em um espaço tão masculinizado quanto o campo de Segurança Internacional.

Agradeço à Silvia Mattei, por ter despertado ainda mais meu engajamento político e reforçado minhas convicções quanto ao feminismo e aos valores sociais.

Agradeço, final e principalmente, à minha família. À minha irmã por compreender a necessidade das horas que lhe foram roubadas. Ao meu pai de coração por sempre estar com os braços abertos tanto para me consolar nos momentos difíceis, quanto para me dar carinhos nos momentos festivos. À minha mãe por ser o símbolo da mulher guerreira, resistente a tudo e a todos, que não esmorece jamais. Tua força e determinação serão eternamente os combustíveis da minha dedicação e empenho.

War, war, war
Who are you and where do you come from?
You have killed my mother, father, even my brothers
and sisters
Leaving me to be called an orphan
We were attacked by people in the bush
And then they took my parents and they killed them
I just ran in the bush and I followed some people who
were coming here
People are running after us
People are shooting their guns
People are killing people
(Patricia Mercy, órfã no conflito do Sudão do Sul)

RESUMO

A pergunta de pesquisa desta monografia é: de que forma a ONU tem operado no Mali, na República Democrática do Congo (RDC) e da República Centro-Africana (RCA)? Recentemente as operações MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA foram definidas como “operações de estabilização”, por envolverem elevado uso da força e de combater partes em conflito consideradas não-legítimas. Parte-se do pressuposto de que elas geram impactos no uso - e interpretação - dos princípios fundamentais das operações de paz, quais sejam: consentimento, imparcialidade e o mínimo uso de força. A hipótese do trabalho é de que o uso da força se desenvolveu e adquiriu caráter mais robusto com a evolução das operações de paz, o que modificou também o uso dos outros princípios. Para comprová-la, realiza-se o estudo de caso de 8 operações em particular - UNEF I, ONUC, UNPROFOR, UNOSOM II, MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA. Primeiro, analisam-se as causas do conflito e do desdobramento da operação. Em seguida, analisa a maneira com que as operações de manutenção de paz buscaram resolver a controvérsia, com ênfase nos níveis de força utilizados. Para isso, além de dados secundários e literatura especializada, utiliza-se a análise de dados primários, relatórios e documentos da ONU. Nas considerações finais, apontam-se os desafios da utilização da força, uma vez que são enviadas para locais, como é o caso do Mali, da RDC e RCA, em que a manutenção dos princípios se torna improvável.

Palavras-chave: Operações de Paz. ONU. África. Segurança internacional

ABSTRACT

The research question of this paper is: how has the UN been operating in Mali, Democratic Republic of Congo (DRC) and Central African Republic (CAR)? Recently the operations MONUSCO, MINUSMA and MINUSCA have been defined as “stabilization missions”, because involve high use of force and combat of considered non legitimate parts of the conflict. We assume the operations impact the use –and interpretation – of the main principles of UN peace operations: consent, impartiality and minimum use of force. The working hypothesis is that the use of force has developed and acquired a more robust format, what modified the other principles. In order to verify the working hypothesis, we have analyzed eight cases studies of UN peacekeeping operations – UNEF I, ONUC, UNPROFOR, UNOSOM II, MONUSCO, MINUSMA and MINUSCA. First, we have analyzed the causes of the conflict and the deployment of the operation. Then, we have analyzed the way UN peacekeeping operations sought to resolve the controversy, with emphasis on the levels of use of force used. For that, besides the review of secondary data and of specialized literature, we proceed to the review of primary data, UN reports and documents. In the final considerations, we point out the challenges in the use of force, once the operations still are guided by principles as consent, impartiality and minimum use of force but has acted in conflict scenarios of high danger.

Keywords: Peacekeeping Operations. UN. Africa. International Security

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFISMA	Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AQIM	Al Qaeda no Magreb Islâmico
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CMA	Coordination des Mouvements de l'Azawad
CNDP	Congresso Nacional para a Defesa do Povo
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EUA	Estados Unidos da América
FARDC	Forças Armadas da República Democrática do Congo
FDLR	Forças Democráticas pela Libertação de Ruanda
FIB	<i>United Nations Force Intervention Brigade</i>
GF	Guerra Fria
GM II	Segunda Guerra Mundial
HCUA	Conselho Superior da Unidade do Azawad
HIPPO	<i>UN High-Level Independent Panel on Peace Operation</i>
LDN	Liga das Nações
M23	Movimento 23 de Março
MAA	Movimento Árabe do Azawad
MINUGUA	Missão de Verificação na Guatemala
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MNLA	Movimento Nacional pela Libertação do Azawad
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MONUSCO	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo

MUJAO	Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUSAL	Missão Observadora em El Salvador
RCA	República Centro-Africana
RDC	República Democrática do Congo
SRSG	Representante Especial do Secretário-Geral
UNAMID	Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNEF I	Força de Emergência das Nações Unidas I
UNEF II	Força de Emergência das Nações Unidas II
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália II
UNPROFOR	Força de Proteção das Nações Unidas
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Supervisão das Tréguas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviética

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU	26
2.1	AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA GUERRA FRIA: NASCIMENTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA PRÁTICA NÃO-PREVISTA	26
2.1.1	UNEF I (1956-1967) – Operação de Manutenção de Paz.....	29
2.1.2	ONUC (1960-1964) – Operação de Imposição de Paz	32
2.2	AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU PÓS-GUERRA FRIA: MUDANÇA DE PARADIGMAS	35
2.2.1	A UNOSOM II (1993-1995)	38
2.2.2	A UNPROFOR (1992-1995).....	38
3	OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO: MONUSCO, MINUSMA E MINUSCA.....	41
3.1	VIRADA CONCEITUAL RUMO A MANDATOS MAIS OFENSIVOS: RELATÓRIO BRAHIMI, DOUTRINA CAPSTONE	44
3.2	A MONUSCO (2010-PRESENTE).....	47
3.2.1	As partes em conflito na República Democrática do Congo (RDC)	47
3.2.2	Resolução de Conflitos: a atuação da MONUSCO.....	49
3.3	A MINUSMA (2013-PRESENTE)	52
3.3.1	As partes em conflito no Mali	53
3.3.2	Resolução de conflito da ONU: MINUSMA.....	56
3.4	A MINUSCA (2014-PRESENTE)	59
3.4.1	As partes conflito na República Centro-Africana (RCA)	60
3.4.2	Resoluções de conflito: a atuação da MINUSCA.....	61
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
	REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

A paz e a guerra são, por excelência, os dois polos antagônicos que fundamentam tanto o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) quanto o do próprio estudo acadêmico de Relações Internacionais. Sob a perspectiva liberal, acredita-se que a experiência traumatizante de duas guerras mundiais - que promoveram um verdadeiro massacre em nível mundial – havia sido o gatilho para que a comunidade internacional percebesse a necessidade imediata de evitá-las. Em constância com essa perspectiva de pensamento, para os primeiros acadêmicos de Relações Internacionais, pejorativamente apelidados de idealistas, a paz somente poderia alcançada se fosse estabelecido um sistema de segurança coletiva baseado nas leis e na diplomacia pública. No entanto, segundo seus críticos - posteriormente elencados como realistas – o Sistema Internacional, na realidade, estaria baseado em poder e interesse e, dessa forma, as instituições internacionais serviriam para manter o *status quo* dos Estados mais poderosos e ampliar seus mecanismos de dominação (BURCHILL, LINKLATER 2005).

O incipiente debate ganharia novos contornos nas décadas seguintes protagonizado, de um lado, pelo neorrealista Kenneth Waltz, com a obra “*Theory of International Politics*” (1979), e, de outro, pelo institucionalista liberal Robert Keohanne com “*After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*” (1984). Para o primeiro, os problemas globais requerem a cooperação interestatal para serem resolvidos, aos quais são identificados pelos quatro “p’s”: proliferação, poluição, pobreza e população. No entanto, dada a condição anárquica do Sistema Internacional, as tentativas de administração dos problemas transnacionais através de organizações internacionais e supranacionais são apenas marginalmente bem-sucedidas. Em grande parte, devido aos Estados colocarem os interesses nacionais acima dos internacionais. No entanto, em um sistema bipolar, em que as superpotências identificam seus interesses em termos globais, existem incentivos para manter a ordem global e promover defesa e segurança aos Estados sob suas áreas de influência. Dessa forma, as superpotências arcam desproporcionalmente com os custos do fornecimento de bens coletivos, como estabilidade política e segurança. Mesmo assim, quando comparada com o âmbito doméstico, a coordenação dos Estados para resolver problemas comuns sempre será pequena e incremental (WALTZ, 1979).

As instituições internacionais não teriam a capacidade de constranger o comportamento dos Estados quando os seus interesses fossem conflitantes e, por isso, exerceriam pouco, ou nenhum, papel efetivo na manutenção da paz e segurança internacional (BURCHILL, LINKLATER, 2005). Resumindo a posição neorrealista, Mearsheimer (1995, p.13, tradução nossa) completa: “os Estados mais poderosos formatam as instituições para que eles mantenham a sua participação no poder mundial – ou até mesmo a aumentem”.

No entanto, se para os neorrealistas as relações de poder são a variável-chave para explicar a maneira com que os Estados se articulam entre si, para os institucionalistas liberais a variável são os interesses. Os Estados, egoístas e racionais, buscam maximizar seus próprios ganhos em termos absolutos. Dessa forma, mesmo que a cooperação internacional seja mutuamente vantajosa, ainda será interesse do Estado participar (VALDEVINO, 2016). As instituições internacionais, nesse contexto, servem como meios de reduzir custos e incertezas e facilitar negociações (KEOHANE, 1984)

Contextualizado o surgimento da ONU dentro do debate de Relações Internacionais, deve-se mencionar que não há intenção de adotar uma ou outra corrente teórica, dado o escopo do trabalho. Entendemos que ambas possuem aspectos que contribuem positivamente para a compreensão do objeto de pesquisa, no caso, as operações de paz da ONU¹ e os seus princípios. Se o institucionalismo liberal nos permite compreender o caráter normativo e os valores pelos quais a ONU procura pautar sua inserção internacional-, o (neo) realismo, por sua vez, nos é útil para compreender os jogos de poder internos e os interesses nacionais envolvidos em determinadas decisões. Dessa forma, não se partirá – ou ao menos não há a intenção de partir - de uma abordagem teórica prévia neste trabalho.

¹ Como colocado por Fidlay (2002): o termo operações de paz é um termo “guarda-chuva” e que se aplica a todas as missões da ONU envolvendo pessoal militar, englobando operação de manutenção de paz, operação de manutenção de paz tradicional, operação de manutenção de paz expandida, missões humanitárias ou missões de imposição de paz. O termo utilmente evita antecipar se a missão particular é tradicional ou não-tradicional ou se tornou – tanto inadvertidamente ou por formato – imposição de paz. Ela também coincide com a nomenclatura utilizada para missões que não são da ONU, como as conduzidas pela Organização do Tratado Atlântico (OTAN) ou por coalizões ad hoc com o mandato do CSNU ou não (FIDLAY, 2002, p.3). Evidencia-se que existe grande controvérsia e falta consenso acerca de qual terminologia utilizar. Como colocado por Uziel (2010), os países contribuintes de tropas e em desenvolvimento tenham preferência por utilizar o termo operações de manutenção de paz, de forma a assegurar o consentimento do país anfitrião e evitar com que o instrumento seja confundido com o de intervenções internacionais que comprometem a soberania nacional. Neste trabalho, utiliza-se o termo (a) operações de paz quando se trata de casos gerais que abarcam também a imposição de paz ou que não há a especificação da categoria de operação de paz e (b) operação de manutenção de paz quando for se tratar de uma operação dessa categoria. Os termos missões de paz e operações de paz são utilizados de maneira intercambiável. Embora se reconheça a existência de operações de paz não-pertencentes à ONU – como aquelas conduzidas pela OTAN ou por coalizões de Estados *ad hoc*, dado o escopo do trabalho, elas não serão tratadas aqui.

Primeiramente, é preciso entender a estrutura da ONU para que, assim, se entenda o funcionamento das operações de manutenção de paz da ONU. Deve-se notar que as aspirações securitárias fazem parte do cerne fundador da organização. Logo nas primeiras páginas da Carta de São Francisco, ou, como é mais conhecida, da Carta da ONU (1945), lê-se que os países deveriam se comprometer em “[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, 1945) através de “medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz” (ONU, 1945, p.2).

No entanto, para que fosse efetiva e não arriscasse se tornar inoperante como a Liga das Nações (LDN)², a estrutura pretendida pelos formuladores da ONU estava baseada majoritariamente no funcionamento de duas câmaras: uma geral, que incluía todos os Estados-membros em pé de igualdade, mas cujas decisões não eram vinculantes; e outra restrita aos grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cuja inquestionável superioridade econômica-militar, a seu ver, lhes conferia esse direito exclusivo³. A primeira ficaria conhecida como Assembleia Geral (AGNU) e a segunda como Conselho de Segurança (CSNU). Além delas, estabeleceram-se órgãos como o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) - sob a autoridade da AGNU - a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Secretariado (GARCIA, 2013).

Em relação às operações de paz da ONU, os órgãos mais importantes, sem dúvida, são o CSNU, a AGNU e o Secretariado. E, entre eles, o CSNU é o único que possui poder deliberativo e é o principal responsável pela manutenção da paz e segurança internacional. A configuração administrativa do CSNU é formada por quinze membros: cinco permanentes, com poder de veto (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China) e dez não permanentes, eleitos pela AGNU para o cargo de dois anos (GARCIA, 2013) Ele também é o responsável pela estrutura e funcionamento das operações, enquanto a execução fica a cargo do Secretário-Geral e do Secretariado. A estrutura de comando e controle, de maneira simplificada, inicia na elaboração dos mandatos das operações pelo CSNU, perpassa o Secretário-Geral da ONU e seus respectivos representantes de campo⁴, e chega até os contingentes militares fornecidos pelos países

² Para mais informações a respeito das diferenças entre a ONU e a LDN, consultar Garcia (2013).

³ A organização, portanto, é um palco político por excelência. Como colocado por Garcia (2010): A ONU não surgiu de início como um projeto acabado. Seus proponentes testaram várias possibilidades antes de chegar a uma formatação mais sistemática. Os distintos interesses das grandes potências nos arranjos de paz, as vicissitudes da política entre os Aliados e os efeitos produzidos pela guerra sobre os negociadores foram decisivas para moldar a forma que a organização tomou. (GARCIA, 2013, p.28)

⁴ Para cada operação, o Secretário-Geral denomina a liderança da missão, normalmente composta pelo Representante Especial do Secretário-Geral (SRS) e o

contribuintes (FIDLAY, 2002). No entanto, o seu funcionamento não encontra respaldo na Carta da ONU, pois as operações foram criadas como medidas *ad hoc*, não sendo previstas, portanto, no documento originalmente (UZIEL, 2010; THAKUR; SCHNABEL, 2001).

Pode-se dizer que as operações de paz da ONU surgiram de maneira improvisada diante do conflito que opôs Egito a Israel, França e Reino Unido no canal de Suez em 1956⁵. Dessa forma, quando a AGNU enviou as tropas da ONU para Suez, os princípios pelos quais a UNEF I fundamentaria a sua atuação – e depois serviriam de base para as operações subsequentes - não estavam totalmente prontos. O uso da força, assim como todos os outros aspectos da operação, se desenvolveu conforme a necessidade - e a percepção - das circunstâncias. A codificação da experiência obtida revelou três princípios que haviam sido fundamentais para a execução efetiva da UNEF I: o consentimento, a imparcialidade e o uso da força somente para autodefesa (UNSG, 1958).

As operações seguintes durante a Guerra Fria fizeram grande uso desses princípios, com exceção da ONUC, que será abordada logo em seguida. Elas ficaram conhecidas como operações de paz tradicionais e foram definidas majoritariamente pela utilização de pessoal militar em zonas de conflito com a responsabilidade de supervisionar zonas neutras e monitorar acordos de cessar-fogo entre Estados (BADMUS, 2015). Elas normalmente eram baseadas no capítulo VI da Carta da ONU – “solução pacífica de controvérsias” - que trata a respeito do apaziguamento do conflito sem a utilização do uso de força armada. Como comentado anteriormente, as operações de paz da ONU não foram previstas originalmente na fundação da ONU. Por isso, quando uma operação é idealizada pelo CSNU⁶, ela se baseia nos capítulos da Carta. Os mais comuns de serem utilizados são os capítulos VI, VII e VIII. O primeiro é a respeito da solução pacífica de controvérsias, o segundo a respeito do uso da força e o terceiro a respeito do envolvimento dos arranjos regionais (FAGANELLO, 2012).

No entanto, o final da Guerra Fria coincidiu com a mudança na natureza dos conflitos internacionais, que passaram a ser majoritariamente intra-estatais. A consequência imediata

⁵ Embora não tenham sido as primeiras experiências de resolução de conflitos pela comunidade internacional, uma vez que em 1948 ocorre a Organização das Nações Unidas para a Supervisão das Tréguas (UNTSO) e o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIB) em 1949, as operações de manutenção de paz da ONU que surgem a partir de 1956 marcam o surgimento de um novo mecanismo de segurança coletiva, baseado em tropas armadas sob a bandeira da ONU. As operações anteriores eram baseadas somente no envio de alguns observadores militares para supervisão de cessar-fogos e por isso não serão consideradas como parte inclusiva do conceito de operação de manutenção de paz, embora haja autores que as incluam (FIDLAY, 2002)

⁶ Ou pela AGNU, como foi o caso da UNEF I.

dessa transformação foi a expansão do dever dos capacetes azuis além do papel tradicional que lhes cabia (BADMUS, 2015). As operações do período ficaram conhecidas como multidimensionais, por atuarem em diversas dimensões do conflito.

Apesar do clima de otimismo inicial, o período resultou em três grandes fracassos para a ONU: Operação das Nações Unidas (UNOSOM II), UNPROFOR e Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR), principalmente devido ao excesso do uso da força nas duas primeiras e a ausência do seu uso na terceira. Nesse contexto, surge a necessidade do então Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali em estabelecer o relatório “Uma agenda para a paz” (UN, 1992) em que cria uma nova taxonomia para as operações de paz, a saber:

- a) Diplomacia Preventiva - voltada para impedir o surgimento de conflitos;
- b) Promoção da paz (*peacemaking*) - voltada a trazer as partes hostis para um acordo por meios pacíficos, conforme o capítulo VI da Carta da ONU;
- c) Manutenção da paz (*peacekeeping*) voltada para a preservação da paz e o apoio à implementação dos acordos obtidos. Ao longo dos anos, as ações de *peacekeeping* passaram a englobar não apenas a supervisão de cessar-fogos e o apartamento das forças em conflito, mas também a cooperação entre agentes militares, policiais e civis;
- d) Imposição da paz (*peace enforcement*) - voltada para a restauração da paz internacional, inclusive por meio de medidas coercitivas e militares, nos termos do capítulo VII da Carta da ONU;
- e) Construção da paz no período pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*) - voltada para identificar e apoiar estruturas capazes de promover o fortalecimento da paz.

Dado o escopo do trabalho, o mais importante é elucidar a diferença entre as taxonomias de manutenção de paz e imposição de paz, ambas presentes na nova taxonomia. Primeiramente, é compreensível que haja equívocos na utilização dos conceitos na medida em que, segundo Fidlay (2002), os próprios membros do CSNU são relutantes em definir com exatidão no que consistem as operações de manutenção de paz. Argumenta-se que “[...] defini-la seria impor uma camisa de força em um conceito cuja flexibilidade o torna o instrumento mais pragmático à disposição da organização mundial” (THAROOR, 1995, p.56, tradução nossa). No entanto, pode-se apontar para os princípios fundamentais originários da experiência da UNEF I são suas características principais. A manutenção de paz depende do armamento das tropas exclusivamente para

autodefesa, do consentimento das partes para ser capaz de cumprir o seu mandato sem uso significativo da força e da imparcialidade para não se tornar parte do conflito (FAGANELLO, 2012). Para Brian Urquhart, ex-Subsecretário-Geral para Tarefas Políticas Especiais da ONU, “a real força da manutenção de paz está não na capacidade do uso da força, mas precisamente em não usar a força, permanecendo acima do conflito e preservando sua posição única e seu prestígio” (URQUHART, 1987, p.178-79, tradução nossa).

O que dificulta ainda mais a classificação é o fato de que a manutenção de paz pode ser dividida em operação de manutenção de paz da ONU tradicional e expandida ou multidimensional. A primeira é conforme descrita anteriormente, envolvendo o uso de contingentes militares para assistir cessar fogos, retirada de tropas, zonas tampão e garantir o cumprimento de acordos militares relacionados (BADMUS, 2015). A segunda é caracterizada por maior flexibilidade em relação aos princípios fundamentais, como a expansão do uso da força para além da autodefesa, como o caso da UNPROFOR, na Bósnia, e da UNOSOM II, na Somália. Segundo a ONU:

Operações de manutenção de paz robustas envolvem o uso da força em nível tático com a autorização do Conselho de Segurança [da ONU] e o consentimento do país anfitrião e/ou das principais partes em conflito. Em contraste, a imposição de paz não requer o consentimento das principais partes e pode envolver o uso de força militar em nível estratégico ou internacional, que é normalmente proibido para Estados-membros sob o artigo 2 da Carta [da ONU], a não ser autorizado pelo Conselho de Segurança (UN, 2018 *online*, tradução nossa)

Recentemente, entretanto, houve a emergência de um novo conceito: as operações de estabilização, foco deste trabalho. A adoção do termo “estabilização” pelo CSNU para denominar as operações *UN Organisation Stabilisation Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO), a *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali* (MINUSMA) e *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic* (MINUSCA). Embora existam diversas interpretações – principalmente por não haver definição oficial do termo por parte da ONU – no presente trabalho se utilizará a definição de Gorur (2016, p. 5) do termo “estabilização”, que se julga como a mais clara: “apoio na transferência do

controle territorial dos grupos rebeldes⁷ para as autoridades legítimas”. Portanto, a primeira diferença em relação às operações de manutenção de paz, tradicionais e robustas, é que a operação de estabilização considera somente uma das partes como legítima, o que implica que não há necessidade de se obter consentimento. Além disso, há um grande uso ofensivo da força contra esses grupos rebeldes.

Nesse contexto, o objetivo principal do presente trabalho é analisar de que forma tem ocorrido o engajamento da ONU nas operações de estabilização no Mali, na República Democrática do Congo (RDC) e na República Centro-Africana (RCA) – com destaque para a relação destas com os princípios fundamentais das operações de manutenção de paz. Dessa forma, o presente trabalho busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: de que forma a ONU tem atuado na MINUSCA, MINUSMA e MONUSCO no que tange o consentimento, a imparcialidade e uso limitado da força? Parte-se do pressuposto que as novas dinâmicas dos conflitos - com a presença de grupos rebeldes e de grupos terroristas – têm implicado em uma maior robustez às operações, que se refletem na tensão entre as novas operações e seus princípios originários.

Para isso, primeiramente se analisa a evolução das operações de manutenção de paz da ONU. Contextualiza-se o surgimento improvisado da ferramenta e o posterior reconhecimento dos princípios que haviam sido fundamentais para o seu sucesso. Em seguida, identificam-se rupturas no padrão de execução dessas operações – com enfoque nos princípios - através do estudo de caso da ONUC (1960-1964), UNOSOM II (1993-1995) e UNPROFOR (1992-1995). Em seguida, analisam-se as operações de estabilização no Mali, na RDC e na RCA. A análise ocorre em duas etapas – documental/conceitual/normativa e empírico-prescritiva. A primeira etapa ocorre através da revisão dos principais documentos que orientam o funcionamento das operações de paz da ONU e a segunda é composta pela análise empírica das operações, que será dividida em:

- a) Contextualização do conflito e identificação das principais partes em conflito, devido à elevada quantidade de atores envolvidos no conflito e à compreensão dos elementos de construção de paz adotados pelos mandatos das operações – isto é, aqueles com o objetivo de solucionar as causas estruturais do conflito;

⁷ Utiliza-se o termo “grupos rebeldes” na ausência de tradução do termo inglês “*spoilers*”

- b) Análise das operações de estabilização através da análise de mandatos e literatura especializada.

A relevância do trabalho reside no fato de que atualmente as operações de paz são as mais visíveis atividades da ONU, com impactos diretos nas políticas internas e regionais dos países que as recebem. ⁸Como dito anteriormente, existem 14 operações em andamento em todo o globo, mobilizando cerca de 102 935 mil militares, policiais e civis⁹. Como colocado por Garcia (2013), a ONU administra um orçamento de 7,5 bilhões de dólares, soma muito maior que o PIB de muitos países¹⁰. Além disso, embora haja extensa produção acadêmica no Brasil a respeito de operações de paz, ainda são poucos os trabalhos que abordam, especificadamente, as operações de estabilização de paz. Dado que o Brasil é um tradicional contribuinte de tropas para a ONU¹¹ e que, segundo Coning (2016) existe uma crescente tendência de desdobramento de operações de uso de força robusta, a área se apresenta como fundamental.

Reforça-se a importância das operações de paz para a realidade brasileira no sentido em que a participação brasileira “fortalece a sua credibilidade e ajuda a garantir o acesso aos principais espaços normativos e políticos, inclusive sobre o uso da força e a proteção de civis” (ABDENUR; HAMANN, 2015, *online*). O país no século XXI integra com o maior contingente e lidera a vertente militar da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) (UZIEL, 2015), além de também liderar a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) e o comando da vertente militar na República Democrática do Congo (RDC) através da figura do general Carlos Alberto dos Santos Cruz. A criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) para o treinamento de militares, policiais e civis em

⁸ Conforme Salvatore e Ruggeri (2017), as operações efetivas são responsáveis pela diminuição da intensidade de violência de batalha, proteção de civis e conter a difusão do conflito e recorrência na fase de pós-guerra.

⁹ MINUJUSTH, com total de 1.564 pessoas; MINURSO, com total de 472 pessoas; MINUSCA, com total de 14.613 pessoas; MINUSMA, com total de 15.476 pessoas; MONUSCO, com total de 18.953 pessoas; UNAMID, com total de 13.843 pessoas; UNDOF, com total de 1.088 pessoas; UNFICYP, com total de 1.032 pessoas; UNIFIL, com total de 11.271 pessoas; UNISFA, com total de 4.817 pessoas; UNMIK, com total de 352 pessoas; UNMISS, com total de 18.963 pessoas; UNMOGIP, com total de 115 pessoas e UNTSO, com total de 376 pessoas (DPKO, 2018).

¹⁰ A título de comparação, o PIB brasileiro em 2017 fechou o ano em 2,05 trilhões de dólares (WORLD BANK, 2018).

¹¹ O país tem contribuído com a ONU desde o advento das operações de manutenção de paz na década de 1940, assumindo um papel de importância crescente na execução da atividade. Nos cerca de 70 anos de participação, embora a intensidade do engajamento brasileiro oscilasse conforme os períodos, foram aproximadamente 47 operações de paz que tiveram participação do Brasil, disponibilizando cerca de 50 mil soldados e policiais ao total (ABDENUR; HAMANN, 2015).

operações de paz também sinaliza a importância da atividade a nível nacional (ABDENUR; HAMANN, 2015).

Em relação ao continente africano, onde se localiza o objeto de estudo deste trabalho, ressalta-se que ele simboliza grande importância estratégica para o Brasil. Segundo o General Golbery de Couto e Silva (1967), o continente seria a “fronteira oriental” e parte do entorno estratégico brasileiro (PENHA, 2012). Conforme o Livro Branco de Defesa (LBN), “[...] o Brasil terá condições de dissuadir agressões a seu território, a sua população e a seus interesses, contribuindo para a manutenção de um ambiente pacífico em seu entorno.” (BRASIL, 2012, p. 51), tendo a África como parte deste “[...] entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012, p.12).

Para finalizar, ressalta-se a importância do estudo de operações de estabilização de paz no continente africano, campo ainda incipiente no Brasil. Além disso, para além dos aspectos securitários, reafirmamos que o continente africano não é apenas fundamental para o Brasil por sua posição geográfica, mas também pela proximidade construída através de uma herança cultural, linguística e histórica comum (VISENTINI; PEREIRA; RIBEIRO, 2014). Por fim, utilizam-se as palavras de Rodrigues (1964, p.371): “O Atlântico Sul nos une a quase toda a África Ocidental e nos sugere uma política de esplanada, intercontinental, que melhore não somente nossas condições de proteção e segurança, mas nossas alianças econômicas e de amizade” para atestar a importância das relações Brasil-África. É dentro desse contexto que o presente trabalho busca contribuir não só para a área de segurança do Brasil, mas também para a cooperação com seus vizinhos estratégicos.

2 A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU

Como descrito anteriormente, este capítulo pretende contextualizar o surgimento das operações de manutenção de paz e sua respectiva evolução. O objetivo principal é identificar empiricamente **a evolução** para que sirva de elemento comparativo no capítulo seguinte. Dessa forma, se identificará os elementos que representam efetivamente ruptura entre manutenção de paz (robusta e tradicional) e estabilização e aqueles que, em realidade, representam continuidade.

O capítulo divide as operações de manutenção de paz de forma geracional, tradicionalmente utilizada pela maioria dos autores. Dessa forma, primeiro abordaremos as operações de manutenção de paz durante a Guerra Fria, também denominadas como operações de manutenção de paz clássicas, tradicionais ou de primeira geração; e operações de manutenção de paz pós-Guerra Fria, também denominadas como operações de manutenção de paz expandida, multidimensionais ou de segunda geração.

2.1 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ NA GUERRA FRIA: NASCIMENTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA PRÁTICA NÃO PREVISTA

Em conformidade com o descritivo introdutório, Richmond (2010), descreve a primeira geração de operações de manutenção de paz pela gestão de conflitos entre Estados a partir da mediação promovida por uma terceira parte – que, no caso, seriam os capacetes azuis¹ – enviada para assegurar a paz. Ao que Findlay (2002) acrescenta o monitoramento de cessar-fogos, retiradas de tropas e acordos militares relacionados, além do patrulhamento de zonas tampão.

Para Kenkel (2013), a última atividade ganha destaque no período. A criação de zonas tampão entre as linhas de batalha tinha o objetivo de diminuir o contato entre as forças inimigas e evitar o escalonamento do conflito. Essa atuação acontecia, ainda segundo o autor, sob os auspícios do capítulo VI da Carta da ONU, de forma que os soldados eram pouco armados e com regras de engajamento² extremamente limitadas.

¹ Nesse contexto, são forças multinacionais compostas por uma quantidade restrita de soldados levemente armados (PARIS, 2004).

² É o documento que determina a nível tático o uso da força pelas operações de paz da ONU. A sua elaboração é de responsabilidade do *Force-Commander*.

Esse período foi caracterizado, também, pela baixa participação da ONU na garantia de paz e segurança internacional devido às desconfianças dos países em relação ao caráter interventor da ONU durante a Guerra Fria (BADMUS, 2015; CEPIK; KUELE, 2015; HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015; BLANCO, 2017). Para Blanco (2017), essa desconfiança era reforçada pelo fato de que não só as operações não constavam na Carta da ONU, como na Carta havia a proibição explícita de intervenção em assuntos domésticos dos países³. Somente 11 operações de manutenção de paz foram desdobradas⁴ no período (PUREZA et al. 2009)⁵.

A tabela abaixo descreve brevemente como ocorrem as operações nesse primeiro período:

Quadro 1 - Operações de manutenção de paz período Guerra Fria (1948-1978)

	Operação	Tipo de Conflito	Objetivo do mandato
1950	UNEF I – 1956-1967. First United Nations Emergency Force	Interestatal	Monitorar o acordo de cessar fogo entre Israelenses e Egípcios durante a “Crise de Suez”. Posteriormente, supervisionar a retirada de tropas israelenses, francesas e britânicas da região. Após a retirada, servir de “zona tampão” entre Egito e Israel.
	UNOGIL – 1958. United Nations Observation Group in Lebanon	Interestatal	Prevenir a não entrada de pessoas e armamentos ilegais ao longo da fronteira do Líbano
	ONUC – 1950-1964. United Nations Operation in the Congo	Intraestatal	Assegurar a retirada das tropas belgas do território do Congo, prestar assistência técnica e garantir o cumprimento de lei e a ordem. Após a retirada, era preciso impedir com que houvesse desintegração do território nacional congolês.
1960	UNSF – 1962-1963. United Nations Security Force in West New Guinea	Interestatal	Garantir a segurança do território sob o comando da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas (UNTEA), estabelecida por um acordo entre Índia e Países Baixos
	UNYOM – 1963-1964. United Nations Yemen Observation Mission	Interestatal	Observar a implementação do acordo de desengajamento entre Arábia Saudita e República Árabe Unida.
	UNFICYP – 1964-Presente. United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	Interestatal	Assegurar a segurança e prevenir hostilidade entre gregos e turcos. Após o aumento de tensões em 1974, também se adiciona ao mandato a supervisão do cessar-fogo e a manter a zona tampão.
	DOMREP – 1965-1966. Mission of the Representative of the Secretary-General in the	Intraestatal	Observar o cessar-fogo entre as duas autoridades <i>de facto</i> na República Dominicana e reportar quaisquer irregularidade de não cumprimento do acordo

³ Artigo 2 da Carta da ONU (1945): Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas (ONU, 1945, p. 2).

⁴ Utiliza-se o verbo “desdobrar” na ausência de tradução mais próxima à palavra inglesa “*to deploy*”

⁵ Um número relativamente muito inferior quando comparado às 24 novas operações estabelecidas somente quatro anos após o final da Guerra Fria (ADISA; AMINU, 1996).

	Dominican Republic		
	UNIPOM – 1965-1966. United Nations India-Pakistan Observation Mission	Interestatal	Monitorar o cessar-fogo ao longo da fronteira entre Índia e Paquistão
1970	UNEF II – 1973-1979. Second United Nations Emergency Force	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo entre forças egípcias e israelenses. Acompanhar a retirada das tropas após os acordos de 1974 e 1975 e manter a zona tampão entre Egito e Israel
	UNDOF – 1974-Presente. United Nations Disengagement Observer	Interestatal	Garantir o cumprimento do cessar-fogo entre Israel e Síria em relação às Colinas de Golã. Manter zona tampão no território do Golã Sírio
	UNIFIL – 1978-Presente. United Nations Interim Force in Lebanon	Interestatal	Monitorar a retirada das tropas israelenses em solo libanês. Também auxiliar o Líbano a exercer autoridade de fato no território restabelecido.

Fonte: Adaptado de Fontoura (1999, p. 66-67).

A partir do exposto acima, pode-se perceber que as operações estão de acordo com a definição de Fidlay (2002), sendo majoritariamente desdobradas em razão de conflitos entre Estados e com mandatos limitados a supervisionar e monitorar acordos de cessar fogo e servir como zona tampão entre as linhas de batalha inimigas. Além disso, pode-se perceber que a maioria das operações tinha uma vida curta. Cumprido o seu mandato, a tropa era retirada logo em seguida, salvo casos em que os acordos de paz ficavam pendentes (FIDLAY, 2002). Para Badmus (2015), a duração tem relação com a lógica curto-prazista presente na resolução dos conflitos. Os mecanismos tradicionais de manutenção da paz e resolução de conflitos eram essencialmente para conter o cenário de violência imediata, ao invés de desenvolver mecanismos para promover a paz sustentável no médio e longo prazo. Tratava-se o sintoma, portanto, mas não a causa do problema. Pode-se verificar esse fenômeno através do caso da UNEF I, que não foi capaz de impedir com que eclodisse outro conflito na região de Suez em 1967 (KENKEL, 2013).

A partir de 1973, com o estabelecimento da UNEF II, as diretrizes aprovadas pelo CSNU para todas as forças de manutenção da paz passar a incluir não só o princípio da autodefesa, mas também a “defesa da missão”. Esse novo conceito não teve implicações consideráveis nas operações de primeira geração, mas se tornou aparente nas operações da UNPROFOR e UNOSOM II, uma vez que fez com que a manutenção da paz se confundisse com imposição da paz (FIDLAY, 2002).

2.1.1 UNEF I (1956-1967) – OPERAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE PAZ

A partir da experiência em Suez ocorre a sistematização e aprimoramento das operações de manutenção de paz como principal ferramenta de segurança coletiva da comunidade internacional (UZIEL, 2010). Além disso, também é através dessa primeira experiência que se estabeleceram os seus princípios fundamentais, quais sejam: não-uso da força, imparcialidade (tratamento indiscriminado em relação às partes em conflito) e consentimento do país anfitrião (FAGANELLO, 2013).

Devido à aprovação da Resolução *Uniting for Peace*⁶, a AGNU passou a ter a capacidade de convocar reuniões a respeito de tópicos que ameaçassem a paz internacional quando o CSNU estivesse em dissenso (UNGA, 1950). Ela foi operacionalizada quando a crise de Suez dividiu os interesses entre os membros do CSNU e impediu com que o órgão aprovasse resoluções para solucionar a questão. Aprovada na AGNU, a proposta canadense de criar uma “Força Internacional de Emergência” é estudada por Hammarskjöld⁷, que sinaliza à AGNU a necessidade imediata de estabelecer o comando da operação (UZIEL, 2010).

No documento, Hammarskjöld sugere o General Eedson Louis Millard Burns como chefe do Estado-Maior da UNTSO e ressalta a urgência imediata de recrutar oficiais para compor a operação (UNSG, 1956). Uma das características aparentes desde o início era a preocupação em deixar explícito que não se tratava de uma operação imposta ao país anfitrião, que daria as bases para estabelecimento do consentimento como elemento-chave das operações seguintes. Como colocado por Dag Hammarskjöld:

⁶ Contextualizando: após o final da Segunda Guerra Mundial e o começo das tensões entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), houve a sucessão de vetos soviéticos no CSNU e o sentimento, principalmente por parte do bloco ocidental, de que a ONU ficaria bloqueada e sem exercer seu papel de segurança coletiva. Para contornar a falta de consenso no CSNU, foi criada a resolução (V) 377 *Uniting for Peace*. Altamente patrocinada pelos Estados Unidos, que acreditavam que conseguiriam uma maioria automática na AGNU quando fosse preciso, a resolução previa que, em caso de ausência de consenso no CSNU, o assunto poderia ser transferido para o AGNU (UZIEL, 2010). A resolução entendia que as desavenças entre os membros permanentes poderiam impossibilitar o CSNU de cumprir com o seu principal propósito: o de garantir a segurança coletiva. Dessa forma, segundo o Artigo 1, a AGNU “deveria considerar fazer as recomendações apropriadas para os membros para medidas coletivas, incluindo, no caso de uma violação da paz ou ato de agressão, o uso de Forças Armadas quando necessário para manter ou restaurar a segurança e a paz internacionais” (ONU, 1950, p.10).

⁷ O Secretário-Geral teve um papel decisivo na formulação e execução da missão. Cabe ressaltar que o Secretário-Geral atuou como comandante-chefe da UNEF I, na ausência de uma Comissão de Pessoal Militar, foi ele que assumiu as funções de Comando-e-Controle da OMP. No entanto, essa não é formalmente uma das funções do Secretariado. Normalmente as operações recebem o comando de Nova York, e o grau de envolvimento que o Secretário-Geral pode vir a assumir, depende das características específicas de cada OMP. (FINDLAY, 2002).

[...] a Força, caso estabelecida, estará limitada em suas operações à extensão em que o consentimento das partes é requerido pelo geralmente reconhecido direito internacional. Enquanto a Assembleia Geral é capaz de estabelecer a Força com o consentimento das partes que contribuem com unidades para a Força, ela não pode solicitar a Força para que estacione ou opere no território de determinado país sem o consentimento do Governo do país (UNSG, 1956, p.4, tradução nossa)

Embora o Secretário-Geral não exclua o fato de que o CSNU pudesse utilizar do capítulo VII da Carta da ONU, ele acrescenta que “[...] nenhum uso da força pelo Capítulo VII, com os direitos em relação aos Estados-membros que ele vincula, tem sido previsto” (UNSG, 1956, p.4, tradução nossa). Para Fidlay (2002), o fato de que a operação tenha sido estabelecida pela AGNU – e não pelo CSNU, como aconteceria geralmente nas operações seguintes – impedia, sob quaisquer circunstâncias, com que ela se tornasse uma operação de imposição, uma vez que somente o CSNU pode fazer uso do capítulo VII.

A estrutura de comando estabelecida era a seguinte: Burns, como *Force Commander*, que respondia diretamente ao Secretário-Geral, e que, por sua vez, respondia diretamente ao órgão criador da operação, no caso, a AGNU. A estrutura seria reproduzida nas operações seguintes, com exceção do CSNU ao invés da AGNU. Além disso, usualmente o Secretário-Geral é representado em campo por um Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) com autoridade sob o comandante da força (FIDLAY, 2002).

Em relação ao tipo de força a ser utilizada, Secretário-Geral e chefe de comando possuíam concepções distintas do que seria mais adequado. Enquanto Burns argumentava que tropas munidas de armamento pesado – divisão, tanques, aviões de ataque e de reconhecimento - forneceriam capacidade dissuasória frente às capacidades militares de egípcios e israelenses; Hammarskjöld, assim como a maior parte da AGNU, tendia para a formação de uma tropa simbólica, não ofensiva, que assistisse os acordos de paz, e de maneira alguma, tentasse impô-los pela força. Não havia condições nem políticas nem militares para a ONU colocar em prática a primeira alternativa. Os Estados com maior capacidade bélica não estavam dispostos a contribuir: França e Reino Unido eram partes do conflito; China estava desinteressada e EUA e URSS estavam travavam intensa disputa por zona de influência. Dessa forma, os países candidatos a

contribuir com tropas e armamentos acabaram sendo nações menores⁸, uma tendência que iria se perpetuar nas operações seguintes (FIDLAY, 2002).

Em relação ao uso da força, é importante notar que os princípios e regras não foram previamente planejados na UNEF I, mas sim aperfeiçoados durante o transcorrer da operação. Nem a AGNU, ou o Secretariado, ou o CSNU conseguiram estabelecer as regras que guiariam a operação - e posteriormente serviriam de referência para as operações futuras - antes de serem colocadas em prática. Segundo Burns: “[...] tantos aspectos relacionados à UNEF I foram improvisados, e dependiam muito das condições políticas, que eram fluidas e estavam em curso de desenvolvimento” (BURNS, 1962, p. 218, tradução nossa). Primeiro ocorriam as práticas, e depois se racionalizou o conjunto de normas e regras com base nas experiências obtidas. Em relação ao uso da força, fica explícita a falta de orientação no comando das forças, ainda segundo Burns: “[...] minhas dificuldades aumentaram pela ausência de uma instrução definitiva de como se queria que as forças fossem constituídas e atuassem, e sua relação com as autoridades egípcias” (BURNS, 1962, p.218, tradução nossa).

Também é importante notar que, embora se advogue o contrário, o consentimento entre as partes em conflito na operação era extremamente tênue. Apesar das considerações presentes nos relatórios do Secretário-Geral e nas resoluções da AGNU, uma série de documentos aponta para a fragilidade em que se executava a operação.

Nas bases das resoluções, como interpretado pelo Secretário-Geral, o Governo do Egito consentiu a chegada da Força das Nações Unidas no Egito. O primeiro transporte de tropas se deu em 15 de Novembro de 1956. Enquanto o Secretário-Geral acreditou que a troca de visões que aconteceram foram suficientes como base para enviar as primeiras unidades, ele (governante egípcio), por sua vez, acreditava que deveria se estabelecer fundamentos mais firmes para o funcionamento da Força no Egito e para a contínua cooperação com as autoridades egípcias. (UNGA,1956, p.1-2, tradução nossa)

Segundo, Brian Urquhart, Subsecretário-Geral para Tarefas Políticas Especiais, a UNEF I inaugurou um novo modelo de operação militar internacional, pautado pelo pacifismo. No entanto, já em 1956 se via inseguranças a respeito da sustentabilidade do modelo de operações:

Uma obra-prima em um campo completamente novo, modelo para uma operação militar internacional não-violenta [...]. Soldados de exércitos nacionais estão sendo demandados

⁸ Os países originalmente contribuintes da UNEF I foram Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Finlândia, Índia, Indonésia, Noruega, Suécia e Iugoslávia.

para mergulhar em uma situação crítica sem usar a força sob o comando da ONU. Esse empreendimento toca os problemas mais sensíveis do psicológico e da tradição militar, soberania nacional e direito internacional (FINDLAY, 2002, p.21, tradução nossa).

De fato, a UNEF I estabelece as bases para as operações que seriam desdobradas posteriormente (KENKEL, 2013). No entanto, houve severas críticas a respeito da ausência de uma explícita autorização do uso da força, uma vez que o caráter “paramilitar” estabelecido pela Assembleia Geral restringia o equipamento somente para autodefesa. (FINDLAY, 2002).

Como a UNEF havia sido a primeira a enviar efetivamente soldados armados, as operações de manutenção de paz ficaram carentes de princípios e regras. O que aconteceu, de fato, foi a elaboração posterior dos princípios – considerados com fundamentais para a eficiência da operação - pelo Secretariado, com base na experiência da UNEF I. Dessa forma, resumiram-se em: consentimento entre as partes a respeito da presença e das atividades na região; a liberdade de movimento no território e o fato de que não era uma operação de imposição da paz, embora o uso da força tenha tido pouca -ou quase nenhuma- atenção (FINDLAY, 2002; FAGANELLO, 2012).

2.1.2 ONUC (1960-1964) - OPERAÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE PAZ

A ONUC provavelmente é a mais controversa das operações durante a Guerra Fria. Até as operações nos anos 1990, na Bósnia e na Somália, ela é considerada a operação mais violenta já conduzida pela ONU. Ao todo foram contabilizadas 250 mortes, sendo 245 de militares e 5 de civis (UN, 2001). Apesar de pertencer ao período das operações de manutenção de paz tradicionais definidas anteriormente, o uso robusto da força e o desdobramento em local de conflito intraestatal a aproxima das operações da geração seguinte (BADMUS, 2015).

Invocando o artigo 99⁹ do capítulo XV da Carta da ONU pela primeira vez, o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld chama a atenção do CSNU à escalada de violência na República Democrática do Congo (RDC)¹⁰. A atitude de Hammarskjöld, de acordo com Findlay (2002) é

⁹ Segundo o artigo 99, o Secretário-Geral pode “trazer à atenção do Conselho de Segurança qualquer assunto que em sua opinião pode ameaçar a manutenção da paz e segurança internacionais” (ONU, 1945, p.19).

¹⁰ Após a conquista da independência, seguiram-se dias de extrema tensão política e social na RDC. Os soldados, exigindo uma elevação de suas precárias condições de vida, se rebelaram e fizeram um motim. Em meio ao vácuo de segurança pública, os belgas que ainda estavam no país foram duramente atacados. Ao invés de salvar o recém-criado congolês, a reação belga foi a de mandar tropas para salvar seus nacionais e garantir seus interesses no território. O país arriscava se desintegrar devido ao tecido social fragmentado e composto por diversos

motivada principalmente pelo temor de que um possível engajamento estadunidense e soviético atraísse seus aliados e escalonasse o conflito ainda mais. Em 14 de Julho o CSNU adotou a resolução 143, em que:

Autoriza o Secretário-Geral a tomar os passos necessários, em consulta com o Governo da República do Congo, para prover o Governo de assistência militar suficiente até, através dos esforços do Governo congolês com a assistência técnica das Nações Unidas, as forças nacionais serem capazes, na opinião do Governo, de cumprir totalmente suas tarefas (UNSC, 1960c, p.1, tradução nossa)

Na sequência, é aceita a proposta do então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld propõe que a operação na RDC deveria ser formulada com base nos princípios estabelecidos pela UNEF I e – portanto – buscar o consentimento do Governo congolês, atender ao comando exclusivamente da ONU, gozar de autonomia e liberdade para deslocamento dentro do território e utilizar da força somente como último recurso. O Secretário-Geral afirmava categoricamente que a ONU não deveria interferir no conflito de maneira ofensiva com que se tornasse uma das partes em conflito (UNSC, 1960c). No entanto, foi exatamente o que aconteceu. Se o mandato originalmente consistia na supervisão da retirada das forças belgas, assistência ao governo congolês na manutenção da integridade territorial e da lei e da ordem interna (BADMUS, 2015). Ele foi sendo progressivamente expandido entre 1960 e 1961 conforme aumentaram os ataques contra as tropas (FIDLAY, 2002).

Em nenhuma das novas resoluções do CSNU havia menção específica em relação a qual capítulo da Carta da ONU elas estavam baseadas (UNSC, 1960; UNSC, 1961; UNSC, 1961b). Apesar da explícita preferência do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld pela manutenção de paz, seus argumentos no CSNU não pareciam vincular o mandato ao capítulo VI, mas sim situá-lo em algum lugar do capítulo VII (UNSC, 1960b).

Ainda tentando situar a ONU dentro do escopo legal da ONU, a Corte Internacional de Justiça (ICJ) argumenta que a ONU não poderia ser categorizada como “operação de imposição”, pois não incluía o uso de força armada contra o Estado que o Conselho de Segurança, pelo artigo 39, determinava ter cometido um ato de agressão ou rompimento da paz (ICJ, 1962). Embora essa afirmativa desconsidere o fato de que, segundo Fidlay (2002), não há

interesses (BADMUS, 2015). Nesse cenário delicado, as forças belgas, em conjunto com mercenários locais, apoiaram a independência de Katanga, região ao sul do país, o que causou uma verdadeira convulsão social (VISENTINI, 2010).

uma menção no capítulo XVII a Estados como sendo únicas ameaças à paz e insegurança internacionais¹¹.

No entanto, por mais que os limites estivessem borrados, a ONU manteve até o fim a afirmativa que estava operando somente em autodefesa (FIDLAY, 2002). Segundo Fidlay (2002), o armamento utilizado pela ONUC inicialmente era leve. E uma das dificuldades da operação era justamente essa: tinha-se grandes expectativas com a operação, enquanto a mesma não tinha material suficiente para fazê-lo, nem mesmo garantir a autodefesa das tropas. A ONUC precisava de melhor logística, comando e controle, equipamento defensivo e armamento em conjunto com tropas bem-treinadas e integradas caso o objetivo fosse mais que somente um papel de observação (BADMUS, 2015). No entanto, ao final da operação, Badmus (2015) argumenta que o resultado foi o uso de uma quantidade de armamentos suficientes para operação se confundir com uma operação militar de fato. O que representou, na prática, a transição do mandato de manutenção original para a imposição da paz.

Essa transição ocorreu progressivamente em resposta a ameaças particulares e não previstas, como ataques repentinos a civis e conflitos inter-tribais, que colocavam em risco à liberdade de movimento das tropas. Apesar de a ONUC ter começado com certa semelhança à sua antecessora, a UNEF I, ela progressivamente foi adquirindo mais ofensividade. Logo no início se percebeu que o cenário de conflito na RDC se diferenciava expressivamente daquele que havia sido contornado em Suez. Ao invés do monitoramento de um acordo de cessar-fogo entre dois países, havia uma situação muito mais fluida, caracterizadas por grupos rebeldes armados (FIDLAY, 2002).

O uso da força na ONUC deve ser analisado conforme a função específica exigida pelas tropas, pois, como colocado por Fidlay (2002), havia funções que poderiam ser executadas totalmente por meios pacíficos. Assim como havia aquelas que poderiam ser executadas por meios pacíficos com ameaça – explícita ou implícita – da força, aquelas que exigiam o uso da força para autodefesa e, finalmente, as funções que exigiam força para além da autodefesa. O princípio da neutralidade teve importância fundamental para a ONUC, uma vez que necessitava de liberdade de movimento, acesso a áreas de operações e tivesse acesso a comunicações para conseguir fazer cumprir o seu mandato (FIDLAY, 2002).

¹¹ Isso será utilizado de forma vantajosa pelo Conselho de Segurança no desdobramento de operações de imposição de paz na década de 1990 (FIDLAY, 2002)

Por fim, um dos fatores fundamentais a se mencionar é a questão do consentimento. Na ONU, pode-se dizer que não houve um claro entendimento dos limites de poder e forma de atuação por parte do solicitante da operação, no caso o governo congolês. Havia um evidente excesso de expectativas para que os capacetes azuis expulsassem imediatamente as Forças Armadas belgas, deportassem os mercenários estrangeiros e dessem fim à secessão da região de Katanga que logo se traduziu em ressentimento. Dessa forma, interpõe-se mais um obstáculo: a falta de consentimento no transcorrer da operação, sentida através dos ataques políticos e militares do governo à ONU (FIDLAY, 2002).

2.2 AS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DA ONU PÓS-GUERRA FRIA: MUDANÇA DE PARADIGMAS

A dissolução da URSS e o apaziguamento das tensões entre as duas grandes potências representaram, para a comunidade internacional, o entusiasmo e a crença de que se iniciava uma nova era, pautada pelo capitalismo e pelas instituições neoliberais (VIZENTINI, 2005). Consolidava-se a unipolaridade sistêmica em torno de Washington e a ausência de imediata contestação a esta ordem pela comunidade internacional (BUZAN; HANSEN, 2012). Havia um clima generalizado de otimismo e de que finalmente a ONU conseguiria cumprir com o seu papel de provedora da segurança coletiva no Sistema Internacional, percebido pelas palavras do Secretário-Geral da ONU de então, Boutros-Ghali: “que a nova era tinha trazido nova credibilidade para a organização assim que o fim da guerra ideológica levou a uma impressionante expansão na demanda por suporte de manutenção de paz” (UNGA, 1992, p.15, tradução nossa). As tensões entre os blocos soviético e estadunidense pareciam ter sido superadas e o CSNU destravado pela mudança de posição da Rússia¹². De fato, o período é caracterizado por um verdadeiro surto no desdobramento de operações de manutenção de paz: 24 novas operações foram estabelecidas ao redor mundo em torno de 1994 (ADISA; AMINU, 1996).

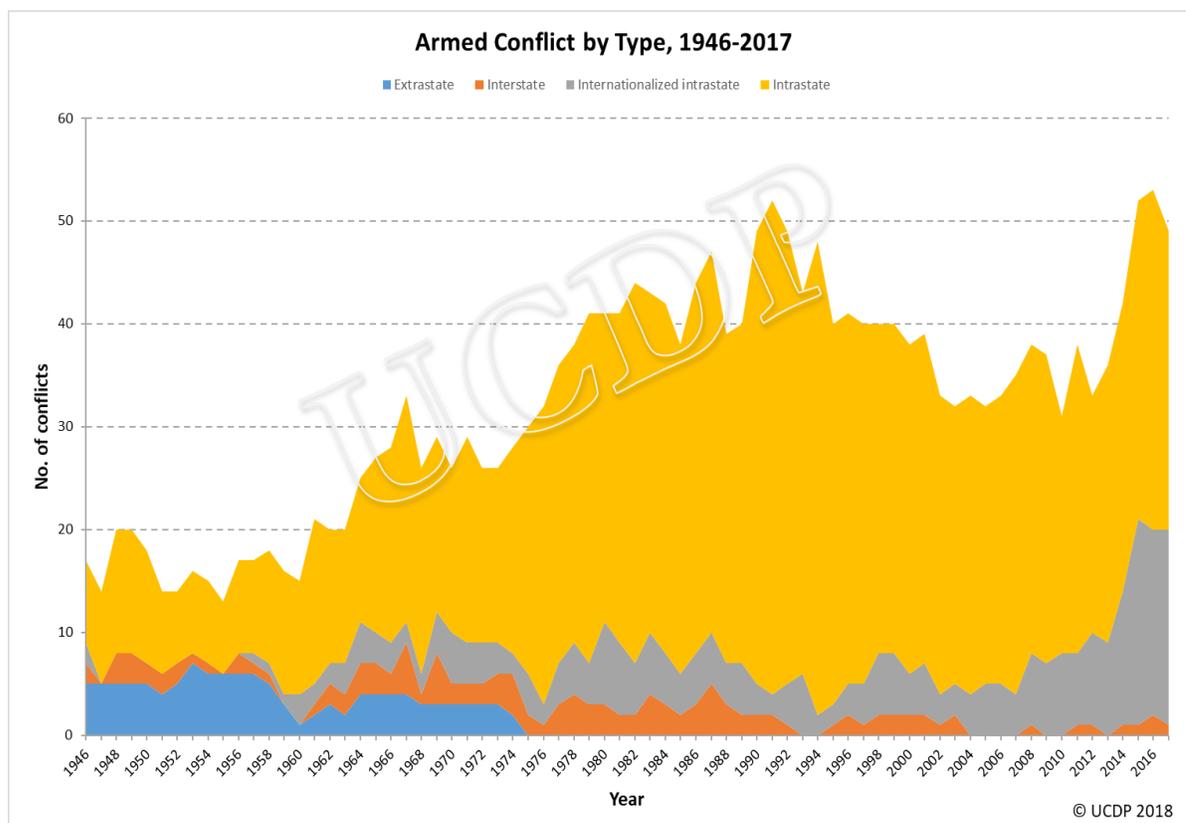
No entanto, o encerramento de fluxo de ajuda internacional das duas superpotências às suas respectivas zonas de influência, localizadas principalmente na periferia do Sistema Internacional, diminuiu a capacidade dos Estados em combater ameaças internamente (PARIS,

¹² Antes com suspeita a respeito das operações, Moscou passa a apoiá-las. (WEISS, 2007).

2004). Nesse período, despontam inúmeros grupos rebeldes de comportamento violento que colocam em xeque a soberania de seus respectivos Estados (KALDOR, 2013).

Na África, onde a maioria das operações desse período se estabeleceu, a maioria dos conflitos era complexa, em que grupos não estatais encontravam na religião e na etnia fundamentos para desafiar a autoridade do Estado. O caráter irregular desses conflitos fez com que fosse mais difícil de resolver, uma vez que os grupos normalmente tinham pouca ou nenhuma autoridade central e comando e controle unificados. Muitos desses conflitos acabaram por envolver os capacetes azuis e trabalhadores humanitários como alvos. Também foram marcados pela presença de crime organizado, busca por lucro, intervenções militares estrangeiras, ódio étnico, e, em muitos casos, a ausência de objetivos claros e definidos pelos senhores da guerra (BADMUS, 2015). A partir do gráfico abaixo, pode-se perceber uma tendência de aumento dos conflitos intraestatais, cujo ápice é atingido no começo da década de 1990. O UCDP considera conflitos intraestatais ou internos, como aqueles que ocorrem entre um Estado e um grupo interno oposicionista, sem a intervenção de outros Estados; conflitos intraestatais ou internos internacionalizados como os que ocorrem entre governo e grupo (s) oposicionista (s) com intervenção estatal externa; conflitos intertestatais como os que ocorrem entre dois ou mais Estados e, finalmente, conflitos extraestatais como aqueles que ocorrem entre o Estado e um grupo não-estatal fora do território controlado pelo Estado (KREUTZ, 2010).

Gráfico 1 - Conflitos Armados por tipo (1946-2012)



Fonte: Pettersson e Kristine (2018).

Novos desafios surgiram para as operações de manutenção de paz. As novas partes em conflito não são mais facilmente identificáveis, o mínimo uso da força pelos capacetes azuis em autodefesa, a imparcialidade e a neutralidade, princípios fundamentais para as operações de manutenção de paz não conseguem mais ser facilmente aplicadas. (KENKEL, 2013). Em vista dessa mudança estrutural na natureza dos conflitos, o CSNU respondeu aumentando o escopo e o tamanho das operações. As tarefas se expandiram para além do modelo tradicional de manutenção de paz, incluindo a participação de civis e a reconstrução pós-conflito possuem destaque (FIDLAY, 2002).

Em relação ao uso da força, entre 1989 e 1992, o período como a transição do uso da força para além da autodefesa. Tanto na Somália, quanto na Bósnia, o Secretário-Geral conduziu ele mesmo as funções de *Force-Commander* e esteve profundamente envolvido nas decisões finais logísticas-operacionais - da mesma forma que Hammarskjöld esteve na RDC. Outra característica comum entre a ONUC, a UNOSOM II e a UNOPROFOR foi a dificuldade em

relação ao princípio de neutralidade. Além disso, fica-se demonstrado que o armamento dissuasório não funciona como elemento de dissuasão quando não há real intenção de utilizá-los, como nos casos da Bósnia e da Somália (FIDLAY, 2002).

2.2.1 A UNOSOM II (1993-1995)

Como outras operações nesse período, as partes em conflito na UNOSOM II não eram bem definidas. No entanto, a UNOSOM II foi a primeira operação a ter explícita autorização para utilização de força pelo capítulo VII. Além disso, como colocado na resolução 814 do CSNU, ela também envolvia aspectos muito além da segurança, como assistência a refugiados, à reconciliação política entre diversos setores da sociedade à recuperação econômica da Somália (ONU, 1993). No entanto, conforme colocado por Fidlay (2002), o CSNU não ambicionava que a ONU comandasse o processo de reconstrução da Somália, apenas prestasse assistência a ele.

A UNOSOM II possuía 16 000 soldados, era a maior operação após a ONUC. E, assim como ela, a operação também encarava um cenário de conflito complexo: uma longa guerra civil com muitas partes envolvidas - domésticas e estrangeiras. O seu mandato consistia, basicamente, em prestar assistência ao cessar-fogo, monitorar o desarmamento e desmobilização dos grupos armados e organizar as eleições pautadas em princípios democráticos. No entanto, ela também era responsável por proteger os direitos humanos e garantir o retorno de refugiados e reabilitação e reconstrução econômica. A autorização para proteção humanitária, em teoria, abria espaço para que as tropas da ONU pudessem utilizar do uso da força na operação, embora ele tenha ficado limitado à autodefesa (FIDLAY, 2002).

2.2.2 A UNPROFOR (1992-1995)

Com a desintegração da antiga Iugoslávia em 1991, desponta outro conflito no Sistema Internacional. As declarações de independência da Eslovênia e da Croácia não agradaram às minorias de origem sérvia, que eram contrárias à separação, resultando na “Guerra dos Dez Dias” e na “Guerra Croata de Independência”, respectivamente. No entanto, a situação ficaria ainda mais complicada quando a Bósnia tentasse, também, conquistar sua independência. Após a declaração de soberania pelo governo Bósnio em 1991, eclode a guerra civil entre

majoritariamente três grupos domésticos: o governo, de maioria muçulmana; os bósnios-sérvios, com apoio externo da Sérvia, e os bósnios-croatas, com apoio externo da Croácia. Uma verdadeira diversidade de etnias e nacionalismos (FIDLAY, 2002).

É dentro desse contexto delicado que a ONU desdobra a UNPROFOR, com o objetivo inicial de criar as condições de paz e segurança requeridas para a negociação de um assentamento da crise iugoslava (UNSC,1992) primeiro na Croácia, e depois estendido para a Bósnia e, posteriormente, para a República da Macedônia. A operação é desdobrada originalmente com base no capítulo VI, mas depois tem seu mandato expandido sob o capítulo VII. Conforme as tropas começaram a enfrentar dificuldades com as partes locais, o CSNU revisou o mandato alegando o direito de autodefesa (FIDLAY, 2002)

Cabe considerar, também que a operação se caracterizou por uma diferente atuação nas três partes da ex-Iugoslávia: enquanto na Macedônia não era usada quase nenhuma força, na Bósnia a força era usada substancialmente, tanto como autodefesa, como também além dela. Essa diferença se verifica inclusive nos capítulos que cada uma faz referência, enquanto na Macedônia os capacetes azuis estão relacionados ao desdobramento preventivo do Capítulo VIII, seção III, na Bósnia, estão atrelados substancialmente ao Capítulo VII (FIDLAY, 2002).

A UNPROFOR, da mesma forma que a ONUC, não começou com um grande contingente de tropas, mas foi se expandindo gradualmente. Mesmo não fazendo parte do seu mandato, as tropas também interviram com o uso da força para proteger civis e evitar um desastre humanitário. Na Bósnia central, as tropas britânicas ocasionalmente protegiam civis sob risco e estavam diretamente subordinadas ao seu comandante local, que prescrevia até quando se podia utilizar da força ou não. Segundo as palavras do comandante, o Tenente-Coronel Stewart: “[...] senti que a principal razão para que nós fomos enviados para Bósnia foi para fornecer apoio à operação e salvar vidas, vida de qualquer pessoa, se isso importar. Além disso, qualquer ação com essa intenção não é simplesmente defensável, isso era um imperativo” (STEWART,1993, p. 20, tradução nossa). No entanto, esse comportamento não foi inteiramente copiado por outros comandantes, como no caso do Comandante Henricsson, que decidiu que suas tropas somente “observassem e reportassem” eventuais violações de direitos humanos e proteção de civis (FIDLAY, 2002).

Essa falta de articulação também se fez sentir na estrutura de controle e comando da operação quando o *Force Commander*, general Michael Rose, ordenou a retirada de tanques

dinamarqueses da cidade de Tuzla sem pedir a permissão das autoridades na sede da ONU. Apesar da atitude ter sido duramente criticada pelos membros do CSNU, que não haviam sido previamente consultados, após ter sido comprovada com sucesso, também gerou reações positivas. O então Secretário-Geral Adjunto para Operações de Manutenção de Paz, Kofi Annan, que estava preocupado com o cenário de conflito com entusiasmo a resolução de um – entre muitos - dos problemas que estavam sendo enfrentados na operação (FIDLAY, 2002).

Após esse episódio, evidenciou-se a resposta positiva do Secretariado para ações independentes que se comprovassem em sucesso no nível tático-operacional. Segundo relatos de oficiais contidos em Fidlay (2002), o efeito imediato era o de encorajamento das ações independentes por parte das autoridades que estavam em campo.

Cabe destacar que, como a UNPROFOR, seguiram-se operações de paz da ONU para construção das capacidades estatais em garantir a paz e a segurança nacional, como a ocorria na Namíbia após a sua independência. Portanto, a ONU muda a sua orientação de garantidora do *status quo* para a auxiliar a transição política, como nos casos de Timor Leste, Camboja e Namíbia. Outro exemplo da expansão das tarefas das operações de paz da ONU na América Latina: a Missão Observadora em El Salvador (ONUSAL), que operou entre 1991 e 1995 para verificar a implementação de acordos entre o governo e forças de oposição, observar as eleições e tomar medidas correlatadas nas áreas de reforma do judiciário, das forças armadas e da polícia. A Missão de Verificação na Guatemala (MINUGUA), estabelecida em 1997, teve componentes tanto políticos e civis quanto humanitários e de direitos humanos, permanecendo por dez anos no país (FIDLAY, 2002).

3 OPERAÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO: MONUSCO, MINUSMA E MINUSCA

Alguns autores identificaram um novo formato de operações a qual denominaram operações de estabilização, incluindo a *UN Organisation Stabilisation Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO), a *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali* (MINUSMA) e a *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic* (MINUSCA) no conceito (CONNING, 2016; KARLSRUD, 2015; BOUTELLIS, 2015). Segundo De Conning (2015), estas operações:

[...] operam em pleno conflito em curso; elas são instruídas a contribuir para a restauração e manutenção da estabilidade, através da proteção de um governo e seu povo contra agressores identificados, elas operam dando suporte e ao lado de forças de segurança locais, que tem a responsabilidade primária de proteger seu governo e seus cidadãos, elas são instruídas a usarem a força robustamente diante de ataques antecipados contra eles e aqueles a quem têm obrigação de proteger. No caso da FIB no leste da RDC, da AMISON na Somália e da MJTF na bacia do Lago Chade, eles também têm o dever de empreender operações ofensivas para forçadamente desarmar os agressores, ou para degradar a capacidade deles em continuar sua insurgência e forçar a estabilidade (DE CONNING, 2015, p.17-18, tradução nossa)

O termo estabilização foi introduzido para operações de paz a partir da operação UNPROFOR. E, segundo Karlsrud (2015, p.42, tradução nossa): “a partir de então o termo é utilizado para descrever os esforços militares para estabelecer uma situação (ou de fato um país) suficientemente para começar os esforços de construir instituições sustentáveis”.

Embora, como exemplificado no capítulo anterior, a força tenha sido utilizada nas operações de manutenção de paz do século XX - sobretudo nas iniciadas após o final da Guerra Fria -, existem diferenças significativas entre as operações de manutenção e de estabilização. Enquanto na primeira os agressores são considerados partes legítimas do conflito, de quem é desejável negociar um acordo de paz; na segunda, eles não o são. Dos grupos armados e insurgentes presentes nas operações de estabilização se busca somente a contenção. E isso implica um uso maior da força pelos capacetes azuis (CONNING, 2016). Além disso, Karlsrud (2015) e Henderson (2013) acrescentam que o uso da força era motivado por questões humanitárias pelas operações de manutenção de paz após as falhas de proteção de civis na Somália, Ruanda e Bósnia. O elemento humanitário não estaria presente na autorização do CSNU em neutralizar e desarmar determinados grupos na RDC e combater grupos extremistas no Mali.

Para Peter (2015), operações como a MINUSMA e a MONUSCO apresentam uma série de semelhanças com as operações de estabilização conduzidas pelos EUA no Afeganistão e no Iraque. Resumidamente, aumento significativo das capacidades de comunicação estratégica, inteligência militar, aumento de robustez – e até referência a veículos aéreos não pilotados (*drones*) nos mandatos -, autorização para brigadas de intervenção, invocação de relações explícitas entre terrorismo e crime organizado e suporte para a autoridade estatal em meio a conflitos em curso servem como exemplos.

Da mesma forma que Fidlay (2002) pontuou a falta de interesse dos países-membros do CSNU em definir o conceito de operações de manutenção de paz, Conning (2016) e Karlsrud (2015) destacam o mesmo comportamento em relação às operações de estabilização. Para esses países o caráter vago e indefinido do conceito permite com que haja maior flexibilidade na sua interpretação e aplicação. Dessa forma, evitam-se possíveis oposições vindas de outros países membros do CSNU, de países contribuintes de tropas ou simplesmente de outros países membros da ONU (CONNING, 2016). De fato, a ambiguidade se verifica pelo fato de que a UNMISS, que compartilha muitas características semelhantes à MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA não se enquadra dentro da definição de operação de estabilização sem considerações muito claras do porquê (KARLSRUD, 2015).

Apesar de não existir nenhum documento interno da ONU que procure explicar o que o conceito de estabilização significa dentro do contexto de uma doutrina de manutenção de paz, e nem parecer haver interesse em fazer um processo de revisão conceitual e doutrinária (CONNING, 2016), os seus funcionários parecem admitir a dificuldade das tropas operarem de maneira efetiva em cenários de conflito considerados como de estabilização por parte da academia. Como colocado pelo atual Secretário-Geral das Nações Unidas, Antonio Guterres¹: “Todos nós sabemos que as operações de manutenção de paz das Nações Unidas encaram sérios desafios, particularmente nos quatro maiores desdobramentos: Mali, República Democrática do Congo, República Centro Africana e Sudão do Sul” (UNSG, 2018, p.2, tradução nossa).

Algumas das causas que são elencadas é a de que justamente não conseguem obter sucesso se são enviadas como substitutas a uma solução política, ao invés de serem suportes a ela (ONU, 2018). Ainda segundo Guterres:

¹ Com a saída de Koff Annan, Antonio Guterres assume como Secretário-Geral da ONU em 1º de janeiro de 2017.

As missões de paz das Nações Unidas agora operam em ambientes muito mais perigosos, complexos e de alto-risco envolvido. Elas estão sob a ameaça de grupos armados, criminosos e terroristas que têm acesso a armas modernas e poderosas. Os capacetes azuis estão frequentemente mal-equipados, mal-preparados e não estão prontos para os ambientes perigosos em que estão operando. Existem lacunas no comando e controle, cultura, equipamento e treinamento (ONU, 2018, p.2, tradução nossa)

Enquanto Guterres identifica a falta de preparo dos capacetes azuis como principais obstáculos da MINUSMA, MINUSCA e MONUSCO, autores como Clooney e Prendergast (2018) identificam elementos como a estrutura político-social dos países em questão como principais barreiras à resolução de conflito. Devido à presença de elites corruptas que sobrevivem à base da exploração do aparelho estatal nesses países –principalmente explorando recursos naturais, como ouro, petróleo, diamantes, cobre e outros minerais –, existiria uma violenta repressão à oposição e a necessidade, por partes dessas elites, em se manter no poder. Os capacetes azuis não estariam preparados para reorientar essa estrutura de poder e financiamento. Já para Gowan (2018), as dificuldades estão principalmente relacionadas ao isolamento político das tropas da ONU, seja pela ausência de parceiros nacionais confiáveis, ou pelas escassas relações com os Estados anfitriões.

Dessa forma, pode-se resumir que não existe consenso a respeito da definição do que seriam as operações de estabilização da ONU. No entanto, características relativamente comuns encontradas pelas definições de autores podem ser resumidas em: caráter ofensivo do uso da força afim de neutralizar e desarmar agressores, não-negociação com partes em conflitos sem legitimidade política, cenários de violência persistente e ataques contra as tropas da ONU (GOWAN, 2018; BOUTELLIS, 2015; CONNING, 2016).

Antes de analisar empiricamente os estudos de caso de estabilização - MINUSMA, MINUSCA e MONUSCO -, parte-se para a análise dos documentos elaborados por diversos atores como o Secretário-Geral das Nações Unidas, o *Department of Peacekeeping Operations* da ONU (DPKO) e painéis de especialistas e que tem orientado a atividade das operações de paz da ONU no século XXI, quais sejam: Relatório Brahimi (2000) e Doutrina Capstone (2008). Parte-se do pressuposto de que os documentos têm favorecido o desdobramento de operações com caráter mais robusto, como é o caso das operações de estabilização.

3.1 VIRADA CONCEITUAL RUMO A MANDATOS MAIS OFENSIVOS: RELATÓRIO BRAHIMI E DOCTRINA CAPSTONE

O Painel das Nações Unidas de Operações de Paz, comumente chamado de Relatório Brahimi, foi uma tentativa de revisão abrangente das atividades de manutenção de paz da ONU após as experiências traumáticas de Somália, Ruanda e Bósnia. Embora o consentimento entre as partes locais, a imparcialidade e o uso da força apenas para autodefesa continuassem como a pedra angular das operações de manutenção de paz da ONU, os conceitos foram relativamente flexibilizados (UN, 2000). Henderson (2013) define a flexibilização como uma combinação de métodos tradicionais de manutenção de paz com o de manutenção de paz robusta determinada pelo capítulo VII da Carta da ONU.

Em cenários de conflito intraestatal, argumenta-se que o consentimento poderia ser manipulado de inúmeras maneiras. Uma das partes em conflito poderia dar o seu consentimento apenas para ganhar tempo de se rearmar, e romper com o consenso assim que este não servir mais aos seus interesses. Dessa forma, o ator em conflito poderia buscar limitar a liberdade de movimento da operação, adotar política de não-consentimento ou retirar seu consentimento completamente (UN, 2000, p. 9). Além disso, poderia ocorrer uma fragmentação de interesses dentro do grupo em disputa, com a possibilidade de líderes estarem de acordo com o estabelecimento da paz, mas existirem facções dentro do grupo que não estão (UN, 2000).

Quanto à imparcialidade da ONU, ela se relaciona ao cumprimento dos princípios da Carta da ONU e aos objetivos do mandato, que devem ser baseados no respeito desses mesmos princípios. Isso não implica necessariamente que a organização deve manter o mesmo tratamento com a parte que está claramente violando os seus termos, nem a tratar com neutralidade. Quando as partes locais não são moralmente iguais e existe uma clara relação de vítima-agressor entre elas, os capacetes azuis têm o dever moral de usar a força para proteção da vítima. Para Henderson (2013), a expressão “proteção de civis sob ameaça iminente de violência física” utilizada na formulação dos mandatos pelo CSNU após o relatório, em realidade, está diretamente relacionada ao aumento da robustez das operações.

Quanto ao uso da força em si, a própria organização admite que o mandato robusto não seria o “melhor caso planejado” (UN, 2000, p.9), mas, pragmaticamente, sustenta que é preciso colocá-lo em prática nos cenários em que os atores locais historicamente se comportam da pior

maneira prevista. Dessa forma, de fato, o Relatório Brahimi permite uma maior robustez às operações classificadas como “complexas”. Para as tropas serem capazes de efetivamente defender a si e à operação, elas deveriam estar equipadas de maneira adequada, com uso de atividades de inteligência² e de outras capacidades logístico-operacionais.

Em outras palavras, o uso da força não deveria estar condicionado apenas para a autodefesa, mas também para os demais componentes da missão e do mandato. As Regras de Engajamento (ROE), nesse sentido, deveriam ser suficientemente robustas para proteger os capacetes azuis do ataque inimigo.

Deve-se ressaltar que uma das maiores críticas do documento é referente ao desdobramento das tropas para cenários de pós-conflito, onde se deveria manter a paz, mas sim para locais em que ela deveria ser criada (UN, 2000). Para evitar esse tipo de cenário, há grande ênfase na promoção de operações de construção de paz como instrumento de manutenção de paz e resolução de conflitos. Resumidamente, o Relatório Brahimi categoriza os instrumentos em:

- a) Prevenção conflito e estabelecimento da paz - previsto para conflitos em andamento e sua principal ferramenta é a diplomacia e a mediação;
- b) Manutenção da paz - elemento de operações de paz mais antigo, se desenvolve a partir da transição do modelo tradicional, pautado no monitoramento de cessar-fogo, ao modelo mais complexo com a incorporação de atividades militares e civis;
- c) Construção da paz – refere-se à formação de bases mais sustentáveis que a mera ausência de guerra. Ela inclui, mas não se limita a reintegrar ex-combatentes na sociedade civil, reforçar as leis e aumentar o respeito aos direitos humanos através do monitoramento, educação e investigação de abusos, promovendo assistência técnica para o desenvolvimento democrático (UN, 2000).

O documento também aponta para reformulações político-burocráticas³ em relação às operações de manutenção de paz. Além da relação com os Estados-vizinhos como uma variável possível de obstruir o sucesso do mandato da operação. Uma vez em desacordo com a operação, o Estado da região pode servir como suporte ao contrabando de armas ou como base área para a

² Para mais informações sobre inteligência em operações de manutenção de paz consultar Cepik e Kuele (2015).

³ A relação entre o Secretariado e o CSNU, no que tange a criação de novas operações, deveria ser reformulada. Ao invés do CSNU formular o mandato e depois ficar sujeito a um corte de orçamento e capacidades, o relatório sugere que o Secretariado dê recomendações realistas a respeito da força e outros recursos a serem empregados na operação. Isso faria com que as operações fossem elaboradas a partir de metas realistas e, por consequência, maiores chances de serem bem-sucedidas (UN, 2000).

parte conflitante. Por isso, é preciso do apoio de uma ou mais potência para obter suporte logístico, político e militar para contrabalancear essa ação de Estados-vizinhos. Dessa forma, a coordenação com poderes regionais é essencial (UN, 2000, p.4). Quanto mais complexa a operação, mais fundamental é conseguir apoio dos Estados vizinhos (UN, 2000)

Em 2008, a elaboração da “*United Nations Peacekeeping: Principles and Guidelines*”, mais conhecida como “Doutrina Capstone”, reforça grande parte dos conceitos contidos no Relatório Brahimi. A respeito do consentimento, das partes considera “crucial manter o consenso e a cooperação das principais partes do conflito” (UN, 2008, p.31, tradução nossa), com o propósito principal de assegurar a cooperação das partes e não desobstruir a atividade de manutenção de paz. Uma vez que “na ausência de tal consenso, as operações de manutenção de paz da ONU correm o risco de se tornarem parte do conflito e serem atraídas para ações de imposição e distanciadas do seu papel intrínseco de manter a paz” (UN, 2008, p.32, tradução nossa). Da mesma forma que o documento anterior, não há a intenção de obter o consentimento de partes consideradas ilegítimas – como é o caso da Al-Qaeda no nordeste do Mali – e da LRA, FDLR e M23 no leste da RDC (PETER, 2015)

Pode-se concluir que, diferentemente do pressuposto inicial de que ambos os documentos conferiam relativa legitimidade ao uso da força pelos capacetes azuis, verifica-se, em realidade, a validação da hipótese apenas parcialmente. Com base nos casos da MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA, percebe-se que não só houve engajamento das tropas em locais de conflitos em andamento – contrariando as recomendações do Relatório Brahimi - como também engajamento em conflitos especialmente violentos (KARLSRUD, 2015). Entretanto, de fato, a intensa preocupação humanitária presente no relatório – compreensível após os traumas da década de 1990 –, permite com que haja aumento no uso da força para a proteção de civis, característica presente nos mandatos das três operações em estudo (PETER, 2015)

Embora no Relatório Brahimi se admita que o consentimento das partes em conflito possa ser operacionalizado por elas - deixando a organização em relativa desvantagem -, tanto em Brahimi quanto na Doutrina Capstone há a reafirmação da importância desse princípio pela ONU. Caso fosse abandonado, argumentam, a ONU correria o grande risco de se tornar parte do conflito, perdendo totalmente a sua imparcialidade.

3.2 A MONUSCO (2010-PRESENTE)

A MONUSCO assume as tropas da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) em 1º de julho de 2010 com o objetivo de concluir as operações militares em curso no norte e no sul de Kivu, bem como na província de Oriental; melhorar a capacidade do governo de proteger a população e consolidar a autoridade do Estado em todo o território (UNSC, 2010). Aproximadamente três anos depois, o CSNU aprova por unanimidade a criação da Brigada de Intervenção, de maneira a auxiliar a administração congoleza e, em específico, às *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC), na manutenção da integridade do território (UNSC, 2013). Para entender como tem ocorrido a operação de estabilização na República Democrática do Congo (RDC), primeiramente se identificam e contextualizam as partes em conflito. Para que, depois, possa-se analisar a resposta das tropas da MONUSCO ao conflito e, em específico, o seu uso da força, consentimento e imparcialidade.

3.2.1 As partes em conflito na República Democrática do Congo (RDC)

A RDC⁴, assim como muitos outros países africanos, passou por um longo período de colonialismo e de atrocidades cometidas por europeus dentro do seu território. Após a independência, o país foi governado pelo Presidente Mobutu Sese Seko (1965-1997). A partir da década de 1990, no entanto, o governo de Seko vai gradualmente perdendo força, o que permite com que cresça a notoriedade de seus opositores, em especial de Laurent Kabila (VISENTINI, 2012, p.143).

O período coincide com o genocídio histórico de Ruanda em 1994, responsável pela morte de aproximadamente 800 mil tutsis (MCGREAL, 2008) e da subida de um governo tutsi ao poder no país. Devido ao temor de represálias internas, milhões de hutus, inclusive os responsáveis pelos assassinatos de Ruanda, emigraram para os países vizinhos, principalmente para a RDC⁵. Também imigram aqueles que formariam o grupo armado mais violento do conflito contemporâneo, a *Forces démocratiques pour la libération du Rwanda* (FDLR), formado majoritariamente por ex-membros do governo e exército ruandês (UN, 2018).

⁴ Entre os anos 1971 e 1997, a RDC é chamada de Zaire. No entanto, para facilitar a leitura, utiliza-se somente o nome de República Democrática do Congo (RDC).

⁵ Aproximadamente dois milhões de hutus entraram na RDC nesse período

Os países de maioria étnica hutu, como Uganda e Ruanda, invadiram a parte leste da RDC em busca dos culpados do genocídio. Além disso, eles passam a ter interesse em destituir Mobutu do poder. Aproveitando-se da rivalidade entre os países, Kabila consegue o apoio de Uganda e Ruanda em seus planos de assumir o governo da RDC⁶. Em 1996, inicia-se a primeira guerra civil do país, colocando em oposição tropas ruandesas, lideradas por Kabila, e tropas congolenses, lideradas por Mobutu. Um ano depois, Mobutu não tem mais condições de resistir e deixa o país, deixando espaço para que Kabila assumisse, enfim, a presidência da RDC (FETT, 2013).

No entanto, a aliança entre Kabila com os países vizinhos Ruanda e Uganda não durou muito tempo. Por temer a anexação de partes do território congolês, Kabila solicita que os países retirem suas tropas da RDC. Em resposta a essa atitude, eles passam a apoiar *Congolese Rally for Democracy* (CRD), movimento opositor ao governo de Kabila. Em 1998, quando houve uma rebelião contra o governo que conseguiu controlar parte do território na RDC, dividiram-se as alianças com os Estados vizinhos. Enquanto Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue apoiavam Kabila; Ruanda e Angola apoiavam os grupos insurgentes (FETT, 2013).

Ruanda invade a RDC em 1998, com a intenção de criar uma zona tampão sob seu controle entre a fronteira dos dois países (MCGREAL, 2008). Sucederam-se anos de tamanha violência que ficaram conhecidos como “Guerra Mundial Africana” ou a “Grande Guerra da África” para representar a Segunda Guerra do Congo entre os anos de 1998 e 2002 (SILVA, 2012, p.15). Nesse contexto, Kabila luta ao lado da FDLR para expulsar as forças estrangeiras do seu país. Aproximadamente dez anos depois, seria sabido que Kabila também forneceu armamento àqueles que depois seriam os principais responsáveis pelo conflito contemporâneo (TUMWEBAZE, 2007).

Em junho de 1999, os países prometem cessar com as hostilidades e, para isso, assinam o Acordo de Cessar-Fogo de Lukasa. Para garantir o cumprimento do acordo, a ONU desdobrou a *Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC) em novembro de 1999. Apesar da operação ter conseguido avanços importantes⁷, como a organização do processo

⁶ Paul Kagame, não só vice-presidente de Ruanda, mas também líder da revolução que depôs o regime hutu, identificava Kabila como aquele que auxiliaria no combate aos hutus extremistas e na proteção das fronteiras entre Ruanda e RDC (MCGREAL, 2008)

⁷ Depois eles seriam citados pelo Secretário-Geral no relatório de março de 2010 como sendo, fundamentalmente, o término da guerra civil, a exitosa transição política, a condução das eleições democráticas em 2006 e a implementação de programas de infra-estrutura e desenvolvimento (ONU, 2010).

eleitoral que aconteceu em 2006, ainda assim ela não conseguiu ter condições suficientes para controlar os níveis alarmantes de violência e de graves violações de direitos humanos na porção leste do país, em específico na região de Kivu. Após a Segunda Guerra do Congo formalmente terminar, a região permaneceu com alto índice de assassinatos, principalmente devido à presença de movimentos de guerrilha e facções. Mesmo com as eleições presidenciais, a região estava tomada por grupos armados, quais sejam: Mai Mai, guerrilhas estrangeiras como *Allied Democratic Forces* (ADF), de Uganda, *Forces nationales de libération* (FNL) do Burundi e *Forces démocratiques de libération du Rwanda* (FDLR), de Ruanda, e tropas leais ao ex-comandante da RCD em Goma, Laurent Nkunda (NANGINI et al., 2014).

Em 2006, Nkunda cria o grupo armado *Congress for the Defence of the People* (CNDP), que permanece em intenso conflito armado com as forças nacionais do governo congolês até a captura do seu líder, em 2009. Finalmente, em 23 de março de 2009, o governo consegue assinar o acordo de paz entre o CNDP e a RDC e cessar as hostilidades entre as partes (AMNESTY INTERNACIONAL, 2018). É esse o quadro da situação securitária na RDC que o CSNU busca solucionar a partir de 2010, transformando a MONUC em MONUSCO, e inaugurando a nova fase de manutenção da paz e de resolução de conflito na RDC (DPKO, 2018).

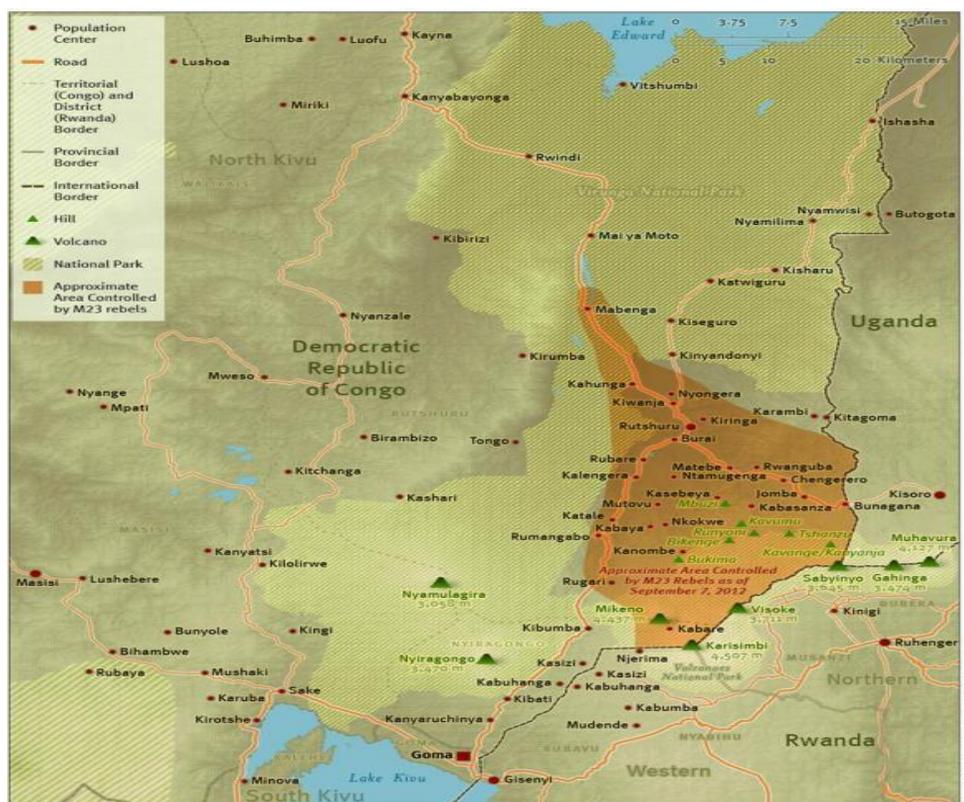
3.2.2 Resolução de Conflitos: a atuação da MONUSCO

O uso ofensivo e robusto da força resultou em sucessos táticos na RDC, com a aparente vitória das tropas da ONU sobre o maior grupo rebelde do leste da RDC, o M23 – a vitória veio através da FIB. A nova configuração da operação era de grandes proporções: previa-se a utilização de 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policiais e 1.050 de pessoal de unidades policiais (UNSC, 2010). Além disso, contava com a autorização do CSNU para utilizar “todos os meios necessários”, o que, em outras palavras, significava o uso robusto da força para operacionalizar o seu mandato. Ela tinha dois principais objetivos: a proteção de civis e a estabilização/ consolidação da paz. Para cumprir com o seu segundo objetivo, a operação foi autorizada a prestar assistência ao reaparelhamento estatal, através do suporte às reformas das instituições de justiça e segurança, assistir à consolidação da autoridade do governo central –

principalmente em áreas livres de conflito armado-, contribuir na execução das eleições locais e reprimir as ameaças de grupos armados em áreas sensíveis ao leste da RCA, como na região Kivus (UNSC, 2010; GORUR, 2016)

Em abril de 2012, um dos requisitos do acordo com o grupo de Nkunda era o de integrar os ex-combatentes do CNDP nas *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC), o que, ao fim, foi reivindicado pelo grupo não ter acontecido. Os rebeldes, após acusarem o governo da RDC de não ter cumprido com os termos do acordo e alegarem terem sido discriminados nas FARDC, criaram o Movimento 23 de Março (M23) em abril de 2012 (UNSC, 2012). Apesar da MONUSCO possuir capacidades robustas, os rebeldes estavam em uma posição fortalecida no início do movimento, pois os ex-combatentes do CNDP tinham acesso a armas, minerais e relações próximas com outros grupos armados congolese (NANGINI et al., 2014). Além disso, segundo relatório do Grupo de Especialistas em RDC ao CSNU, eles também recebiam grande investimento estrangeiro, principalmente advindo de Ruanda e Uganda. O Governo de Ruanda continuava a violar o embargo de armas, fornecendo suporte militar direto aos rebeldes através de armas, munição, inteligência e assessoria política. Já o de Uganda embora com menor intensidade, facilitou política e militarmente as atividades do M23 na região de Kampala, através de assistência técnica, assessoria política e suporte militar (UNSC, 2012). O rápido avanço de grande parte dos territórios que fazem fronteira com Ruanda e Uganda pelo M23 chegaria ao seu máximo após a conquista da cidade de Goma em 20 de novembro de 2012 (NANGINI et al., 2014). A figura abaixo exemplifica a extensão territorial conquistada dois meses antes do grupo atingir o seu ápice.

Figura 2 – Área controlada pelos rebeldes do M23 em setembro de 2012



Democratic Republic of Congo: Approximate Area Controlled by M23 Rebels As of September 7, 2012

Fonte: Emerson (2012)

Após a conquista de Goma pelo M23 e a persistência dos ciclos de violência na RDC, um grupo de 11 países assina o *Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region* em fevereiro de 2013. O documento não só reconhece a grave situação do país, mas também propõe uma revisão estratégica da MONUSCO, para fornecer os instrumentos para que ela conseguisse efetivamente solucionar os problemas de segurança enfrentados pelo país (FETT, 2013)

Embora a MONUSCO tivesse mandato robusto, ela não parecia ser forte o suficiente para combater o M23, evidenciado por episódios como a morte de 264 civis entre abril e setembro de 2012 (ONU, 2012) e a perda do controle da cidade de Goma em novembro do mesmo ano (KARLSRUD, 2015). Amparado pelo apoio dos países do acordo de 2013, do Secretário-Geral e dos países africanos dos Grandes Lagos, o CSNU adotou a resolução 2098 em março de 2013, na

qual criava a *United Nations Force Intervention Brigade* (FIB) e renovava o mandato da MONUSCO.

Embora a MONUSCO tivesse a autorização para usar de todos os meios necessários para proteger os civis de ataques físicos, o novo mandato autorizava explicitamente a FIB a “neutralizar e desarmar” grupos armados, como os rebeldes M23. Dessa forma, quando incluímos as tropas da FIB, verificamos que, na verdade, não foram 20 000 o total de capacetes azuis deslocados para a RDC, mas sim 22 500 soldados. O que representa o mandato mais robusto já dado para uma operação até então (NYSTRÖM, 2016).

O novo mandato descrevia os objetivos da MONUSCO como sendo a “estabilização através do estabelecimento de instituições estatais de segurança nas áreas afetadas por conflitos, e através do fortalecimento da democracia, que reduz o risco de instabilidade [política] - incluindo [o estabelecimento de] adequado espaço político, observação de direitos humanos e processo eleitoral legítimo” O propósito de neutralizar grupos armados também foi articular como uma forma de “atividade estabilizadora”. A FIB – sob o comando do *Force-Commander* da MONUSCO, o Comandante Cruz e Souza – foi essencial para se obter a derrota sobre o M23 em 2013 (KARLSRUD, 2015; BERDAL; UCKO, 2015).

Em 31 de julho, a FIB lança a primeira operação para dar suporte ao combate da FARDC, usando tropas, helicópteros de ataque e artilharia. Em agosto, os rebeldes foram forçados a se retirar das suas posições estratégicas nas montanhas ao entorno de Goma (TULL, 2017). Em outubro, utilizando de UN Mi-8s, Oryxes e Mi-26s, as tropas da FIB foram estabelecidas ao norte de forma a bloquear a passagem dos rebeldes e servir de suporte para a FARDC, operando ao sul. A combinação de forças da FIB com a FARDC criou pela primeira vez uma guerra de três fronts – sudoeste, oeste e noroeste -, enfraquecendo o poder de represália dos rebeldes do M23 (OLIVIER, 2013). Em novembro, os rebeldes do M23 formalmente declararam o fim da sua rebelião na RDC, ao passo que o governo de Uganda declara a fuga de aproximadamente 1600 combatentes do M23, incluindo seu líder, Sultani Makenga, para Uganda (TULL, 2017).

A revisão do mandato da MONUSCO em 2015 passou a incluir assistir aos processos de desarmamento, desmobilização, repatriamento, reassentamento e reintegração, além a assistência ao combate contra o recrutamento de crianças como soldados de guerra.

3.3 A MINUSMA (2013-PRESENTE)

O estabelecimento da MINUSMA no Mali ocorreu em abril de 2013, uma vez que as operações então em curso no território – Operação Serval/Barkhane, e AFISMA – não haviam sido suficientes para conter a violência escalonada do conflito. No ano seguinte, o CSNU expande o mandato da operação e autoriza a operação a “utilizar dos meios necessários” para defender o mandato e a população civil. O maior desafio é o de combater grupos terroristas e extremistas no território. Pretende-se compreender as origens e características do conflito para que seja possível, posteriormente, analisar os instrumentos utilizados para tentativa de sua resolução – com ênfase no uso da força.

3.3.1 As partes em conflito no Mali

O Mali é um país de muita diversidade étnica na sua população⁸; no entanto, nem sempre os governantes souberam respeitar essas diferenças, provocando movimentos separatistas dentro do seu território. Após 60 anos sob jugo francês, o início do período republicano no Mali, sob a liderança do Presidente Modibo Keita (1960-1968), introduziu um processo de modernização estatal que dividiu a sociedade. Incentivou-se a mentalidade, principalmente nas regiões mais desenvolvidas do país, de que o estilo de vida nômade dos tuaregues⁹ seria sinônimo de atraso e retrocesso para o desenvolvimento nacional (PARENTI, 2018). Segundo Keita (1998, p.108, tradução nossa), “Os africanos do oeste tendiam a ver os Tuaregues como preguiçosos, propensos à violência e criminalidade, oportunistas, etnicamente chauvinistas e não-patrióticos”. A crescente marginalização do grupo intensificou o desejo de formar um Estado autônomo, denominado Azawad. Amparados por esse sentimento, os tuaregues começaram a promover pequenas insurgências pelo país, quatro delas de significativas proporções¹⁰.

Apesar de, no início dos anos 1960, Keita ter conseguido conter a primeira revolta tuaregue, principalmente pelo armamento soviético das tropas malinesas, os anos seguintes foram marcados por golpes militares e seca, o que fragilizaria ainda mais as instituições do país. No mesmo ano em que o Tenente Moussa Traoré (1968-1991), através de um golpe militar, ascende

⁸ Do ponto de vista étnico, se dividem em bambaras (34,1%), fulanis (14,7%), sarakoles (10,8%) tuaregues (0,9%), dentre outros grupos. Ver mais em CIA (2018).

⁹ Os tuaregues são povos nômades do deserto que vivem não só ao norte do Mali, mas também em diversas regiões de países africanos, como sul da Argélia e sudoeste da Líbia, Níger, Mauritânia.

¹⁰ Respectivamente em 1962, 1990, 2006 e 2012 (PARENTI, 2018).

ao poder no Mali, tem início a seca que devastaria a economia malinesa por duas décadas e geraria um grande fluxo de imigração para os países vizinhos. O resultado foi o aumento da marginalização dos tuaregues, uma vez que eles não só eram um dos principais grupos afetados pela seca, como também alegavam não ter recebido assistência governamental apropriada para se recuperar da crise (PARENTI, 2018).

A segunda revolta contava com grupos mais organizados e equipados, principalmente aqueles pertencentes aos quatro grandes movimentos de insurgência: Movimento Popular do Azawad (MPA), Exército Revolucionário para a Libertação do Azawad (ARLA), Frente Popular para a Libertação do Azawad (FPLA) e Frente Nacional para a Libertação do Azawad (FNLA) (KEITA, 1998). Dessa vez, quem possuía armamentos soviéticos e superioridade militar eram os tuaregues. Diante da impossibilidade de vencê-los, o governo assina um acordo de paz com os rebeldes em que se comprometia a dar maior autonomia e desenvolver o norte do país. O acordo desagradou grande parte da sociedade, resultando em protestos contra o governo e novo golpe de Estado (PARENTI, 2018).

O novo Presidente, Alpha Oumar Konaré (1992-2002), inaugura um período de relativa paz entre as partes, marcado pela assinatura do Pacto Nacional¹¹ e pela dissolução dos grupos armados tuaregues. No entanto, no decênio seguinte, ocorre a rearticulação dos grupos devido à lentidão do governo em cumprir com os termos do acordo. Seguem-se períodos de extrema violência entre 2007 e 2008. Em paralelo ao conflito, ocorre a chegada e o estabelecimento de grupos terroristas como a Al Qaeda no Magreb Islâmico (AQIM) no norte do país (GONZÁLEZ, 2018). Ao final, derrotados, muitos tuaregues fugiram para países africanos vizinhos, como a Líbia, onde grande parte passaria a integrar o exército de Muammar Al-Gadafi.

Em 2011, é criado o Movimento Nacional pela Libertação do Azawad (MNLA), que seria o principal responsável pela fragilização do governo do Presidente Amadou Touré (2002-2012). Após a morte de Al-Gadafi na Líbia, os ex-combatentes tuaregues retornam ao Mali, munidos de pesados armamentos, e passam a integrar o MNLA. A violência eclode no país. O MNLA ataca as cidades de Ménaka, Aguelhok e Tessalit e conquista grande parte do nordeste do Mali, declarando a independência do Azawad, como ilustra a figura abaixo:

¹¹ O Pacto Nacional é o documento que marca o término da segunda revolta tuaregue. O governo se comprometia

Figura 3 – Região independentista proclamada Azawad ao norte do Mali

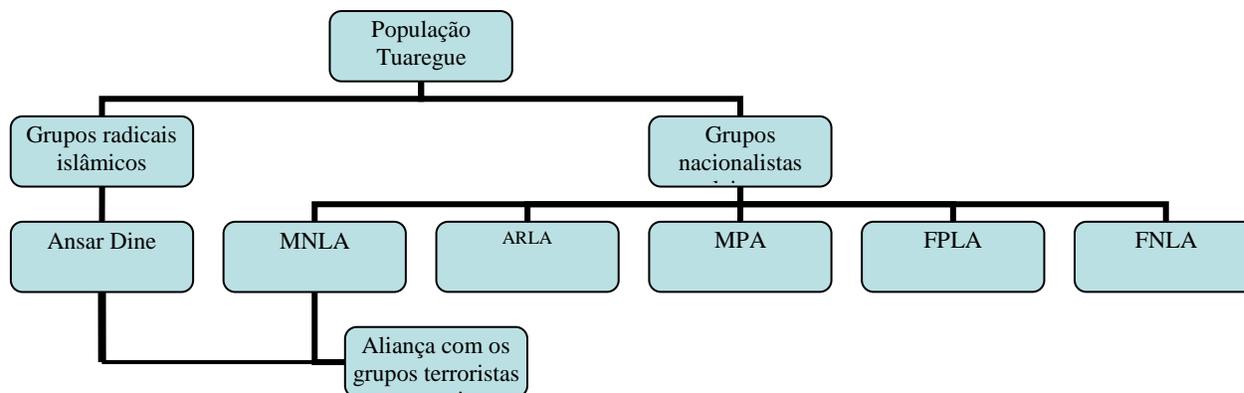


Fonte: FNSP (2012)

O exército malinês, cada vez mais insatisfeito com a administração do conflito, depõe Touré e coloca Amadou Sanogo – líder da rebelião – no controle do país em março de 2012. Ao invés de estancar a revolta tuaregue, o golpe enfraqueceu ainda mais a capacidade de contê-la, resultando na declaração da independência do Azawad em abril do mesmo ano (BOUTELLIS, 2015).

A situação fica ainda mais complexa quando o MNLA, que tinha poucos recursos para manter a estrutura administrativa de governo, teve de se aliar a grupos islamistas radicais para preservar o controle do território. Dessa forma, grupos como Ansar Dine, AQIM e Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) ganham protagonismo (PARENTI, 2018). No entanto, como o MNLA não possui orientação religiosa, apenas étnica, aprofundaram-se as contradições entre os grupos. Dessa forma, o MNLA é excluído da aliança e expulso de cidades estratégicas como Timbuktu, Gao e Kidal, passadas ao controle de AQIM e MUJAO (BOUTELLIS, 2015). Para maior clareza dos grupos armados do conflito, consultar o quadro abaixo.

Quadro 2 – Grupos armados em torno do conflito do Mali (2012-2015)



Elaboração própria, com base em González (2018) e Parenti (2018)

Diante da fragilidade da situação, os países africanos da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), em conjunto com as Forças Armadas do Mali e da União Africana (UA), pediram autorização do CSNU para o desdobramento de uma operação de imposição de paz no Mali em junho de 2012. Em dezembro daquele ano, estabeleceu-se a Internacional Africana de Apoio ao Mali (AFISMA). A expansão dos grupos islamistas em direção à capital Bamako, levou o governo interino malinês, sob comando de Dioncounda Traoré, a pedir a intervenção militar francesa, que teve início em janeiro de 2013. O CSNU estabelece a MINUSMA em abril do mesmo ano (BOUTELLIS, 2015).

3.3.2 Resolução de conflito da ONU: MINUSMA

A operação assume as tropas da AFISMA em julho de 2013, incorporando aproximadamente 6 000 soldados. “O seu mandato previa o apoio político, a estabilização dos principais centros populacionais, principalmente na região norte e a implementação de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes”. O mandato autorizava a utilização de todos os meios necessários para a proteção da população.

Em seguida ao deslocamento das tropas da ONU, há um relativo avanço em relação à estabilidade, pois MNLA e o Alto Conselho do Azawad estavam dispostos a dialogar com o governo de transição. No entanto, os grupos armados extremistas no território aumentaram,

passando a contar também com o Movimento Islâmico do Azawad (MIA), Conselho Superior da Unidade do Azawad (HCUA) e o Movimento Árabe do Azawad (MAA).

Em reação, foram realizadas operações contra grupos armados extremistas ao sul de Timbuktu, na região de Gao e na fronteira com a Mauritânia. Apesar de não haver grandes confrontos, foram encontradas grandes quantidades de armas, munições e explosivos. O governo de transição continuou fortalecendo sua presença, principalmente em Gao e Timbukto, e enfraquecendo os grupos extremistas. É acertado um cessar-fogo entre o governo, o MNLA e o HCUA, mas as tensões retornaram em setembro. Enquanto havia diminuído das atividades dos grupos islâmicos fundamentalistas, a de grupos armados separatistas aumentaram. Principalmente nas regiões de Gao, Timbuktu e Kidal. A MUJAO anuncia que a AQIM havia formado um novo grupo, o Al Mourabiton (22 de agosto de 2013).

No final do ano de 2013 a situação securitária do país se deteriora. Grupos extremistas recuperaram a capacidade de operar e realizam diversos ataques, tanto com dispositivos explosivos improvisados em Tessalt, Ménaka e nas regiões de Gao, Kidal e Anefis, como ataques contra instalações da MINUSMA, deixando capacetes azuis mortos.

Em março de 2014, dissidentes do MNLA foram a Coalizão Popular do Azawad (CPA). Uso de foguetes e explosivos improvisados contra a MINUSMA e a Operação Serval. A MINUSMA aumenta a patrulha para proteção de civis. Em abril do mesmo ano, o Primeiro-Ministro se retira do cargo e no mês seguinte se seguem sérios combates entre o MNLA e as forças armadas do Mali em Kidal. Como muitos civis estavam sendo vítimas nos confrontos, mesmo que acidentalmente, o CSNU decide, em 25 de junho de 2014, estender para mais um ano o mandato da MINUSMA.

Em agosto de 2014, grupos extremistas aproveitam da gradual retirada das tropas francesas para reorganização e transição das tropas da operação Serval para a Operação Barkhane e aumentam suas atividades na região norte. No início do ano seguinte, há um ataque da Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) contra uma base da MINUSMA em Tabankort. Além do aumento das atividades dos grupos extremistas, inclusive ataques contra civis, capacetes azuis e tropas francesas.

Após várias rodadas de negociação, o governo do Mali consegue assinar o Acordo de Paz e Reconciliação do Mali com os grupos da Coordenação e da Plataforma, que eram compostos conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 – Coalização de grupos extremistas do Mali meados 2014

Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA)	Plataform (Plataforma)
MNLA	Coordenação de Movimentos e Frentes Patrocinados de Resistência (CMFPR)
HCUA	Coalition du peuple pour l'Azawad
MAA	Outra facção do MAA

Fonte: elaboração própria, com base em Boutellis (2015).

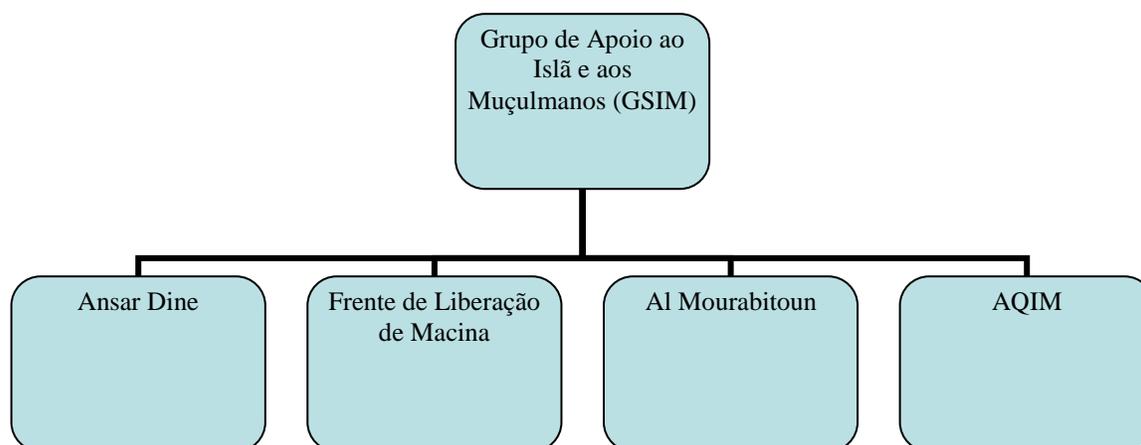
No entanto, uma vez que ambos os grupos buscavam tirar o maior proveito do acordo em detrimento do outro, acirrou-se a disputa entre os grupos e, por consequência, o aumento da violência e dos ataques. Os civis continuaram sofrendo com as repres[arias, principalmente por explosivos, minas e foguetes. Passam a ocorrer ataques inclusive em locais antes considerados seguros. Ao final de 2015, há uma relativa melhora e maior entendimento entre as coalizões. A ONU aumenta as patrulhas de longo alcance para monitorar violação de direitos humanos.

Em março de 2016, o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) investiga se o mandato da MINUSMA está de acordo com as dificuldades encontradas no terreno. A conclusão é que, embora o cessar-fogo de agosto de 2015 não tenha sido violado, o CSNU deveria prorrogar o mandato para mais um ano. Assim, o CSNU estendeu o mandato até 30 de junho de 2017 e aumentou o número de militares atuando no país.

No final daquele ano ocorreram ataques tanto à MINUSMA quanto à Operação Barkhane. Os grupos que não haviam assinado o Acordo intensificaram os seus ataques.¹² Em março uma nova reconfiguração dos grupos em combate:

Quadro 4 – Reconfiguração grupos armados a partir de março de 2017

¹² Em 18 de janeiro de 2017 ocorre um atentado terrorista em Gao que deixa 54 mortos e mais de 100 feridos a partir da explosão de um veículo no momento em que as tropas federais, da CMPA e da Plataforma se preparavam para a patrulha conjunta. Depois do acontecimento, o Al Mourabiyoun assumiu a responsabilidade.



Fonte: elaboração própria, com base em Boutellis (2015).

Em junho, pela quarta vez o CSNU estende o mandato e reivindica uma postura mais robusta e pro-ativa. Entre junho de 2016 e junho de 2017 os grupos islâmicos extremistas realizaram 105 ataques armados, 76 contra a MINUSMA e 20 contra as tropas francesas. Em meados de julho, a situação em Kidal piorou, com confrontos entre a CMA e a Plataforma, que disputavam o controle do local. Enquanto isso, ataques assimétricos continuavam nas regiões de Gao, Kidal e Timbuktu, principalmente pelo GSIM. Para enfrentar a ameaça, o governo do Mali começou a desenvolver um plano de ação nacional para prevenir e combater o extremismo. A região de Mopti, por exemplo, se tornou grande ponto de instabilidade, uma vez que os grupos armados extremistas assumem o controle de áreas cada vez maiores. Este ano, os ataques contra a MINUSMA e o governo do Mali se intensificaram, tendo o GSIM aumentado sua capacidade operacional e expandido sua área para as regiões de Mopti e Ségou.

Segundo Ucko e Berdal (2015), a retirada das bem-sucedidas tropas francesas do Mali significou que os 9 000 capacetes azuis que a substituíram se tornaram alvos de ataques. Ausência de segurança no norte, despreparo das Forças Armadas do Mali. Em 2014, 18 meses após o início da missão, 31 capacetes azuis já haviam sido mortos e o Ministro das Relações Exteriores do Mali reivindica nova intervenção de força para restaurar a ordem. Na opinião dos autores, a gravidade da situação excedeu os esforços internacionais de construção de capacidade e reconciliação política que se seguiu.

3.4 A MINUSCA (2014-PRESENTE)

A UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) foi autorizada em 24 de Abril de 2014 pelo CSNU para começar a operar na República Centro-Africana. O mandato original da MINUSCA não identificava especificadamente. O mandato incluía diversas tarefas comuns às operações de manutenção de paz, como a proteção de civis, apoio ao processo de transição política, facilitação da assistência humanitária, promoção de direitos humanos e suporte da lei e ordem (UNSC, 2014)

3.4.1 As partes conflito na República Centro-Africana (RCA)

A RCA possui um histórico de instabilidade política, marcado por diversos golpes de Estado, e severas deficiências sócio-econômicas, configurando-se como um dos países menos desenvolvidos do mundo (VISENTINI, 2012). Apesar de haver extensa riqueza natural, sobretudo ao que se refere a jazidas de ouro e diamantes, ela ainda é mal explorada, ou, como colocado por Kuele e Abdenur (2017), explorada por poucos.

Após a independência, o setor de mineração, antes sob o controle dos colonizadores franceses e demais empreendedores estrangeiros, foi operacionalizado por uma pequena parcela da população que enriquecia com a exploração dos recursos naturais. Essa elite pós-colonial era formada predominantemente por cristãos¹³ localizados no centro-oeste do país. Os residentes do nordeste, para essa elite, eram atrelados aos interesses estrangeiros principalmente por seus laços étnico-sociais com chadianos e sudaneses. Dessa forma, as pessoas daquela região eram alijadas da administração nacional e privadas do controle de recursos naturais, o que incentivava um sentimento de alheamento que depois seria operacionalizado como revolta (ABDENUR; KUELE, 2017).

Na metade de 2012, conforme colocado por Carayannis e Fowlis (2017), o cenário político e securitário, eventualmente instável, começou a colapsar. No mesmo ano, a Convenção dos Patriotas para a Justiça e Paz (CPJP) e a Convenção Patriótica para Salvar o País (CPSK) - ambos grupos armados ilegais descontentes com o não-cumprimento dos acordos de paz firmados com o então Presidente François Bozizé de novembro de 2008 –se uniram.

¹³ O cristianismo é uma das maiores religiões da RCA. Segundo Visentini (2012), a população se divide majoritariamente em quatro grupos religiosos: animistas (35%), católicos (25%), protestantes (25%) e islâmicos (15%)

Argumentando que eram excluídos da administração de Bozizé, em específico, das Forças Armadas Centro-Africanas (FACA), os dois grupos, em conjunto com milícias locais, combatentes estrangeiros e mercenários, formaram a coalizão denominada de Seleka (aliança, em sango). Ela é formada por grupos armados, principalmente muçulmanos¹⁴, não só de centro-africanos, mas também de chadianos e sudaneses, que pretendiam assumir o poder. O grupo acusava o então presidente François Bozizé de não cumprir com os acordos de paz firmados em 2007 e 2008. Segundo Visentini (2012), Bozizé comandava um governo frágil, o que era demonstrado não só pelo adiamento sistemático das eleições – que, no fim, aconteceram em 2011 – bem como pelas fortes acusações de fraude pela oposição.

Em março do outro ano, a Seleka conseguiu conquistar a capital, Bangui, depor o presidente e assumir o controle do país. O golpe de Estado colocou no poder Michel Djotodia, o primeiro presidente muçulmano da RCA. Conforme Muggah (2018, *online*, tradução nossa), “apesar da fase inicial ter sido curta, ela foi brutalmente violenta: entre 2012 e 2014, mais de 5000 pessoas foram mortas e outras 1.1 milhões – um quinto da população do país, foi deslocada”. Como o presidente não conseguia manter o controle dos grupos armados no país, sistematicamente investia militarmente contra a população centro-africana (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017).

Apesar de Djotodia dissolver a Seleka em setembro de 2013, o país entrou numa escalada de violência. Em resposta à brutalidade das forças Seleka, grupos de guerreiros cristãos se organizaram na “anti-balaka” (invencíveis, em sango), introduzindo a religiosidade como elemento do conflito. No mesmo mês, as forças anti-balaka começaram a cometer inúmeros ataques contra civis muçulmanos, o que gerou migração em massa para as áreas controladas pelos Seleka ao norte do país e contra-ataques de ex-membros da Seleka. A RCA entrava em um estado de violência caótica e crise humanitária.

Nesse contexto, o CSNU desdobrou a MINUSCA em abril de 2014, incorporando as tropas francesas e da União Africana que haviam sido desdobradas anteriormente.

3.4.2 Resoluções de conflito: a atuação da MINUSCA

¹⁴ Havia predominância muçulmana, mas o elemento religioso não era o elemento de união, também haviam integrantes cristãos, como afirma Carayannis e Fowlis (2017).

A operação de paz em curso envolve o desdobramento de quase 15 mil pessoas, entre militares, policiais e civis. A MINUSCA tem um mandato robusto para proteção de civis e desmantelar grupos armados, mas o uso da força é utilizado com cautela para evitar o escalonamento do conflito. Os capacetes azuis têm sido alvo, com 63 baixas, o que confere à MINUSCA o *status* de uma das operações de paz mais perigosas da atualidade (MUGGAH, 2018). De acordo com Baddorf (2017), a RCA é o local mais perigoso para trabalhadores humanitários, com um total de 365 incidentes em 2016 – mais que na Síria, Afeganistão, Iraque e Somália.

Segundo o *Institute for Security Studies* (ISS), 70% do país estava sob o “controle” de grupos armados em 2017 e recebem armamento de Estados-vizinhos, como o Sudão e o Chade (BADDORF, 2017). Os 14 grupos armados identificados frequentemente participavam dos comitês consultivos de desarmamento, desmobilização e reintegração promovidos pelo governo. No entanto, recusavam-se a se desarmar, uma vez que havia a desconfiança generalizada que pudessem ser atacados pelos membros de grupos rivais. Além disso, existe um sentimento de vingança muito forte, não só entre os grupos armados rivais, mas também pelas comunidades afiliadas aos grupos ex-Seleka e anti-balaka (ISS, 2017).

Atualmente, a ONU planeja colocar em prática o seu plano de desarmar, desmobilizar e reintegrar 4 2000 combatentes. A organização planeja começar com as milícias anti-balaka na parte oeste do país e gradualmente se estender para os grupos anti-Seleka no norte e no leste.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As operações de estabilização de paz da ONU são ainda um campo incipiente do estudo de operações de paz. A falta de consenso acadêmico a respeito da sua definição e a ausência de vontade política da ONU em dissolver as ambiguidades ainda são obstáculos para o estudo. Segundo Coning (2016), a manutenção da ambiguidade, mesmo que seja pragmática e vantajosamente utilizada pelos diplomatas em suas negociações para elaboração – e posterior aprovação – de mandatos de operações de paz, torna-se um obstáculo possivelmente perigoso. A falta de clareza conceitual pode significar falta de clareza doutrinária por parte dos capacetes azuis. Ao longo do trabalho, se pôde perceber – como no caso da UNPROFOR – que podem existir falhas de comunicação entre o comando e o controle da operação, fazendo com que os responsáveis pelo comando obtenham maior autonomia. Isso, somado à falta de clareza doutrinária pode resultar em comportamentos erráticos dos capacetes azuis no cenário de conflito, o que, por sua vez, possivelmente podem comprometer os princípios e valores da em que se fundamentam a organização. Dessa forma, a falta de clareza conceitual pode se tornar não só um obstáculo meramente acadêmico, mas também – e sobretudo - operacional. Para tornar o conceito mais claro, cabe exemplificar as semelhanças e diferenças dessas operações com as outras categorias de operações e paz da ONU.

Primeiramente, existe diferença entre as operações de estabilização e manutenção de paz da ONU e se utilizou da definição de Gorur (2016) para ilustrá-la. Segundo o autor, as operações são definidas pelo suporte na transferência do controle territorial de grupos rebeldes para autoridades legítimas. Essa divisão entre partes em conflito legítimas e não legítimas não faz sentido para as operações de manutenção de paz tradicionais – ocorridas durante a Guerra Fria – pois, como se verificou neste trabalho, elas operavam em conflitos interestatais e com mandatos relativamente simples. No entanto, contrariamente ao padrão da época, percebeu-se na República Democrática do Congo (RDC) na década de 1960 que a ONU autorizou o uso robusto da força, o que a aproxima da definição das operações de estabilização de paz da ONU. Tanto a operação ocorrida na RDC, a ONUC, quanto as operações que aconteceram no período pós-Guerra Fria – marcadamente a UNPROFOR e a UNOSOM II – tiveram um caráter robusto, sendo a última a primeira operação explicitamente autorizada a utilizar o capítulo XVII da Carta da ONU.

Embora essas operações possuam características mais próximas às operações e estabilização – autorizadas a operar em conflitos intraestatais e aumento do uso da força -, ainda

assim elas se diferem das últimas. Por mais que na Somália e na Bósnia na década de 1990 houvesse um cenário complexo e de escalada de violência, percebeu-se que as partes em conflito eram identificadas e consideradas como legítimas. Por mais que as tropas da ONU tenham sofrido ataques e tenham tido que entrar em conflito armado com os combatentes locais, ainda assim, a possibilidade de negociações não era completamente descartada. Isso fica especialmente evidente na análise do uso da força durante a operação da Somália, em que os capacetes azuis entravam em negociação poucos dias após terem sido alvos de ataques. No entanto, no Mali, na RDC e na RCA, como ficou evidenciado principalmente pelos mandatos das operações MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA, os capacetes azuis tinham alvos claros e não tinham o interesse de levá-los para a mesa de negociação – salvo os grupos étnicos tuaregues que reivindicavam independência e eram reconhecidos como partes legítimas.

A decisão do combate ofensivo sem possibilidade de negociação é feita pelo CSNU principalmente devido ao contexto descrito de presença de atividades de grupos terroristas e grupos rebeldes extremistas nesses países. No entanto, cabe considerar que ela também se trata de decisão política, uma vez que as tropas operam em cenários muito semelhantes aos das operações *UN-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), *UN Mission in Liberia* (UNMIL) e *UN Mission in South Sudan* (UNMISS), em Darfur, Libéria e Sudão do Sul, respectivamente. O que as enquadraria como operações de estabilização; porém, estas últimas não possuem em seu mandato o uso da força contra agressores identificados, como o autorizado nos mandatos da MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA.

Dado o caráter das novas operações e, tendo em vista os princípios que as mantêm – mesmo que flexibilizados pelo Relatório Brahimi e pela Doutrina Capstone - pode-se concluir que as operações de estabilização de paz da ONU contribuem para alargar o intervalo entre doutrina e prática, caso os princípios das operações de paz sejam considerados como parte da doutrina. Desde o surgimento das operações de paz da ONU – que começaram denominadas somente como manutenção de paz e depois assumiram novas taxonomias – houve um aumento no nível de robustez e uso da força que chegaram ao seu ápice com as operações de estabilização de paz da ONU. Por sua vez, a robustez utilizada nas operações tiveram impactos sobre a imparcialidade e a neutralidade, que também fazem parte do fundamento originário das operações de paz da ONU.

Em paralelo a esse aumento de robustez no campo de batalha, verificou-se uma tentativa constante de responder dentro da ONU aos novos desafios no campo de batalha, principalmente através dos já citados Relatório Brahimi (2000) e a Doutrina Capstone (2008). A respeito desses documentos, pode-se concluir que, diferentemente do pressuposto inicial de que ambos os documentos conferiam relativa legitimidade ao uso da força pelos capacetes azuis, verifica-se, em realidade, a validação da hipótese apenas parcialmente. Com base nos casos da MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA, percebe-se que não só houve engajamento das tropas em locais de conflitos em andamento – contrariando as recomendações do Relatório Brahimi - como também engajamento em conflitos especialmente violentos. O que apenas reforça a nossa conclusão de que as operações de estabilização contribuem para o distanciamento entre a doutrina e a prática..

Embora no Relatório Brahimi se admita que o consentimento das partes em conflito possa ser operacionalizado por elas - deixando a organização em relativa desvantagem -, tanto em Brahimi quanto na Doutrina Capstone há a reafirmação da importância desse princípio pela ONU. Caso fosse abandonado, argumenta-se, a ONU correria o grande risco de se tornar parte do conflito, perdendo totalmente a sua imparcialidade. O caráter robusto da MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA pode ser conferido no quadro comparativo abaixo.

Quadro 1- Comparativo MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA

	MONUSCO	MINUSMA	MINUSCA
Principais características do mandato	- proteção de civis - reaparelhamento estatal - autorização para desarmar e neutralizar agressores com a FIB	- Defesa da população civil - Utilização de “todos os meios necessários” para a defesa da população e do mandato	- proteção de civis - identificação de ameaças e ataques contra civis - implementação de planos de prevenção e resposta e fortalecer a cooperação civil-militar
Quantidade de pessoal uniformizado	18 316	15 209	12 870
Orçamento aprovado (em dólares)	1 141 848 100	1 048 000 000	882 800 000
Total número de mortes	154	173	75
Agressores/ partes do conflito	M23, FDLR, Mai Mai, ADF, FNL.	CMA, Plataforma, AQIM, Ansar-dine, MUJAO.	Seleka, anti-balaka

Elaboração própria, com base em DPKO (2018) e Gorur (2016)

Se o indicador do número de mortes nos permite inferir a violência do cenário de conflito, o orçamento aprovado e a quantidade de pessoa uniformizado presente na execução da missão nos permite inferir a robustez da resposta adotada pela ONU. Além disso, chama especial atenção o número de partes do conflito – o que comprova sua complexidade.

Por fim, a respeito do debate inicial de Relações Internacionais, percebeu-se que não existe consenso em relação ao grau de importância da ONU no sistema internacional – dividindo realistas e institucionalistas liberais. No entanto, caso considerarmos que as instituições internacionais geram ganhos recíprocos para os Estados, também devemos considerar que eles não só resistem a cooperar por vezes a cooperar com a ONU – como o governo da RDC durante a execução da ONUC. Também, deve-se notar que, em conformidade com Mearshmeier (1995), a ONU muitas vezes é operacionalizada para o favorecimento de Estados mais poderosos – notadamente membros do CSNU. Aproveitando-se da ambiguidade dos termos de operações de paz, diplomatas dos países membros do CSNU evitam posições contrárias e ganham liberdade para autorizarem operações de paz conforme for mais conveniente aos seus países.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; HAMANN, Eduarda. **O Futuro do Brasil nas Operações de Manutenção da Paz da ONU**. Le Monde Diplomatique, 2017. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/o-futuro-do-brasil-nas-operacoes-de-manutencao-da-paz-da-onu/>>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- ABDENUR, Adriana; KUELE, Giovanna. **República Centro Africana: raízes históricas e causas imediatas do conflito**. Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wpcontent/uploads/2017/12/CONSOLIDADO_ICP-2017-Policy-Brief-RCA-PT-Dez21.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018
- ADISA, J; AMINU, S. L. **Theories and Doctrines of Peacekeeping**, em VOGT, A. M; AMINU, S.L. Peacekeeping as a Security Strategy in Africa: Chad and Liberia as Case Studies. Nigeria: Fourth Dimension Publishing, 1996.
- AMNESTY INTERNACIONAL, **Democratic Republic of Congo: Crisis in North Kivu**, 2008. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/52000/afr620142008en.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.
- BADDORF, Zack. **CAR Becomes Most Dangerous Spot for Aid Workers**. Voa News, 2017. Disponível em:<<https://www.voanews.com/a/car-becomes-most-dangerous-spot-for-aid-workers/3687731.html>>. Acesso em: 12 nov. 2018.
- BADMUS, Isaka. **The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations**. London: Macmillan Publishers Limited, 2015.
- BERDAL, Mats Berdal; UCKO, David H. The Use of Force in UN Peacekeeping Operations. London: **The RUSI Journal**, v.160, n. 1, p. 6-12, 2015.
- BIGATÃO, Juliana. **As operações de manutenção da paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais**. Encontro da Associação Brasileira dos Estudantes de Defesa (ABED), 2013. Disponível em:< [http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana% 20P% 20Bigatao%. pdf](http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Juliana%20P%20Bigatao%.pdf)>. Acesso em 13 nov. 2018.
- BLANCO, Ramon; GUERRA, Lucas. A construção da paz no cenário internacional: do peacekeeping tradicional às críticas do peacebuilding liberal. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p. 5-30, 2018.
- BOUTELLIS, A. Can the UN stabilize Mali? Towards a UN stabilization doctrine? **Stability: International Journal of Security & Development**. [S.l.], v. 4, n. 1, p. 1-16, 2015.
- BLANCO, Ramon. The Brazilian engagement with Peace Operations: a critical analysis. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 2, p. 1-20, dez. 2017. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0034-732920170002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew. Introduction. In BURCHILL, Scott et al (org). **Theories of International Relations**. New York: Palgrave, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> > : Acesso em: 11. Nov. 2018
 BURNS, E. L. M. **Between Arab and Israeli**. Toronto: Clarke, Irwin & Company Limited, 1962. Disponível em: <<https://archive.org/details/BetweenArabAndIsraeli/page/n1>> Acesso em: 05 nov. 2018.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CARAYANNIS, Tatiana; FOWLIS, Mignonne. Lessons from African Union–United Nations cooperation in peace operations in the Central African Republic. **African Security Review**, London, v. 26, n. 2, p. 220-236, 2017.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY –CIA. The World Factbook, 2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; KUELE, Giovanna Marques. **Inteligência em Operações de Paz da ONU (1945-2000)**. Carta Internacional, São Paulo, v. 10, n. 1, p.21-38, jun. 2015. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/178/131>>. Acesso em: 02 out. 2018.

CLOONEY, George; PRENDERGAST, John. **The Key to Making Peace in Africa**. Foreign Affairs, 2018. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-african-republic/2018-03-14/key-making-peace-africa> >. Acesso em: 12 nov. 2018.

DE CONING, C. What does ‘stabilisation’ mean in a UN Peacekeeping context? In.: NADIN, Peter (Org). **Use of force in UN Peacekeeping**. Abingdon: Routledge, 2018

DE CONING, C. Peacekeeping doctrine: Offensive and stabilization mandates. In.: PETER, Mateja (Org). **United Nations Peace Operations: Aligning Principles and Practice**. Oslo: NUPI, 2015. p.17-18. Disponível em: <<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/284197/3/NUPI+Report+2-15+Mateja+Peter+ed.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

EMERSON, John. **DR Congo: M23 Rebels Committing War Crimes**. Human Rights Watch News, 2012. Disponível em: < <https://www.hrw.org/news/2012/09/11/dr-congo-m23-rebels-committing-war-crimes> >. Acesso em: 16 nov. 2012.

FAGANELLO, Priscila L. F. **Operações de Manutenção da Paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: FUNAG, 2013.

FETT, Priscila. Tudo de novo no front: Monusco, uma nova era nas peacekeeping operations? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 10, n. 2, p. 168-192, 2013.

FILHO, José Maurício Vieira. Peacekeeping: surgimento, mudanças e desafios. Porto Alegre: **Século XXI**, v.4, n.1, jan/jun 2013.

FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford, UK: Oxford University Press. 2002. Disponível em: <<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI02Findlay.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2018.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. **O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FNSP, Sciences Po - Atelier de cartographie. Le Mali. **Questions internationales** n°58 "Sahel" - janv-fév 2012. Disponível em : <http://cartotheque.sciences-po.fr/media/Le_Mali_2012/1992/> . Acesso em: 10. Nov.2018

GARCIA, Eugênio Vargas. **Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1075-conselho%20seguranca-das-nacoes-unidas.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2018.

GONZÁLEZ, Yoslán Silverio. África Ocidental: crisis vs estabilidad política. Porto Alegre: Palmarinca/ CEBRAFRICA, 2018

GORUR, Aditi. **Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions**. Washington Dc: Stimson, 2016. Disponível em: <<https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Defining-Boundaries-UN-Stabilization-Missions.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

GOWAN, Richard. **The End of a Peacekeeping Era**. Global Peace Operations Review, 2018. Disponível em: < <https://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/the-end-of-a-peacekeeping-era/>> Acesso em: 10 nov. 2018.

HASEN, Lene; BUZAN, Barry. **The evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-39, 2009.

HATTO, Ronald. From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the United Nations in peace operations. **International Review of the Red Cross**, 495–515, 2004 Disponível em:< <https://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2013/irrc-891-892-hatto.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2018.

HENDERSON, Christian; WHITE, Nigel D.. **The Changing Face of Peacekeeping in the 21st Century**. Disponível em: <<https://elgar.blog/2013/05/29/the-changing-face-of-peacekeeping-in-the-21st-century-by-christian-henderson-and-nigel-d-white/>>. Acesso em: 29 maio 2013.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. **Organizações internacionais: história e práticas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2015.

HIGGINS, Rosalyn. **Themes and Theories: Selected Essays, Speeches and Writings in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2009. Disponível em: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198262350.001.0001/acprof-9780198262350-chapter-19> . Acesso em: 04 nov. 2018.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. **Certain expenses of the United Nations (article 17, paragraph 2 of the charter) - Advisory Opinion of 20 July 1962**. New York, 1962. Disponível em: < <https://www.icj-cij.org/files/case-related/49/049-19620720-ADV-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES – ISS. **Challenges ahead for the AU roadmap on the CAR**. Peace and security report, 2017. Disponível em: < https://issafrica.org/pscreport/on-the-agenda/challenges-ahead-for-the-au-roadmap-on-the-car?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=PSC+Report&utm_medium=email> . Acesso em: 11 nov. 2018.

JERVIS, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam F.(Eds). **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003.

KALDOR, Mary. In Defence of New Wars. **Stability: International Journal of Security & Development**, London, v. 2, n. 1, p. 1–16, 2013.

KARLSRUD, John. **The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali**. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.976016>>. Acesso em: 22 jan. 2015.

KEITA, Kalifa. Conflict and conflict resolution in the Sahel: The Tuareg insurgency in Mali. **Small Wars & Insurgencies**, v. 9, n. 3, p. 102-128, dez. 1998.

KENKEL, Michael. **Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”**. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 122-143, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/07.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1974.

LEAL, Marina Fernanda Affonso; SANTIN, Rafael; MAGALHÃES, David Almstadter. A Evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo. Porto Alegre, **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.5, n.10, p.129-155, 2016.

MCGREAL, Chris. **Congo conflict causes 45,000 deaths a month: study**. The Guardia, 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2008/jan/22/congo.chrismcgreal>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

MCLEAN, Denis. Peace operations and common sense In: CRACKER, C.A; HAMPSON, F.O (Eds.). **Managing global chaos: sources of and responses to international conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 1996.

MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. Cambridge: **International Security**, [S.l.], v. 19, n. 3, p. 5-49, 1995.

MUGGAH, Robert. **The UN can't bring peace to the Central African Republic**. Foreign Policy, 2018. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2018/08/16/the-u-n-cant-bring-peace-to-the-central-african-republic/>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

NANGINI, C. et al. Visualizing Armed Groups: The Democratic Republic of the Congo's M23 in Focus. **Stability: International Journal of Security & Development**, London, v. 3, n. 1, p. 1-8, 2014. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Congo-M23.pdf>> Acesso em: 16 nov. 2018.

NYSTRÖM, Dag. **The UN Mission in Congo and the Basic Principles of Peacekeeping: Revolution or Evolution?**. Stockholm: Stockholm University, 2016. Disponível em: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:910901/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 16 de nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://www.cm-vfxira.pt/uploads/writer_file/document/14320/Carta_das_Na__es_Unidas.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

OLIVIER, Darren. **How M23 was rolled back**. African Defense Review, 2013. Disponível em: <<https://www.africandefence.net/analysis-how-m23-was-rolled-back/>> Acesso em: 10. Nov.2018

PARENTI, Maria Carolina Chiquinatto. Mali: a operação de paz da ONU e a situação de segurança no país. **Observatório de Conflitos Internacionais**, São Paulo, v. 5, n.2, abril/ 2018

PARIS, Roland. **At War's End: building peace after civil conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PENHA, Eli Alves. A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da Segurança Regional no Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p.113-134 jan/jun 2012

PETER, Mateja. Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma. New York: Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, v. 21, no. 3, pp. 351-370, July-September 2015

PETTERSSON, Therese; ECK, Kristine. Organized violence 1989-2017. **Journal of Peace Research**, v. 55, n. 4, p. 535-547, 2018.

PUREZA, José Manuel et. al. Las nuevas operaciones de paz de las Naciones Unidas. Los casos de Angola, Timor Oriental y Mozambique. In: HIRST, Monica (Org.). **Crisis del Estado e Intervención Internacional: una mirada desde el Sur**. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

RICHMOND, Oliver. **A genealogy of peace and conflict theory**. In: RICHMOND, Oliver (Ed.). Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010, p. 14–38.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

RUGGERI, Andrea; SALVATORE, Jéssica di. Effectiveness of Peacekeeping Operations. Oxford: **Oxford University Press**, 2018. Disponível em: <<http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-586>> Acesso em: 13.Nov.2018

STEWART, Lieutenant-Colonel Bob. **Broken Lives : Personal View of the Bosnian Conflict**. Harper Collins Publishers, 1993

THAKUR, R; SCHNABLE, A. **United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement**. United Nations University Press. Tokyo, 2001. Disponível em: <<https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2411/pdf9280810677.pdf>> Acesso em: 11 out. 2018

THAROOR, Shashi. Should UN peacekeeping go “back to basics”? London: **Survival**, vol. 37, no. 4. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396339508442815>>. Acesso em: 11 nov. 2018.

TULL, Denis. The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. **International Peacekeeping**, 25:2, 167-190, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2017.1360139?src=recsys>>. Acesso em: 11.nov.2018

TUMWEBAZE, Peterson. **Kabila armed us, says FDLR leader**. The New Times, 2007. Disponível em: <<https://www.newtimes.co.rw/section/read/1244>>. Acesso em: 16 nov. 2018

UNITED NATIONS –UN. Department of Peacekeeping Operations. **Where we operate**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>>. Acesso em: 10 nov. 2018

_____. **MONUSCO Background**, 2018. Disponível em: <
<https://monusco.unmissions.org/en/background>>. Acesso em: 12.out.2018

_____. **Republic of the Congo – ONUC. Facts and Figures**. 2001. Disponível em:
 <<https://peacekeeping.un.org/mission/past/onucF.html>>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **UN document A/47/277** .An Agenda for Peace. New York, 1992. Disponível em: <
<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>> Acesso em: 05 nov. 2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Document A/RES/377**, Uniting for
 peace. New York, 1950. Disponível em:
 <[http://www.un.org/en/sc/reperoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/reperoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf) > Acesso em: 2 out. 2018.

_____. **UN document A/3375**. Aide-memoire on the basis for the presence and functioning of
 UNEF in Egypt. New York, 1956. Disponível em:
 <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/3375> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **Document A/3943-** Summary study of the experience derived from the establishment
 and operation of the force, report of the Secretary-General. New York, 1958. Disponível em:
 <<https://rinj.org/documents/un/N5902484.pdf>> Acesso em: 11 out. 2018.

_____. **UN document A/47/1** – Report of the Secretary-General on the Work of the
 Organization. New York, 1992. Disponível em:< <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/933/14/PDF/N9393314.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10
 nov. 2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL –
 UNGA; UNSC. **UN document A/55/305 –S/2000/809**. Report of the panel on United Nations
 peacekeeping operations (Brahimi Report). New York, 2000. Disponível em: <
<http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2018.

UNITED NATIONS PRESS – UNP. **Document Pko 185**. Meetings Coverage and Press
 Releases. New York, 2018. Disponível em:
 <<https://www.un.org/press/en/2008/pko185.doc.htm>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

UNITED NATIONS SECRETARY GENERAL – UNSG - **UN document A/3943** - Summary
 study of the experience derived from the establishment and operation of the force, report of the
 Secretary-General. New York, 1958. Disponível em:
 <<https://rinj.org/documents/un/N5902484.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **UN document A/3289**. Report of the Secretary-General on basic points for the presence
 and functioning in Egypt of the United Nations Emergency Force. New York, 1956. Disponível
 em: http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/297181/A_3289-EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 04 nov. 2018.

_____. **UN document S/4389** - First report of the Secretary-General on the implementation of Security Council Resolution S/4387 of 14 July 1960. New York, 1960. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/143\(1960\)](https://undocs.org/S/RES/143(1960))> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **Speech** - Remarks to Security Council High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations. New York, 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-03-28/collective-action-improve-un-peacekeeping-operations-remarks>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL – UNSC. **UN document S/PV.884** - Verbatim records (provisional), 884th meeting. New York, 1960b. Disponível em: <http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/82951/S_PV.884-EN.pdf?sequence=2&isAllowed=y> . Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/1925**. New York, 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))> . Acesso em: 14.Nov.2018.

_____. **UN document S/RES/2098**. New York, 2013. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1327381.pdf>> Acesso em: 10.Nov.2018

_____. **UN document S/2012/843**. Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council. New York, 2012. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/s_2012_843.pdf> Acesso em: 10.Nov.2018

_____. **UN document S/4387** - Resolution adopted by the Security Council at its 873rd meeting on 14 July 1960. New York, 1960c. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/143\(1960\)](https://undocs.org/S/RES/143(1960))> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/146 (1960)**. The Congo question. New York, 1960d. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/146\(1960\)](https://undocs.org/S/RES/146(1960))> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/161(1961)**. The Congo question. New York, 1961. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/161\(1961\)](https://undocs.org/S/RES/161(1961))> . Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/169 (1961)**. The Congo question. New York, 1961b. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/169\(1961\)](https://undocs.org/S/RES/169(1961))> Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/743** - Resolution 743. New York, 1992. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/743\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/743(1992))> Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **UN document S/2012/843** - Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council. New York,

2012. Disponível em: < https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/s_2012_843.pdf> Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/1925** - Resolution 1925 (2010). New York, 2010. Disponível em: < <https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/n1038013.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/195** - Resolution 1925 -Adopted by the Security Council at its 6324th meeting. New York, 2010. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010))> . Acesso em: 14 nov. 2018.

_____. **UN document S/RES/2149**. New York, 2014 Disponível em: < [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2149(2014))> Acesso em: 14. Nov. 2018

UNITED NATIONS – UN. Department of Peacekeeping; Department of Field Support. United Nations Peacekeeping: principles and guidelines. New York, 2008. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em 02 nov. 2018.

URQHART, B. **A Life in Peace and War**. London: Weidenfeld & Nicolson, 1987.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. FUNAG, Brasília. 2010. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1111_O_Conselho_Seg_Missoes_Paz_Brasil_Mec_Seg_Coletiva_Nacoes_Unidas_%2016_03_2015.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

VALDEVINO, Deisiane da C.V.S.A concepção de regimes na política internacional à luz das teorias de relações internacionais. Brasília: Universitas Relações Internacionais, v.14, n.1, p. 61-69, jan/jun 2016.

VISENTINI, Paulo F.; RIBEIRO, Luiz Dario; PEREIRA, Analúcia D. **História da África e dos africanos**. Petrópolis: Vozes, 2014.

SILVA, Igor Castellano. **Congo: a guerra mundial africana**. Porto Alegre: Editora XXI, 2012

VISENTINI, Paulo G. F. **Livro na Rua - Congo**. Brasília: FUNAG/Thesaurus, 2010. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/774-Livro-na-rua-Congo.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2018

VISENTINI, Paulo G. F. **Os Países Africanos: Diversidade de um Continente**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

VIZENTINI, Paulo G. F. **A Vida após a Morte: breve História mundial do presente pós-"fim da História"**. **Revista Tempo**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 35-57, 2005. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg16-3.pdf>.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading: Addison Wesley, 1979.

WEBER, Cynthia. **International Relations Theory: a critical introduction**. Taylor & Francis Group, New York, 2001.

WEISS, G. T. **Humanitarian Intervention: Ideas in Action**. Cambridge: Polity Press, 2017.