

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

**RAQUEL ZAFFARI LOSEKANN**

**DA MANUTENÇÃO À CONSTRUÇÃO DA PAZ:  
A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM ANGOLA E NO TIMOR-LESTE**

**PORTO ALEGRE**

**2024**

**RAQUEL ZAFFARI LOSEKANN**

**DA MANUTENÇÃO À CONSTRUÇÃO DA PAZ:  
A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM ANGOLA E NO TIMOR-LESTE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

PORTO ALEGRE

2024

#### CIP - Catalogação na Publicação

Losekann, Raquel Zaffari

Da manutenção à construção da paz: a atuação das Nações Unidas em Angola e no Timor-Leste / Raquel Zaffari Losekann. -- 2024.

130 f.

Orientador: Guilherme Ziebell de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Nações Unidas. 2. Operações de Paz. 3. Angola. 4. Timor-Leste. I. Oliveira, Guilherme Ziebell de, orient. II. Título.

**RAQUEL ZAFFARI LOSEKANN**

**DA MANUTENÇÃO À CONSTRUÇÃO DA PAZ:  
A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM ANGOLA E NO TIMOR-LESTE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: Porto Alegre, 22 de fevereiro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira – Orientador  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Profª. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Profª. Dra. Eduarda Passarelli Hamann  
Fundação Getúlio Vargas (FGV)

---

Dr. Nilton César Fernandes Cardoso  
Universidade de Cabo Verde (UNICV)

Ao Alexandre e à Denise, que me ensinaram a  
importância da construção de um mundo solidário  
e guiado pela paz.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, por toda qualificação e apoio ao longo do mestrado, essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa. À Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudos que me foi concedida. De maneira especial, agradeço ao meu orientador, o Professor Guilherme Ziebell de Oliveira, pelo cuidado e atenção incansáveis ao meu trabalho. Sua orientação foi fundamental para que eu amadurecesse enquanto pesquisadora e seguisse construindo aquilo que acredito.

Há algumas pessoas que estiveram ao meu lado durante esta trajetória e cujo apoio não posso deixar de agradecer. À Ellen Gomes Passos e à Thais Arararipe de Oliveira agradeço pelas discussões em aula e pela parceria. À Roberta Schulte e à Maria Eduarda Aurélio Rollo sou grata por permanecerem ao meu lado nos momentos mais desafiadores, pelas conversas e pelo incentivo incansável. À Manuella Peruffo, à Brida Padilha e à Laura Tatim agradeço pelos doces e alegres momentos de lazer ao longo desta trajetória. Em especial, ao Luis Haroldo Pereira dos Santos Júnior, pelo carinho, pelo cuidado, pelas sugestões e pelo interesse na minha pesquisa. Seu apoio foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, agradeço ao Alexandre e à Denise, minha família, pelo apoio incondicional. Ao meu pai, agradeço às inúmeras discussões sobre a Organização das Nações Unidas (ONU) e sobre o trabalho de Sérgio Vieira de Mello, que me instigaram a ter um olhar mais atento à temática. A minha mãe, agradeço pelo carinho e pelo afeto, essenciais nos momentos mais desafiadores. Vocês são verdadeiras inspirações de professores, pesquisadores e, especialmente, de seres humanos. A vocês, sou imensamente e eternamente grata.

*“Um ser humano tem o direito de viver com dignidade, igualdade e segurança. Não pode haver segurança sem uma paz verdadeira, e a paz precisa ser construída sobre a base firme dos direitos humanos.”*

Sérgio Vieira de Mello (2002)

## RESUMO

O presente trabalho discute as razões que levaram a resultados de sucesso e fracasso nas Operações de Paz das Nações Unidas em Angola, durante o conflito entre os anos de 1989 e 1997, e no Timor-Leste, entre os anos de 1999 e 2012, respectivamente. A questão que se pretende responder é a seguinte: “Por quê a intervenção das Nações Unidas, por meio das Operações de Paz no país, foi exitosa para a pacificação e construção do Estado do Timor-Leste (1999-2012), e a intervenção em Angola (1989-1997), por meio das Missões de Paz no território, foi fracassada, haja visto as expectativas sobre as Missões de Paz sob ponto de vista do Institucionalismo Neoliberal?”. Trabalha-se com a hipótese de que as Nações Unidas exerceram papel de influência na independência do país, garantindo estabilidade e pacificação ao formar um governo provisório. No caso de Angola, a Organização não conseguiu garantir as eleições, nem contribuir para o desarmamento da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA). No que tange à metodologia, construiu-se um modelo teórico-metodológico para se avaliar Operações de Paz, considerando a revisão bibliográfica, a partir da definição e aplicação de critérios para se estudar a temática. Além disso, o estudo contou com a revisão documental de Resoluções das Nações Unidas e de relatórios oficiais sobre as operações em questão. O trabalho está apoiado nas premissas do institucionalismo, tendo como base conceitual a Teoria da Interdependência Complexa. Como principais resultados, verificou-se que o fracasso da Organização das Nações Unidas (ONU) em Angola pode ser entendido, para além de outros fatores, a partir da estratégia empregada de *peacekeeping*, e não de *peacebuilding*. Por outro lado, o sucesso no Timor-Leste está relacionado ao êxito na Operação Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) e à estratégia de reconstrução do Estado pós-conflito.

**Palavras-chave:** Nações Unidas. Operações de Paz. Angola. Timor-Leste.

## ABSTRACT

This work discusses the reasons that led to successful and failed results in United Nations Peacekeeping Operations in Angola, during the conflict between 1989 and 1997, and in Timor-Leste, between 1999 and 2012, respectively. The question intended to be answered is the following: “Why was the intervention of the United Nations, through Peace Operations in the country, successful in the pacification and construction of the State of Timor-Leste (1999-2012), and the intervention in Angola (1989-1997), through the Peace Missions in the territory, was failed, considering the expectations about the Peace Missions from the point of view of Neoliberal Institutionalism?”. The hypothesis is that the United Nations played an influential role in the country's independence, guaranteeing stability and pacification by establishing a provisional government. In the case of Angola, the Organization was unable to guarantee the elections, nor contribute to the disarmament of the National Union for the Total Independence of Angola (UNITA). Regarding methodology, a theoretical-methodological model was constructed to evaluate Peace Operations, considering the literature review, based on the definition and application of criteria to study the topic. Furthermore, the study included a documentary review of United Nations Resolutions and official reports on the operations in question. The work is based on the premises of institutionalism, with the Complex Interdependence Theory as its conceptual basis. As main results, it was found that the failure of the United Nations (UN) in Angola can be understood, in addition to other factors, based on the strategy used for peacekeeping, and not peacebuilding. On the other hand, success in Timor-Leste is related to the success in the United Nations Transitional Administration Operation in Timor-Leste (UNTAET) and the post-conflict state reconstruction strategy.

**Keywords:** United Nations. Peace Operations. Angola. East-Timor.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADLITA	Associação Democrática de Integração do Timor-Leste à Austrália
APODETI	Associação Democrática Popular Timorense
ASDT	Associação Social Democrática Timorense
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
CNRT	Congresso Nacional para a Reconstrução de Timor-Leste
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
FALINTIL	Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste
FAO	Organização para Agricultura e Alimentação
FDTL	Forças de Defesa de Timor-Leste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
FRETILIN	Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente
GRAE	Governo de Resistência de Angola no Exílio
GURN	Governo Nacional de Reconciliação
INTERFET	Força Internacional para Timor-Leste
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MONUA	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PLUA	Partido da Luta Unida dos Africanos de Angola
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
R2P	Responsabilidade de Proteger
SWAPO	Organização do Povo do Sudoeste Africano
UA	União Africana

UCHA	União de Coordenação e Assistência Humanitária das Nações Unidas
UDT	União Democrática Timorense
UE	União Européia
UNAMET	Missão das Nações Unidas em Timor-Leste
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNAVEM	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFIL	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
UNMISSET	Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste
UNOTIL	Escritório das Nações Unidas em Timor-Leste
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UPA	União dos Povos de Angola
UNSC	Conselho de Segurança das Nações Unidas
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste
UNTAG	Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição na Namíbia
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E AS MISSÕES DE PAZ: FERRAMENTAS TEÓRICAS E ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>21</b>
2.1	A INTERDEPENDÊNCIA, O INSTITUCIONALISMO E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS .....	22
2.2	DA LIGA DAS NAÇÕES ÀS NAÇÕES UNIDAS .....	28
2.3	AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS SOB PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	31
<b>2.3.1</b>	<b>As Operações de Paz da ONU no contexto de interdependência complexa .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.2</b>	<b>A legitimidade de Operações de Paz da ONU e suas expectativas sob o ponto de vista institucionalista.....</b>	<b>41</b>
2.4	EXPECTATIVAS SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: COMPREENDENDO O SUCESSO E O FRACASSO .....	46
<b>3</b>	<b>A ATUAÇÃO DA ONU EM ANGOLA: CONFLITO E A (NÃO) MANUTENÇÃO DA PAZ.....</b>	<b>54</b>
3.1	A FORMAÇÃO DOS ESTADOS AFRICANOS E O SEU LEGADO PARA OS CONFLITOS ARMADOS.....	55
3.2	ANGOLA: DO PERÍODO COLONIAL À GUERRA DE INDEPENDÊNCIA .....	57
<b>3.2.1</b>	<b>Início do conflito, apoio externo e os Acordos de Alvor .....</b>	<b>61</b>
3.3	A ONU EM ANGOLA: DA UNAVEM I À MONUA.....	64
<b>3.3.1</b>	<b>Interesse do Conselho de Segurança – Comunidade Internacional .....</b>	<b>70</b>
<b>3.3.2</b>	<b>O cumprimento do mandato .....</b>	<b>71</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Engajamento das lideranças e apoio externo .....</b>	<b>74</b>
<b>3.3.4</b>	<b>Estabilidade do país .....</b>	<b>78</b>
<b>4</b>	<b>A ATUAÇÃO DA ONU NO TIMOR-LESTE: CONFLITO E CONSTRUÇÃO DA PAZ.....</b>	<b>82</b>
4.1	A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE TIMORENSE.....	83
4.2	O TIMOR-LESTE: DA CHEGADA DOS PORTUGUESES À OCUPAÇÃO INDONÉSIA.....	85

4.3	O CONFLITO NO TIMOR-LESTE: MOVIMENTOS POLÍTICOS E INVASÃO INDONÉSIA.....	89
4.3.1	O Timor-Leste nas dinâmicas da Guerra Fria.....	92
4.4	A ATUAÇÃO DA ONU NO TIMOR-LESTE: DA UNAMET À UNMIT.....	94
4.4.1	Interesse do Conselho de Segurança – Comunidade Internacional.....	102
4.4.2	O cumprimento dos mandatos.....	103
4.4.3	Engajamento das lideranças e apoio externo.....	104
4.4.4	Estabilidade do país.....	107
5	CONCLUSÃO.....	109
	REFERÊNCIAS.....	118

## 1 INTRODUÇÃO

Muito se discute sobre as Organizações Internacionais, a ONU e as Missões de Paz, principalmente no que diz respeito à suas funcionalidades e relevância no contexto mundial do pós-Guerra Fria. No mundo ocidental, as Organizações atuais, como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, são resultados de tentativas de criação dos Estados de espaço de cooperação em determinada temática de interesse comum. Para Armstrong, Lloyd e Redmond (2004), as Organizações Internacionais, a partir de suas atividades, contribuem para influenciar e modificar a Política Internacional. Estas Organizações, tal qual são conhecidas atualmente, referem-se às formas de institucionalização ocidental do século XIX, período em que diversas mudanças nos campos científico, tecnológico e econômico são impulsionadas a partir da Revolução Industrial e muitas nações ainda estavam sob domínio colonial dos países europeus (Armstrong; Lloyd; Redmond, 2004).

O século XX foi o período em que o número de Organizações, bem como suas atividades, cresceu e se intensificou (Armstrong; Lloyd; Redmond, 2004). Para além das questões econômicas e de comércio exterior, novas agendas passaram a ser objetos das Organizações Internacionais, como o respeito aos Direitos Humanos, as migrações, questões laborais e, após, questões ambientais. Como exemplos do aprofundamento destas temáticas, está o surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, a partir do relatório Brundtland e, na década de 1990, o conceito de Segurança Humana, pelo Human Development Report (1994).

Após as duas guerras mundiais, nos anos de 1939 e 1945, respectivamente, a comunidade internacional passou a voltar sua atenção à proteção da pessoa humana e, sobretudo, à manutenção da paz, para que outros conflitos fossem evitados. A partir disso, a ONU foi criada em 1945, estabelecendo uma série de atividades voltadas a estes objetivos. A ONU, assim, constitui uma herança da Liga das Nações, que foi a primeira grande tentativa do século XX, proposta pelo então presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson, de criar um espaço de cooperação e manutenção da paz entre Estados, considerando as consequências da Primeira Guerra Mundial. Dessa forma, tanto a Liga das Nações, quanto a ONU possuem a manutenção da paz e da segurança como principais princípios (Karns; Mingst; Stiles, 2015). Para Barkin (2006), a segurança deve ser pensada de maneira coletiva, o que implica no princípio de que, qualquer uso da força, deve ser autorizado por alguma instituição multilateral.

Nesse sentido, o estudo das Organizações Internacionais, bem como de suas atividades, como as Missões de Paz, começou a ser retratado em diversas teorias do campo, aprofundando-

se com a criação das Nações Unidas, em 1945 e, posteriormente, na década de 1990, com o fim da Guerra Fria. Destaca-se o contexto da Ordem Internacional que se reestruturava nesta década, em que são observados conflitos e ondas de violência dentro de territórios onde diversas partes apresentaram-se envolvidas, e a autoridade central encontrava-se desestabilizada. O que se observa neste período, portanto, são territórios inseguros, onde seus nacionais estão constantemente expostos à violência (estatal ou não) e à privação de direitos. Alguns conflitos civis e atrocidades cometidas na época ganharam destaque, como o Genocídio de Ruanda, de 1994, o conflito na Bósnia e no Kosovo, a situação de Serra Leoa, Moçambique, Angola e Timor-Leste (Kaldor, 2012).

É neste contexto, também, que são retomadas em grande número as Missões de Paz da ONU, operações relevantes para se compreender o papel das Nações Unidas neste novo cenário do pós-Guerra Fria. Sendo assim, o fim da Guerra Fria abre espaço para outras formas de intervenção em países em conflito, como é o caso das Operações de Paz (Adebajo; Landsberg, 2000), que nascem na década de 1960, a partir da intervenção das Nações Unidas no território que seria atualmente a República Democrática do Congo (Karns, Mingst, Stiles, 2015).

De maneira geral, as Operações de Paz da ONU possuem o papel de criar um ambiente seguro para a resolução de conflitos armados. Nesse sentido, estas atividades são operações militares da ONU, cujo principal objetivo é o envio de tropas militares e de funcionários civis para garantir a estabilização de países que passam por situações de conflitos armados em seus territórios. A ONU, a partir destas operações, cujos mandatos são concedidos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSC), possui o papel de monitorar o cessar-fogo entre as partes envolvidas, prestar assistência humanitária às pessoas do território e celebrar acordos de paz entre os atores opostos dos conflitos armados (Dayal; Howard, 2016).

As Operações de Paz das Nações Unidas são implementadas a partir do próprio sistema ONU, tendo como protagonistas nas decisões o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral e o Secretário Geral. Estes, por sua vez, são apoiados pelo Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO). As Nações Unidas reconhecem os desafios impostos pelas mudanças observadas nos conflitos armados, entendendo a relevância de se identificar as limitações da Organização (UN, 2008). A literatura traz, portanto, o debate acerca da efetividade das Organizações Internacionais na manutenção da paz e dos Direitos Humanos, a partir de suas atividades, sendo as Operações de Paz um reflexo e uma das principais atividades em nome das Nações Unidas (Dayal; Howard, 2016).

O conflito que contou com intervenções das Nações Unidas em Angola, durante a década de 1990, culminando na última missão da ONU no território, em 1997, é resultado de

um cenário de instabilidade no país durante o seu processo de independência, no ano de 1975. Com a queda do ex-presidente e ditador português Antônio de Oliveira Salazar, Portugal não mais conseguia administrar suas colônias (Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), devido à grande instabilidade do país e aos processos de independência que vinham se formando nos territórios colonizados. Neste período, três principais frentes armadas angolanas organizaram guerrilhas em diversas partes do território, a fim de expulsar o comando português da ex-colônia e independizar o país. Estes grupos chamavam-se MPLA, que controlava partes de Luanda e os campos de petróleo de Cabinda, a Frente Nacional pela Libertação de Angola, (FNLA) e a UNITA (Ekwe-Ekwe, 1990). Entretanto, estes movimentos não formavam uma unidade comum de ação contra o domínio português, o que gerava conflitos, principalmente entre a UNITA e o MPLA. Apesar de lutarem contra o domínio colonial desde a década de 1960, as diferenças ideológicas e estratégicas entre os grupos foram reforçadas pelo processo de colonização, que estratificou os diversos povos que existiam no território e reforçou diferenças e conflitos entre eles. Além disso, as dificuldades logísticas e de infraestrutura do país, bem como a falta de consenso entre os três grupos acerca do modelo de sociedade que desejavam construir após o processo de independência tornava o diálogo entre eles ainda mais complicado e as desavenças ainda mais presentes (Ekwe-Ekwe, 1990). A partir de então, os três grupos passaram a se enfrentar militarmente no território, ganhando destaque o MPLA e a UNITA, e ficando a FNLA em segundo plano. Em 1975, o MPLA declara a República Popular de Angola, apoiado pela então União Soviética e Cuba (que enviou tropas ao território). Por outro lado, a UNITA era apoiada pelos Estados Unidos e pela África do Sul, importante país da região que, junto com a Namíbia, possuíram papel importante na escalada do conflito e na instabilidade de Angola. O MPLA era representado por José Eduardo dos Santos, enquanto a UNITA por Jonas Savimbi. Estas disputas perduram até o ano de 1999, contando com a atuação da ONU no território, que não conseguiu garantir a estabilização das disputas entre as partes (AKSU, 2003).

Angola contou com quatro Operações das Nações Unidas, denominadas “Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola” (UNAVEM I, II e III), sendo a última em 1997, denominada de “Missão de Observação das Nações Unidas em Angola” (MONUA). Estas Missões tinham como objetivo verificar a vigência de acordos de paz, bem como auxiliar no monitoramento do cessar-fogo e do acordo entre UNITA e MPLA em criar um único exército nacional e celebrar eleições. As eleições de fato ocorreram em 1992, porém o resultado não foi respeitado e novas escaladas de ataques começaram (Adebajo; Landsberg, 2007).

O conflito no Timor-Leste também possui suas raízes ligadas à descolonização portuguesa e ao processo de independência do país, primeiramente de Portugal e, após, da Indonésia. São criados, nesse sentido, três principais grupos ideológicos que lutaram pelas suas reivindicações anticoloniais no país. Ao lado da Indonésia, estava a Associação Democrática Timorense (APODETI), que defendia um Timor-Leste anexado e integrado à Indonésia. Do lado oposto, reivindicando a independência do país, estavam a União Democrática Timorense (UDT) e a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), esta última de inclinações marxistas. Em 1975, FRETILIN e UDT formaram uma aliança para tratar de maneira conjunta e integrada a descolonização do país. Esta aliança, entretanto, foi descontinuada, devido às diferenças com relação aos projetos políticos de cada movimento (Cunha, 2001).

Este período viu nascer uma forte agitação destes grupos em torno de ideais distintos acerca do futuro do Timor-Leste, resultando na Guerra Civil que duraria até o ano de 1999 e contaria com o envolvimento das Nações Unidas em diversos momentos. Em 1975, a FRETILIN proclamou a República Democrática de Timor-Leste, alegando a ocorrência de agressões por parte da Indonésia e seus aliados ao território do país. Durante a década de 1980, esperava-se que o território fosse, de fato anexado à Indonésia. A FRETILIN, entretanto, continuou com a sua resistência armada, quando em 1991, o massacre ocorrido no Cemitério de Santa Cruz, em Díli, reacendeu a questão timorense e o cenário de instabilidade. Milícias apoiadas pelo governo indonésio abriram fogo contra civis desarmados, provocando assassinatos em massa. Diante da questão sobre a independência do Timor-Leste e considerando o cenário de conflito no país, as Nações Unidas realizaram cinco Operações no país: a Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET – 1999); a Força Interacional para o Timor-Leste (INTERFET – 1999); a UNTAET, 1999 – 2002; a Missão das Nações Unidas de Apoio no Timor-Leste (UNMISSET, 2002 – 2005) e, por fim, a Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMIT, 2006 – 2012).

O presente trabalho, assim, tem como objetivo analisar as Operações de Paz da ONU sob a perspectiva da relevância e da legitimidade das Organizações Internacionais, a partir da compreensão do(s) motivo(s) que levaram ao sucesso da Missão de Paz das Nações Unidas no Timor-Leste, e ao fracasso da(s) Missão(ões) de Paz em Angola. Sendo assim, o trabalho procura responder à seguinte questão: “Por quê a intervenção das Nações Unidas, por meio das Operações de Paz no país, foi exitosa para a pacificação e construção do Estado do Timor-Leste (1999-2012), e a intervenção em Angola (1989-1997), por meio das Missões de Paz no território, foi fracassada, haja visto as expectativas sobre as Missões de Paz sob ponto de vista

do Institucionalismo Neoliberal?”. O trabalho tem como pano de fundo a teoria do Institucionalismo Neoliberal, sob a perspectiva do papel mais ativo e relevante das Organizações Internacionais no pós Guerra-Fria e no contexto de interdependência (Keohane; Nye, 2011), e sua participação nas Relações Internacionais (RI). Quanto aos objetivos específicos, estes encontram-se elencados abaixo:

- a) compreender o papel das Nações Unidas enquanto Organização Internacional nas RI, sob a perspectiva do Institucionalismo nas RI;
- b) apresentar o conflito e a atuação da ONU em Angola;
- c) apresentar o conflito e a atuação da ONU no Timor-Leste.

Trabalha-se com a hipótese de que as Nações Unidas, sob o mandato da Operação de Paz UNTAET (1999-2000) exerceu papel de influência na independência do país, garantindo estabilidade e pacificação ao formar um governo provisório, para que as instituições recém-formadas do país conseguissem se estabelecer. Neste caso, a liderança e a organização do mandato em território possuíram papéis relevantes. No caso de Angola, o mandato da UNAVEM II não conseguiu garantir as eleições, nem contribuir para o desarmamento da UNITA, descontente com o governo eleito do MPLA. Fatores como o papel das instituições regionais, bem como os interesses do Conselho de Segurança ganham destaque, sob uma percepção negativa. Neste caso, o papel da ONU, através da Missão de Paz, torna-se irrelevante e até considerado não benéfico para a situação posta.

Como metodologia, trabalha-se com o método hipotético-dedutivo, a partir da análise e interpretação acerca da ocorrência dos fatos e de suas repercussões para a discussão, do ponto de vista da fenomenologia, isto é, da percepção acerca dos efeitos produzidos pelos fatos discutidos (O’Leary, 2013). Do ponto de vista dos procedimentos, o estudo se propôs a traçar dois estudos de caso, para explicar o principal fenômeno que se deseja analisar, considerando a relevância dos eventos para se testar a hipótese trazida, a partir dos parâmetros da teoria proposta. No que diz respeito às técnicas metodológicas, este trabalho contou com a revisão bibliográfica, bem como a análise documental.

Optou-se pela análise de dois estudos de caso, sendo estes o caso da Missão de Paz da ONU no Timor Leste, em 1999, e o caso da Missão da ONU em Angola, em 1997, casos diferentes, que podem vir a oferecer uma visão distinta acerca do papel das Nações Unidas na promoção e manutenção da paz. A partir da revisão de literatura, foram elencados e definidos os principais parâmetros para analisar, ainda que de maneira subjetiva, o sucesso ou o fracasso das Missões de Paz da ONU, de acordo com o que argumentam os principais autores da temática. Para além do desenho de um modelo teórico, o trabalho contou com a análise

documental das Resoluções do Conselho de Segurança dos mandatos de ambos os casos, documentos disponíveis na base de dados da Biblioteca Digital das Nações Unidas. Foram compilados aqueles fatores que, para este trabalho, são considerados relevantes para o estudo acerca das Operações de Paz. Além disso, realizou-se a revisão bibliográfica acerca da teoria utilizada como pano de fundo deste estudo, a fim de que se possa construir o contexto no qual são discutidas as Missões de Paz enquanto atividades das Organizações Internacionais.

Além disso, discute-se quais são as expectativas acerca da efetividade destas Missões, considerando a função da ONU nas RI que, para a teoria base deste trabalho, é relevante na promoção de cooperação entre os atores do Sistema Internacional, de Estados comprometidos com a paz e segurança, e de coordenação de ações em prol de temas e de bens “coletivos”, como a proteção do Meio Ambiente, o comércio e a proteção dos Direitos Humanos. Os casos analisados foram escolhidos a partir de três fatores principais, sendo estes a ocorrência e as semelhanças e diferenças dos conflitos nos territórios, a década em que os conflitos ocorreram (1990) e os laços históricos, culturais e linguísticos da colonização portuguesa de ambos os países, que acabou por criar o ambiente para os acontecimentos em questão.

O trabalho procura explorar a temática apresentada a partir da concepção do Institucionalismo Neoliberal, teoria que coloca em evidência e vê com otimismo o papel e as atividades das Organizações Internacionais. Esta corrente teórica é representada, sobretudo, pelos teóricos Robert Keohane e Joseph Nye. A raiz da concepção liberal das RI reside na ideia de que os liberais são otimistas com relação à natureza humana, embora entendam que os indivíduos possuem interesses particulares e podem se mostrar egoístas. Entretanto, de maneira geral, esta corrente teórica compreende que os interesses comuns se sobressaem aos interesses opostos, o que incentiva a cooperação para que todos os envolvidos possuam ganhos (Jackson; Sorensen, 2007). Dessa forma, se estudada esta corrente teórica, entende-se que a Manutenção da Paz e a promoção dos Direitos Humanos constituem temáticas de interesse comum no Sistema Internacional, considerando a vigência de diversos tratados, acordos e compromissos firmados no âmbito das Nações Unidas pelos Estados sobre estas temáticas.

O Institucionalismo Neoliberal tem como pano de fundo um mundo sob a ótica da interdependência, isto é, onde o foco das relações entre os Estados não se dá somente a partir da perspectiva de poder militar, considerando a existência de outras problemáticas e de outros interesses dos Estados, como as questões econômicas, o comércio, o desenvolvimento, questões ambientais, migrações e Direitos Humanos. Assim, as dependências e necessidades de cada Estado fariam com que eles utilizassem da cooperação, principalmente no comércio, para se relacionar. Dessa forma, Para Keohane e Nye (2011), o mundo pós Guerra-Fria não está mais

“preso” à lógica do dilema de segurança da época, contando com outros atores na formulação e nas ações da política internacional. É o caso das Organizações Internacionais que, para as teorias liberais, possuem papel crucial na condução de normas e de espaços de cooperação nas RI (Keohane; Nye, 2011).

Neste trabalho, adota-se a ideia de que as expectativas com relação às Missões de Paz são positivas, a partir do papel que as Organizações Internacionais ocupam na teoria utilizada, que as vê de maneira otimista e útil para a construção de um espaço de cooperação, desenvolvimento e manutenção da paz. Segundo Armstrong, Lloyd e Redmond (2004), a década de 1990 representou um período no qual altas expectativas foram colocadas nas Nações Unidas, considerando a operação de libertação do Kuwait do Iraque, o final da década de 1980, e o sucesso no processo de independência da Namíbia. Conforme os autores, houve um aumento expressivo do número de missões de paz e observava-se que muitos Estados, principalmente do mundo em desenvolvimento, recorriam à Organização para que ela os auxiliasse com as questões relacionadas aos conflitos.

Apesar deste contexto, os autores reconhecem, também, casos que contribuíram para um “desacreditar” da ONU, considerando, principalmente, o genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994 (Armstrong; Lloyd; Redmond, 2004). As Organizações são formuladoras e legitimadoras de normas e espaços para a cooperação e diálogo. A partir deste ponto de vista, espera-se que as ações desenvolvidas pela ONU, como as Missões de Paz, demonstrem algum resultado positivo, considerando a própria natureza de fundação das Nações Unidas, os recursos investidos para o funcionamento da Organização e a influência de Estados com grande potencial de “guiar” e definir os processos internacionais (Barkin, 2006). Neste estudo, optou-se por analisar um caso em que os parâmetros para o sucesso da Missão de Paz foram atingidos, o que corrobora com a tese de que as Missões de Paz são atores relevantes na construção e manutenção da paz. Por outro lado, decidiu-se por analisar um caso de fracasso, onde tais parâmetros não são observados, trazendo, assim, um contraponto às expectativas acerca das Organizações Internacionais e uma contribuição crítica às teorias utilizadas.

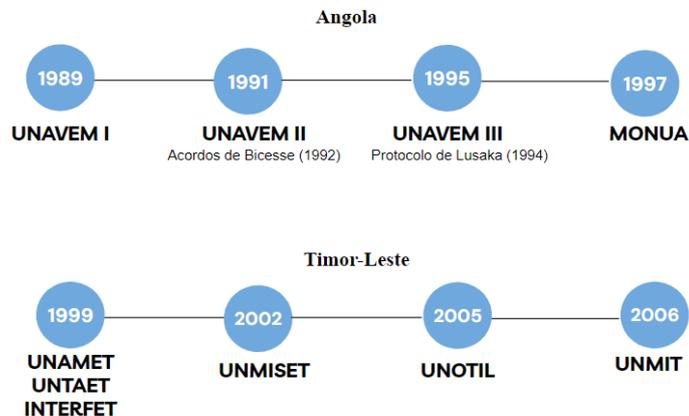
A partir do que fora apresentado até o momento, nota-se que a importância do trabalho reside em três aspectos fundamentais para as RI: o estudo e a construção de modelos para melhor compreender e aprimorar a maneira como se avalia as Missões de Paz das Nações Unidas, o estudo e a análise de dois casos relevantes para a pesquisa acerca do Sul Global, e a discussão acerca do papel das Organizações Internacionais na promoção de Direitos Humanos e Segurança Humana, conceito que surge na década de 1990 com o principal objetivo de pensar a segurança e a política internacional através da proteção das pessoas. Além de trazer

contribuições à teoria utilizada para se construir a proposta deste estudo, o trabalho preocupa-se, para além dos objetivos elencados, em desenvolver uma discussão acerca da legitimidade das Missões de Paz, considerando tanto fatores positivos destas atividades, quanto aqueles negativos, bem como as críticas postas pelos pesquisadores a partir dos seus estudos de caso. Do ponto de vista teórico e metodológico, este trabalho contribui para a discussão sobre as metodologias de pesquisa em RI, especificamente nos estudos sobre as Organizações Internacionais e sobre as Operações de Paz da ONU, considerando a esquematização de um modelo teórico de análise a partir da bibliografia. Sendo assim, o estudo sobre as Missões de Paz faz-se relevante em função da ampliação do escopo destas intervenções ao final da Guerra Fria. Neste momento, as Missões de Paz serviam para monitorar os acordos de paz e o cessar-fogo entre as partes envolvidas nos conflitos que, na maior parte dos casos, estavam ligados à lógica bipolar do período. Na década de 1990, as Missões de Paz são ampliadas, no sentido de incluir em suas atividades, operações humanitárias, que levassem em conta questões e problemas de natureza social, política e econômica dessas populações (Dzinesa, 2004). Nota-se, portanto, uma inclinação mais abrangente das Operações de Paz no mundo contemporâneo, que leva em conta problemas da vida cotidiana das populações. Entretanto, há uma lacuna teórica e acadêmica no estudo do desenvolvimento destas Missões, estudo este relevante para se pensar em como aperfeiçoar a atuação das Nações Unidas e como a Organização pode vir a se tornar um ator mais eficiente na manutenção da paz e da segurança internacionais. A partir da discussão deste trabalho, portanto, pensar e estudar as Operações de Paz permite que os pesquisadores e os agentes de tomadas de decisões nos Estados e nas Organizações, desenvolvam e aprimorem estas Missões, no sentido de desenvolver mandatos mais integrados, completos e atentos à outras pautas que surtem efeitos nos conflitos armados.

Faz-se relevante, ainda, o estudo dos conflitos em questão e da necessidade de se pensar a segurança a partir dos países do Sul Global, de suas problemáticas e da proteção dos indivíduos. Considerando os conflitos civis que iniciaram ou que se aprofundaram no pós Guerra Fria, cria-se, no âmbito das Nações Unidas, o conceito de Segurança Humana, estabelecido pelo Human Development Report (1994), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O documento aponta a necessidade de se considerar a existência de problemas securitários relacionados à vida cotidiana das pessoas, como a pobreza, os desastres ambientais e a insegurança em meio a conflitos. Dessa forma, a discussão trazida neste trabalho coloca em evidência estas problemáticas, bem como os impactos dos conflitos armados nos territórios, nas regiões e, também, no Sistema Internacional.

Considerando o referencial teórico, a metodologia e os objetivos, este trabalho está organizado em três capítulos de desenvolvimento. O primeiro deles procura desenvolver e discutir os aspectos centrais da teoria (institucionalismo) e da metodologia (modelos de análise e expectativas) empregadas na análise dos casos, a fim de contextualizar a temática no âmbito da discussão acerca do papel das Organizações Internacionais nas RI e através das Operações de Paz das Nações Unidas. Este capítulo visa, também, compreender a doutrina na qual se dão as Operações de Paz, bem como o seu desenvolvimento ao longo do século XX. O segundo e o terceiro capítulo visam trazer os estudos de caso, a partir da apresentação e, posteriormente, das análises empregadas em cada um, por meio dos critérios definidos e discutidos na primeira parte. O segundo capítulo, portanto, apresenta e discute o conflito em Angola e atuação das Nações Unidas no território, traçando uma breve discussão acerca da formação dos estados africanos e do histórico do país. O terceiro capítulo discute o caso da atuação da ONU no Timor-Leste, trazendo, também, um panorama histórico dos principais acontecimentos que levaram ao conflito da década de 1990. O quadro abaixo resume as operações que serão trazidas na análise deste trabalho, a partir da sua ordem cronológica.

Figura 1 - Operações de Paz em Angola e no Timor-Leste



Fonte: elaboração própria.

## 2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E AS MISSÕES DE PAZ: FERRAMENTAS TEÓRICAS E ASPECTOS METODOLÓGICOS

A fim de fundamentar e contextualizar o universo no qual serão analisadas as duas Missões de Paz das Nações Unidas, este capítulo busca entender qual o papel e como surgem as Organizações Internacionais, como foco na ONU, considerando aspectos teóricos e metodológicos. Utiliza-se como “pano de fundo” e ferramental metodológico as teorias liberais de RI, especificamente as ideias do institucionalismo neoliberal. Estes fundamentos partem da teoria da Interdependência Complexa, dos autores Joseph Nye e Robert O. Keohane (2011), que escreveram sobre esta perspectiva de mundo na obra *“Power and Interdependence”*.

A primeira edição dessa obra é de 1979 e foi publicada em um contexto em que o Institucionalismo Neoliberal e o estudo dos Regimes Internacionais – com destaque para o pensamento de Krasner (1983) – ganharam notório destaque, em função da atuação de diversas Organizações Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a ONU, na condução de tratados econômicos e políticos entre os Estados (Martin; Simmons, 1999). Na quarta edição do livro, Nye e Keohane aprimoraram a sua pesquisa, analisando a aplicabilidade das suas ideias no contexto internacional do pós-Guerra Fria. Sendo assim, utiliza-se esta teoria, neste trabalho, em função de que, para esta concepção, é relevante analisar o papel das Organizações Internacionais e suas ações enquanto atores do Sistema Internacional, considerando que, para estes princípios teóricos, os espaços institucionais são significantes para a resolução de disputas, para o lançamento de agendas e para a cooperação. Estas teorias enxergam o papel das Organizações Internacionais de maneira otimista, diferentemente de alguns teóricos do realismo<sup>1</sup>, por exemplo.

Este capítulo, portanto, está organizado em quatro partes. A primeira delas consiste na apresentação do ferramental teórico utilizado, na contextualização temporal da discussão proposta (o Sistema Internacional do Pós-Guerra Fria), na discussão acerca da interdependência e da Interdependência Complexa em nível global e nas abordagens sobre o papel que as Organizações Internacionais possuem nestas concepções. Esta primeira parte visa fornecer um enquadramento, situando a discussão central proposta neste trabalho. A segunda parte se propõe a apresentar um breve histórico do surgimento das Nações Unidas, de seus objetivos e de suas

---

<sup>1</sup> Para autores da corrente clássica realista, como Mearsheimer, por exemplo, as Organizações Internacionais são vistas como atores “insignificantes”, considerando que os Estados seria sempre aqueles que decidem, no final, sobre determinada situação, num contexto de anarquia. Embora alguns realistas enxerguem as Organizações como espaços de poder, outros, como Mearsheimer, as enxergam de maneira irrelevante (Keohane; Martin, 1995).

ações enquanto Organização Internacional Multilateral. A terceira parte do capítulo tem como objetivo apresentar as definições sobre as Missões de Paz, bem como seu histórico. Estes elementos são relevantes para se traçar uma compreensão do funcionamento das Missões de Paz na visão de mundo interdependente. Nesta parte, se dará, também, a discussão sobre a legitimidade e as expectativas destas ações, dentro do escopo do institucionalismo neoliberal. Por último, a quarta parte deste capítulo visa discutir a metodologia empregada neste trabalho, trazendo a revisão teórica dos conceitos de fracasso e sucesso de Missões de Paz, que serão relevantes para a compressão dos acontecimentos em Angola e no Timor-Leste, nos capítulos seguintes. Esta última parte tem como objetivo trazer a revisão de literatura realizada para a execução do estudo, bem como apresentar e discutir a metodologia empregada nas análises dos autores estudados.

## 2.1 A INTERDEPENDÊNCIA, O INSTITUCIONALISMO E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O liberalismo enquanto teoria das Ciências Humanas e Sociais é uma perspectiva ocidental, que possui suas raízes no Iluminismo Europeu do Século XVIII. Nas RI, os teóricos e teóricas liberais entendem que é possível a construção de um Sistema Internacional no qual prevaleça a cooperação e, conseqüentemente, a paz, pois as disputas e conflitos podem ser contornados por meio da institucionalização do Sistema Internacional e da ação coletiva (Mingst, 1998). A guerra, neste sentido, é fruto da sociedade e da anarquia da estrutura das relações entre as Nações. Immanuel Kant foi um dos principais expoentes sobre a questão da paz e o seu pensamento é uma das bases do liberalismo e do institucionalismo nas RI, desenvolvido a partir das teorias normativas da área. Estas teorias buscam entender o comportamento dos atores, do ponto de vista da ação racional (Hurrell; Macdonald, 2013).

Para isso, o ideal seria que as interações nas RI se dessem por meio de nações democráticas, sob o ponto de vista ocidental. Esta premissa é central no pensamento de Kant, um dos autores principais do pensamento liberal, cujo aspecto central da obra é a Teoria da Paz Democrática, discutida na obra “Paz Perpétua”, escrita pelo autor em 1795. Este pensamento entende que Estados democráticos não utilizam da violência, ou da guerra em si, para garantirem seus interesses, pois o processo democrático no qual estariam inseridos estaria diretamente relacionado ao estabelecimento de regras e à ação diplomática (Kant, 1795). A paz, isto é, a ausência de conflitos, e a construção e a manutenção da paz sob o ponto de vista liberal, são entendidas a partir da ideia de que os países que constituem democracias liberais tenderiam

a conduzir a sua política doméstica de maneira “pacífica”, o que seria refletido nas suas RI (Newman; Paris; Richmond, 2016).

Quando se fala de “paz”, portanto, no contexto ocidental, institucionalista e racionalista - e no contexto da ONU - fala-se na “paz liberal”. Este conceito é entendido como o resultado de fatores como economias inseridas na lógica do livre mercado, a estabilidade de locais conflituosos e a vigência de instituições democráticas (RICHMOND, 2006). Nas RI, a “Paz Liberal” infere a necessidade de ações institucionalizadas, a partir do consenso entre partes que estão em conflito, e do monitoramento do comportamento dos atores, por meio das instituições, neste caso, do *peacekeeping* (Chinkin; Kaldor, 2017). Entretanto, se analisado este conceito a partir da lógica tradicional da área, identifica-se uma contradição: estas noções são ainda pensadas do ponto de vista da segurança tradicional, ao mesmo tempo que a realidade das Operações de Paz, sobretudo das Nações Unidas no pós Guerra Fria, impõe aos mandatos e à Organização a necessidade de resposta a outros desafios, que abrangem problemas políticos, institucionais e socioeconômicos (Chinkin; Kaldor, 2017).

No âmbito dos Estudos sobre a Paz liberal, destaca-se a existência de duas classificações para este conceito. Estas classificações são relevantes para a compreensão tanto das definições sobre as Missões de Paz, quanto dos contextos nos quais elas se dão. A, primeira delas, a Paz Negativa, refere-se à simples ausência de conflito e à estabilidade do ponto de vista bélico (Lawler, 2008). A Paz Positiva possui um caráter mais sustentável, isto é, é a ausência de conflito atrelada à construção de um ambiente pacífico, o que perpassa por questões sociais, econômicas, políticas, institucionais e até mesmo ambientais. Nesse sentido, a resolução de conflitos deve, necessariamente, perpassar por questões como Direitos Humanos, segurança ambiental e justiça social (Lawler, 2008).

Estas ideias se refletiram no estabelecimento, em 1919, da Liga das Nações, a Organização Internacional que antecedeu as Nações Unidas, bem como na própria construção da noção de paz no âmbito da ONU. Esta organização, na ideia de Woodrow Wilson, então presidente dos Estados Unidos, foi uma das primeiras materializações de ações coletivas com o objetivo de mitigar a guerra. Isso demonstra a maneira como os teóricos e teóricas liberais enxergam as Organizações Internacionais, mantendo expectativas de que as ações coletivas poderiam contribuir para a criação de respostas mais cooperativas com relação à guerra. A partir deste ponto de vista, os atores das RI deveriam encontrar mecanismos e estratégias normativas, considerando que diversos desafios contemporâneos, como a guerra, a proteção do meio ambiente e problemas econômicos de ordem global requerem respostas coletivas e organizadas (Keohane, 2012).

No meio acadêmico, a teoria liberal e o institucionalismo foram amplamente criticados em função de questionamentos sobre a significância e eficácia das Organizações e da ação institucionalizada. Além disso, a Teoria da Paz Democrática também foi alvo de críticas, por apresentar algumas limitações na tentativa de explicar a ocorrência de conflitos ou crises entre governos considerados democráticos<sup>2</sup>. Na década de 1970, as visões liberais voltam a ganhar mais espaço e atenção, a partir dos estudos feitos pelos teóricos Joseph Nye e Robert O. Keohane durante o período da Guerra Fria. Além disso, Keohane, juntamente com Robert Axelrod, ficam conhecidos pela teoria do Institucionalismo (Mingst, 1998) que será fortemente estudada e debatida, a partir da teoria da Interdependência e, após, com o final da Guerra Fria, da Interdependência Complexa.

Para Nye e Keohane (2011), as RI existem em um contexto global de interdependência, isto é, a partir da necessidade de cooperação internacional, por meio da dependência mútua entre os diferentes atores do Sistema. O Sistema Internacional, para esta corrente teórica, continua sendo anárquico, porém esta anarquia é “limitada” pela interdependência entre os atores e pelas Organizações Internacionais. Assim, as relações entre os Estados são compostas por outros interesses, que perpassam, sobretudo, pelo interesse econômico, o que, para teorias como realismo, por exemplo, estaria ligada, em maior medida pela questão militar e de capacidades. Nesse sentido, os autores, ao estudar o Sistema Internacional sob o ponto de vista liberal, entenderam que a cooperação, em um sistema anárquico de Estados, se faz possível, e que as Organizações Internacionais podem vir a ser os agentes e os facilitadores do processo de colaboração mútua (Nye; Keohane, 2011).

A interdependência e a interdependência complexa são resultadas das análises e observações destes teóricos sobre as interações entre os Estados, e sobre o papel de outros atores, como as Organizações Internacionais, nas RI. Nesse sentido, eles trouxeram a sua visão sobre o poder dentro desta estrutura e concluíram que outras formas de exercer o poder e de cooperar podem se apresentar em contextos diversos (Nye; Keohane, 2011). Os autores, assim, rejeitam premissas que entendem apenas a relevância do poder militar e das capacidades bélicas para as RI, considerando que outras formas de exercer o poder e novas agendas podem moldar as relações entre os Estados e o comportamento deles. Nesse sentido, a distribuição de poder no Sistema Internacional se dá por meio das assimetrias entre Estados nas suas relações de interdependência: aqueles Estados mais dependentes em determinado tema não possuem tantas

---

<sup>2</sup> Layne (1995) em sua pesquisa, analisa alguns casos de crises envolvendo os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França do século XIX, concluindo que a paz ou a guerra é definida pelos grandes poderes e seus interesses, e não a partir da inclinação de seus governos.

oportunidades de barganha e de tomada de decisões, possuindo menos poder decisório e de lançamento de agendas (Nye; Keohane, 2011).

Nesse sentido, as relações de interdependência, de poder, de vulnerabilidade e de sensibilidade dos atores ao Sistema Internacional são permeadas por normas, regras e procedimentos, que constituem Regimes Internacionais – o que, nesta visão, são agentes que limitam em maior ou menor grau, o estado de anarquia do Sistema. Os Regimes, por sua vez, são afetados pelo nível de capacidades dos Estados, seja no âmbito político ou econômico. Da mesma forma, é possível que os regimes também exerçam algum grau de governança nas interações globais (Nye; Keohane, 2011). Dessa forma, as relações de dependência, neste contexto, se dão quando um Estado não tem capacidade de reforçar ou definir determinadas políticas, necessitando da cooperação com outros Estados para que esta demanda ou decisão seja concretizada. O poder, portanto, advém das assimetrias e do nível de integração de determinado Estado ao Sistema Interdependente (Barkin, 2006).

Adicionada à teoria da interdependência, os autores escrevem e pesquisam sobre a interdependência complexa, conceito que será debatido na década de 1990, especificamente ao final da Guerra Fria. Neste período, os autores identificam um crescimento e um desenvolvimento significativo na economia e na tecnologia da informação, cenário que, na visão de Nye e Keohane (2011), inseriu-se no contexto da chamada globalização. Além disso, as relações de interdependência entre os Estados, principalmente no âmbito econômico, demonstraram, na visão dos teóricos, uma mudança estrutural no sistema, que remete à questão do poder. O que antes era um Sistema Internacional mergulhado na lógica do dilema de segurança e da bipolaridade, era, a partir da dissolução da União Soviética, um Sistema ainda mais interconectado, integrado e interdependente, com diversos atores não-estatais interagindo com os Estados e entre si (Nye; Keohane, 2011).

A Interdependência Complexa é entendida, portanto, como um ponto de equilíbrio entre o Neorrealismo e as Teorias Liberais, sendo a explicação que mais se aproxima da realidade do Sistema Internacional, para autores como Nye e Keohane (2011). Dessa forma, este conceito possui três características principais, sendo estas as múltiplas maneiras e características das relações transnacionais, a ausência de hierarquia entre as diversas temáticas das RI e a prevalência do não uso da força militar quando a interdependência é a base de determinadas relações (Nye; Keohane, 2011). A primeira característica está ligada ao transnacionalismo, ou seja, à interferência de outros atores nas RI, como grandes corporações e Organizações Transnacionais. A segunda característica consiste na multiplicidade de agendas relevantes para os Estados, o que acaba por colocar em questionamento a divisão entre o que é nacional e o que

é global, bem como o debate sobre soberania e globalização (Nye; Keohane, 2011). Aquilo que é produzido ou realizado em algum Estado pode apresentar consequências globais que, por sua vez, podem afetar outras nações. A terceira característica diz respeito às assimetrias do Sistema (Nye; Keohane, 2011). De maneira geral, a interdependência complexa entende que atores não-estatais e temáticas de fora do eixo securitário tradicional podem apresentar-se enquanto atores relevantes na interação com os Estados, que também podem apresentar interesses conflitantes. Assim, as Organizações Internacionais seriam os agentes responsáveis por conciliar interesses comuns e tomar decisões que possam beneficiar a todos em alguma medida (Barnett; Finnemore, 2004). Do ponto de vista do universalismo, a interdependência está ligada à cooperação a nível multilateral, considerando que, as RI neste contexto, priorizariam a cooperação em detrimento do uso da força na política internacional (Barkin, 2006). Dessa forma, a força militar torna-se secundária ou apenas mais uma ferramenta dentre outras que podem se apresentar mais efetivas em determinada situação. Keohane e Nye (2011), utilizam em sua obra o exemplo das relações entre Estados Unidos e Canadá, para as quais a balança de poder militar acaba se tornando inteiramente irrelevante, pois a estrutura desta interação não considera o uso da força para a resolução de disputas, que são solucionadas pela diplomacia e com o auxílio de organizações regionais.

É neste sentido que, sob o ponto de vista da Interdependência Complexa não há, necessariamente, a priorização de problemáticas ou questões para os Estados, pois diversas questões recaem na agenda das RI, como o comércio, a segurança, a manutenção da paz, Direitos Humanos, Meio Ambiente, finanças, telecomunicações, entre outros (Barnett; Finnemore, 2004). Dessa forma, os Estados procurariam solucionar os seus problemas de maneira multilateral, a fim de encontrar soluções técnicas para os problemas que se apresentarem (Barkin, 2006). Percebe-se, portanto, que, diferentemente do realismo, que trata a questão militar e securitária tradicional como tendo maior relevância nas relações entre os Estados, a visão liberal da interdependência considera que diversas questões podem se configurar um tema estruturante de RI na agenda global. Vale ressaltar, entretanto, que para Keohane e Nye (2011), a questão securitária e o poder militar não são irrelevantes, porém é mais relevante e visivelmente utilizado naquelas partes do sistema que não estão profundamente envolvidas na estrutura interdependente (Barkin, 2006).

A grande questão é que, para Keohane e Nye (2011), os Estados continuam sendo os atores mais relevantes das RI, porém não os únicos agentes de mudanças e de lançamento de agendas. É nesse sentido que os autores analisam a participação das Organizações Internacionais nas interações globais, considerando a multiplicidade de temáticas que podem

estruturar as relações entre os atores, a importância da cooperação e do multilateralismo na visão liberal e a extensa participação das Organizações no lançamento e regulação de agendas. Para o liberalismo, de maneira geral, a guerra pode ser evitada se os Estados conseguirem atuar em prol de seus interesses de maneira coletiva, institucionalizada e multilateral (Keohane, 2012).

Dessa forma, o Institucionalismo Neoliberal se insere na corrente teórica liberal das RI e no Sistema Internacional interdependente. Portanto, a característica interdependente do Sistema seria o ambiente no qual se dá a cooperação por meio das instituições. O Institucionalismo entende que a cooperação entre os Estados que possuem interesses em comum – por meio das instituições – é possível partindo-se do pressuposto do racionalismo, isto é, de que os atores internacionais são entes racionais em suas ações e de que as Instituições são atores relevantes no cálculo político das RI (Keohane; Martin, 2011). É nesse sentido que, tanto os liberais quanto os institucionalistas neoliberais acreditam fortemente no Direito Internacional e no papel das Organizações em gerenciar fluxos de informações, leis e normas, agendas e políticas entre os Estados (Mingst, 1998).

Para o Institucionalismo Neoliberal, portanto, as Organizações Internacionais são agentes significativos da Política Internacional, que podem influenciar o comportamento dos Estados e serem instrumentalizadas por eles. De maneira geral, as Organizações Internacionais, na visão institucionalista, possuem o papel de ampliar e fornecer o espaço para cooperação, pois conseguem articular certas preferências dos Estados a fim de que haja colaboração. É nesse contexto que as Organizações Internacionais podem ser formais ou informais (como os BRICS ou os G's, como o G7 e o G20), a depender da maneira como estão organizadas (Roger; Snidal; Vabulas. 2023). A grande representante das Organizações Formais são as Nações Unidas, por onde passam e são decididos inúmeros acordos e tratados das RI (Martin; Simmons, 1999). A ONU, portanto, pode ser entendida de diversas maneiras, a depender do referencial teórico com o qual se trabalha.

Nesta nova ordem Mundial, trabalhada por Keohane e Nye (2011), é facilmente observado que a interação entre os Estados sofre influência de diversos outros atores, como as Organizações Internacionais. Conforme esta corrente teórica, os instrumentos institucionais e econômicos seriam mais úteis para a construção da cooperação, bem como dos caminhos para se atingir determinado interesse e para se evitar a eclosão de conflitos. Dessa forma, as instituições seriam organizações que governam as ações dos Estados em determinado assunto, criando, assim, regimes internacionais (Keohane; Nye, 2011). Para Keohane (2012), o liberalismo institucional, portanto, possui uma função social, isto é, a construção e o estudo de

instituições capazes de regular o comportamento dos atores nas RI (Keohane, 2012). Sendo assim, a maior institucionalização das RI contribuiria para mitigar o Estado de anarquia, identificado pelos realistas, já que estes espaços poderiam vir a proporcionar uma maior transparência entre os membros e um maior fluxo de informações.

## 2.2 DA LIGA DAS NAÇÕES ÀS NAÇÕES UNIDAS

O século XIX constituiu um marco importante para se pensar as Organizações Internacionais, sob o ponto de vista ocidental e liberal. A partir dos anos de 1814, o continente europeu presencia o fim das Guerras Napoleônicas, momento no qual cria-se o ambiente para as reuniões dos Congresso de Viena, que lançaram a ideia de Sistema de Estados e formalizaram diversas normas diplomáticas para a manutenção da segurança (Herren, 2016). Estes congressos eram apenas acessíveis a países ocidentais, precisamente àqueles que possuíam mais poder na época. É neste momento, também, que o colonialismo e imperialismo europeu se fortaleceram e se intensificaram, o que foi complementado pela chamada “Revolução Industrial”. Essa rede econômica e colonial acabou por influenciar na criação de outros órgãos reguladores para este setor e para o setor das telecomunicações, com a criação da União Internacional para Telecomunicações (Verbeek, 1998).

Portanto, a origem das Organizações Internacionais da maneira como existem hoje é pautada na atividade política e econômica das nações europeias. Questões de Direitos Humanos, de Direito Humanitário, de Manutenção da Paz e de Segurança presentes no escopo das Nações Unidas serão produtos do século XX, após a Primeira Guerra Mundial, primeiramente com a Liga das Nações e, num segundo momento, após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU em 1945 (Jubilut, 2007). A Liga das Nações é considerada a grande “mãe” das Nações Unidas, pois a Organização se constituiu com o objetivo de evitar a Guerra, manter a paz e de pensar a Segurança em âmbito multilateral e colaborativo (Morris, 2018).

A Liga surgiu após a Primeira Guerra Mundial e possuía como objetivo criar um grande bloco ocidental para conter as ideias da Rússia (Armstrong *et al.*, 2016), que acabava por passar pela Revolução Bolchevique, na tentativa de alimentar uma ordem econômica pautada na paz, na democracia e na economia liberais, mantendo, assim, a hegemonia ocidental. A Liga das Nações, na figura do então presidente americano Woodrow Wilson, lança o conceito de Segurança Coletiva, bem como a ideia de desarmamento. A ideia de paz se dará a partir desta perspectiva, que foi denominada de “Paz Wilsoniana” (Newman; Paris; Richmond, 2019).

Além disso, a Liga se preocupou em adicionar ao seu tratado de criação princípios e medidas para se pensar as questões de condições econômicas e sociais (Armstrong *et al.*, 2016).

A Liga das Nações é muito relevante para a compreensão do Sistema das Nações Unidas e da ideia de manutenção da paz, criado nos pós Segunda Guerra Mundial, bem como para a consolidação da área de RI como uma área de estudos e pesquisa. A criação da Liga trouxe à tona o conceito de “comunidade internacional”,<sup>3</sup> agora institucionalizada, pois incluía em seu universo de trabalho não apenas as questões relativas à paz e à segurança e ao trabalho, mas também sobre direito, saúde e cooperação técnica (Herren, 2016). Entretanto, a Liga das Nações não conseguiu gerenciar de maneira satisfatória uma questão central para a manutenção da paz, que é a necessidade do desarmamento (Krause, 2018). Um dos resultados disso foi a incapacidade da Liga de evitar a ocorrência de mais um conflito de dimensões alarmantes.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, em 1939, a Liga das Nações acabou perdendo seu prestígio e credibilidade, pois não conseguiu evitar o advento do conflito. Entretanto, tanto a Liga quanto outras Organizações e, posteriormente, o Sistema ONU, se tornaram objeto de estudos nas áreas de Ciência Política e RI, considerando os efeitos das Guerras na criação destes instrumentos. Para Mingst (1998), a falha da Liga das Nações em evitar a Segunda Guerra Mundial se refletiu num descrédito generalizado da cooperação e da paz internacionais e acabou por reiterar a ideia de anarquia do Sistema e da impossibilidade de colaboração, do pensamento realista.

As Nações Unidas, assim, nasceram após a Segunda Guerra Mundial e constituíram, juntamente com a Liga das Nações, as Organizações Internacionais que inauguraram o estudo e a pesquisa ocidental moderna das Organizações Internacionais. O contexto de criação da ONU se deu novamente na tentativa de restabelecer e manter a paz e a segurança, considerando o advento da Segunda Guerra Mundial na década de 1940. Destaca-se o fato de que a decisão de se criar outra “Assembleia” no lugar da antiga Liga das Nações se deu, basicamente, a partir das potências “vencedoras” da Segunda Guerra Mundial, perpassando, sobretudo, pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha, com discussões acerca da inclusão da então União Soviética (Morris, 2018). Nesse sentido, a ONU é oficialmente criada por meio da Conferência das Nações Unidas como Organização Internacional em San Francisco, no ano de 1945.

Adicionada à questão da paz, a ONU também inaugurou e internacionalizou, sob o ponto de vista liberal, o debate acerca dos Direitos Humanos e da proteção dos indivíduos nas RI, a partir do lançamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e da Carta da

---

<sup>3</sup> O conceito de Comunidade Internacional é utilizado pelos teóricos liberais de Relações Internacionais e advém da Teoria da Escola Inglesa, precisamente com teóricos como Hedley Bull (Mingst, 1998).

ONU, em 1945 (Jubilut, 2007). Um exemplo disto é a criação e a consolidação da “arquitetura”, ainda que sob a perspectiva liberal, da proteção dos Direitos Humanos a nível internacional, regional e local, abrindo o leque normativo para grupos específicos de pessoas, como mulheres, crianças e refugiados. Além disso, incluiu-se e reforçou-se, novamente, na agenda de Paz e Segurança da ONU a questão acerca do desarmamento, que viria a ser objeto de extenso debate entre os Estados no âmbito da Organização. Essa problemática acabou se tornando central na agenda “onusiana”. Dessa forma, através de mecanismos institucionais e normativos, como a Carta da ONU, por exemplo, a Organização buscou regular o desarmamento a nível global (Krause, 2018). A responsabilidade da ONU em legislar sobre a questão de armamentos ficou a cargo, especificamente, do Conselho de Segurança – à luz do Artigo 26 da Carta, que seria o órgão responsável por formular e regulamentar as estratégias para se responder a esta questão. Adicionado à tentativa de regulamentação do desarmamento, a ONU criou instrumentos de resoluções pacíficas de controvérsias, por meio de acordos no meio institucional. Os Estados, portanto, devem cooperar neste sentido, visando seguir os preceitos previstos no Artigo 2 da *Carta da ONU* (Mani; Ponzio, 2018), que infere que todos os membros devem solucionar algum conflito utilizando-se de meios pacíficos (UN, 1945).

Para Keohane (2012), a ONU foi um reflexo da Segunda Guerra e das atrocidades que acompanharam o conflito, possuindo uma abordagem clara tanto de manutenção da segurança, quanto de uma tentativa, do bloco ocidental, de conter o avanço dos ideais soviéticos e consolidar a hegemonia norte-americana e liberal, criando um sistema de cooperação também no âmbito econômico. Os anos seguintes das décadas de 1940 e de 1950 viram a criação e a consolidação do Sistema ONU em torno de agências especializadas, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Organização para Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), entre outras.

Destaca-se a criação do Conselho de Segurança, o órgão que ficaria responsável por monitorar a questão securitária a nível global, contando com cinco membros permanentes com poder de veto (Estados Unidos, China, União Soviética, França e Reino Unido) e 11 membros rotatórios. O surgimento do Conselho de Segurança levanta diversas críticas e se faz muito relevante para a pesquisa acadêmica em RI e para este trabalho em específico, considerando que é sob a legislação deste órgão que são aprovadas as resoluções para a realização de mandatos em Missões de Paz. Desde sua criação, a ONU conservou, apesar de ter tentado manter um caráter mais inclusivo, uma hierarquia de poderes, que foram aqueles que comandaram as RI. O Conselho de Segurança, portanto, se tornou o órgão mais relevante

quando se discute a questão da paz e da segurança internacional, considerando que as decisões feitas no âmbito do UNSC devem ser cumpridas obrigatoriamente por todos os membros da ONU (Einsiedel; Malone, 2018). Isto é relevante, pois estes poderes (notoriamente os cinco permanentes do UNSC) tomaram para si a responsabilidade da manutenção da paz e da segurança globais (Morris, 2018), o que vai se refletir nas dinâmicas de diversos conflitos. Para além do Conselho de Segurança, outros órgãos e agências especializadas foram relevantes para a história e construção da ONU. Destaca-se aqui os principais órgãos estabelecidos pela carta da ONU em 1945, como o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado (Carta da ONU, 1945).

### 2.3 AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS SOB PERSPECTIVA HISTÓRICA

Segundo Dayal e Howard (2016), as operações de paz são a “assinatura” das Nações Unidas, pois, além de serem as atividades mais custosas da Organização, elas são diretamente associadas à função tanto da ONU quanto das Organizações Internacionais. Ao longo da história das Nações Unidas, as Missões de Paz da ONU se materializaram enquanto operações com objetivo humanitário, isto é, de responder a um determinado conflito ou desastre, visando o desarmamento das partes, a criação e o estabelecimento de acordos de paz, a estabilização de determinado local e a proteção de civis (Dayal; Howard, 2016). Dessa forma, a história da ONU com relação às Operações de Paz é bastante extensa e complexa, trazendo luz à acertos e às limitações da Organização e das Organizações Internacionais como um todo (Gowan, 2018).

As Operações de Paz, assim, são elementos do que é entendido nas RI como Intervenções, que, geralmente, que podem possuir objetivo humanitário ou não, e devem ser compreendidas a partir de um conjunto de atividades, e não de ações unitárias e isoladas (Weiss, 1995). Além disso, este debate pressupõe a dicotomia entre a intervenção e a soberania dos Estados, bastante estudada por Nye e Keohane (2011), no sentido de que as Organizações Internacionais também participam em menor ou em maior grau de intervenções, assim como os Estados nas suas interações (Weiss, 1995). De maneira geral, no caso dos Estados sob o ponto de vista “clássico” das RI, estes intervêm em determinada situação ou em outro Estado na busca por interesses. A questão é por quê e como as Organizações Internacionais tomam estas iniciativas, haja visto a sua agência enquanto ator coletivo. Desta discussão, decorre o debate

sobre a legitimidade das intervenções das Organizações, sendo as Operações de Paz uma materialização, dentre outras, destas ações.

Do ponto de vista da definição objetiva das Missões de Paz da ONU, o DPKO coloca que a realização destas operações deve seguir três princípios fundamentais:

- a) o consentimento entre as partes;
- b) a imparcialidade; e,
- c) o não uso da força, a não ser em casos de legítima defesa ou para defender o mandato.

Nesse sentido, as Missões de Paz, de maneira geral, se distinguem entre elas através dos meios, dos atores e dos objetivos de determinada operação, porém também no que diz respeito aos seus objetivos. Após a Guerra Fria, por exemplo, a ONU foi amplamente convocada, por diversos países em situação de conflito ou pós-conflito para auxiliar na implementação de acordos de paz (Paris, 2018). Como mencionado anteriormente, as Operações de *peacekeeping* não são responsáveis por estabelecer a paz, mas sim por mantê-la. Já as Operações de *peacebuilding* são responsáveis por “construir” as vias nas quais se darão o processo de paz, isto é, criar condições para que possa se dar algum tipo de acordo ou, até mesmo, criar estes acordos (UN, 2008).

O processo histórico envolvendo a legitimidade e a possibilidade de intervenção em algum Estado por meio das Operações de Paz da ONU envolve discussões acerca da evolução do entendimento das sociedades sobre a intervenção baseada em valores e não propriamente em interesses materiais concretos (Kenkel, 2012). Do ponto de vista liberal, as intervenções de atores estrangeiros em um Estado soberano se justificam, especialmente, quando o Estado em questão não garante os chamados “valores humanos universais” ou quando este está sob ameaça de algum grupo interno (Kenkel, 2012). Entretanto, no que diz respeito às intervenções da ONU, este entendimento se cristaliza com a consolidação da “responsabilidade de proteger” (R2P).

É relevante ressaltar, porém, que o estudo sobre as chamadas “gerações” das Operações de Paz revela que as bases filosóficas para a intervenção em Estados soberanos são anteriores ao próprio sistema ONU. Com o advento da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, o conceito de proteção dos povos e de populações alvo (sejam estas “minorias” religiosas) foi consolidado, especialmente na criação da Liga das Nações e, posteriormente, do Sistema ONU (Kenkel, 2012). Kenkel (2012) destaca, assim, o papel das Organizações Internacionais em sistematizar os princípios de proteção e intervenção humanitária, representados, sobretudo, pelas Organizações já mencionadas e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

Sendo assim, a evolução das Operações de Paz é intrínseca à evolução do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que colocaram em

foco a atuação da comunidade internacional na proteção de cidadãos de determinado Estado. Nesse sentido, a Convenções de Genebra se configuram como uns dos maiores marcos jurídicos e filosóficos das Intervenções, trazendo não apenas princípios que seriam, posteriormente, incorporados às Operações de Paz - como a imparcialidade - mas também a universalização destes conceitos e da possibilidade de intervenções humanitárias (Kenkel, 2012). Além disso, a Carta da ONU também se configura com um documento de extrema relevância na evolução das Operações, considerando o estabelecimento, por meio da carta, de normas internacionais para conduzir tanto o respeito aos Direitos Humanos, quanto à manutenção da paz (Kenkel, 2012). É válido ressaltar, assim, que as Nações Unidas e as Organizações Internacionais, de maneira geral, serviram enquanto agentes de universalização destes princípios.

Embora a carta da ONU formalize a Organização como órgão responsável pela manutenção da paz no seu artigo VI, o documento não utiliza os termos “Missões” ou “Operações” de paz. O documento, de maneira geral, legitima as Nações Unidas enquanto Organização responsável pela manutenção da segurança internacional (White, 2017). Entretanto, a formalização técnica das atividades relacionadas às Operações é de fato realizada na criação do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, em 1992, na gestão de Boutros-Ghali enquanto Secretário Geral da Organização (UN, 2008). Nos anos iniciais das Nações Unidas e logo com o lançamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, as Missões de Paz eram realizadas pelo órgão *UN Truce Supervision Organizations* (Diehl; Druckman, 2017). Na década de 1980, as atividades passaram a ser realizadas a partir do Escritório das Nações Unidas para Assuntos Políticos (Nações Unidas, 2023).

Newman, Paris e Richmond (2009) ressaltam que, em 1948, as Missões de Paz, chamadas por eles de “Manutenção da Paz de Primeira Geração” eram responsáveis por monitorar escaladas de violência entre os Estados e incidentes isolados e específicos. É o que Dayal e Howard (2016) denominam de “interposicionamento” da ONU em determinados territórios. A título de exemplo, havia, na época, o Observatório Militar das Nações Unidas para a Índia e o Paquistão, que visava gerenciar o acordo de cessar fogo entre os dois Estados. A presença da ONU em conflitos civis é um acontecimento que tem suas origens no período da Guerra Fria, mas que é observado de maneira mais ampla e aprimorada no pós Guerra Fria, quando a construção da paz e da segurança passou a incluir outros atores e, sobretudo, outros assuntos, como questões humanitárias, socioeconômicas e institucionais, na pauta securitária (Diehl; Druckman, 2017).

No caso das Nações Unidas, as Operações de Paz foram separadas em gerações, baseadas, principalmente, no caráter da operação, nas ações militares e nas mudanças com

relação à configuração dos conflitos armados (Kenkel, 2013). A primeira seria composta por aquelas missões realizadas entre 1948 e 1988 que, como Newman, Paris e Richmond (2009) descrevem, são missões nas quais o conflito não possui caráter civil, mas sim entre Estados diferentes. A segunda geração de Missões (1989-1999) estaria ligada à mudança, já mencionada, que ocorria no caráter das Missões e nos meios para se estabelecerem missões de Paz (Adebajo, 2023). A terceira geração (1999-2011) inicia-se com a gestão de Kofi Annan enquanto Secretário Geral e com o início das Missões no Timor-Leste, em Serra Leoa, no Burundi, no Kosovo, na Libéria, na Costa do Marfim, no Sudão e, mais uma vez, na República Democrática do Congo (Adebajo, 2023). A quarta geração diz respeito às Missões que foram realizadas sob os mandatos de Ban-Ki Moon e António Guterres, entre os anos 2012 e 2022 (Adebajo, 2023).

As gerações das operações são relevantes para se compreender o tipo de Missão que foi empregado nos casos estudados, fator importante na discussão deste trabalho. Neste estudo, e considerando a questão angolana e timorense, destaca-se a terceira e a quarta geração proposta por Kenkel (2013), tendo em vista que as operações nos casos escolhidos ocorreram durante as décadas de 1990 e 2000. Assim como para Adebajo (2023), para Kenkel (2013), as Operações de terceira geração foram aquelas consideradas operações de “reforço da paz”, que colocaram em discussão o uso ou não da força por parte das Nações Unidas. Este debate se deu, primordialmente, em função dos casos de fracasso mais emblemáticos da ONU (já citados anteriormente), bem como do reforço ao recém-criado princípio da Segurança Humana.

A quarta geração, no entanto, foi marcada pelo *peacebuilding*, isto é, as intervenções contariam com maior uso da força, bem como no envio e na ampliação das funções dos agentes civis em território (Kenkel, 2013). Além disso, estas operações levaram em conta o papel dos atores locais nas condições de pacificação. Para Kenkel (2013) estas duas gerações de Operações de Paz estão profundamente inseridas na configuração liberal do mundo pós-guerra Fria, em que os valores descritos anteriormente acerca dos Direitos Humanos ganharam ainda mais destaque, sob a ótica de um discurso mais universalizado sobre o livre mercado, as liberdades democráticas e a resolução de conflitos. Dessa forma, estas gerações marcam a ideia de que não bastava apenas pacificar determinados territórios, mas sim, inseri-los na lógica institucional e política do período.

A construção da paz pautada apenas no encerramento de hostilidades passa a ser questionada, nesse sentido, e outras atividades como reassentamento de refugiados, respostas à insegurança alimentar, promoção de práticas de saúde, atenção ao trabalho e à reconstrução da economia e das instituições pautadas nos valores da democracia liberal, passam a ser objeto das

Missões de Paz da ONU. Como exemplos desta reconfiguração das atividades das Nações Unidas em conflitos civis, os autores citam as questões angolana e timorense, entre outras. Entretanto, esta mudança observada no formato das Missões de Paz da ONU não modifica o caráter liberal da construção da paz no âmbito desta organização (Newman; Paris; Richmond, 2009). Além disso, embora as Operações de Paz tenham apresentado mudanças ao longo da história, o caráter decisório do Conselho de Segurança permanece pautado, não por critérios previamente estabelecidos (com objetivos previamente delimitados), mas conforme os acontecimentos da esfera internacional (UN, 2008).

Na perspectiva do *peacebuilding*, as pesquisas sobre intervenções em conflitos armados passaram a abarcar o termo *State-Building* ou *Nation-Building*, que significam a construção do Estado ou a construção da Nação. Isto é relevante ao passo que as Operações de Paz, sobretudo aquelas da década de 1990 e início dos anos 2000, foram lançadas e operadas em contextos nacionais e em territoriais fortemente destruídos por conflitos armados, adquirindo características e responsabilidades mais robustas, complexas e abrangentes (Gomes, 2003). Entendeu-se, assim, a relação entre o estabelecimento da paz e o desenvolvimento. Portanto, no caso do *peacebuilding*, o que se observou, por meio de estudos de caso, foi que estas intervenções desempenharam ações para além da estabilização de determinado território – o que está relacionado à questão da Paz Positiva – como a criação de órgãos políticos locais, forças policiais locais e instituições (Durch; Holt; Earle; Shanahan, 2000).

Formalmente, o marco que definiu esta classificação das características das Operações foi o relatório *An Agenda for Peace* (Uma Agenda para a Paz), de 1992, do ex-secretário geral da ONU Boutros-Ghali. No documento, Boutros-Ghali definiu os termos de “Diplomacia Preventiva”, “Manutenção da Paz”, “Peacemaking” e “Construção da Paz Pós-Conflitos” (Boutros-Ghali, 1992). O relatório foi um documento bastante relevante para se pensar a paz sob a perspectiva da “Nova Ordem” que se estabelecia após a dissolução da União Soviética, pois foi a partir dele que se começou a estudar e a reformular estes conceitos, trazendo, ainda, a relevância da cooperação dos atores regionais nas estratégias da ONU.

Juntamente das agendas lançadas pelo Secretário Geral, outro documento bastante relevante para a construção e evolução das Operações de Paz da ONU foi o Relatório Brahimi, chamado, também de Relatório do Painel das Operações de Paz da ONU. O documento foi lançado em agosto de 2000, pelo diplomata e funcionário da ONU Lakhdar Brahimi, sob a liderança do então secretário geral Kofi Annan. O principal objetivo do relatório foi sistematizar novamente os aprendizados e os erros cometidos em Operações de Paz anteriores, bem como a recomendação de mudanças e reformas para que a ONU pudesse melhorar as Operações e,

consequentemente, se tornar mais eficiente (Brahimi, 2000). Os pontos que mais merecem atenção no relatório são a questão da prevenção e da necessidade de se integrar os processos das Missões, com o reforço à institucionalização atrelada ao apoio e à criação de órgãos capazes de utilizar a força quando necessário, como aparatos policiais locais (Durch; Holt; Earle; Shanahan, 2000). O documento aponta as Operações no Kosovo e no Timor-Leste como exemplos de Operações integradas, onde houve a necessidade da combinação da força policial e de um sistema institucional de justiça.

A partir da discussão sobre as Operações de Paz e sobre a concepção da paz na perspectiva da ONU, percebe-se uma relação bastante interessante entre as Operações de Paz mais complexas do pós Guerra Fria e o pensamento liberal da Paz Democrática. Ao passo que esta perspectiva defende a ascensão de instituições democráticas enquanto modelo de governança, as Operações de Paz em países como Angola, Namíbia, Camboja, Timor-Leste, entre outros, por exemplo, buscaram, cada uma a sua maneira, estabelecer formatos de governança pautados nestes princípios institucionais e democráticos, como uma prerrogativa para se construir e manter a paz. Um exemplo disso é a atenção dada às eleições em situações de conflitos civis, especialmente nas Operações de construção da paz. Para além de legitimar (sob a perspectiva discutida) uma autoridade para determinado país, as eleições, na visão “onusiana” representam o estabelecimento de uma ordem política, pautada numa decisão “democrática” (Reilly, 1998).

Atualmente, os processos decisórios das Operações de Paz da ONU atravessam os escritórios do DPKO. Para além das Resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, as decisões perpassam pelos seis escritórios sob a égide do Escritório do Secretário Geral, sendo estes o Escritório de Suporte ao *peacebuilding*, o Escritório para Assuntos Militares, o Escritório para Segurança e Instituições, o Escritório para o Oriente Médio, Ásia e Pacífico, o Escritório para a África e o Escritório para as Américas, para a Ásia Central e para a Europa (UN, 2008). A estrutura destas decisões, portanto, são tomadas a partir de sub-representações para diversos temas, como consolidação da justiça e das instituições, gênero e proteção das mulheres, financiamento, estratégias de parceiras, entre outros.

Destes escritórios, os processos decisórios com relação às Operações de Paz perpassam, necessariamente, pelos Escritórios de Suporte às Operações, de Estado de Direito e Instituições de Segurança e pela Divisão Política de Avaliação e Treinamento, que estão ligados ao Escritório de Assuntos Militares (UN, 2008). O primeiro Escritório ocupa-se da revisão e da assessoria com relação aos votos e ao processo decisório no âmbito do Conselho de Segurança, bem como da assessoria sobre o consenso das autoridades estatais e a proteção e reintegração

dos civis (UN, 2008). Além disso, este Escritório está ligado às ações de estabelecimento das instituições políticas e a maneira como as Operações de Paz podem atuar nesse sentido. O Escritório para Assuntos Militares ocupa-se, primordialmente, do envio de “capacetes azuis” aos territórios, formando uma divisão de análise sobre a performance das operações e do pessoal enviado (UN, 2008). O último Escritório, por fim, busca avaliar e supervisionar as ações das Operações de Paz, no sentido de verificar o cumprimento dos mandatos e dos princípios das operações (UN, 2008). É a divisão responsável, ainda, por manter e gerir parcerias com outros atores.

Segundo o artigo 27 da Carta das Nações Unidas, o processo de decisão no Conselho de Segurança é feito a partir dos votos dos membros, que consideram em suas decisões documentos, resoluções e as declarações presidenciais ou dos representantes dos Estados (UN, 1945). As decisões do órgão podem possuir caráter processual ou não, o que depende do caráter das votações do órgão. Nesse sentido, cada membro do Conselho de Segurança tem direito a um voto, sendo que os cinco membros permanentes possuem o poder de veto. As votações ocorrem de acordo com as temáticas discutidas e, no caso das Operações de Paz, não apenas as resoluções são decididas, mas também o envio de tropas e a contribuição de cada país e questões de financiamento (UN, 2008). Por meio da Resolução 1625 (2005), o Secretário Geral possui a função de coordenar e gerenciar as informações envolvendo conflitos regionais, sendo o Conselho de Segurança o órgão regulador das Operações de Paz a partir das informações fornecidas pelas outras equipes. Portanto, as decisões do órgão com relação a esta temática são baseadas nas informações obtidas por meio do próprio sistema ONU e de seus membros. Nesse sentido, partes terceiras podem ser acionadas para fornecer informações e auxiliar na tomada de decisões.

### **2.3.1 As Operações de Paz da ONU no contexto de interdependência complexa**

As Missões de Paz da década de 1990, se inserem em um contexto no qual os conflitos se dão majoritariamente dentro de territórios, isto é, são conflitos civis, podendo envolver atores externos. Para a autora, os conflitos armados que contaram com a presença das Nações Unidas em Operações de Paz se deram a partir do envolvimento de diversas partes atuando em um território, normalmente disputando o poder sobre aquele espaço (Kaldor, 2007). O Estado, portanto, torna-se um ator desestabilizado, que não consegue garantir o funcionamento das instituições, bem como o funcionamento da vida cotidiana dos cidadãos, enquanto outros atores disputam o poder sobre o território (Kaldor, 2007). Além disso, desde a criação das Nações

Unidas e especialmente após a internacionalização da ideia de “Segurança Humana”, percebe-se que a ONU e o Conselho de Segurança consideraram graves violações à Direitos Humanos (decorrentes de conflitos, no caso) ameaças à segurança e à paz internacional. Dessa forma, percebe-se que a institucionalização colocou limites à questão da soberania total e inquestionável, especialmente após a Guerra Fria, sobretudo na questão da proteção dos indivíduos em situações de conflito, o que ficou conhecido como “Liberdade do Medo”, ou “*Freedom from Fear*” (Penny, 2018). É em função de todo este contexto de conflitos da década de 1990 que as Nações Unidas passaram a defender uma abordagem mais abrangentes na sua atuação em Operações de Paz, que levasse em consideração aspectos econômicos, políticos - institucionais e sociais (Paris, 2018). Operações como a Missão na Namíbia em 1989 e em Angola tentaram levar a cabo nos mandatos ações mais complexas, como a organização e condução de eleições, por exemplo, nesta “nova” onda de Operações.

Durante a Guerra Fria, a concessão de mandatos para a realização de Missões de Paz foi reduzida. Em grande medida, isso aconteceu em função dos poderes soviético e norte-americano do período, centrados na lógica da bipolaridade da Guerra Fria. Como ambos os países faziam parte do Conselho de Segurança, o que lhes conferia poder de veto, tornou-se muito complicado aprovar novos mandatos de Missões de Paz, considerando que muitos conflitos acabavam por se tornar espaços de garantia de interesses para alguma das potências do Sistema (Dayal; Howard, 2016), o que fazia com o que o Conselho de Segurança fosse um órgão bastante paralisado. Após o fim da Guerra Fria, entretanto, o UNSC emergiu enquanto o principal órgão na mediação e discussão acerca de conflitos armados civis (Einsiedel; Malone, 2018).

Segundo o histórico de Missões de Paz das Nações Unidas do DPKO, 74 operações de Paz foram realizadas desde 1948 até 2023. Apenas 17 operações foram realizadas desde 1948 até 1991.<sup>4</sup> Após 1991, 57 Missões foram levadas a cabo (Dpko, 2023). Atualmente, destas 57, existem 12 missões em curso, segundo o Departamento (Dpko, 2023). Percebe-se, portanto,

<sup>4</sup> Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I, 1956); Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano (UNOGIL, 1958); Missão de Observação das Nações Unidas no Iémen (UNYOM, 1963); Força de Emergência das Nações Unidas II (UNEF II, 1973); Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNSF, 1962); Força de Segurança das Nações Unidas na Nova Guiné Ocidental (UNSF, 1962); Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, 1963); Missão do Representante do Secretário - Geral na República Dominicana (DOMREP, 1966); Missão de Observação das Nações Unidas Índia - Paquistão (UNIPOM, 1966); Grupo de Assistência das Nações Unidas (UNTAG, 1989); Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I, 1989); Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e no Paquistão (UNGOMAP, 1988); Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã - Iraque (UNIIMOG, 1988) Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA, 1989); Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL, 1991); Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC, 1991); Missão de Observação das Nações Unidas Iraque - Kuwait (UNIKOM, 1991).

que o final da Guerra Fria foi essencial para que um número maior de operações de paz fosse lançado e aprovado pelo Conselho de Segurança.

Segundo o DPKO, as Missões de Paz do pós-Guerra Fria mudaram dramaticamente, pois, além da intensificação da complexidade das Missões, que passaram a ser multidimensionais e a envolver diversos outros atores, a configuração dos conflitos também apresentou algumas mudanças (UN, 2023). Isso exigiu que a ONU adaptasse suas atividades para atender aos novos desafios que se apresentavam. O que antes eram apenas atividades de monitoramento de cessar-fogo entre Estados, passaram a ser ações de implementação de acordos, de construção de instituições, monitoramento de violações de Direitos Humanos, desarmamento e reintegração de combatentes (Nações Unidas, 2008). Neste ponto, é relevante mencionar que, em 1995, é lançado um documento de complementação à Agenda para Paz de 1992, que ficou conhecido como o “Suplemento a uma Agenda para a Paz: documento de posição do Secretário-Geral por ocasião do 50º aniversário das Nações Unidas”. Após o genocídio em Ruanda e o fracasso da ONU em outros territórios, como a Somália, por exemplo, este documento serviu como uma revisão dos “erros” da ONU nas Operações de Paz, considerando os conceitos que haviam sido lançados em 1992. Além disso, este documento expressa o consenso da Comunidade Internacional em atrelar o desenvolvimento econômico à construção e à manutenção da paz, o que vai ao encontro da evolução das Missões de Paz durante as décadas de 1990 e 2000 (Secretário Geral, 1995). O documento, ainda, elenca algumas mudanças qualitativas e quantitativas observadas nas Operações de Paz da década de 1990.

Entende-se que, uma das mudanças mais relevantes, é a atenção ao caráter humanitário das intervenções, isto é, a proteção aos civis e a assistência humanitária enquanto parte da resolução do conflito e da estabilização. Entretanto, uma das dificuldades identificadas foi justamente a impossibilidade, em diversas situações, de intervir neste sentido, considerando que as partes envolvidas no conflito dificultavam as negociações neste sentido (Secretário Geral, 1995). Neste contexto de maior complexidade, destaca-se, também, o papel e o maior envolvimento de outras Organizações de caráter transnacional (Paris, 2018), como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Africana (UA), a União Europeia (UE) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS).

Esta separação é relativamente importante para se compreender como se deu o histórico das Missões de Paz e da própria ONU e suas políticas para esta atividade. Atualmente, as Missões de Paz contam com uma nova modalidade de intervenção humanitária, a chamada *Responsibility to Protect*, ou “Responsabilidade de Proteger” (R2P), que infere que as Nações

Unidas devem realizar intervenções em Estados nos quais constata-se a existência de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de limpeza étnica sendo cometidos (UN, 2005). De acordo com o documento do “*World Summit Outcome Document*”, de 2005, ficou estabelecido que cada Estado deveria ser responsável por garantir a segurança e os Direitos Humanos de sua população, sendo as Nações Unidas a Organização Responsável por intervir em determinado Estado quando este não fosse capaz de cumprir com estes deveres e/ou promovesse algum dos crimes citados anteriormente (UN, 2005). O R2P reacendeu o debate levantado por Nye e Keohane (2011) sobre soberania e intervenção, bem como o papel das Organizações na manutenção da paz, da cooperação e da segurança.

Para Nye e Keohane (2011), a globalização configura-se como um fator relevante do pós-Guerra Fria, que tornará a interdependência entre os Estados ainda mais complexa e diversificada, além de contribuir para o nascimento destes novos atores. A integração de mercados, o desenvolvimento tecnológico e a rapidez dos meios de telecomunicações integraram e aprofundaram as relações dos Estados com outros atores nas RI (Nye; Keohane, 2011). É nesse que a construção da paz, sob a perspectiva liberal, perpassa necessariamente pela construção de Estados democráticos, a partir desta perspectiva, que integrem os mercados globalizados e possuam instituições capazes de promover reformas econômicas e políticas neste contexto (Newman; Paris; Richmond, 2009).

Assim como Keohane e Nye (2011) na teoria sobre a Interdependência Complexa, Kaldor (2007) também pontua o fenômeno da globalização como ponto chave para a compreensão dos diferentes contextos nos quais se deram os conflitos da década de 1990 e, conseqüentemente, as Missões de Paz deste período. Neste contexto, a globalização resultou em conflitos armados mais complexos em termos, sobretudo, de atores envolvidos, emprego da violência e formato no qual as disputas ocorriam, com a presença de diversas partes na disputa por poder (Kaldor, 2007). Dessa forma, as Missões de Paz, neste contexto “complexo”, possuíram a necessidade de se adaptar a estes desafios.

Faz-se importante ressaltar que tanto antes quanto durante a Guerra Fria entendia-se que a violência e a “falta de paz”, no escopo das RI, adivinham apenas do Estado-Nação, numa lógica *westphaliana* de se pensar a política internacional (Newman; Paris; Richmond, 2009). Principalmente no período pós-Guerra Fria é que a comunidade internacional passa a perceber que outros atores não estatais poderiam ameaçar a estabilidade da paz global. Isso fica evidente com os episódios, já na década de 2000, do atentado às Torres Gêmeas, no 11 de setembro de 2001 que teve uma repercussão imensa nos processos de interdependência geopolítica e econômica dos Estados e das Organizações. Além disso, a partir de outros acontecimentos e da

atuação da ONU em diversas situações, a Organização percebeu que este “novo” formato da violência e estes “novos” atores operavam numa lógica externa à institucionalização daquilo que “pode” e daquilo que “não pode” no escopo das regras de funcionamento do Sistema (Huéhenno, 2002). Era necessário, portanto, fazer mais do que simplesmente atividades de monitoramento de cessar-fogo. É a partir da noção do “*State-Building*”, portanto, que as Operações de Paz, sobretudo de *peacebuilding*, foram sendo discutidas, considerando a forma como os conflitos civis passaram a ser objetos das temáticas de cunho global, afetando os países vizinhos das regiões (internacionalização dos conflitos civis). A desestabilização de um país leva à instabilidade dos países vizinhos, considerando as crises humanitárias que geram fluxos massivos de refugiados, disseminação de doenças e envolvimento, muitas vezes, de atores regionais e internacionais (Paris, 2018).

Outra ideia bastante relevante quando se pensa nas Operações de Paz na lógica da Interdependência e da Interdependência Complexa é a lógica de interligação e influência entre as diferentes operações de paz, isto é, a maneira como as Operações foram se desenvolvendo e “utilizando” análises e relatórios de outras situações para operarem e se desenvolverem (Diehl; Druckmann, 2018). Os resultados de “sucesso” ou “fracasso” das Operações, portanto, estão indiretamente ou diretamente ligados a outros processos e vão influenciar na concepção, condução e operacionalização de operações futuras (Dehl; Druckmann, 2018). Entendendo esta ideia de maneira mais abrangente, pode-se dizer que a interdependência na lógica da construção da paz e da ocorrência de conflitos está relacionada e é influenciada por processos dos mais variados temas, como questões econômicas, securitárias, ambientais e geopolíticas.

### **2.3.2 A legitimidade de Operações de Paz da ONU e suas expectativas sob o ponto de vista institucionalista**

A discussão sobre a legitimidade das Missões de Paz, a partir da perspectiva institucionalista de Keohane (2012), passa, necessariamente, pela compreensão da legitimidade da atuação das Organizações Internacionais, com foco nas Nações Unidas. Neste sentido, sob o ponto de vista da interdependência e do Institucionalismo Neoliberal, faz-se relevante a discussão sobre a legitimidade das Organizações em si, num debate que Keohane e Nye (2011), tratam sobre o chamado globalismo e a soberania dos Estados, contrapondo estas duas ideias. Por outro lado, há a preocupação em entender a razão pelas quais as Organizações Internacionais lançam agendas e regulam as ações dos Estados, entendendo e complementando

a teoria institucionalista, por meio da noção da burocratização da política internacional (Barnett; Finnemore, 2004).

Para os teóricos do Institucionalismo, a legitimidade e as expectativas positivas com relação às atividades das Organizações Internacionais consistem justamente na função de facilitar o fluxo de informações entre os Estados e a negociação, gerando transparência nos processos de tomada de decisão (Keohane; Martin, 1995). Este processo seria facilitado por aquilo que os teóricos entendem pela globalização, que contribuiria para integrar os processos e dar mais espaço à atuação das Organizações. Dessa forma, no espaço das Organizações, tanto a estas quanto os Estados conseguiriam monitorar o comportamento de outros atores.

Para esta corrente teórica, as Organizações possuem o importante papel de trazer mais confiança às relações entre os atores do Sistema, pois as expectativas são de que estes espaços consigam facilitar o diálogo e a cooperação. As perspectivas teóricas de “resolução de problemas” (*problem solving*), não estão preocupadas em entender como as instituições foram criadas (componente importante para a teoria crítica, por exemplo), mas sim em compreender para que existem e como interagem na resposta aos desafios das RI (Bellamy; Williams, 2005). Portanto, é como se já houvesse uma legitimação da sua atuação pelo simples fato de que estas formações existem na Ordem vigente.

Ainda na questão das perspectivas teóricas, faz-se relevante conceituar e contextualizar a lógica por meio da qual são compreendidas estas expectativas. Richmond (2019) discutiu sobre os mais variados formatos de intervenção considerando a sua inserção na lógica da hegemonia ocidental. Considerando esta concepção, é esperado, pelos atores desta estrutura, que as Operações de Paz das Nações Unidas assumam um papel de liderança na mitigação de conflitos e da violência, com o objetivo de “colocar” aqueles Estados considerados “hostis” e “instáveis” na alçada dos valores e da hegemonia neoliberal (Pugh, 2013).

As Organizações Internacionais possuem certa liderança em diversas questões postas pelas problemáticas globais, principalmente aquelas do Pós Guerra Fria, como o Meio Ambiente, o comércio e as finanças, Migrações, Ajuda Humanitária e Direitos Humanos. Estas questões, principalmente as que dizem respeito a violações e respeito aos Direitos Humanos, são consideradas, pelos teóricos liberais, como temáticas que ultrapassam a política doméstica dos Estados, isto é, são consideradas “universais”. Nestas questões, principalmente, há a institucionalização da atuação dos Estados que, por sua vez, conferem legitimidade e autoridade às Organizações para que estas atuem (Barnett; Finnemore, 2007).

Nos estudos das Ciências Sociais, as burocracias são autoridades no seu próprio direito e as Organizações Internacionais burocratizam as agendas internacionais, tornando-se

autoridades, assim como os Estados (Barnett; Finnemore, 2004). A questão é entender a maneira como elas se relacionam com os entes estatais, bem como se as suas políticas e preferências necessariamente refletem os interesses dos Estados. Nesse sentido, a legitimidade acontece quando esta é concedida por outros entes que atuam constantemente em relação às Organizações. Ou seja, os Estados conferem às Organizações Internacionais legitimidade e autoridade para que estas atuem em diferentes temáticas da ordem internacional. As Missões de Paz, assim, configuram um exemplo no qual a autoridade das Nações Unidas se expressa por meio da burocratização de problemas relativos à conflitos e da promoção de espaços nos quais é possível que inúmeros atores possam discutir a necessidade e a legitimidade de se realizar intervenções (Thakur, 2018).

Do ponto de vista liberal nas RI, as Organizações Internacionais são as responsáveis por regular, em certa medida, o Sistema Internacional e o comportamento dos Estados, numa tentativa de reduzir o Estado de anarquia do Sistema (White, 2017). Além disso, as instituições, para esta corrente teórica, são as responsáveis por criar normas e padrões de funcionamento necessários para o estabelecimento da ordem, da paz, da promoção de Direitos Humanos e da democracia liberal. Nesse sentido, White (2017) entende que as Missões de Paz das Nações Unidas são a materialização daquilo que a ONU se propôs a fazer na sua criação, que era manter a paz e a segurança. É válido ressaltar, entretanto, que as Operações de Paz ou as intervenções humanitárias, de maneira geral, carregam consigo uma faceta “paradoxal” (Thakur, 2018), pois, na tentativa de se garantir estabilização, paz e proteção de civis, estes mecanismos recorrem, em alguns casos, ao uso da força. É por isso que a questão da legalidade e da autoridade das atividades realizadas pela ONU faz-se muito relevante para a compreensão destas atividades, que são extremamente complexas. Alguns teóricos, como White (2017), recorrem ao Direito Internacional para explicar como se dá a legitimidade e legalidade das Missões de Paz da ONU, considerando que a jurisdição internacional seria o respaldo jurídico que confere autoridade às Nações Unidas. Apoiado na ideia de “Comunidade Internacional”, o Direito seria o elemento jurídico responsável por materializar esse sistema de normas (White, 2017). Segundo White (2017, p.47, tradução própria):

[...] enquanto a manutenção da paz em seu disfarce tradicional de não imposição está dentro da competência de uma série de atores de segurança, a ONU tem sido o ator principal e estabeleceu os padrões e princípios da manutenção da paz, que por meio de constante interação e uso se tornaram leis institucionais habituais.

A partir da sua análise, White (2017) concluiu que a questão da legalidade e da legitimidade das Missões de Paz da ONU foi entendida, ao longo do funcionamento destas atividades, a partir de duas noções. A primeira seria a questão prática, isto é, aquilo que foi realizado pela ONU e pela Comunidade Internacional em experiências anteriores. A segunda, por sua vez, seria a “doutrina” jurídica, que passou a ser amplamente utilizada, embasada nos princípios de parcialidade, legítima defesa e consentimento. A leitura de White (2017), portanto, concentra-se primordialmente na análise objetiva de como se dá a concessão dos mandatos, no âmbito das Nações Unidas em si.

Para além da questão jurídica, a legitimidade das Missões de Paz pode ser entendida por meio do consenso político e da autoridade moral do agente que realiza determinada missão (Wiharta, 2008). A questão do consenso faz-se muito relevante, tanto para as Nações Unidas e para o Departamento de Operações de Paz. Nestes casos, o consenso político refere-se ao consenso da comunidade internacional sobre a legalidade da operação (Wiharta, 2008) e ao consentimento das partes envolvidas e das autoridades locais sobre a permissão de atuação das Nações Unidas (Dpko, 2023). Na prática, a comunidade internacional seria “representada” pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança. Já a autoridade moral, refere-se à conduta em campo dos profissionais enviados para determinada missão, bem como as atividades que foram desenvolvidas (Wiharta, 2008).

Em Operações de Paz foi observado um comportamento inadequado de funcionários, especialmente militares, em função de diversos casos de assédio e abuso sexual durante a execução dos mandatos. Estes casos culminaram na aprovação da Resolução 1325 de 2000 do Conselho de Segurança, que é a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, documento que visou levantar medidas de combate à violência sexual em Operações de Paz (UN, 2000). Portanto, questões como a falta de crédito nos *peacekeepers*, nos funcionários civis e na ONU, como um todo, ou até mesmo a prevalência de comportamentos inadequados dos “capacetes azuis”, como abuso sexual, corrupção, negligência perante determinada situação e a falta de compromisso com os princípios estabelecidos no mandato, como o respeito à cultura local e com a promoção dos Direitos Humanos, podem vir a colocar em questionamento a legitimidade de determinada missão (Wiharta, 2008).

Diferentemente de Dayal e Howard (2016), que dão mais atenção ao consenso entre as partes envolvidas no conflito armado dentro de determinado território a fim de compreender a questão da legitimidade, Wiharta (2008) e White (2017) apontam em maior medida para a comunidade internacional, para o Sistema de Estados, para o Direito Internacional e para o governo do país que receberá a operação para conceder legalidade à operação, centrando-se na

questão da legalidade das missões, perante às normas estabelecidas na ONU. Segundo Wiharta (2008), a legalidade seria o fator mais relevante para se compreender a legitimidade.

Para além das questões do mandato e da jurisdição acerca do papel da ONU enquanto agente da Segurança e da Paz Internacionais, a questão da legitimidade das Operações de Paz atravessa os debates sobre a dicotomia entre intervenção e soberania, mencionada anteriormente. As operações de paz não deixam de ser intervenções (decididas em grande peso por grandes potências do Sistema) denominadas de “*top-down*”, isto é, vindas de “cima” para “baixo”. Portanto, a academia se preocupou em trazer a questão da legitimidade através da percepção dos países, especialmente os países em desenvolvimento, que são aqueles que geralmente sofrem intervenções da ONU e de outras organizações. Isso é relevante para a discussão posterior nos dois casos que serão analisados, considerando a compreensão de como ocorreu a construção da legitimidade da ONU em ambos os territórios.

Os países em desenvolvimento, como os países do continente africano, por exemplo, buscaram reiterar e trabalhar ao máximo a defesa de sua soberania e da não-intervenção na arena internacional. Nesse sentido, a legitimidade das intervenções da ONU acaba por ser questionada, considerando que a própria organização (Dallmeyer, 1995), em sua carta, infere que a soberania dos Estados deve ser respeitada. Além disso, as intervenções, de maneira geral, carregam uma conotação negativa no Sul Global, considerando a herança de subordinação destes países na Guerra Fria, as intervenções das potências do período (Dallmeyer, 1995) e o fracasso de algumas delas, como foram os casos de Ruanda e Somália, por exemplo.

No caso específico do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, por onde passam as decisões sobre as Operações de Paz, outro fator que acaba por minar a legitimidade da ONU enquanto Organização capaz de realizar uma intervenção, é a configuração do Conselho de Segurança e a falta de reformas do órgão, no sentido de permitir uma participação mais “democrática” (Dallmeyer, 1995), de países do Sul Global, especialmente. A questão do poder de veto, portanto, é um dos fatores que põe em questionamento a legitimidade da ONU em realizar intervenções. Isso levanta discussões sobre como os membros do Conselho de Segurança entendem determinada situação de conflito, o que vai repercutir na decisão e na operacionalização de determinada Operação, contribuindo, ou não, para a sua legitimidade.

## 2.4 EXPECTATIVAS SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU COMPREENDENDO O SUCESSO E O FRACASSO

A discussão sobre o papel das Organizações Internacionais, das Nações Unidas e, especificamente sobre as Missões de Paz da ONU é feita por diversos autores que procuram teorizar e criar ferramentas para situar e avaliar as Missões de Paz no debate acadêmico. Dessa forma, pesquisadores buscam instrumentalizar as suas pesquisas por meio de estudos de caso, utilizando a bibliografia para aplicar conceitos às suas análises. Nesse sentido, a definição, bem como o estabelecimento de parâmetros e classificações são essenciais para se compreender tanto o funcionamento de determinado mandato das Missões de Paz da ONU quanto a função e o grau de efetividade das Nações Unidas nestas atividades. Esta parte do capítulo, portanto, propõe uma discussão teórica e metodológica com o objetivo de traçar critérios para se compreender o sucesso ou o fracasso de Missões de Paz, por meio da revisão bibliográfica e metodológica e da definição dos critérios mais relevantes e determinantes para o desenvolvimento da pesquisa.

Para Diehl e Druckman (2015), avaliar e definir quais são os critérios de sucesso e fracasso de Missões de Paz das Nações Unidas é uma tarefa bastante desafiadora, ao passo que ela acompanha a avaliação e os estudos sobre a efetividade das Nações Unidas e das Organizações Internacionais em si. Entretanto, esta análise faz-se extremamente relevante para o estudo de casos, bem como para problematizar questões recorrentes nos estudos de Organizações Internacionais e de Paz e Segurança. Diehl e Druckman (2015) colocam uma questão central nesse sentido: a partir de “onde” se pensa o sucesso das Organizações Internacionais e, conseqüentemente, das Missões de Paz? Conforme os autores, a partir dos ideais criados na Comunidade Internacional, o sucesso das Missões de Paz das Nações Unidas seria entendido a partir do encerramento e prevenção de conflitos, bem como a proteção de Direitos Humanos (Diehl; Druckman, 2017). Além disso, a avaliação de Operações de Paz requer um trabalho bastante extenso, se consideradas as diversas facetas e atividades que um mandato pode apresentar. Uma operação, em determinado aspecto, pode ser considerada uma operação de sucesso, porém, se levado em consideração outro fator, esta mesma operação pode ser considerada fracassada (Bratt, 2007). É por isso que, embora estes conceitos apresentem uma série de contradições e ambigüidades, o seu estudo é crucial para se ter algum parâmetro de avaliação, ainda que este possa ser discutido e problematizado. Entretanto, é importante questionar e pôr em debate aquilo que se espera da ONU enquanto Organização, isto é, o que os estudiosos e os Estados em si esperam que a Organização vá realizar e que tipos de problemas

irá solucionar. A questão de disponibilidade de recursos, atrelada à demanda recebida pela Organização, é essencial para se compreender aquilo que se espera das Organizações Internacionais no geral. Nesse sentido, é relevante atentar para o fato de que, sem o financiamento dos Estados, especialmente, as chances de funcionamento das ações da ONU são minimizadas. É necessário, assim, pensar não apenas nas dificuldades impostas por conflitos armados (como será abordado nos capítulos seguintes), mas também nos desafios do próprio funcionamento da ONU (Stedmann, 2018) e nos interesses dos Estados que participam desta arena. Além disso, é necessário diferenciar duas ideias bastante relevantes quando se estuda Operações de Paz (ou intervenções) em conflitos armados, que são as noções de “resolução” de determinado conflito e de “gerência” dele, termo que, em inglês, seria “*to manage*”. Esta diferenciação é relevante para que se atente, novamente, às expectativas quanto aquilo que as Organizações são capazes de realizar, para que não se pense a ONU, especificamente, de maneira idealizada (Richmond, 2007). Nesse sentido, os estudos sobre Operações de Paz devem levar fortemente em consideração o contexto no qual as operações analisadas (se houver) se deram, pois, cada situação de conflito é única em sua conjuntura, por mais que, diversas vezes, possuam aspectos bastante semelhantes entre si (Huéhenno, 2002). Ao perceber isso, a ONU entendeu, sobretudo por meio dos conflitos da década de 1990 e 2000, que não é possível criar uma “receita” para todos os casos em que atua, haja visto que cada um tem suas particularidades. Esta ideia está diretamente relacionada com a construção das avaliações das Operações, que devem atentar para as origens dos conflitos e para as suas especificidades.

Esta oposição de ideias também se faz necessária para se discutir conceitos de sucesso e fracasso, partindo de pressupostos reais quanto às capacidades da ONU em determinado local e operação. Dessa forma, é relevante a compreensão de que os processos de paz se mostraram, especialmente após o fim da Guerra Fria, processos extremamente complexos e integrados, onde a ideia de “construção” do Estado, guiado pela democracia e pelas instituições (aos moldes liberais) foi bastante visada e legitimada dentro do espaço das Nações Unidas, e por teorias como a do Institucionalismo Neoliberal (Richmond, 2007). Isso explica, em parte, a maneira como as Missões de Paz da ONU foram apresentando um caráter mais complexo ao longo do tempo, com múltiplas atuações da Organização em um território, seguindo a linha de prevenção e construção de uma institucionalização pós-conflito que conseguisse evitar uma nova eclosão de ataques. Casos como o do Kosovo, de Guiné e do Timor-Leste (a ser discutido) ilustram estes paradigmas. Nesse sentido, o histórico e a separação das “fases” ou gerações de Operações de Paz da ONU também se fazem relevantes para se compreender metodologicamente o que se

entende por “fracasso” e “sucesso”, considerando o quais foram as tradições de *peacekeeping* e *peacebuilding* (Fortna; Howard, 2008).

De maneira geral, diversos autores partiram do princípio de que o sucesso e o fracasso estão relacionados a dois fatores. O primeiro deles é a limitação do conflito, isto é, evitar que o conflito violento e generalizado seja retomado (Diehl; Druckman, 2017). O segundo é a resolução do conflito, isto é, a contribuição para que as partes envolvidas consigam chegar a algum acordo, apesar de suas diferenças (Diehl, 2014). Além disso, outro fator que vem sendo levado em consideração é o alívio do sofrimento humano, isto é, se a ONU foi efetiva na questão humanitária (Pushkina, 2020). Porém, pode-se compreender, também, o sucesso ou o fracasso das Operações de Paz sob outros aspectos, como o consenso ou a falta deste entre as partes locais envolvidas em determinado conflito, bem como de outros atores ligados, porém de maneira indireta, à Missão ou à situação posta (Diehl; Druckman, 2017). Neste ponto, destaca-se a importância dos interesses de cada ator, ressaltando os interesses dos membros do Conselho de Segurança e das partes locais. Além disso, faz-se relevante atentar para o cumprimento dos objetivos a curto e a longo prazo, bem como os processos posteriores que podem ter sido resultado das ações da ONU em determinado território, ou até a falta destes resultados e o significado destes desfechos; o terceiro são os parâmetros comparativos de sucesso e fracasso, isto é, a obtenção de sucesso ou fracasso em relação a qual outro objeto ou, em outras palavras, a maneira como está situada determinada análise; e o quarto refere-se aos diferentes tipos de Missões de Paz, considerando esta variedade no escopo das Nações Unidas (Diehl; Druckman, 2017).

A fim de analisar os critérios de sucesso e fracasso de Missões de Paz da ONU, Pushkina (2006) parte do princípio de que a definição de sucesso deve partir de duas visões principais, que se relacionam com o segundo aspecto elencado por Diehl e Druckman (2017). A primeira, mais objetiva, relaciona-se com o cumprimento do mandato de determinada missão, isto é, com aquilo que a ONU se propôs a realizar ou cumprir. A segunda infere uma noção mais abrangente, ou seja, se a ONU, por meio da Missão, conseguiu não apenas cessar o conflito, mas também promover e construir a paz no sentido amplo de “construção” da paz, ou *peacebuilding* (Chinkin; Kaldor, 2017) que, para a autora, está relacionado à segurança internacional e, também, dos indivíduos (Pushkina, 2006). Nesse sentido, a Missão de Paz deve criar um ambiente pacífico, para que novos conflitos e hostilidades não surjam novamente naquele local. As conclusões da autora se relacionam com o estudo de Adebajo (2023) sobre se é possível determinar o sucesso e o fracasso de missões de paz das Nações Unidas, justamente por estes serem termos muito subjetivos e pelo fato de as Missões ocorrerem em circunstâncias

muito diversas. Para o autor, é possível, desde que sejam observados fatores internos, regionais e internacionais que podem afetar determinada situação. Portanto, Adebajo (2023) entende que, por exemplo, não é possível traçar esta delimitação sem compreender o papel tanto das Nações Unidas enquanto organização internacional, quanto das grandes potências, que compõem o Conselho de Segurança.

De maneira geral, o sucesso e o fracasso de determinada operação de paz da ONU estão diretamente relacionados ao cumprimento das funções e do funcionamento da Missão em campo; ao consentimento entre as partes no cessar-fogo; ao consentimento destas partes em colaborar com a missão e com a solução pacífica de conflitos; à utilização de uma diplomacia eficiente durante o mandato; e, ao apoio externo dos grupos armados. Nesse sentido, muito se discute a maneira como a questão da legitimidade está relacionada ao sucesso ou ao fracasso de determinada operação, considerando que as decisões das Operações de Paz, embora passem também pela Assembleia Geral, onde cada Estado tem um voto, estão extremamente distanciadas das populações locais e, muitas vezes, das autoridades dos países onde os mandatos se estabelecerão (Durch, 1995). Dessa forma, as chances de sucesso da ONU em Operações de Paz e nas suas atividades, no geral, são bastante limitadas pelo “jogo” de interesses externos e pela própria forma como a ONU se estrutura, considerando os seus fundadores e maiores financiadores (Durch, 1995).

Adebajo (2023) apresenta um critério bastante claro de determinação de sucesso de uma Missão de Paz da ONU. Como metodologia, ele parte da análise do modo como foram realizadas as Missões de Paz de cada geração elencada por ele. Para o autor, o sucesso é atingido quando a Missão de Paz é capaz de estabilizar o Estado, em termos de violência e conflito armado, por uma década ou mais (Adebajo, 2023), fator que está dentre os critérios de Pushkina (2006). Além disso, Adebajo (2023), assim como Pushkina (2006), pontua o critério da implementação das atividades e sua eficácia no mandato, bem como a participação e o apoio de atores regionais. Na sequência o autor ressalta a importância da análise dos interesses dos Estados com assento permanente no Conselho de Segurança, as chamadas “grandes potências” do Sistema (Adebajo, 2023).

No caso de autoras como Howard (2007), é a partir de estudos de casos como estes apresentados acima que diversos pesquisadores da temática constroem modelos para avaliar o sucesso da presença das Nações Unidas nestes territórios. Para Howard (2007), torna-se bastante difícil definir parâmetros para mensurar o sucesso e o fracasso de Missões de Paz, pois cada caso possui objetivos distintos e circunstâncias diversas. Para a autora, esta definição requer a combinação de fatores internos (com relação ao conflito estabelecido) e externos, que

possuem influência nos primeiros. Além disso, discute-se se as Missões de Paz devem ir além de seus objetivos pré-estabelecidos e tentar controlar eventos que não são facilmente ou não podem ser controlados. Nesse sentido, diversos autores estabeleceram níveis para o sucesso, que podem variar entre níveis altos ou baixos, no sentido de que a Missão se atenha ao que fora proposto. Com base em outros pensadores, Howard (2007), criou, assim, o próprio modelo de análise que compreende dois parâmetros gerais de avaliação, por ela elencados, para medir o sucesso ou o fracasso de Missões de Paz. Para a autora, o sucesso é entendido, de maneira geral, a partir do que foi acordado na resolução (Howard, 2007).

Embora autoras como Howard (2007) possuam uma visão pessimista com relação às expectativas das missões de paz, a autora realizou uma extensa construção de modelos teóricos para se avaliar as Missões de Paz. Howard (2007) faz a análise destas operações a partir dos casos de sucesso, construindo o seu próprio modelo de análise para mensurar o sucesso e o fracasso de Missões de Paz, modelo que será útil para a discussão deste trabalho, no que tange à sua metodologia. O primeiro método de avaliação dela é a análise da implementação do mandato de acordo com as atividades desenvolvidas em campo. Assim, a autora faz a avaliação da respectiva resolução do Conselho de Segurança, comparando-a com a operação em território e o cumprimento das atividades. O segundo método de avaliação é a definição de padrões a serem atingidos/estudados que possam vir a indicar o sucesso ou o fracasso de determinada missão. Em seu modelo, Howard (2007) define os seguintes fatores que podem levar ao sucesso ou ao fracasso das Missões de Paz, a depender de seu funcionamento: dificuldades conjunturais, isto é, as características do conflito e o consenso das partes envolvidas; questões organizacionais dos agentes em território; e os interesses do Conselho de Segurança (Howard, 2007). Nesse sentido, a questão do cumprimento do mandato é bastante discutida. Entretanto, é um fator que deve ser questionado e estudado de maneira mais abrangente. De maneira geral, estas definições de sucesso e fracasso se mostram, por vezes, bastante relativas e paradoxais, a depender dos critérios utilizados para classificar determinada operação, o que é, de certa forma, uma limitação quando se decide realizar este debate. A atuação da ONU no Congo, por exemplo, é bastante discutida nesse sentido. A primeira operação da ONU no território, ainda na década de 1960, cumpriu com os objetivos do mandato, porém contando com um custo financeiro e político altíssimos para a Organização.

Para Adebajo e Landsberg (2000), os fatores de avaliação do sucesso das Missões de Paz, embora diferentes dos de Howard (2007), se relacionam com aqueles elencados pela autora. Na visão dos autores, tais fatores seriam o acordo político entre as partes e o seu desarmamento; a ausência de outros conflitos, como aqueles travados por questões econômicas;

a cooperação de atores regionais; o cessar do financiamento externo a grupos armados; e a participação de lideranças (Adebajo; Landsberg, 2000). Neste trabalho, adota-se como parâmetro de sucesso a prerrogativa de que a Missão de Paz, sob o mandato da ONU, foi relevante ou não para a construção de consenso entre as partes envolvidas no conflito, garantindo um ambiente estável e pacífico. Leva-se em consideração, ainda, os impactos na consolidação das instituições e na proteção de civis, bem como a influência da atuação da ONU em algum grau de desenvolvimento posterior daquele território. Faz-se importante atentar, neste ponto, para a questão da estabilidade dos territórios e do engajamento das partes envolvidas em determinado conflito. Para além de uma ação isolada de determinada intervenção que pode vir a gerar estabilidade, o que se observou em diversos casos ao longo dos estudos sobre Operações de Paz foi que a estabilidade é entendida, também, através de ações contínuas da ONU em determinados territórios para que estes permaneçam estáveis (Richmond, 2007). Portanto, a manutenção da paz está relacionada fortemente à combinação do *peacekeeping* com o *peacebuilding* em ações multidimensionais e sustentáveis. O engajamento das lideranças também é relevante ao passo que é um fator determinante para a existência de cooperação, tanto a nível local, quanto a nível regional. Em Operações como a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), por exemplo, o mandato praticamente não pôde ser executado em função, dentre outros fatores, da falta de cooperação entre todos os atores envolvidos no conflito (Goulding, 1993). É nesse sentido que os mecanismos de resolução pacífica de disputas podem ser entendidos. O consenso, dessa forma, é extremamente relevante e está diretamente relacionado às dificuldades da atuação de atores internacionais, sendo um dos fatores de legitimidade do lançamento de determinada operação (UN, 2023). No caso da atuação da ONU, o consenso entre as partes está relacionado com o uso da força militar por parte da Organização, que deve ser usado, por exemplo, na defesa do mandato (UN, 2023). No caso da existência do mandato, o consenso é apontado como um dos fatores de legitimidade da atuação da ONU. Nesse sentido e partindo das proposições de Diehl (1993) sobre a resolução do conflito, a capacidade do mandato de criar condições para que as partes possam chegar a um acordo, é bastante relevante. A existência do mandato em si pressupõe um cálculo dos atores sobre os custos da continuidade do conflito e os custos de engajamento para a paz (Van der Lijn, 2023).

Ainda sobre a questão da estabilidade e da reconstrução pós-conflito, muito se discute sobre a questão da prevenção, aspecto que os ex-secretários gerais da ONU Boutros-Ghali e Kofi Annan haviam apontado. A prevenção da retomada de conflitos é uma atividade bastante complexa, porém extremamente relevante para a construção da paz de maneira sustentável (Schnabel, 2013). Nesse sentido, o ato de prevenir um conflito tem se mostrado mais presente

em situações de pós-conflito do que antes da existência propriamente das disputas violentas, isto é, a atuação da ONU nesse sentido se deu majoritariamente quando outras tentativas prévias de estabilização já foram realizadas durante o conflito (Schnabel, 2013). Dessa forma, uma das grandes questões relacionadas à instabilidade é a maneira como as autoridades locais (em disputa) vão mantê-la uma vez que os agentes internacionais deixam os territórios. Neste ponto, a questão da resolução do conflito e não apenas o cessar das hostilidades se faz bastante importante.

Outra questão relevante quando se pensa a atuação da ONU em conflitos civis é justamente o caráter internacional destes conflitos, previamente discutido. A questão da cooperação externa (ou a falta desta), portanto, é um fator relevante na avaliação de Operações de Paz (Van der Linj, 2023). Durante a Guerra Fria, os conflitos locais se internacionalizavam em função da distribuição geopolítica da época, alimentada muito em função do apoio das potências estrangeiras a grupos armados locais. No período posterior à guerra fria, portanto, se fez necessário atentar para a maneira como os atores regionais e internacionais se engajaram na resolução de conflitos, considerando que muitos deles participaram direta ou indiretamente dos conflitos, inclusive liderando ou participando de Operações de Paz. Esta discussão é relevante, ainda, no âmbito dos interesses e engajamento do Conselho de Segurança e da Comunidade Internacional, considerando que os interesses de atores externos que fazem parte do órgão podem influenciar a determinação de algum mandato.

A discussão sobre como está organizado atualmente o Conselho de Segurança também levanta questionamentos sobre o sucesso ou o fracasso das Operações da ONU e a forma como este órgão lida com as tomadas de decisão. Como mencionado anteriormente, os países em desenvolvimento, diversas vezes, não se sentem representados pelo órgão, o que dificulta bastante a manutenção de um ideal democrático e coletivo na maneira como as Operações são concebidas e operacionalizadas, considerando a colaboração de todos os membros para que as ações do mandato funcionem (Jett, 2001). Esta questão recai, também, sobre a alocação de recursos que, como mencionado, fica majoritariamente a cargo dos Estados Unidos, que são os maiores financiadores. Para Jett (2001), pensar em como melhorar as Operações de Paz requer, necessariamente, revisar as contribuições dos membros da Organização.

No caso deste trabalho, as avaliações de Diehl e Druckman (2017), bem como de Pushkina (2016), Adebajo (2023), Adebajo e Landsberg (2007) e Howard (2007) são válidas, ao passo que o sucesso e o fracasso serão avaliados do ponto de vista teórico, a partir da revisão bibliográfica, do método hipotético-dedutivo e da aplicação destes conceitos discutidos. Por outro lado, faz-se relevante uma avaliação mais profunda, que busque discutir, no capítulo da

conclusão, alguns desfechos em longo prazo dos casos analisados no estudo para futuras pesquisas. Dessa forma, este trabalho utiliza como principais parâmetros de sucesso e fracasso aqueles critérios mais observados durante a revisão da bibliografia, sendo estes os interesses e a atuação do Conselho de Segurança; o cumprimento do mandato; o engajamento das partes envolvidas nos conflitos; a estabilidade dos países (em termos de conflitos armados) e o apoio aos beligerantes de atores regionais e internacionais.

Conforme Dayal e Howard (2016), a definição do que seriam as Missões de Paz está ligada àquilo que é decidido no mandato do Conselho de Segurança, incluindo outras diversas atividades que podem ser desenvolvidas em campo. Neste trabalho, para além das definições acima, as Missões de Paz são entendidas como parte da institucionalização e da burocratização da paz e da segurança no Sistema Internacional. Neste estudo, o sucesso e o fracasso serão analisados com relação a uma perspectiva institucionalista, que parte das expectativas das Missões de Paz da ONU as teorias do Institucionalismo Neoliberal de RI. Esta corrente teórica pressupõe o funcionamento das instituições e de suas atividades na integração dos atores ao sistema interdependente, por meio da construção da paz e da democracia aos moldes liberais de cooperação, proteção dos Direitos Humanos e segurança.

### **3 A ATUAÇÃO DA ONU EM ANGOLA: CONFLITO E A (NÃO) MANUTENÇÃO DA PAZ**

Como discutido no capítulo anterior, a presença das Nações Unidas, por meio de Missões de Manutenção ou Construção da Paz, se deu de maneira distinta a depender da conjuntura e das condições históricas observadas em cada “geração” das Operações de Paz, desde a sua criação. Ainda, ressalta-se as diferentes Missões de Paz que foram implementadas em territórios distintos, bem como o papel das grandes potências, especialmente no período da Guerra Fria, com a suas participações no Conselho de Segurança das Nações Unidas. É nítido, a partir desta discussão e da busca realizada na plataforma do Departamento das Nações Unidas para Missões de Paz, que o continente africano contou com muitas Operações sob o mandato da ONU, principalmente a partir da década de 1990.

Os conflitos armados civis no continente africano - e em outras regiões do mundo - inserem-se, neste trabalho, principalmente na perspectiva de Kaldor (2007) sobre as características daquilo que a autora chama de “Novas Guerras”. As características analisadas e identificadas pela autora são úteis para a compreensão de como se dão estes conflitos e suas dinâmicas, bem como a sua internacionalização. Neste ponto, e sob a ótica teórica deste trabalho, a teoria da Interdependência Complexa, de Nye e Keohane (2011), contribui para contextualizar aspectos relevantes, como o desenvolvimento, a cooperação e o uso da força.

Diversas pesquisas, como a de Berman e Sams (2000) e Herbst (2000), concentraram-se em analisar as particularidades do continente africano, tanto no que diz respeito aos conflitos armados destes territórios, quanto nos processos de construção e manutenção da paz que se deram nestes países, a fim de compreender se de fato existem particularidades que possam levar ao sucesso ou fracasso da política da ONU na África. Dessa forma, estudiosos e estudiosas buscaram compreender e identificar padrões na maneira como eram gerados os conflitos, a partir da formação dos Estados africanos e das dinâmicas de segurança do continente. A questão angolana parece apresentar pontos em comum com outros países do continente e com o Timor-Leste, embora conte com suas particularidades. Este capítulo, portanto, visa trazer um estudo de caso sobre o caso angolano e sobre a participação das Nações Unidas neste país, durante a década de 1990, com foco nas Missões das Nações Unidas de Verificação em Angola I, II e III. Pretende-se compreender os aspectos teóricos discutidos no capítulo anterior a partir deste caso, a fim de se construir um modelo de sucesso e fracasso para as missões em Angola. Dessa forma, o capítulo está organizado em quatro partes. A primeira delas visa contextualizar a questão dos conflitos no caso do continente africano, contando com uma discussão sobre a formação dos

Estados Africanos, os pontos em comum identificados pela literatura nestes processos, bem como as dinâmicas de segurança no continente. A segunda parte pretende historicizar, situar e organizar o conflito em Angola, trazendo as raízes do conflito até a participação da ONU no território. A apresentação do conflito angolano está organizada a partir dos acordos mais relevantes celebrados entre as partes envolvidas, na tentativa de organizar de forma cronológica, os acontecimentos. A terceira parte colocará em perspectiva histórica a atuação das Nações Unidas em Angola, a partir da discussão da atuação da Organização no continente africano e como ela lidou com os conflitos no continente. Por fim, a quarta parte contará com a aplicação dos conceitos elencados e discutidos no capítulo 1.

### 3.1 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS AFRICANOS E O SEU LEGADO PARA OS CONFLITOS ARMADOS

Como colocam Chazan *et al.* (1999), a África é um continente extremamente diversos no sentido étnico, linguístico e de experiências históricas. No período pré-mercantilista, observaram-se formas de organização social do continente bastante complexas, e um “modo de produção” baseado na agricultura e no pastoreio (Oliveira, 2015). Dessa forma, diversas populações concentravam-se nas regiões do interior dos países africanos (Amin, 1972). Para além da produção rural, havia atividades de extração de minérios, como o ouro, e comércio entre regiões africanas (Amin, 1972).

A cronologia histórica do continente africano pode ser entendida por meio de quatro períodos históricos (Amin, 1972). O primeiro deles foi o período pré-mercantilista, isto é, os séculos de história do continente africano até o marco do século XVII. O período mercantilista compreende os séculos XVII, XVIII e início do século XIX, com os primórdios do estabelecimento da economia mercantilista pelos países colonizadores baseada no tráfico de pessoas escravizadas. O terceiro período compreende o século XIX, em que a exploração capitalista do continente se deu com o objetivo de atender as demandas da produção industrial europeia. Por fim, a partir do século XIX têm-se o quarto período elencado por Amin (1972), que se dá com foco na colonização do continente e, posteriormente, nas independências. Estes períodos, com enfoque especial para o quarto, são relevantes para a compreensão de como se deram as origens dos conflitos no continente, com atenção especial a Angola.

Neste contexto cronológico, a questão das fronteiras é relevante. As fronteiras dos territórios dos poderes coloniais foram demarcadas, de maneira institucional, no século XIX, isto é, no período de desenvolvimento do capitalismo industrial e da exploração europeia no

continente, e não levaram em consideração as diferenças étnicas, culturais e linguísticas dos territórios (Herbst, 1989). Além disso, a colonização dos territórios africanos desorganizou as formas de organização social pré-existentes, considerando que o poder colonial criou uma forma de administração centralizada e hierarquizada no que diz respeito à burocracia do então “Estado” e aos serviços deste aparato nos territórios (Chazan *et al.*, 1999).

Foi apenas com a Conferência de Berlim, em 1885, que as fronteiras africanas foram demarcadas de maneira institucionalizada e imposta pelos países ocidentais. Ainda, vale ressaltar que a organização dos povos africanos em Estados nacionais se deu em função, também, da alocação de recursos nestes territórios no período colonial e pós-colonial, que estava relacionada aos interesses das metrópoles em cada território (Herbst, 1989). Nestes casos, a delimitação “artificial” das fronteiras acabou por separar grupos étnicos ao estabelecer os limites territoriais e econômico-produtivos, ou “criar” relações entre grupos rivais em um mesmo território (Herbst, 1989).

O estabelecimento de colônias no continente africano, como destaca Amin (1972), colocou os países de África em uma posição ainda mais periférica do que a posição ocupada pelas colônias europeias da América, e fez com que estes territórios perdessem as suas capacidades autônomas de gestão, desenvolvimento e produção (Amin, 1972). Os Estados Africanos, portanto, foram formados a partir destas delimitações sócio fronteiriças, que sofreram poucas mudanças desde o período colonial e pós-colonial no século XX (Tvdten, 1997). Esta discussão, finalmente, sinaliza a maneira como se deu a formação dos Estados na África (Chazan *et al.*, 1999). Nesse sentido e, de maneira geral, os Estados Africanos, a partir destas perspectivas, se constituíram de maneira interativa com estruturas e grupos sociais complexos e distintos entre si (Chazan *et al.*, 1999). Não é possível, portanto, separar estas concepções.

Clapham (1996) entende que a concepção de “Estado” nas RI advém daquilo que os atores poderosos definiram enquanto forma de organização do Sistema. Portanto, ao discutir o continente africano e a formação destes Estados, o autor deixa clara a complexidade de se definir o Estado, ainda mais no caso dos países mais vulneráveis do Sistema Internacional para os quais esta forma de organização foi, muitas vezes, imposta. Entretanto, a partir do entendimento de que o mundo é, hegemonicamente, organizado por Estados, desenha a sua análise da formação dos Estados Africanos a partir do próprio conceito de Estado, na tentativa de compreender as problemáticas envolvidas nestes casos e a posição que os atores africanos ocupam no Sistema (Clapham, 1996).

Esta discussão se relaciona com a noção do “enfraquecimento” do Estado no contexto de conflitos armados, defendida por Kaldor (2007). Em ambas as abordagens, não é possível dissociar o Estado, principalmente, os Estados do continente africano, da maneira como os grupos sociais – no caso de Kaldor (2007), grupos armados, por exemplo –, partidos e múltiplas instituições se organizam e buscam por seus interesses nos territórios. Dessa forma, Clapham (1996), Spears (2014) e Chazan *et al.* (1999) concordam que os Estados Africanos são descendentes dos sistemas e estabelecimento de poderes e instituições coloniais, bem como do delineamento de fronteiras “artificiais”. O caráter destes Estados, portanto, explica-se tanto por estas questões, como também pelos desdobramentos das independências destes países.

A segunda e a terceira noção de Estado, no continente africano, elencada por Chazan *et al.* (1999), bem como a questão fronteiriça e colonial levantada por Clapham (1996), são vistas neste trabalho como cruciais para a compreensão da formação do Estado em Angola. Para Chazan *et al.* (1999), isto se deve ao fato de que os Estados Africanos foram fundados a partir de um poder colonial centralizador baseado na dominação, na coerção e na securitização, e não em “legitimidade”, com instituições que modificaram profundamente a economia, a sociedade e a política das sociedades africanas.

### 3.2 ANGOLA: DO PERÍODO COLONIAL À GUERRA DE INDEPENDÊNCIA

Angola é uma nação africana localizada na porção sul do continente, e que mantém fronteiras com a Namíbia, com o Congo, com a República Democrática do Congo, com Botsuana e com a Zâmbia. É importante ressaltar que o território angolano conta, na sua porção norte, com os campos de petróleo de Cabinda, importante região para a economia do país que, no período anterior à colonização, pertencia ao Reino Kongo (Tvedten, 1997). A questão do estabelecimento das fronteiras africanas, portanto, apresenta-se como um problema bastante relevante para se compreender tanto a formação dos Estados do continente, quanto os conflitos que se deram, sobretudo, no período pós-independência dos Estados (Spears, 2014).

No que tange às questões populacionais, Angola é formada por diversos grupos étnicos. Quatro destes grupos, segundo Martins (2021), são aqueles que influenciaram de maneira mais robusta o desenrolar da história e do conflito de Angola durante o século XX. São estes os Creoles (Martins, 2021), chamados, também, de Mbundos (Oliveira, 2015), os Ovimbundos e os Bakongo (Meijier; Birmingham, 2004). Wallerstein (1961) ressalta que muitas pessoas pertencentes a estes grupos formavam a elite intelectual angolana, durante os séculos XIX e XX, tendo estudado na Europa e adquirido conhecimento sobre direitos sociais nos moldes

ocidentais, bem como sobre o socialismo e o nacionalismo (Wallerstein, 1967). Vale enfatizar que as questões étnicas e a dispersão de cada etnia pelo território são particularmente relevantes para a compreensão da divisão e do apoio aos principais grupos armados do século XX, o MPLA e a UNITA.

Os portugueses desembarcaram em Angola ainda no século XV, entrando em contato com o Reino Kongo. Os colonos possuíam armas de fogo e meios de transporte que possibilitavam a transição de mercadorias e pessoas (Tvedten, 1997). Angola apresentava-se como um território vasto em recursos naturais e a colonização portuguesa, a partir do sistema de trabalhos forçados, explorou, principalmente, o potencial agrícola do país, a partir da plantação de café e de algodão (Meijier; Birmingham, 2004). Outros produtos extraídos da colônia portuguesa em Angola eram a borracha, o petróleo e, principalmente no início do século XX, os diamantes (Meijier; Birmingham, 2004).

O caso de Angola e das demais colônias portuguesas no continente africano, como Moçambique e Guiné-Bissau, por exemplo, configuram casos nos quais ficam claros os efeitos da imposição da economia e da política colonial. Segundo Tvedten (1997), o estabelecimento da colônia portuguesa no país impactou principalmente a população e seus movimentos migratórios, considerando que muitas pessoas foram forçadas a se deslocarem internamente para atender às demandas da produção econômica e do sistema de trabalho forçado adotado no território. Para além disso, Portugal impôs rotas (com destino principal à colônia brasileira) de tráfico de pessoas escravizadas, o que acentuou uma série de conflitos entre as populações e reorganizou a sua distribuição (Tvedten, 1997). Amin (1972) salienta que a região onde se localiza Angola, a região ao sul do continente, seria a região de “Mão de Obra de Reserva”, isto é, a colônia responsável pelo suprimento da mão de obra escravizada.

Considerando a colonização portuguesa e os processos de independência no continente africano durante o século XX, a independência de Angola, assim como das outras colônias portuguesas do período, foi um processo marcado essencialmente pelos acontecimentos internos na metrópole portuguesa durante a década de 1970 (Silva, 2007). Este contexto é marcado por diversos conflitos no continente africano, que ocorreram durante o período da Guerra Fria e no pós-Guerra Fria, e que também têm suas origens no período da independência dos países de suas metrópoles (Chazan *et al.*, 1999). Este foi o caso de Angola. Wallerstein (1967) coloca que os primeiros ensejos de independência dos países africanos estão ligados à colonização dos territórios e das populações baseada em dominação e segregação racial. Nesse sentido, as populações nativas africanas possuíam poucos – ou quase nenhum – direitos político, econômicos e sociais. Sendo assim, diversas populações africanas começaram a reivindicar

igualdade de direitos, não apenas na esfera política, mas na esfera econômica e social, bem como a participação nas tomadas de decisão administrativas do território (Wallerstein, 1967). Entretanto, o que se observou por parte dos controles coloniais dos territórios foi a continuidade da exclusão dos africanos dos processos decisórios e administrativos, a falta de legitimidade concedida à estas reivindicações e o surgimento de ideologias e grupos nacionalistas na disputa pelo poder (Wallerstein, 1967).

Vale lembrar que após a Segunda Guerra Mundial e no contexto das independências africanas, diversos destes movimentos nacionalistas de independência que começam a surgir originaram grupos armados e exércitos (Chazan *et al.*, 1999). No caso de Angola, os principais grupos armados políticos surgiram na década de 1950, o MPLA e a União dos Povos de Angola, (UPA), que se ramificou em outros grupos, como a Frente Nacional de Libertação de Angola, o FNLA (Meijer; Birmingham, 2004). A UNITA surge apenas em 1966. No caso angolano, fica visível, a partir do processo de independência do país em 1975 e da consolidação destes grupos e partidos nos processos políticos do país, que há um rearranjo dos principais grupos no poder.

Enquanto isso, em Portugal, os primórdios do século XX foram marcados pelo início do regime do chamado “Estado Novo”, que foi comandado por António Salazar e inaugurou o período do fascismo em Portugal (Tvedten, 1997; Martins, 2021). No período em que Salazar esteve no poder, houve a ideia de desenvolver, integrar e aumentar a produção das colônias, ainda que isso não trouxesse nenhuma reforma estrutural da economia colonial voltada para o abastecimento da metrópole (Bender, 2004). Entretanto, o que se seguiu foi o início das lutas e batalhas em prol da libertação nacional, que abalaram a política interna portuguesa. Dessa forma, os anos que seguiram até 1975 contaram com forte empenho da metrópole portuguesa, sob o regime salazarista, em tentar conter as guerrilhas de independência em suas colônias (Silva, 2007). No entanto, a via pacífica de descolonização era praticamente inviável, dada a instabilidade interna do país e a não aceitação, por parte de Portugal, da independência das colônias, já que a Metrópole compreendia os territórios coloniais como parte do seu próprio território e mantinha um vasto sistema de exploração de recursos naturais (Silva, 2007).

A imposição colonial, bem como as discriminações econômicas e sociais baseadas na estratificação racial da sociedade e na exclusão política de ideais e partidos compuseram o pano de fundo para o surgimento dos principais grupos políticos que lutariam pela independência de Angola, principalmente no período entre os anos entre 1915 e 1960 (Tvedten, 1997). O MPLA, surgiu em 1956, a partir de uma coalização de forças entre outros movimentos de luta pela independência e o antigo Partido da Luta Unida dos Africanos de Angola (PLUA). Liderado na época por Agostinho Neto, o MPLA foi formado por jovens intelectuais de etnia e língua

Creole, ou Mbunda Assimilada/Mestiça, educados a partir de uma perspectiva “ocidentalizada”, já que, em muitos casos, obtiveram sua formação em Portugal ou no território angolano juntamente com os colonos portugueses (Oliveira, 2015). Destaca-se a influência da esquerda portuguesa na criação do grupo, bem como a ideologia anticolonial.

Na época, o MPLA fazia oposição à UPA, liderada por Álvaro Holden Roberto (Freeman, 1989). Criada em 1954, a UPA deu origem, no início dos anos 1960, à FNLA e ao Governo de Resistência de Angola no Exílio (GRAE), também liderados por Roberto (Martins, 2021). A FNLA era formada e apoiada, majoritariamente, por pessoas pertencentes aos grupos étnicos Kongo, descendentes do Reino Kongo (Oliveira, 2015). A FNLA apresentava capacidades militares bastante robustas e contava, inicialmente, com o apoio do antigo Zaire, dos Estados Unidos e da China (Freeman, 1989).

A UNITA, por sua vez, foi fundada em 1966, por meio da liderança de Jonas Savimbi. Savimbi configurou-se como uma figura de extrema importância para o entendimento da história de Angola e do conflito que sucedeu na década de 1990 (Meijer, 2004). O líder pertencia à etnia dos Ovimbundo e, no período anterior à formação da UNITA, fazia parte da FNLA (James, 2011). Entretanto, em função de discordâncias no tocante à forte dominação e nacionalismo Kongo do grupo, acabou se desligando e formando o que seria um grupo fortemente militarizado e rico em recursos, a UNITA (James, 2011). A UNITA era formada por grupos étnicos, como os Ovimbundo, que tinham, em menor intensidade, contato com os colonizadores portugueses, distribuindo-se por regiões mais remotas e interiorizadas com relação à capital Luanda (Oliveira, 2015).

O primeiro grande conflito que sucedeu em Angola foi a Primeira Guerra de Libertação de Angola, em 1961. Este conflito se deu entre a UPA e o MPLA na disputa pelas regiões norte do país, principalmente Luanda e os campos de Petróleo de Cabinda e plantações de café (Martins, 2021). Frente a este cenário, o governo português enviou tropas ao território na tentativa de conter os ataques e preservar a produção, sobretudo, cafeeira (Oliveira, 2015). Segundo Martins (2021), este conflito marcou uma tensão entre os principais movimentos nacionalistas do país, demarcando de maneira intensa a divisão entre estas três principais inclinações políticas e a luta pela independência do território.

É mister ressaltar que, desde a década de 1950, quando surgem MPLA e UPA e após, na década de 1960, com o surgimento da UNITA, disputas no tocante à administração política do país se faziam presentes, bem como a guerra e as tensões com Portugal (Guimarães, 1998; Martins, 2021). Estes dois grupos mantinham diferenças acentuadas e nunca chegaram a formar alguma aliança (MacQueen, 1997). Portugal, por meio do emprego de tropas espalhadas

principalmente pelas fronteiras do território, conseguia conter os movimentos insurgentes, mas não os derrotar (Guimarães, 1998).

### **3.2.1 Início do conflito, apoio externo e os Acordos de Alvor**

O período decisivo para a independência e para o início do conflito generalizado em Angola se deu principalmente nos anos de 1974 e 1975. Em 1975, ocorreu a chamada Revolução dos Cravos, movimento no qual as Forças Armadas Portuguesas, a partir dos jovens soldados que eram enviados às colônias (e a Angola) para conter as insurgências, por meio de um golpe, depuseram o então presidente Salazar (Guimarães, 1998; Silva, 2007). A Revolução colocou o militar António de Spínola no poder. Fica claro que as colônias portuguesas, sobretudo Angola, devem ser analisadas a partir do “antes e depois” da Revolução dos Cravos, pois a deposição de Salazar em 1975 acabou por intensificar e acelerar o processo de independência (Silva, 2007).

A independência formal de Angola foi declarada em 11 de novembro de 1975, a partir do controle do MPLA em Luanda e da retirada dos colonizadores portugueses do território (MacQueen, 1997). Destaca-se o fato de que a independência de Angola ocorreu de maneira tardia com relação à independência das outras colônias, haja visto o forte interesse econômico português no território (MacQueen, 2002). Sendo assim, os processos de cessar-fogo e de transição de poder mostraram-se bastante complicados, tendo em vista que cada movimento anticolonial (MPLA, UNITA e FNLA) assinou acordos diferentes (e em dias diferentes) com Portugal, e que cada movimento mantinha a sua ala de apoio na esfera política portuguesa (Guimarães, 1998). A transição de poder mostrou-se, portanto, dificultada.

Diante do cenário de tensões entre os três principais movimentos de independência e os grupos políticos portugueses – que culminou nas tentativas de se acordar a independência de Angola –, foram assinados, em 1975, os Acordos de Alvor, em Portugal. Esses acordos foram a primeira tentativa de se estabelecer um processo de pacificação do país, a transição de poder (que deveria ser compartilhado entre MPLA, UNITA e FNLA), a formação de um exército nacional e a consolidação de instituições políticas (Bekoe, 2008). A ideia dos Acordos de Alvor era criar uma administração transitória para Angola, sob o comando dos colonos portugueses, até que os três movimentos anticoloniais consolidassem a sua administração e que ocorressem as primeiras eleições para que fosse decidido (de maneira “democrática”) o governo do então novo país (Acordos [...], 1975). No entanto, já no início do processo os Acordos de Alvor apresentaram dificuldades quanto a sua implementação, pois visaram um acordo tripartite entre

os movimentos sem levar em consideração as diferenças, disputas e apoios externos e internos dos três principais movimentos (Freeman, 1989).

A partir da independência de Angola, portanto, o conflito que duraria até 2002 tem início, através das disputas e da luta entre não mais os movimentos angolanos e os portugueses, mas entre os próprios movimentos, que é chamada de Segunda Guerra de Liberação de Angola (George, 2005). Estas batalhas tiveram início com ataques do FNLA ao norte do país, bem como através da chamada Guerra de Cabinda e os ataques em Quifandongo, todos no ano de 1975 (George, 2005). O conflito em Angola, bem como a posterior atuação da ONU no país foram eventos ligados à independência da Namíbia, cujo território era visado pela África do Sul. Portanto, em 1975, o grupo guerrilheiro, que já lutava desde a década de 1960, para a libertação da Namíbia, o *South West People's Organization* (SWAPO) mantinha bases militares ao norte de Angola. Durante este período e já na década de 1980, a África do Sul se utilizou da presença cubana em Angola para justificar a sua presença na Namíbia, fato relevante para o lançamento da Operação da ONU em território Namíbio.

Estas guerrilhas e disputas se deram, em grande parte, no período da Guerra Fria, fazendo de Angola uma experiência típica do período, em que as potências e outros atores apoiavam grupos de seu interesse para garantir influência e interesses nas regiões (Anestee, 1996). Algo semelhante aconteceu com Moçambique, e outros países do continente africano, bem como com o Timor-Leste e outras nações ao redor do mundo. Nesse sentido, o apoio externo tornou-se essencial para que os movimentos conseguissem consolidar seus projetos políticos e realizar ataques no território (James III, 2011).

Diferentemente da UNITA, o MPLA e a FNLA mantiveram um apoio externo bem consolidado (Miller, 2013). Do lado do MPLA, estavam a União Soviética, apoiando os militares com armas e equipamentos, e Cuba, que apoiou o movimento por meio do envio de tropas e treinamento (Miller, 2013). Inicialmente, do lado da FNLA, estavam os Estados Unidos, a China e o Zaire. Em 1975, quando o conflito se desencadeou entre os principais movimentos, os Estados Unidos mantiveram seu apoio ao FNLA, como forma de contenção ao socialismo, representado, no caso angolano, pelo MPLA (Tvedten, 2008). As tropas cubanas desempenharam importante papel na guerrilha em Angola, apoiando o MPLA (George, 2005).

A UNITA, entretanto, encontrou dificuldades para organizar e consolidar os seus apoiadores (James, 2011). Inicialmente, ainda em 1966, contava com o apoio da China e da Zâmbia para o treinamento de soldados e limitados recursos financeiros. Já no final da década, diversas organizações públicas e privadas enviavam algum montante à organização de maneira esporádica (James, 2011). O apoio sul-africano e americano à UNITA se deu desde o ano de

1975 (Oliveira, 2015). Savimbi se voltou à África do Sul após perceber que a UNITA, embora poderosa politicamente dentre a população Ovimbundu, sobretudo, mantinha capacidades militares bastante inferiores ao MPLA e à FNLA (James, 2011). Dessa forma, Savimbi passou a contar com o apoio da maior potência militar do sul do continente o que, para a África do Sul, representou uma forma de criar uma aliança anticomunista na porção austral africana, juntamente com os Estados Unidos, mantendo o seu regime vigente consolidado (Miller, 2011). No caso do apoio norte-americano, Angola já contava com investimentos estadunidenses, principalmente no setor petrolífero, nos campos de Cabinda, e a UNITA passava a ser apoiada financeiramente, através do Zaire, que se mantinha como um território estratégico para o envio de recursos (Minter, 1992).

Como mencionado, após declarada a independência de Angola, o MPLA se consolidou no governo e o país passou a ser governado por Agostinho Neto durante quatro anos. É importante destacar que o recurso financeiro concedido pela União Soviética, bem como o apoio das tropas cubanas contribuíram em grande parte para que o partido alcançasse e se estabelecesse no governo (Cooper; Fontanellaz, 2018). Além disso, para Oliveira (2015), a utilização estratégica dos recursos naturais, sobretudo o petróleo, bem como o apoio de alas fortes das Forças Armadas Portuguesas também contribuíram para isso.

Após a morte de Agostinho Neto, foi eleito José Eduardo dos Santos, que permaneceu presidente de Angola até 2017. Dos Santos assumiu o cargo em 1979, contando com diversas contestações populares e, sobretudo da UNITA que, com o apoio sul-africano e norte-americano, se fortaleceu ao ponto de contrapor militarmente o MPLA (Tvedten, 2008). Concomitantemente, as grandes potências possuíam interesses no conflito e contribuíam com cada uma das frentes. Entretanto, ao final da década de 1970 e início dos anos 1980, a FNLA já passava a se enfraquecer e se desintegrar. Para além dos ataques das tropas cubanas, este movimento, já bastante enfraquecido, não conseguia vencer batalhas e tomar Luanda (Guimarães, 1998). Isso levou ao corte de financiamento dos Estados Unidos à FNLA que, sem este apoio, perdia ainda mais força (George, 2005). Ao mesmo tempo, a UNITA ganhava destaque e passou a ser o principal grupo a contar com financiamento americano e sul-africano, já que se configurava como o único ator capaz de conter o MPLA e, conseqüentemente, Cuba e a União Soviética (Cooper; Fontanellaz, 2018). Nesse sentido, ao final da década de 1980, acontece a batalha de Cuito Cuanavale (1987-1988) que foi relevante para que as tropas cubanas deixassem o território de Angola. Entretanto, o MPLA permanece no poder. Destaca-se, neste período, a força da UNITA, que emergia como um ator antagônico ao MPLA, não apenas sob

o ponto de vista governamental e estratégico, mas também sob o ponto de vista social (Oliveira, 2015).

Os custos políticos, econômicos e sociais do conflito em Angola foram massivos. Para além da imensa catástrofe humanitária, que gerou uma grande onda de pessoas deslocadas, a infraestrutura física do país ficou extensamente comprometida. Ainda em 2002, o país recém iniciava alguma tentativa de retomar o desenvolvimento, num cenário de extrema pobreza, falta de acesso à alimentos e à água. Segundo relatório do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, em 2002 contabilizou-se que um quarto da população estava deslocada. A falta de acesso a recursos básicos, bem como o cenário de destruição tiveram enorme impacto nos anos posteriores ao conflito, sobretudo no desenvolvimento econômico do país.

### 3.3 A ONU EM ANGOLA: DA UNAVEM I À MONUA

Como debatido na seção anterior, as dinâmicas políticas e securitárias do continente africano devem ser compreendidas através da formação dos Estados e das independências dos países. Portanto, esta discussão deve levar em conta as disputas de poder nos pós-independência por diversos grupos e atores e por questões relativas ao desenvolvimento, ao Meio Ambiente e à Segurança Humana (Berman; Sams, 2003). Dessa forma, a presença da ONU no continente africano é observada, pela primeira vez, na República Democrática do Congo, entre o período de 1960 e 1964 (Boulden, 2003). Desde então, a ONU esteve presente no continente em diversos outros conflitos. Como coloca Akonor (2017), observa-se uma mudança na maneira como os mandatos na ONU no continente foram sendo implementados. Isso se deve às próprias mudanças no caráter das Missões de Paz e, também, aos desafios enfrentados pela Organização em cenários diversos e complexos do continente africano, como Ruanda (Jowell, 2018). Portanto, a ONU esteve envolvida com os países africanos em temáticas sobre desenvolvimento econômico e direitos sociais, mas, também, através da tentativa de mediar e contribuir para o cessar de conflitos civis (Spears, 2014).

Como colocado no capítulo anterior, as Missões de Paz da ONU possuíram um papel ativo no pós-Guerra Fria e, no continente africano, esta tendência não foi diferente (Akonor, 2017). É relevante ressaltar o fato de que metade destas operações ocorreram em cinco países, sendo quatro em Angola, três na Somália, duas no Congo, duas em Ruanda e duas em Serra Leoa. Além disso, fica evidente o papel do continente africano na mobilização do Conselho de Segurança, em função do número de Missões das quais a ONU participou e, sobretudo, a partir dos casos de fracasso e falta de credibilidade na Organização, como Somália e Ruanda (Jowell,

2018). Nesse contexto, destaca-se, ainda, as relações do Conselho de Segurança com a União Africana, que também possui um órgão especial para lidar com conflitos, o Conselho de Paz e Segurança.

No caso de Ruanda, especificamente, ficam claras as expectativas de que a ONU agisse em prol do encerramento ou da contenção do genocídio, o que não ocorreu. Além disso, embora Organizações como a Organização da Unidade Africana (OUA) buscassem, especialmente, no final da Guerra Fria, mais espaço para trazer as suas problemáticas frente a a outras Organizações Internacionais (Boulden, 2003). No caso de Ruanda, especificamente, ficam claras as expectativas de que a ONU agisse em prol do encerramento ou da contenção do genocídio, o que não ocorreu com as Operações Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda I e II (UNAMIR I e UNAMIR II). Neste caso, o próprio DPKO assumiu que algumas das dificuldades em Ruanda foram a falta de recursos, a “falta de vontade política” e erros do Conselho de Segurança e do mandato em compreender a real causa do conflito no país (DPKO, 2023).

No caso da Somália, as duas Operações lançadas, as Missões de Assistência das Nações Unidas na Somália, contaram com uma falta generalizada de recursos, num contexto que necessitaria de uma restauração completa (Berman; Sams, 2004). A ONU, no território somali, não conseguiu reestabelecer um governo, considerando que o território ficou completamente dividido em diferentes administrações. Apesar de inúmeros casos de ingerência e descaso com algumas situações no continente africano, é relevante ressaltar, no entanto, o outro lado da atuação da ONU na África, levantando a independência da Namíbia e a Operação de Paz no Moçambique, que foram alguns dos casos de sucesso das operações da Organização, que contribuíram para gerar expectativas altas sobre a atuação das Nações Unidas em outras regiões (Akonor, 2014).

É relevante, também, compreender o papel de atores regionais na cooperação para o desenvolvimento dos processos de paz. No caso de Angola e dos países africanos no geral, um dos atores mais relevantes na condução de processos de paz no continente é a União Africana (UA) e seu apoio às Operações das Nações Unidas no continente e no país. A UA, que anteriormente se chamava OUA, realizou um processo de transição nos seus mecanismos jurídicos e institucionais na questão a prevenção de conflitos e manutenção da paz. Este processo se deu através da mudança na concepção do papel da Organização com relação aos conflitos armados no continente, isto é, a mudança do princípio da não-interferência para a não-indiferença (Mwanasali, 2008). Em 2004, assim, a Organização, que já se denominava UA, estabeleceu o seu Conselho de Paz e Segurança, que substituiu o antigo órgão de Prevenção de

Conflitos de 1993. A partir de 2002, a UA se comprometeu em trabalhar em conjunto com as Nações Unidas, compreendendo ambos os mecanismos de Segurança enquanto atores relevantes na manutenção da paz.

Estas mudanças ocorreram após o cessar do conflito em Angola, porém são relevantes para compreendermos a maneira como anteriormente a Organização lidava com as questões de conflito, paz e segurança no continente. Portanto, a OUA e, posteriormente, a UA, configuraram-se como atores que tem a sua própria arquitetura de construção da paz e prevenção e conflitos, fazendo-se relevante a compreensão da maneira como estes atores trabalharam com a ONU no caso Angolano. As relações da OUA com a ONU foram marcadas por alguns desafios ao longo do estabelecimento de mandatos e de intervenções da ONU no continente (Williams; Boutellis, 2014). Durante a década de 1980, a OUA se envolveu, primeiramente, em Operação no Chade. Na década de 1990, as Operações da Organização estiveram em Ruanda, no Comoros e, posteriormente, na República Democrática do Congo.

Em Angola, especificamente, a presença da ONU ocorreu a partir de quatro Operações, sendo estas as Missões de Verificação em Angola, as UNAVEM I, II e III, e a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA). A entrada da ONU em Angola se deu na década de 1980, especificamente em 1989, com o início da UNAVEM I. Esta Operação estava politicamente relacionada à operação na Namíbia, de independência da África do Sul, tendo sido lançada concomitante à “*United Nations Transition Assistance Group*” (UNTAG), Operação Namíbia (MacQueen, 2002). Portanto, o período que compreende os anos entre 1989 e 1991, contou com a atuação da ONU a partir desta operação, que visou, por meio da mediação entre Estados soberanos (Angola, Estados Unidos, Cuba e África do Sul), a retirada das tropas cubanas do território angolano (MacQueen, 2002).

Esta mediação e a interação entre os Estados implicaram na assinatura dos Acordos de Nova York, que foram as bases para o lançamento do mandato da primeira missão de verificação da ONU. Esta primeira fase de Operações em Angola tinha como principal objetivo a retirada das tropas cubanas do território Angolano, principalmente aquelas que permaneciam na fronteira com a Namíbia (Anestee, 1996). Neste contexto, foi estabelecido, no âmbito do Sistema ONU, o mandato da UNAVEM I, por meio da Resolução 628 de 1988 do Conselho de Segurança da ONU, na qual constava que “[...] as disposições relativas à criação da Missão entrarão em vigor logo que o acordo tripartido entre Angola, Cuba e o Sul África, por um lado, e o acordo bilateral entre Angola e Cuba, por outro, são assinados” (ONU, 1988, tradução própria). A ONU, portanto, possuía a tarefa de verificar e monitorar a implementação dos acordos realizados em Nova York, a partir do monitoramento da saída das tropas cubanas do

território angolano. Como colocam Anestee (1996) e Paulo (2004), o mandato foi útil para que os cubanos deixassem Angola, sendo retiradas mais de cinquenta mil soldados cubanos do território. Porém, as disputas continuaram, sem a presença dos cubanos, e sem que as tropas do MPLA e da UNITA se desmobilizassem. Ademais, destaca-se o papel da OUA em demandar à ONU para que ela assumisse a responsabilidade de mediar e verificar a implementação dos acordos (Aksu, 2004).

A OUA, bem como os ataques das tropas sul-africanas à SWAPO, foi relevantes para que a ONU iniciasse a operação em Angola. Com a situação de conflito novamente posta no início da década de 1990 e com a ONU já inserida no território, um novo processo de tentativa de estabelecimento da paz foi iniciado em 1991. Neste ano, foram assinados os Acordos de Bicesse, em Lisboa, sob autoridade do Conselho de Segurança e com a mediação de Portugal (Anestee, 1996). Estes acordos ficariam conhecidos como Acordos de Paz de Angola (Acordos [...], 1991).

Tendo em vista a situação da permanência no conflito em Angola, os Acordos de Bicesse foram lançados juntamente com a segunda Missão da ONU de Verificação em Angola, a UNAVEM II, estabelecida pela Resolução 747 de 1992 e cuja tarefa principal era, inicialmente, de verificar a implementação destes acordos de paz durante dezessete meses e garantir eleições “democráticas” e “livres” (UN, 1992). O documento dos Acordos, portanto, elencou objetivos principais para a tentativa do estabelecimento da paz, sendo estes o cessar-fogo, a formação de uma Comissão Mista de Verificação, composta por Estados e, sobretudo, pela ONU (UN, 1992). A partir de uma estrutura robusta, estes acordos contaram com a definição de todas as atividades da Comissão, bem como com a criação de um Exército Nacional Angolano, a obrigatoriedade do governo angolano, sob o MPLA, de incluir e dialogar com a UNITA e com outros movimentos políticos, a criação de uma Comissão Conjunta Político-Militar e a ocorrência de eleições no ano de 1992, sob a égide do Protocolo de Estoril, em anexo no documento (Acordos [...], 1991).

As eleições de 1992 configuravam-se como um aspecto relevante nos Acordos de Bicesse, ficando à cargo da UNAVEM II e da Comissão a sua supervisão e facilitação. A Operação da ONU, representada por Margaret Anestee, possuiu a tarefa de monitorar a votação, bem como garantir a participação de todos os atores políticos e a possibilidade dos eleitores de terem acesso aos locais das urnas (UN, 1992). Birmingham (2015) descreve que, durante o período entre os meses de maio de 1991 e novembro de 1992, Angola vivia um momento de relativa estabilidade e paz pré-eleições, sem ataques armados ou guerra generalizada. Entretanto, o autor não deixa de enfatizar as desconfianças permanentes entre os líderes dos

dois principais partidos, bem como a distribuição de tropas armadas prontas para abrir fogo ao longo de diversas regiões do território (Birmingham, 2015).

Segundo o documento dos Acordos de Bicesse (1992), a UNITA deveria cessar as hostilidades beligerantes e devolver à administração central os territórios que ocupava (Acordos [...], 1991). Em contrapartida, o governo de Eduardo dos Santos também deveria desarmar as tropas, além de conceder à rival UNITA participação política, legalidade e a possibilidade de eleições (Bekoe, 2008). Em termos gerais, a atuação da Comissão Político-Militar em monitorar, também, as tropas no interior do país, assemelhava-se ao papel da ONU, que também deveria monitorar as tropas e contribuir para as atividades da Comissão (Fortna, 1995). Aksu (2014) destaca que houve consenso entre as partes envolvidas no conflito na participação da ONU através dos Acordos de Bicesse e da UNAVEM II. Entretanto, a guerra foi retomada em 1993, de maneira ainda mais violenta, em função, entre outros aspectos, da dificuldade das partes em cumprir com o desarmamento e da ONU de implementar os mandatos (Fortna, 1995).

O fracasso do cumprimento destes compromissos levou à mais uma Missão da ONU de Verificação, desta vez, a UNAVEM III, estabelecida em 1995 (DPKO, 2023), cujo principal objetivo era retomar o processo de paz a partir do Protocolo de Lusaka (1994), um documento à parte dos Acordos de Bicesse. Entretanto, o Protocolo de Lusaka visou basicamente reforçar aquilo que já havia sido acordado nos Acordos de Bicesse, como o desarmamento e a desmobilização da UNITA, a integração das tropas a um exército nacional, a criação de uma polícia local e, sobretudo, a mediação da ONU sob a Terceira Missão de Verificação de Angola (Protocolo de Lusaka, 1994). Estabeleceu-se, ainda o Governo Nacional de Reconciliação (GURN), que foi uma tentativa de estabelecimento de um governo de “*power-sharing*”, isto é, onde a UNITA e membros do governo pudessem atuar conjuntamente na política e Savimbi pudesse liderar a oposição.

A UNAVEM III possuía também a missão de verificar o cumprimento dos acordos, desta vez, o Protocolo mencionado. Um dos principais pontos levantados por Lusaka era a participação política, principalmente da UNITA, e a ocorrência de eleições multipartidárias (Protocolo de Lusaka, 1994). É interessante observar, neste ponto, que a questão da participação política no período anterior e posterior à independência era, também, limitada ou quase inexistente: Angola foi formada sob um processo de segregação que se mantinha, ao passo que a população tinha poucos direitos políticos e estava restrita a este espaço e à tomada de decisão (Wallerstein, 1967).

A atuação da ONU em Angola se estendeu até 1999. Três anos após a assinatura do Protocolo de Lusaka, em 1994, o Conselho de Segurança decidiu por ampliar a UNAVEM III,

estabelecendo, em junho de 1997, a MONUA, sob a Resolução 1118. O estabelecimento da MONUA foi uma recomendação do Secretário Geral, na época Kofi Annan, para complementar as atividades exercidas pela UNAVEM III. A Resolução 1118, novamente, reforçou a falta de compromisso da UNITA, sobretudo com a desmobilização das tropas e com a participação na construção política do país, além de reforçar o pedido à Comunidade Internacional na cooperação para a desmobilização dos movimentos (UN, 1997).

A MONUA, assim como as outras operações lançadas em Angola, possuiu o papel de verificar a continuidade dos processos de paz, além de fiscalizar o papel da polícia angolana no não-uso da violência. O mandato da MONUA foi estendido, primeiramente até setembro de 1998 e, posteriormente, até fevereiro de 1999. O Conselho de Segurança observou que, em 1999, a UNITA ainda não havia desmobilizado e desarmado completamente suas tropas, reconhecendo a dificuldade deste aspecto em específico. Além disso, a ONU reconhecia e demonstrava preocupação com a tragédia humanitária em Angola, cujas soluções e respostas pouco haviam avançado (UN, 1997). O término do mandato da MONUA se deu, oficialmente, em janeiro de 1999, quando o governo angolano expressou ao Conselho de Segurança e às forças do mandato da ONU no território que a presença da Organização já não se fazia necessária (UN, 1997). Entretanto, em 1999, o Conselho de Segurança estabeleceu o Escritório das Nações Unidas em Angola, que deveria fortalecer a promoção de assistência humanitária.

No caso do conflito em Angola, outra problemática tornava o exercício da manutenção da paz mais desafiador. A questão dos diamantes e do petróleo faz-se particularmente relevante na discussão tanto sobre o conflito quanto sobre a atuação da ONU e as resoluções do Conselho de Segurança sobre o caso angolano. O conflito em Angola contou, em grande medida, como comércio ilegal de diamantes, realizado pela UNITA, na tentativa de financiamento de armas, equipamentos e instalações. O Conselho de Segurança, considerando esta situação, lançou as Resoluções 1173 e 1176 de 1998, estabelecendo sanções na comercialização destes recursos para a guerra. A primeira resolução proibiu o comércio e a atividade econômica de qualquer natureza, inclusive, de atores externos no território angolano que não estivesse sob tutela do governo oficial (UN, 1998). Portanto, o comércio dos recursos angolanos deveria ser executado apenas por vias “legais”, isto é, no âmbito do governo de Angola. Nesta resolução, o Conselho de Segurança condenou e culpabilizou a UNITA, especificamente, pelo retorno do conflito e pela dificuldade de implementação dos Acordos de Bicesse e do Protocolo de Lusaka (UN, 1998). A Resolução 1176 reafirmou a falta de compromisso da UNITA em cumprir com os acordos. Em documento, a ONG *Human Rights Watch*, que também participou no monitoramento de violações de Direitos Humanos, reportou a falta de uma estratégia das

Nações Unidas que envolvesse um embargo na comercialização de armamentos desde o princípio e que este fator foi relevante para o descrédito de ambos os movimentos em disputa na ONU. O documento reiterou, também, o uso do comércio ilegal de diamantes para a aquisição de equipamentos.

Neste relatório, a *Human Rights Watch*, que estava, de certa forma, “observando” a atuação da ONU em Angola, citou algumas recomendações para a própria ONU conseguir conduzir o mandato. Os principais pontos abordados pelo relatório diziam respeito à imposição de sanções na comercialização de armamentos que fossem aplicadas tanto para o governo angolano, quanto para a UNITA. No caso dos Estados Membros da ONU e as empresas que alimentassem essa rede comercial, a ONG recomendou que fossem divulgados os seus nomes, na tentativa de constranger estes atores (Human Rights Watch, 1999).

Em suma, a situação angolana apresentou diversos desafios à ONU e contou com atividades de monitoramento e verificação. A principal diferença da UNAVEM III para as outras operações é que esta contou com um aumento no número de funcionários civis e militares enviados ao território, quantia que chegou a sete mil pessoas (Paulo, 2004). Além disso, a ONU também fez uma alteração na liderança enviada a Angola. Considerando o conflito apresentado neste capítulo, bem como a participação da ONU em Angola através das Missões de Verificação e Monitoramento, avalia-se, nas subseções seguintes, a presença da ONU em Angola.

### **3.3.1 Interesse do Conselho de Segurança – Comunidade Internacional**

Se a Comunidade Internacional é compreendida a partir do ponto de vista teórico deste trabalho, enquanto o Conselho de Segurança e Assembleia Geral das Nações Unidas, faz-se possível entender como se deu a atuação da ONU no caso de Angola. Sob o ponto de vista das teorias liberais, como o institucionalismo, a interdependência e a Escola Inglesa, “comunidade internacional” é um termo designado, normalmente, para nominar o conjunto de atores do Sistema Internacional em torno de uma sociedade ou comunidade multilateral. Fortna (1995), McQueen (1995), Dzinesa (2007) e Messiant (2004) utilizam recorrentemente o termo “Comunidade Internacional” para designar a atuação da ONU conjuntamente a outros atores externos. Nesse sentido, ressalta-se a forte dimensão internacional do conflito em Angola que, assim como diversos conflitos, estava atrelado ao Sistema Internacional. Portanto, fazia-se claro o envolvimento da Comunidade Internacional no conflito angolano, principalmente na época da Guerra Fria, período em que estão as raízes das disputas.

Entretanto, os mesmos autores destacam que, no caso de Angola, não houve suficiente engajamento da Comunidade Internacional neste caso, o que entra em contradição com o conteúdo e com a estrutura robusta tanto dos Acordos de Bicesse, quanto do Protocolo de Lusaka. Ressalta-se a falta de apoio e de engajamento internacional à UNAVEM II, especificamente a dificuldade das partes com relação ao desarmamento e a falta de acordo na questão do compartilhamento de poder no país (Howard, 2007). A questão da falta de engajamento do Conselho de Segurança é bastante visível se considerado o envio limitado de tropas e a limitação quanto aos recursos disponíveis (Paulo, 2008) para o mandato. Em termos de recursos humanos e financeiros, a análise dos mandatos deixa claro que este foi um problema bastante acentuado no caso de Angola.

A título de comparação, segundo o relatório das Nações Unidas sobre a Operação de Transição para a Independência na Namíbia, foram enviados oito mil funcionários da ONU, dentre eles dois mil eram pessoas civis, aproximadamente mil e quinhentos policiais e quatro mil e quinhentos militares (UN, 1989). Além disso, a operação contou com um orçamento de quatrocentos e trinta milhões de dólares (UN, 1989). Em Moçambique, outra ex-colônia portuguesa que passou por um processo semelhante ao angolano, mais de seis mil soldados, além de mais de dois mil funcionários, foram enviados durante todo o processo de panificação do país (UN, 1992b).

No caso de Angola, foram enviados, no total, quinhentas e quarenta e oito pessoas para a UNAVEM II e III, grupo que consistia em trezentos e sessenta e quatro militares, oitenta e nove policiais para monitoramento, cinquenta e quatro civis à serviço da ONU e quarenta e um funcionários civis locais (UN, 1992a). Considerando a população de Angola, bem como a extensão do território do país e a magnitude do conflito (número de pessoas feridas e mortas), é possível concordar que o emprego de recursos humanos e materiais foi baixo, o que pode denotar um espaço de marginalização de Angola frente à Comunidade Internacional, enquanto outras Operações contaram com um envio mais vigoroso de tropas e dinheiro. Segundo o relatório das Missões de Verificação de Angola, o orçamento enviado ao país foi de dezoito milhões de dólares (UN, 1992a).

### **3.3.2 O cumprimento do mandato**

Margaret Anestee (1996), a enviada especial das Nações Unidas em Angola, pontua a debilidade do mandato e a limitação quanto às tarefas das Nações Unidas, bem como o problema relacionado à condição da própria organização, que ocupou um espaço de

“observadora” em meio a conjuntura imposta. Houve, nesse sentido, uma forte limitação quanto às atividades do mandato, tendo que atuar sob os auspícios da Comissão que consistia na participação dos Estados Unidos, da recém-formada Rússia e de Portugal (Fortna, 1995). Como mencionado anteriormente, o Protocolo de Lusaka visou basicamente reforçar aquilo que já havia sido acordado nos Acordos de Bicesse. Além disso, o Protocolo foi a base para a criação de mais uma Missão de Verificação, colocando a ONU, novamente, em um papel de “marginalização” (MacQueen, 1995).

Todas as resoluções do Conselho de Segurança que estabeleceram os mandatos em Angola, bem como os acordos de paz, demonstram a condição de mediação e observação das Nações Unidas, na implementação dos Acordos de Paz. Ainda, no caso dos Acordos de Bicesse, o documento destaca a necessidade de desmobilização e desarmamento, o que foi observado, também, na lista de incumbências das Nações Unidas para este mandato (UN, 1991). O documento demonstra, ainda, a internacionalização e a complexidade do conflito em Angola, embora, na prática, a Organização e as Comissões de Verificação tenham ignorado a dimensão externa do conflito (Aksu, 2014). Isto é particularmente relevante, haja visto o apoio que cada grupo havia solicitado às potências estrangeiras (Oliveira, 2015), bem como o envolvimento de atores externos, como os Estados Unidos e a antiga União Soviética, em papéis de mediação de acordos (UNAVEM II, 2023). No caso da atuação onusiana em Angola, Aksu (2014) considera que a ONU foi um ator “sem vez” ou sem espaço no caso de Angola, que passou a ter alguma participação a partir da UNAVEM II, com o monitoramento das eleições.

O fracasso da ONU neste caso é apontado pela literatura no que diz respeito à tentativa de implementação dos Acordos de Bicesse, isto é, a partir da UNAVEM II. Em 1992, o mandato da UNAVEM II foi estendido, com o objetivo de monitorar as eleições que estariam para acontecer sob a Resolução 747 do Conselho de Segurança (Bekoe, 2008). Ao final, os acordos de Bicesse obtiveram sucesso em estabilizar o país no período que compreendeu maio de 1991 até outubro de 1992, quando ocorreram as eleições e o país retorna ao caos do conflito armado.

No caso da ONU, é relevante ressaltar o fato de que, em certa medida, o papel designado à organização se deu em função da atuação das grandes potências na busca pelos seus interesses em Angola, pois as Nações Unidas concentraram as suas atividades, majoritariamente, na verificação e na observância do cumprimento dos acordos, e não propriamente na desmobilização de tropas e no desarmamento (McQueen, 2006), tarefas que requeririam afastar, de certa forma, o auxílio externo. Howard (2007). Bekoe (2008) e Fortna (1995) concordam com McQueen (1995) ao pontuar a debilidade do mandato do Conselho de Segurança, bem

como do mandato em si, em não possuir alguma estratégia que colocasse a atuação da ONU em um espaço mais ativo, deixando-a como uma espectadora do processo (Fortna, 1995).

No relatório do Conselho de Segurança sobre as Missões de Verificação em Angola (UN, 1992c), são pontuadas algumas dificuldades encontradas pelo mandato para que este pudesse cumprir com o seu objetivo. Dentre alguns destes desafios, o documento pontua as dificuldades logísticas e organizacionais, principalmente no momento das eleições – considerando que os funcionários dependiam em grande medida do transporte e dos mecanismos de telecomunicação –, a dificuldade de acessar determinadas regiões controladas pela UNITA e o não cumprimento dos acordos por parte da UNITA, especificamente (UN, 1992c). Ademais, é mencionado no documento um encontro feito na capital sul da Namíbia entre representantes de Eduardo dos Santos e Savimbi. Neste encontro foi apontada a necessidade de alargamento do mandato da ONU em Angola, de maneira que este fosse mais ativo e eficaz (Acordos [...], 1992).

Entende-se, portanto, que o cumprimento do mandato pela ONU, nesse sentido, existiu, isto é, o mandato (verificar a implementação de acordos e as eleições) foi cumprido, porém de maneira ineficiente (Howard, 2007). A questão da eficiência do mandato é particularmente relevante, pois entende-se que as ações da ONU em território angolano – isto é a “organização de primeiro nível”, ou seja, a organização local - para a implementação do mandato não se deu de maneira efetiva e funcional, embora as principais tarefas de verificação tenham sido realizadas (Howard, 2007). Havia um problema, portanto, na concepção destes mandatos e nos seus objetivos principais.

Do ponto de vista do início da atuação da ONU no território, os Acordos de Nova York e a mediação da ONU conseguiram atuar de maneira efetiva e o fracasso geral da atuação da ONU começou a ser observado justamente após a UNAVEM II, com a incapacidade da organização de manter a estabilidade após as eleições (Krška, 2007). Na realidade, entende-se que era preciso expandir a atuação da ONU, de maneira que a Organização assumisse uma posição mais relevante e engajada não apenas na observação dos processos de paz, mas sim na desmobilização das tropas.

Em comparação com o caso angolano, na situação namíbia, a ONU possuiu um papel ativo na organização das eleições e na independência do país, enquanto, em Angola, a ONU atuou sem segundo plano, apenas como uma observadora (Paulo, 2008). Para Paulo (2004), o papel da ONU em Angola “tornou-se cada vez mais restrito a operações humanitárias e a uma pequena Divisão de Direitos Humanos” (Paulo, 2004, p. 31). Dessa forma, entende-se que, proporcionalmente, a Operação em Angola e a atuação da ONU no geral foi bastante diminuída,

considerando as dificuldades logísticas e estruturais encontradas no território e a atuação dos dois grupos fortemente armados.

Ainda sobre o cumprimento do mandato e das atividades desenvolvidas pela ONU em Angola, é interessante notar que os mandatos da ONU em Angola, assim como em outras operações de paz da ONU no continente africano e em outros lugares contou com a atuação da Organização em atividades humanitárias. É comum que a ONU, através de suas agências, como o ACNUR e a UNICEF, por exemplo, atue no sentido de tentar atenuar e minimizar os efeitos dos conflitos armados na população. Richardson (2002) contribuiu fortemente para dar visibilidade à ONU no tocante a estas ações em Angola. A autora, por meio de um texto cronológico sobre a participação de agências e ONG's ligadas à ONU demonstra e identifica as principais atividades humanitárias que se deram no território angolano, como a negociação e a mobilização e fundos para o acesso do trabalho humanitário na região, as atividades ligadas à segurança alimentar, lideradas pela UNICEF e a proteção e civis (Richardson, 2002).

Ainda no que tange a questão humanitária, foi criado no ano de 1990 foi criado o “*The Special Relief Programme for Angola*”, o grupo que lideraria o trabalho humanitário em meio ao conflito (Richardson, 2002). Ainda, destaca-se a atuação humanitária direta da ONU por meio da “*UN Humanitarian Assistance Coordination Unit*”, a UCHA, criada em 1993, que logrou repatriar trezentos mil refugiados e assistiu em torno de oitocentas mil pessoas deslocadas com a disponibilidade de medicamentos e alimentos (Paulo, 2004). A UCHA trabalhou em parceria com as Operações UNAVEM, o grupo encontrou dificuldades para lidar com os movimentos armados, sobretudo no que dizia respeito à livre circulação dos agentes em território angolano. De maneira geral, a atuação da ONU na questão humanitária não conseguiu conter as escaladas de violência e assassinatos em massa (Williams; Boutellis, 2014).

### **3.3.3 Engajamento das lideranças e apoio externo**

O engajamento das lideranças constitui um fator fundamental para que a paz seja estabelecida, considerando as causas das dimensões dos conflitos armados, bem como o apoio externo de potências regionais e potências estrangeiras, e os movimentos da ONU frente a este cenário (Pushkina, 2006). Isso ocorre porque, como discutido anteriormente, o parâmetro de legitimidade da ONU nos territórios leva em consideração o consentimento dos poderes locais. Durante a década de 1990, os mandatos de Operação de Paz da ONU na África encontraram uma forte dificuldade em construir legitimidade. Isso ocorre devido a uma série de fatores históricos e, especialmente, a dificuldade de cooperação da ONU com atores africanos que,

teoricamente, possuiriam mais legitimidade para lidar com os problemas africanos. A legitimidade permite, de certa forma, que os atores locais e regionais trabalhem em cooperação com as Nações Unidas. No caso de Angola, desde os anos 1970, os movimentos angolanos eram incapazes de se unir contra o inimigo comum, que eram os colonos portugueses e o domínio português, atacando diferentes regiões e guerrilhando intensivamente também entre si (James, 2011).

No caso da Segunda Missão de Verificação da ONU, um dos maiores fatores que levou ao fracasso da tentativa do estabelecimento de paz foi justamente a falta de engajamento dos atores locais em disputa nas tentativas de estabelecimento da paz (Fortna, 1995), traçando uma comparação com o processo que ocorrera na independência da Namíbia, na mesma época, na qual os atores envolvidos cumpriram com os acordos estabelecidos. Nos relatórios da UNAVEM II e III, a ONU deixa clara, sob o seu ponto de vista, a falta de engajamento dos atores, principalmente da UNITA, com relação à desmobilização das tropas e ao desarmamento (UN, 1992).

Concomitante ao processo e à conclusão da UNAVEM I, em 1991, outros Estados africanos procuraram mediar o conflito entre Dos Santos e Savimbi. Foi o caso do encontro entre os líderes em Luanda, em maio de 1989, e do encontro, organizado pelo então presidente do Zaire, Mobutu Seke, em Gbadolite (Anestee, 1996), cidade que atualmente está localizada na República Democrática do Congo. Infelizmente, nenhuma tentativa culminou em um acordo e na superação dos desafios entre os líderes dos movimentos. A reunião em Gbadolite tampouco foi efetiva na mediação entre os atores, pois novos ataques por parte da UNITA iniciaram alguns dias após a conversa na cidade (Minter, 1992).

A partir do que é relatado nas resoluções angolanas, bem como no Relatório de 1992, as lideranças dos movimentos não pareciam interessadas em reconciliação de interesses, considerando a dificuldade em manter e implementar o que havia sido acordado em Bicesse e em outros momentos de mediação. Destaca-se, nestes documentos, a UNITA enquanto a principal responsável por desafiar a implementação dos acordos, considerando que a condução e a implementação das medidas ficaram, quase que de maneira integral, sob responsabilidade dos movimentos. Não houve nenhuma tentativa de se formar uma administração mista de transição, com uma participação mais efetiva dos mandatos na reconstrução das instituições (Messiant, 2004).

Howard (2007) é mais crítica à atuação da ONU do que às lideranças dos movimentos em si, entendendo que a falta de compromisso, sobretudo da UNITA na década de 1990, se deveu ao histórico de incapacidade da ONU em garantir que cada parte cumprisse com os

acordos e obtivessem suas garantias. Isso está relacionado ao desinteresse do Conselho de Segurança na situação angolana, bem como à “disfuncionalidade” do mandato e à falta de uma estratégia militar mais eficaz por parte da ONU (Howard, 2007). Houve, portanto, um problema bastante importante de falta de legitimidade das Nações Unidas no caso angolano.

Com relação ao apoio externo, este pode estar relacionado ao apoio e à participação das potências tanto no processo de guerra quanto no processo de paz. No caso angolano, observa-se ambos os papéis, principalmente de Portugal, dos Estados Unidos, da União Soviética, da África do Sul e do antigo Zaire. Nesse contexto, as Nações Unidas atuavam enquanto uma coadjuvante, considerando que o papel de mediadora da Organização foi menos proativo que o papel mediador das potências estrangeiras, como Estados Unidos e União Soviética, sobretudo no início do conflito, em 1975, e, após durante os acordos de Nova York de 1989.

Entretanto, no caso dos Estados Unidos, a partir da década de 1980 e, após, em 1990, o apoio financeiro norte-americano a Angola havia sido bastante reduzido, chegando a ficar periférico dentre as prioridades norte-americanas no período (Minter, 1992). Vale ressaltar que nas décadas de 1980 e 1990, os Estados Unidos estavam envolvidos em acontecimentos como a Guerra do Golfo e a Guerra no Afeganistão. A União Soviética enfraquecida, por outro lado, passava a se desintegrar e a conjuntura do Sistema Internacional passava a se reestruturar (Rodrigues; Migon, 2019). Tvedten (2008) resume de maneira clara o envolvimento norte-americano em Angola: constituiu-se em uma política ambígua e inexata, que ia desde a tentativa de mediação de acordos de paz, como foi o caso na década de 1980, até o apoio militar à UNITA, relevante para que a o movimento conseguisse manter os ataques contra as tropas do governo angolano. Richardson (2002) destaca o papel de agências como a *United States Agency for International Development* (USAID), que apoiou a UNITA entre os anos de 1988 e 1991, com o envio de recursos financeiros.

Para James (2011) e Miller (2013), o apoio sul-africano e americano foi decisivo para que a UNITA conseguisse se reerguer militarmente contra o MPLA, principalmente no sul de Angola, onde ficavam as suas bases militares (Miller, 2013). O apoio cubano e soviético, por outro lado, foi extremamente relevante para que o MPLA se mantivesse consolidado. Dessa forma, o conflito em Angola, embora tenha se estendido até a década de 2000, foi um conflito típico das heranças trazidas pela Guerra Fria, tendo sido criado e sustentado por potências estrangeiras (MacQueen, 2006). Cohen (2000) ressalta a importância das tropas cubanas na consolidação do MPLA, bem como da África do Sul no desmantelamento do exército cubano em Angola, após a Batalha de Cuito Cuanavale. George (2005), destaca não apenas a participação cubana em terra, mas também através do poder aéreo.

Como observado na literatura, o apoio externo aos grupos em disputa em Angola foi bastante relevante para a manutenção dos ataques armados, bem como para a sustentação de cada movimento. O grau de apoio externo que os movimentos insurgentes recebiam poderiam contribuir para o sucesso destes grupos em atingir os seus objetivos, além de fomentar o conflito (James III, 2011). Entende-se, assim, que o fato da ONU participar enquanto mediadora do processo de paz atrelado ao fato de que a UNITA, sobretudo, possuía apoio externo norte-americano (ainda que este tenha sido reduzido) resultou em uma dificuldade ainda maior para o cumprimento dos acordos, considerando o poder limitado da ONU frente às potências da época e a incapacidade jurídica, política e econômica da organização em conter estas políticas. Quanto a isso, é interessante destacar o fato de que as resoluções que estabelecem as Missões de Verificação não mencionam, em nenhum momento, a questão externa, deixando de lado esta dimensão do conflito Angolano, já bastante apresentada na literatura.

Somado a isso, a legitimidade da Organização era cada vez mais questionada. Para além do apoio externo, a UNITA havia, praticamente, formado um “Estado”, principalmente, nas porções sul de Angola, na fronteira com a Namíbia. A província de Cuando Cubango, nesta região, possuía uma capital chamada Jamba e a UNITA contava com o apoio das populações desta região, bem como do seu potencial estratégico, para o abastecimento material e para questões logísticas (Beck, 2012). A cidade de Jamba era uma cidade pacífica e com a ordem estabelecida, em meio à confusão e a violência no restante do país (Beck, 2012). James III (2011) ressalta que esta região controlada pela UNITA servia, literalmente, como a capital de um Estado, configurando-se como um espaço de negociação entre líderes (considerando que muitos líderes estrangeiros foram convidados a participarem destas atividades em Jamba).

Com relação à atuação humanitária, fazia-se muito difícil acessar o território angolano através do trabalho humanitário ligado à ONU, considerando que os grupos em disputa, principalmente a UNITA, e muitas populações civis mantinham desconfianças com relação à atuação das Nações Unidas, portanto, era necessário que as agências e Organizações Não-Governamentais ligadas à ONU negociassem o acesso para a assistência humanitária com os grupos no território (Richardson, 2002). A questão humanitária e a incapacidade dos mandatos em gerirem esta questão também foi alvo de descrédito da população local para com os “*peacekeepers*” e os mandatos.

A UNITA, embora inferior em aspectos bélicos e militares inicialmente, foi capaz de mobilizar e criar uma frente de apoio dentre as populações rurais de Angola, sendo colocada como a “favorita” em termos de disputa eleitoral para vencer as eleições previstas pelos Acordos de Alvor (Freeman, 1989). Em comparação com a ONU, por exemplo, a UNITA

aparentemente possuía mais legitimidade no processo do conflito e em alguma tentativa de reestabelecer a paz, inclusive internacionalmente.

Outro fator bastante desafiador para a reconciliação dos dois movimentos foi a falta de legitimidade dos processos de paz. No caso dos Acordos de Bicesse e do Protocolo de Lusaka, por exemplo, a UNITA compreendeu que o MPLA seria favorecido de alguma forma, por ter vencido as eleições e ser considerado o governo legítimo do país. Nesta conjuntura, especialmente no momento das eleições, era que a UNITA não teria participação na vida política do país, enquanto o MPLA, por outro lado, não conseguia construir sua legitimidade, haja visto que o poder econômico e político de Angola se concentrava nas elites deste movimento, descendentes dos colonos portugueses. As Nações Unidas não conseguiram, portanto, contribuir para a construção daquilo vinham propondo na década de 1990, no que diz respeito à construção de Estados democráticos e participativos.

Os documentos oficiais da ONU, como o exemplo, as Resoluções 1173, 1176 e 1118 (que estabeleceu a MONUA), apontam para a UNITA enquanto principal ator que desafiava os acordos de paz e não se engajava, especialmente, no desarmamento (UN, 1997). Contrariamente às sanções impostas pela ONU, o movimento fazia acordos externos com mineradoras para a extração de diamantes e outros minérios, como forma de financiar as suas atividades (Reno, 2000). Esta problemática levanta alguns questionamentos acerca da efetividade das sanções da ONU, considerando que a própria organização não conseguiu se mostrar enquanto uma figura legítima no processo de paz.

### **3.3.4 Estabilidade do país**

O último fator a ser discutido e analisado é a estabilidade do país, isto é, a capacidade dos mandatos de operação de paz da ONU conseguirem contribuir ou trazer algum grau de estabilidade à região na qual atuou em prol do cessar do conflito armado. Adebajo (2000) pontua esta questão da estabilidade entendendo que uma participação da ONU mais efetiva e bem-sucedida estaria ligada ao cessar do conflito armado por pelo menos 10 anos. Vale lembrar neste ponto uma característica bastante presente no Estado em Angola e em outros países africanos, descendente do processo de colonização: o enfraquecimento do Estado e a sua incapacidade de gerenciar grupos com os mais variados interesses (Spears, 2014). O Estado, portanto, não é a única entidade que exercia poder, controle e legitimidade sobre uma “unidade” territorial, como sugere a concepção “tradicional” do Estado (Chazan *et al.*, 1999). Estas

questões estão ligadas à capacidade do poder central de administrar interesses conflitantes, bem como de implementar políticas definidas em acordos.

Nesse sentido, durante a década analisada, a partir do período posterior à Guerra Fria (1990 - 1991), Angola vivia ainda sob instabilidade, embora a ONU atuasse em três Operações de Verificação e uma de monitoramento, que foi finalizada em 1999. Como mencionado, após a finalização das quatro Missões, todavia, o conflito perdurou, considerando a continuidade do apoio externo aos movimentos e a falta de engajamento dos líderes no processo de paz. Aparentemente, o cessar do conflito, em si, se deu a partir da morte de Jonas Savimbi, em 2002, o que é apontado no relatório da ONU sobre a UNAVEM (UNAVEM III, 1997). A morte de Savimbi foi seguida de intensos ataques às bases militares da UNITA, o que ocasionou a destruição das instalações mais importantes do movimento (Roque, 2005).

A partir de então, o governo de José Eduardo dos Santos se consolidou enquanto poder central no país, enquanto a UNITA se desmobilizava gradualmente. No lugar de Savimbi, Paulo Lukamba assumiu a liderança do movimento e o governo de Angola lançou um novo plano para a paz, reascendendo aquilo que havia sido acordado nos Acordos de Bicesse e no Protocolo de Lusaka, sobretudo a desmilitarização da UNITA e a sua reintegração à política do país (Griffiths, 2004), comprometendo-se a cessar unilateralmente com as hostilidades. Dessa forma, rodadas de negociação aconteceram, primeiramente, em Cassamba e, num segundo momento, em Luena. O acordo de paz, portanto, ficou conhecido como Memorandum de Luena, ou Memorandum do Entendimento. As rodadas de conversa e negociações contaram com uma pequena missão de observadores da ONU, no sentido de monitorar, novamente, o cumprimento de Bicesse e Lusaka (Roque, 2005). É interessante notar, portanto, que o processo de paz em Angola durou desde 1988 até 2002, sendo finalmente consolidado na década de 2000.

A partir de 2002, portanto, inicia-se o processo de paz e de reconstrução de Angola que foi bastante gradual e contou com dificuldades. Segundo relatório sobre o Desenvolvimento Humano, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas do ano de 2004 (PNUD), a exportação de petróleo contribuiu para a retomada do crescimento econômico no país, nos anos do período pós-conflito. As atividades econômicas, no geral, também voltavam a se desenvolver, principalmente com o retorno da população refugiada. Entretanto, uma das dificuldades que o governo angolano encontrou foi a falta de apoio dos poderes ocidentais, sobretudo de Organizações Internacionais como FMI (PNUD, 2004). Além disso, outra dificuldade bastante presente foi a constante falta de consenso entre as políticas e movimentos do governo (PNUD, 2004). Entretanto, um aspecto relevante que apresentou avanços ao longo de 2004 e dos anos seguintes foram as iniciativas do MPLA de dialogar com outros partidos

políticos, bem como de realizar eleições e permitir a participação de outras frentes (PNUD, 2004). Novas eleições ocorrem em 2008, com a vitória de José Eduardo dos Santos, do MPLA. A UNITA recebeu apenas 10% dos votos.

Um ponto relevante é a “paz” que se estabeleceu durante um ano, entre 1991 e 1992, no período pré-eleições. Questiona-se se esta pode ser atribuída à ONU, considerando a sua atuação secundária juntamente com a Comissão Mista de Verificação. Savimbi, ao se deparar com os resultados pró-governo nas eleições, retomou a guerra, ignorando qualquer preceito estabelecido no imaginário ocidental sobre aquele que venceu as eleições (Birmingham, 2015). Além disso, a guerra que retornou em 1992 apresentou um caráter diferente e mais generalizado, se comparada às guerras de 1975 e da década de 1980, considerando que nestes períodos anteriores os ataques diretos atingiam pequenas cidades do interior espalhadas pelo território. A partir de 1992, os ataques e impactos diretos do conflito passaram a ser sentidos também nas grandes cidades, e contaram com a utilização de equipamentos ainda mais potentes (Birmingham, 2015).

Após a morte de Savimbi cessaram-se as hostilidades no território, e um novo período se iniciou em Angola, com a volta do que foi acordado em 1994, a partir do Protocolo de Lusaka (Porto; Parsons, 2003). Em abril de 2002, portanto, é assinado mais um acordo para formalizar o fim do conflito. Entretanto, o governo angolano possuía a desafiadora tarefa de reconstruir o país, repatriar refugiados, reintegrar política e economicamente os ex-combatentes da UNITA à sociedade angolana e (talvez a tarefa mais complicada) criar um aparato estatal consolidado, que conseguisse abranger e ter legitimidade nas regiões angolanas que anteriormente eram controladas pela UNITA (Porto; Parsons, 2003). Dessa forma, embora as hostilidades bélicas tenham cessado, o país continuava, de certa forma, instável, considerando todo o contexto e as dificuldades angolanas apresentadas no capítulo.

Ao longo do que foi apresentado no estudo de caso, dois aspectos ficam claros. O primeiro deles é a instabilidade generalizada de Angola desde antes da formação da UNITA e do MPLA, com a colonização portuguesa. Além disso, como apresentado e colocado por diversos autores, com atenção especial para Chazan *et al.* (1999), Clapham (1996) e Wallerstein (1967), os processos de independência em Angola e no continente africano, de maneira geral, constituíram um dos principais cenários para as futuras instabilidades bélicas que seguiram nos Estados pós-coloniais. O segundo aspecto é a participação marginal e superficial que as Missões de Verificação sob os mandatos do Conselho de Segurança tiveram com relação a esta conjuntura.

A questão da estabilidade está relacionada, ainda, com a reconstrução do país no pós-conflito e em que medida a ONU contribuiu para a recuperação do país após 2002. Após o que foi apresentado sobre a atuação da Organização em Angola, bem como a dimensão do conflito, é possível dizer que a estratégia adotada pelo Conselho de Segurança aproximou-se, em maior grau, de ações de manutenção da paz, isto é, de *peacekeeping*, num contexto em que não era possível manter algo que não existia desde 1975. Embora o período das eleições tenha experienciado um curto intervalo de estabilidade, o grau de devastação e de falta de legitimidade tanto no governo do MPLA quanto das Nações Unidas criou o ambiente propício para a retomada do conflito. É nesse sentido que se argumenta que é muito difícil identificar ou relacionar algum efeito substancial prático da atuação da ONU em Angola, especialmente a partir da década de 1990, à estabilidade do país durante a década de 2000, pois, na prática, as Nações Unidas não levaram a cabo estratégias de reabilitação ou “construção da paz” (Santos, 2019). Além disso, destaca-se o fato de que Angola, neste momento de reconstrução, tentou recorrer às doações internacionais, processo que foi bastante desafiador e colocou um país em uma situação de dependência.

Como mencionado no capítulo anterior, determinar o sucesso ou o fracasso das Operações de Paz da ONU exige que se compreenda os desafios presentes em determinadas situações. Estes desafios podem estar ligados, por exemplo, à falta de uma compreensão plena e de uma estratégia efetiva que consiga atingir raízes de determinado conflito, bem como fatores econômicos e de recursos naturais. No caso de Angola, a disponibilidade de recursos como o petróleo e os diamantes tiveram papel relevante na questão do conflito, haja visto a disputa por estes recursos, o financiamento da guerra e, posteriormente, na reconstrução do país no pós-conflito. Dessa forma, a paz só poderia ser estabelecida se os agentes envolvidos levassem em conta as questões políticas, mas também sociais e econômicas que compunham todo o cenário angolano (Roque, 2005). Ao que tudo indica, uma das dificuldades das Nações Unidas em Angola foi a ampla atenção dada às questões políticas e institucionais (algo bastante inserido dentro do escopo da “Paz Liberal”) e a falta de estratégias para a reconciliação que passasse por outros problemas, como a reconstrução econômica e social, a distribuição de recursos e o diálogo político (Roque, 2005).

#### **4 A ATUAÇÃO DA ONU NO TIMOR-LESTE: CONFLITO E CONSTRUÇÃO DA PAZ**

Considerando o conflito angolano previamente apresentado e discutido, bem como a análise do papel das Nações Unidas em Angola, este capítulo visa apresentar a história, o conflito e a participação da ONU no recém-formado Estado do Timor-Leste, nação que conquistou a sua independência em 2002, após três ocupações e 5 mandatos da ONU no local (DPKO, 2023). Localizado no extremo leste asiático (precisamente no leste do arquipélago indonésio), o território que compreende o Timor-Leste consiste numa ilha, denominada Ilha de Oecussi, de duas porções principais, sendo estas a porção oeste – que é parte da Indonésia - e a porção leste, que é onde se localiza propriamente a nação timorense (Joseph; Hamaguchi; 2014). A cidade de Dili é o maior complexo urbano do país, sendo também a capital nacional.

Considerando os capítulos anteriores, este capítulo preocupa-se em apresentar a história do Timor-Leste, a formação da nação timorense e, posteriormente, do Estado do Timor-Leste na década de 2000, além da atuação da ONU no conflito do pós-independência e da década de 1990. Portanto, esta parte possui uma estrutura bastante similar à estrutura do capítulo que aborda o caso angolano, considerando as particularidades do caso timorense, bem como a proposta e análise metodológica previamente definida no capítulo 1. Este capítulo, assim, está organizado em quatro partes.

A primeira parte visa traçar o contexto histórico do Timor-Leste pré-colonial, considerando que a história do país não se inicia na chegada dos portugueses ao território. Esta parte tem como objetivo apresentar a formação do povo timorense e os principais grupos étnicos que se distribuem pelo território. A segunda parte visa discutir o panorama histórico do Timor-Leste a partir da colonização portuguesa, da disputa entre os holandeses e os portugueses que culminou na divisão da ilha, da ocupação japonesa e, posteriormente, da ocupação indonésia, traçando uma linha cronológica que contextualize o estado conflituoso no qual o país se encontrou desde a independência, em 1975, até meados da década de 2000. Esta parte também procura explorar os diferentes grupos em disputa, compreendendo o seu histórico e o seu caráter político. A terceira tem como objetivo apresentar o conflito timorense que se deu no período posterior à Guerra Fria e, principalmente, a atuação das Nações Unidas nas Operações de Paz, considerando, entre outros aspectos, o chamado massacre de Santa Cruz, em Dili, e a luta pela independência. Finalmente, a última parte consiste na análise dos critérios de sucesso e fracasso previamente definidos no capítulo 1.

#### 4.1 A FORMAÇÃO DA SOCIEDADE TIMORENSE

Retratar e estudar a história do Timor-Leste no período pré-colonial é uma tarefa por vezes complicada, devido à falta de materiais escritos e registrados deste período. Os pesquisadores, portanto, recorreram não apenas a documentos e outros registros do período da colonização portuguesa, como também a fontes encontradas em outros países, como Indonésia e China, nações que participaram da história do país. Isso se dá porque o formato dos registros e a memória histórica e cultural timorense são tradicionalmente orais e contadas em forma de mitos (Sousa, 2019). Portanto, as pesquisas sobre a história e a formação étnica e organizacional do país se deram, também, através dessa tradição, com entrevistas e pesquisas em campo (Kamenn, 2015). Outra fonte recorrente de pesquisa foram os documentos portugueses, bem como reportagens e outros textos midiáticos produzidos nos períodos estudados (Feijó, 2016).

Vale ressaltar, ainda, que a ocupação indonésia, durante a década de 1990, proibiu o fomento de ensino e pesquisa na porção leste da Ilha a partir do nacionalismo timorense, o que dificultou significativamente a produção de pesquisa histórica (Molnar, 2010). Entretanto, foi possível, por meio sobretudo de documentos sobre as rotas comerciais das quais participavam os povos timorenses, descobrir aspectos relevantes sobre a economia pré-colonial e a organização social dos povos da Ilha do Timor-Leste e Oeste, considerando que, no período anterior à colonização, não havia a delimitação fronteiriça das duas regiões da Ilha (Harris; Goldsmith, 2011).

O Timor-Leste é uma nação que guarda um passado colonial bastante duradouro e intensamente violento, sendo classificada como a nação mais jovem do leste asiático. Dividido politicamente em distritos, o território onde se encontra atualmente o país foi ocupado, primeiramente, por Portugal, parcialmente pelos holandeses, posteriormente pelo Japão (durante 3 anos após a segunda Guerra Mundial) e, a partir de 1975 até o ano de 1999, pela Indonésia (Joseph; Hamaguchi, 2014). Atualmente, o país conta com uma economia dolarizada, baseada na extração de petróleo, e os idiomas mais falados são o português, a língua colonial, e algumas línguas nativas, como o Tetum (Joseph; Hamaguchi, 2014).

Diferentemente do caso de Angola, em que o Estado Angolano nasce ainda no período da Guerra Fria, o Estado do Timor-Leste foi formado e “nasceu” apenas no ano de 2002, com a independência total e formal do país, a partir, dentre outros aspectos, da atuação das Nações Unidas na Transição de governos. Portugal foi um dos poderes que tomou conta do território, explorando recursos naturais, com destaque para o Sândalo, bem como os minérios. Portanto, nesta primeira parte do capítulo, o objetivo é apresentar e discutir a maneira como a formação

da sociedade timorense impactou, posteriormente, no conflito, na independência e na criação do Timor-Leste enquanto Estado Nacional inserido nos processos internacionais.

Assim como Angola e como diversas outras sociedades, o Timor-Leste é formado por uma gama diversa de grupos étnicos e culturais, sendo os principais os grupos os Liurai, e os Tetun, e, também, os Maubara, grupo étnico que dará origem, posteriormente, aos principais movimentos nacionalistas timorenses (Kammen, 2015). No período pré-colonização, disputas territoriais, bem como étnicas, já se faziam presentes no território da ilha (Molnar, 2010). De maneira geral, a formação das sociedades da grande ilha do Timor foi calcada no uso da violência para a busca de interesses, tanto dos povos originários quanto dos poderes coloniais que dominaram o território (Kamenn, 2015), e se deu através da formação de vilas.

Estas vilas formataram a distribuição étnica da ilha, sendo que os habitantes nativos viviam primordialmente da agricultura, da criação de gado (Lamoureux, 2004) e da extração de minérios, possuindo uma forte cultura metalúrgica (Sousa, 1989). A população do território da porção leste também foi formada através de processos migratórios de territórios vizinhos, como é o caso da Austrália e da Indonésia (Lamoureux, 2004), considerando que as duas porções da ilha estão localizadas no arquipélago indonésio, sofrendo influência de diversos povos. Baseado na tradição oral do povo nativo do território, o mito de formação da sociedade e do povo timorense se deu com a chegada de três irmãos estrangeiros que, a partir de casamentos com chineses, indonésios e povos árabes, formaram os primeiros reinos locais (Kammen, 2015). Estes processos culminaram na formação de divisões territoriais, étnicas e administrativas em toda ilha timorense, isto é, a ilha oeste e a ilha leste, através de conquistas de território, casamentos e outras práticas (Molnar, 2010).

As formações urbanas do território eram constituídas de estruturas familiares baseadas em administrações “feudais”, ou seja, o formato de governança dos timorenses era descentralizado (Cummins, 2015). Entretanto, todos os povos nativos timorenses eram obrigados a pagar impostos à administração central indonésia na outra parte da ilha. É interessante notar, nesse contexto, a participação do Timor-Leste pré-colonial nas rotas do comércio internacional na região asiática, exportando produtos como perfumes, especiarias, mel, cera, sabão, óleos e, sobretudo, o sândalo perfumado (Feijó, 2023). O comércio no arquipélago indonésio teve início com a chegada dos povos árabes do sudeste asiático, por volta do século XIII, e, inicialmente, contava com pilhagens e roubos de produtos da costa da ilha (Sousa, 2018).

A venda de pessoas escravizadas também fazia parte da pauta de exportações do território timorense. A principal rota comercial se dava entre a China, a ilha e a Indonésia, que

mantinham relações comerciais nos mares e oceanos regionais. O comércio regional asiático estimulou, dentre outros aspectos, a formação cultural de diversos povos da região, como é o caso do Timor-Leste. O contato entre os habitantes da ilha e comerciantes indianos, chineses, indígenas australianos, malásios e indonésios, bem como as migrações regionais, fizeram com que a ilha timorense recebesse uma forte influência cultural budista e hindu, religiões que contribuíram para a formação política do país, anterior à chegada do catolicismo (Sousa, 2018).

#### 4.2 O TIMOR-LESTE: DA CHEGADA DOS PORTUGUESES À OCUPAÇÃO INDONÉSIA

Os portugueses chegaram à Ilha do Timor-Leste e Oeste por volta de 1515, no contexto histórico das navegações e incursões marítimas financiadas pelas coroas de Portugal e Espanha, principalmente. Diferentemente das colônias portuguesas no continente africano, sobretudo Angola e Moçambique, e na América, o Brasil, o Timor-Leste não possuía tanta relevância estratégica para Portugal, sendo o interesse na Ilha fortemente voltado ao comércio na região asiática e às disputas comerciais com a Índia (Oliveira, 2023). Além disso, alguns historiadores concluíram que, anteriormente à instalação da colônia portuguesa, no século XVI, missionários religiosos europeus já haviam feito incursões na Ilha, com o objetivo de catequização dos povos originários (Kingsbury, 2009).

A incursão portuguesa ao Timor-Leste se deu em função do descobrimento dos portugueses das plantações abundantes de Sândalo e da cultura metalúrgica da ilha (com a produção inclusive de armas), bem como da produção de óleos essenciais nesta porção da Ásia (Sousa, 2018). Os portugueses já haviam estabelecido rotas comerciais nas “Índias”, conectadas à região de Macau, na China, e às ocupações das províncias de Malaca, na península da Malásia, e Goa, na Índia (Kingsbury, 2009). A ilha timorense, assim, foi inserida nas rotas portuguesas da região asiática, com o objetivo de criar um local onde os navegadores pudessem realizar paradas de maneira segura durante as navegações (Lamoureux, 2004). Além disso, missionários portugueses dominicanos chegaram à Ilha com o objetivo de catequizar os nativos ao cristianismo e criar povos e regiões missioneiras, dando um nome ao território, que ficou conhecido como Ilha de Santa Cruz (Molnar, 2010).

Em 1566, os portugueses já haviam formado uma base comercial para a extração e comercialização de Sândalo. Da formação destas “fazendas”, um novo grupo étnico começou a se formar, haja visto as uniões entre navegadores e comerciantes portugueses e pessoas nativas desta região. Entretanto, a região do sul e do sudeste asiático contou com a forte presença

holandesa, cujos navegadores e comerciantes tomavam conta de postos estratégicos, bem como de empresas comerciais regionais (Hickman; Karlsson; Radoslovich, 2014). Dessa forma, os holandeses também chegaram à Ilha Timorense, porém no século XVII. A partir da chegada dos holandeses, os portugueses, que já haviam se instalado ao norte da Ilha, transferiram os seus postos para outras regiões, buscando manter um controle direto com relação aos governantes nativos da Ilha, os reis Liurai, que desde a chegada dos colonizadores desafiaram a ordem colonial imposta (Hickman; Karlsson; Radoslovich, 2014).

A chegada dos holandeses no território timorense impactou fortemente os diversos povos locais que habitavam tanto a porção leste, quanto a porção oeste do território. O aspecto da dominação militar dos colonos também se fazia relevante, considerando a resistência colonial por parte das populações nativas da ilha, bem como o caráter “guerreiro” dos timorenses, bastante trazido em lendas da tradição oral, que se concretizava na realidade (De Lucca, 2021).

Kingsbury (2009) destaca que a exploração das colônias portuguesas africanas e americana (Brasil), foi essencial para que os colonos pudessem expandir o seu território no Timor-Leste. Portanto, é interessante ressaltar a maneira como a expansão colonial portuguesa estava conectada em suas relações internacionais, estando as colônias interligadas não apenas por rotas comerciais, mas também pelos interesses da metrópole. Nesse sentido, embora o Timor-Leste fosse um território pequeno e distante das colônias africanas e do território brasileiro, a ilha apresentava interesses estratégicos aos portugueses e aos holandeses, em função da sua localização bastante próxima à Índia, à China e à península da Malásia e das operações da Companhia das Índias Holandesas (Kamenn, 2010). Porém, diferentemente das colônias africanas, no caso de Portugal, a colônia timorense era aquela menos ocupada pelos portugueses, que mantinham um escasso número de colonos na região nos anos anteriores ao século XX (Cunha, 2001).

De maneira contrária aos portugueses, os colonizadores holandeses chegaram em maior número e ocuparam cidades estratégicas, como Maubara, localizada na região costeira, o que fez com que Portugal reforçasse a sua população na Ilha e fosse em busca de cidades e territórios melhores para os seus interesses de exploração (Cunha, 2001). Assim, ataques armados entre portugueses e holandeses em seus respectivos territórios na Ilha passam a se intensificar, ao passo que os timorenses também não aceitavam a presença dos estrangeiros e os atacavam em contrapartida (Kamenn, 2010).

Os eventos relacionados à instalação, à ocupação definitiva e à divisão dos territórios do Timor-Leste se dão no século XIX e XX. No século XIX, com as guerras napoleônicas,

Portugal obteve apoio britânico para permanecer definitivamente em Díli e na porção leste da Ilha, formando, na metade do século, um governo autônomo na cidade e na região de Solor (Feijó, 2016). Os holandeses, por sua vez, seguiram negociando a ocupação de suas regiões. Além disso, com a introdução do café na ilha, a economia timorense apresentou um alto crescimento, gerando uma rede produtora e comercial portuguesa na região (Kamenn, 2010). A partir da introdução da economia cafeeira, os portugueses passaram a implementar um sistema de trabalhos forçados, devendo ter um controle maior da ilha e da população (Cummins, 2015). Com isso, em 1859, foi assinado um acordo que dividiu a Ilha do Timor entre os Portugueses, que ficaram com a porção leste, e os holandeses, que ocuparam a porção oeste. Em 1904, ambas as regiões da ilha estavam quase que integralmente ocupadas pelos respectivos poderes (Joseph; Hamaguchi, 2014).

A disputa entre os colonos portugueses e holandeses resultou na partição política da Ilha entre Oeste e Leste, acontecimento que teve impacto visível na história da independência do Timor-Leste, considerando a ocupação indonésia na Ilha. O território do Timor-Leste, assim, viveu durante anos em disputa, considerando, ainda, as resistências armadas timorenses contra os colonos, que resultou, no início do século XX, em grandes e violentos massacres da população nativa (Cristalis, 2009). Traçando uma comparação com a partição do continente africano, discutida no capítulo anterior, pode-se dizer que o mesmo ocorreu (salvaguardadas as proporções) no caso da Ilha Timorense e na distribuição territorial e étnica das populações. Dessa forma, assim como a divisão do território angolano, a divisão da ilha entre leste e oeste também foi artificial, não respeitando separações e uniões de grupos étnicos existentes (Strating, 2019).

Decididos os poderes coloniais que ocupariam cada território da ilha, o Timor-Leste passou a ser definitivamente território português. Nesse sentido, o século XX presenciou a continuidade das disputas e guerras de resistência, lideradas pelos chefes das vilas timorenses, contra o sistema colonial português (Cristalis, 2009). A chamada Revolta de Manufhai, durante os anos de 1911 e 1912, é considerada pelos historiadores como a maior e última grande revolta dos povos nativos contra o domínio português, na qual o então representante português da colônia em Timor-Leste, foi decapitado (Sousa, 2016). Os colonos portugueses suprimiram a revolta e criaram condições para que outros ataques desta magnitude não ocorressem mais, enviando reforços para manter a ilha estabilizada (Feijó, 2016). A Revolta foi liderada, majoritariamente, pelo grupo étnico Liurai (Braithwaite; Charlesworth; Soares, 2012), o mesmo grupo que, em 1975, formou, em maior parte, o movimento de independência do país.

Portanto, a colonização portuguesa na Ilha do Timor-Leste se fortaleceu após a supressão desta rebelião, precisamente no período entre os anos de 1912 e 1975, a partir do estabelecimento de um sistema de trabalhos forçados (Feijó, 2016). Assim como em Angola, a partir deste período, os colonos portugueses passaram a estratificar em classes os timorenses indígenas e os timorenses mestiços, entre assimilados e “não-assimilados” (Cummins, 2015). Feijó (2016) considera que a relevância desta guerra para a independência do Timor-Leste consiste no fato de que a revolta possuía um forte caráter anticolonial e independentista, criando as bases para o surgimento dos principais grupos que lutaram pela independência do país na segunda metade do século XX.

Entretanto, mais uma escalada de violência foi observada durante a Segunda Guerra Mundial, quando o Timor-Leste sofreu uma invasão e, posteriormente uma ocupação até o ano de 1945, pelos japoneses, interessados nas reservas de petróleo da ilha (Gunter, 2016). Durante o conflito europeu, os britânicos, juntamente dos holandeses e dos australianos, utilizaram o território (até então neutro) do Timor-Leste para evitar uma possível invasão japonesa (Gunter, 2016). O efeito foi justamente o oposto. Com isso, o Japão, que lutava do lado do Eixo no conflito, invadiu o território em 1942 e o ocupou até o final do conflito. Estima-se que em torno de sessenta mil timorenses morreram com a violência empregada na ocupação e no conflito, considerando que o território passou a estar envolvido na Guerra (Cristalis, 2009). Concomitante à saída dos Japoneses do Timor-Leste, em 1945, a Indonésia declarou a sua independência dos holandeses no mesmo ano e a porção leste do Timor voltou a pertencer a Portugal (Cristalis, 2009).

Vale ressaltar que, diferentemente do caso de diversos países colonizados da época (para os quais a guerra criou o ambiente para os processos de independência), a Segunda Guerra Mundial não levou o Timor-Leste ao processo de descolonização. Além disso, diferentemente do caso de Angola, em que as unidades políticas já vinham se organizando na década de 1950, após a Guerra, este processo se deu de maneira mais tardia no caso do Timor-Leste. Os timorenses conquistaram maior envolvimento na política e nas decisões da Ilha apenas a partir da década de 1960 e 1970, quando os movimentos nacionalistas começam a se formar.

Entretanto, o ambiente geopolítico asiático passou por consideráveis mudanças durante e após a Segunda Guerra Mundial. Para além da independência da Indonésia, houve as independências da Índia (que forçou Portugal a entregar a colônia de Goa) e do Paquistão, bem como o advento da Conferência de Bandung, em 1955. Estes eventos criaram ensejos para o início do processo da descolonização portuguesa do Timor-Leste, que teve como ponto de partida, assim como em Angola, a Revolução dos Cravos em Portugal, no ano de 1975

(Fernandes, 2010). Na região da Ásia, este período foi marcado pela necessidade do regime salazarista em negociar e discutir o futuro da sua colônia com atores chave no mundo e na região, como os Estados Unidos e a Austrália.

O regime salazarista, com relação ao Timor-Leste, assim como em Angola, buscou levar algum desenvolvimento à colônia, ainda que isso não trouxesse desenvolvimento ao povo timorense em si. No caso da Ilha, políticas educacionais foram implementadas durante este período, permitindo que timorenses pudessem estudar juntamente com descendentes de portugueses (Strating, 2019). Entretanto, a política externa e doméstica de Portugal operava em meio a uma onda de descolonização, dentro das dinâmicas da Guerra Fria e da Independência da Indonésia, que ficava ao lado do território timorense. Além disso, no caso das colônias portuguesas, as revoltas dos grupos políticos em Angola e Moçambique tiveram grande repercussão na Ásia Portuguesa, levantando apoio de indianos (da região de Goa) e dos timorenses (Oliveira, 2023).

#### 4.3 O CONFLITO NO TIMOR-LESTE: MOVIMENTOS POLÍTICOS E INVASÃO INDONÉSIA

Dado este cenário, bem como a fragilidade de Portugal frente às potências internacionais e frente à descolonização dos Estados, objeto do Direito Internacional reforçado por resoluções da ONU no período, inicia-se por volta de 1964 o período de criação dos diferentes grupos armados timorenses que atuaram em prol da independência do país (Strating, 2019). Entretanto, foi com a Revolução dos Cravos em Portugal que os grupos de autodeterminação timorenses se consolidaram enquanto grupos políticos na busca por projetos políticos ou pela independência do país e que os processos para que Portugal deixasse suas colônias passaram a ser colocados em prática. Em 1975, foram criados, portanto, dois grandes partidos, cujos participantes eram oriundos das elites intelectuais do Timor-Leste (Strating, 2019).

O primeiro deles foi o União Democrática Timorense (UDT), que mantinha uma posição de integrar o Timor-Leste enquanto uma província de Portugal (Fernandes, 2010). O segundo foi o chamado Associação Social e Democrática Timorense (ASDT) (Molnar, 2010). Destacase, na criação da ASDT, o atual presidente do país José Ramos Horta. A Associação Democrática Timorense passou a ser reconhecida, posteriormente, por Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN). Esta última tinha o apoio majoritário da população local, considerando o seu programa consolidado de independência e desenvolvimento econômico (Capizzi; Hill; Macey, 2013). A FRETILIN mantinha, enquanto braço armado da

organização, as Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste, a FALINTIL, e seu líder era Kay Rala Xanana Gusmão. Entretanto, havia outros grupos étnicos e políticos que se formaram. Alguns destes eram o Partido Trabalhista e a Associação Democrática para a Integração do Timor-Leste à Austrália (ADLITA). Entretanto, apenas a FRETILIN, a UDT e a Associação Popular Democrática Timorese (APODETI) apresentavam projetos políticos fortes e consolidados (Molnar, 2010), embora bastante diferentes. Se, por um lado, a FRETILIN defendia a total independência do Timor-Leste enquanto um Estado soberano, a UDT advogava em favor da continuidade da associação do Timor-Leste a Portugal. A APODETI, finalmente, apoiava a total anexação do território à Indonésia (Simpson, 2023).

No Timor-Leste, observou-se a proeminência da FRETILIN no programa de independência e na ideia de autodeterminação do povo timorense, que atentava para projetos de desenvolvimento de caráter mais popular e nacionalista. Portanto, o conflito que se deu, posteriormente, entre as tropas indonésias, as milícias pró-anexação e a FRETILIN, demonstra o projeto dos nacionalistas em unir o povo timorense em uma ideia apenas de total independência nacional. Nesse sentido, a maior dificuldade da consolidação do projeto de independência consistia no fato de que a Indonésia conseguia se manter no território em função do apoio de outras parcelas da elite do território (Jones, 2010). Portanto, mais do que uma identificação étnica e cultural, tratava-se de uma disputa por projetos políticos ou de independência e autodeterminação ou anexação.

Assim como a ADLITA, outra organização mantinha um projeto político de alinhamento e integração da porção timorense, neste caso, à Indonésia (Joseph; Hamaguchi; 2014). Era a APODETI (Strating, 2019), grupo proeminente na política timorense e apoiado pela Indonésia, principalmente com dinheiro e investimentos em inteligência (Southgate, 2019). Além da anexação da porção leste da ilha à Indonésia, bem como do ensino da cultura e da língua deste país (Jones, 2010). Vale ressaltar aqui o período de Guerra Fria, em que estes partidos políticos armados foram criados. Dessa forma, em função das dinâmicas do Sistema Internacional, a divisão ideológica dos grupos no Timor-Leste era clara, assim como em Angola. A FRETILIN, por um lado, mantinha uma posição inclinada à União Soviética, enquanto as outras frentes civis eram alinhadas ao projeto indonésio e pró-ocidente. Em novembro de 1975, porém, a FRETILIN declarou, de maneira isolada e com o apoio militar de Portugal, a independência do Timor-Leste, criando então a República Democrática de Timor-Leste, enquanto a UDT e a APODETI, em aliança, também declararam a independência do país, para que este fosse, posteriormente, anexado à vizinha Indonésia (Martin, 2001).

Portugal, assim como em Angola e Moçambique, não conseguiu realizar uma transferência organizada e que conseguisse conciliar os interesses de cada frente (Marker, 2003). O cenário, portanto, era de tensão política no território e no plano externo, considerando os acontecimentos da política interna portuguesa. No plano regional e interno, a Operação Komodo, lançada pela Indonésia, visava fortalecer a separação da frente UDT-FRETILIN, atrelando a FRETILIN às Formas Armadas Portuguesas enquanto um agente comunista (Simpson, 2023). A ideia era que FRETILIN e UDT formassem uma unidade, para que Portugal fizesse a transferência do poder em até três anos, e eleições ocorressem a partir de então. O que ocorreu, no entanto, foi um golpe, orquestrado pela UDT, que deu início à guerra civil no território.

Dessa forma, o período entre 1974 e 1975 presenciou um cenário de conflito civil entre os movimentos políticos timorenses, na luta pela independência de Portugal e pelo estabelecimento de seus respectivos projetos políticos. Entretanto, em 1976, em função das disputas políticas, criou-se o ambiente propício para que a Indonésia interviesse de maneira mais direta no território. Sendo assim, o país enviou tropas ao Timor-Leste com o pretexto de anexar esta porção e apaziguar as tensões (Southgate, 2019). Com o apoio sobretudo da APODETI, a Indonésia conseguiu ocupar o território. Portanto, o território do país estava organizado entre as áreas onde comandavam a FRETILIN, os territórios da UDT e, a partir de 1976, as áreas controladas pelas tropas indonésias (Feijó, 2019). A UDT, particularmente, era apoiada não apenas internamente, mas também por poderes regionais, como o Japão e a Austrália, além de ter mantido crescente contato com a Indonésia no período do golpe (Capizzi; Hill; Macey, 2013).

A invasão das tropas indonésias, bem como os seus movimentos de guerrilha contra a FRETILIN mostraram-se violentos, especialmente contra a população civil, que apoiava majoritariamente o movimento nacionalista (Capizzi; Hill; Macey, 2013). Nesta época do início da ocupação, aproximadamente um terço da população local havia morrido em função de execuções em massa, fome ou doenças (Khoo; Silva, 2022). O conflito se deu, portanto, entre tropas indonésias, os movimentos políticos timorenses e grupos informais de civis que se somaram à luta armada. O cenário, dessa forma, era de violência generalizada, instabilidade, guerrilhas, pobreza e violações em massa de Direitos Humanos dos timorenses pró-Fretilin e pró Independência, por parte dos movimentos e tropas indonésias (Martin, 2001). Embora a indonésia fosse uma potência relevante na região, as tropas enviadas ao Timor-Leste encontraram uma resistência acentuada da FRETILIN, sobretudo, sendo incapazes de controlar o território de maneira integral, nem mesmo a capital, Díli (Capizzi; Hill; Macey, 2013).

A UDT e a APODETI, por outro lado, apoiaram e participaram da criação de um Governo Provisório Indonésio no Timor-Leste, a partir do estabelecimento de uma Assembleia Popular, em 1976, que seria a “representação do povo timorense” (Capizzi; Hill; Macey, 2013). Dessa forma, a Indonésia, perante os foros multilaterais, defendeu que era da vontade do povo do território a sua independência para a anexação pela nação indonésia, argumento que foi invalidado, com a Assembleia não tendo sua autoridade reconhecida pelas Nações Unidas, que também condenou a anexação e ocupação do território timorense (Martin, 2001). Em 1975 e 1976, a ONU lançou duas resoluções, a 384 e a 389, respectivamente, nas quais reconheceu formalmente o direito de autodeterminação do povo timorense, solicitou a retirada das tropas indonésias e defendeu a integridade do território do Timor-Leste. Martin (2001) coloca que, a partir de então, até meados de 1982, a ONU passou a lançar resoluções anuais defendendo a independência completa do país.

#### **4.3.1 O Timor-Leste nas dinâmicas da Guerra Fria**

Assim como em Angola, os eventos que envolvem a presença ou apoio estrangeiro devem ser entendidas através da perspectiva da Guerra Fria, pois o território timorense estava inserido nas dinâmicas regionais securitárias do período, considerando, sobretudo, as relações e a proximidade com a Indonésia (Southgate, 2019). A ONU, que desde a década de 1970 estava advogando em favor da independência das colônias mundo afora, condenou tanto a demora de Portugal em desocupar a região do Timor Leste, quanto a invasão indonésia, que, dentre outros aspectos, se utilizou da justificativa de suprimir qualquer levante comunista ou de esquerda na região (Jones, 2010). Na época, a Indonésia era governada por Hadji Mohamed Suharto, presidente anticomunista que, na Indonésia, visou a consolidação de um projeto pró-capitalista e pró-ocidente. Era de interesse dos Estados Unidos, portanto, que este país se tornasse um aliado na região.

Embora a Indonésia tenha se colocado politicamente como um país “não-alinhado” na Conferência de Bandung, o Estado Indonésio foi apoiado financeiramente por potências como os Estados Unidos, no plano internacional, recebendo investimentos financeiros para o combate do “comunismo” na região (Simpson, 2006). Dessa forma, a Indonésia acabou por se alinhar ao lado ocidental, haja visto os objetivos do presidente Suharto em modernizar o exército indonésio e investir em desenvolvimento para o país (Simpson, 2006). Além disso, a Indonésia também se mostrava como um ator estratégico para as potências ocidentais, pois o país era um parceiro estratégico dos Estados Unidos. Para além das dinâmicas internas, estes movimentos

regionais e internacionais contribuíram para as dificuldades do povo timorense em garantir sua independência e autodeterminação (Southgate, 2019).

A Austrália foi outro importante ator na história do Timor-Leste, pois esteve diretamente envolvida nas relações internacionais do país, sendo um relevante ator regional. Durante o governo de Gough Whitlamm, ex-Primeiro-Ministro que havia tomado posse em 1972 e foi destituído em 1975, o país defendia a anexação do Timor-Leste à Indonésia, estando aliado a este projeto regional alinhado aos Estados Unidos e à Indonésia (Browne; Johnson, 2000). Após este ano, e com os acontecimentos internos da política australiana, o país, sob o governo de Gareth Evans, mais alinhado ao campo progressista, passou a defender a FRETILIN no que dizia respeito ao direito do povo timorense à independência (Braithswaite; Charlesworth; Soares, 2012). Entretanto, observou-se uma participação mais substancial por parte da Austrália quando esta lidera o envio de tropas da ONU ao Timor-Leste, tornando-se um ator proativo no conflito timorense ao longo da década de 1990.

Outro ator relevante para o caso do Timor-Leste foi a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), enquanto ator regional relevante nas questões do sudeste asiático. O bloco foi criado para manter a estabilidade regional e a cooperação entre os seus membros. Dessa forma, o conflito civil no Timor-Leste, bem como as tensões com a Indonésia e a participação deste país no conflito regional levantaram diversos desafios tanto à estabilidade regional, quanto para a ASEAN. No início do conflito, em 1975, a FRETILIN esperava que a ASEAN, que na época era composta também pela Malásia, Cingapura, Tailândia e Filipinas, fosse apoiar a causa da Independência do país, considerando os princípios de não-alinhamento e descolonização que mantinham os países membros (Ortuoste, 2011).

Entretanto, o que se viu foi, na verdade, o apoio do bloco à Indonésia, com votos desfavoráveis às resoluções da ONU que condenavam a invasão indonésia no território timorense. Além disso, a ASEAN não apenas legitimou a invasão indonésia, como colocou a questão timorense em uma posição periférica nas agendas do bloco, declarando seu apoio à integração do território com o país vizinho (Ortuoste, 2011). A principal motivação por trás desta posição tomada pelos Estados-Membros da ASEAN foi a preocupação do bloco com a instabilidade regional causada pelos movimentos insurgentes, bem como o impacto que o sucesso da FRETILIN poderia ter em outros países da região (Dupont, 2000), isto é, um efeito de “*spill-over*”. Até a década de 1990, as forças de resistência do Timor-Leste não contaram com o apoio da ASEAN ou de seus membros, nem com relações políticas ou econômicas, embora a Comunidade Internacional se posicionasse a favor da independência do território (Dupont, 2000).

A atuação da ONU, especialmente durante a INTERFET e a UNTAET também levantou suspeitas à ASEAN. O bloco, no seu apoio à Indonésia enquanto um Estado Membro, entendia que o envio de tropas da Organização, bem como a possibilidade do uso da força, poderia permitir à ONU que esta interferisse nos assuntos internos do bloco, isto é, o Timor-Leste enquanto uma justificativa para que as potências ocidentais pudessem buscar os seus interesses na região através das Nações Unidas, sob o pretexto da Operação de Paz e da assistência humanitária (Dupont, 2000).

#### 4.4 A ATUAÇÃO DA ONU NO TIMOR-LESTE: DA UNAMET À UNMIT

A ocupação indonésia, bem como o estado de conflito generalizado no país duraram até 1999, ano em que a primeira Operação de Paz da ONU foi enviada ao Timor-Leste. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o país viveu sob intenso conflito. O lançamento das Resoluções 384 de 1975, e 389 de 1976 (UN, 1999) marcaram o apoio das Nações Unidas à independência do território. A primeira cristalizou o apoio da Comunidade Internacional ao direito à autodeterminação do povo timorense e solicitou a retirada imediata das tropas indonésias do território e o apoio extensivo de Portugal na garantia da integridade territorial ex-colônia (UN, 1975). De maneira geral, a atuação da ONU no Timor-Leste é extensa, contando com extensões de mandatos e criação de novas operações no pós-independência.

A última apenas reforçou o conteúdo da primeira, chamando atenção novamente da Comunidade Internacional em apoiar à ONU na garantia de uma solução pacífica para o caso timorense (UN, 1976) De maneira geral, o envolvimento da ONU e as suas resoluções referentes à situação no Timor-Leste adotaram como base jurídica o capítulo VII da Carta da ONU, considerando a questão timorense uma ameaça à paz e a segurança internacionais e reconhecendo os direitos do povo local (UN, 1945).

Desde o período da década de 1970, Indonésia e Portugal participavam de comitês diplomáticos na Assembleia Geral sobre a situação do Timor-Leste, estando a questão da independência do país sendo tratada em âmbito diplomático na ONU. Entretanto, a situação no território durante as décadas de 1980 e 1990 era alarmante: sem a desmobilização das tropas indonésias, a FRETILIN, desde 1979, havia implementado táticas de guerrilha mais avançadas, bem como um grupo de jovens armados que contribuiu fortemente para a resistência (Ballard, 2008). Este grupo era chamado de “Rede Clandestina”, que contribuiu em grande medida para a mobilização civil no território. Além disso, os ataques contra civis timorenses cometidas pelas

milícias e tropas indonésias cresciam cada vez mais, ao passo que o conflito se alastrava pelo território.

Neste contexto, a Indonésia, a partir de 1982, passou a tentar uma nova forma de conquista do território e da população, apresentando um programa de desenvolvimento econômico, e conservando a identidade linguística e religiosa timorense (português e cristianismo), considerando que a Indonésia é um país de maioria muçulmana (Ballard, 2008). Porém, nenhuma tentativa de pacificação por parte da Indonésia ou dos seus grupos apoiadores conseguiu suporte das outras e majoritárias camadas da população, o que fez com que a guerrilha seguisse durante as décadas de 1980 e 1990. No ano de 1991, as forças de segurança da Indonésia assassinaram mais de 200 civis timorenses, num evento que ficou conhecido como Massacre de Santa Cruz, sendo um dos primeiros assassinatos em massa a serem amplamente televisionados (Hickman; Karlsson; Radoslovich, 2014).

Este episódio contribuiu para que a Comunidade Internacional voltasse sua atenção de maneira mais contundente à região, e para que a ONU e outras organizações humanitárias conseguissem justificar a sua entrada no território. José Ramos-Horta, ex-combatente da FRETILIN, bem como o representante da organização na ONU, foi quem conseguiu mobilizar a atenção tanto da Assembleia Geral quanto da sociedade aos acontecimentos que ganhavam destaque no conflito, através de intensa propaganda e articulação na arena internacional (Ballard, 2008). A Comunidade Internacional, representada pela ONU, se via num grande impasse com relação à questão timorense, considerando a falta de consenso na questão da ocupação indonésia e, ao mesmo tempo, o posicionamento do Secretário-Geral da ONU a favor da independência do Timor-Leste (Ballard, 2008).

O envolvimento “direto” das Nações Unidas no Timor-Leste se iniciou na década de 1990, após o Massacre de Santa Cruz e depois a criação do Conselho Nacional da Resistência Timorense, em 1997, quando a União Soviética já havia se dissolvido. Este conselho reuniu lideranças da FRETILIN (considerando que Gusmão estava preso em Jakarta) e os líderes da UDT, na tentativa de criar algum consenso frente à tensão interna e à ocupação indonésia (Smith; Dee, 2003). Este conselho teve papel relevante na articulação da independência e da criação das instituições juntamente com a Operação. Além disso, ficou mais fácil para que a ONU e outros poderes conseguissem entrar no território (através do envio de tropas), a partir de 1998, com a queda do Presidente Suharto na Indonésia, em função de uma grave crise econômica no ano anterior. O então Presidente Habibie, em meio ao cenário de crise, decidiu por facilitar o diálogo de uma possível negociação para a autonomia do território (Smith; Dee, 2003).

De maneira geral, a literatura separa o envolvimento da ONU no Timor-Leste em três fases, considerando que foram concedidos três mandatos para que a Organização atuasse no país até a sua independência (Kammen, 2010). A primeira fase se deu com a Missão das Nações Unidas em Timor-Leste (UNAMET), estabelecida por meio da Resolução 1246 do Conselho de Segurança. Esta operação teve um mandato curto, de apenas cinco meses. A própria ONU destaca que esta primeira operação não foi classificada como uma Operação de Paz, mas sim, uma operação “política” (UN, 1999a).

Neste primeiro mandato, que foi de junho de 1999 até outubro do mesmo ano, a ONU deveria monitorar, organizar e conduzir uma consulta popular para que o povo do Timor-Leste pudesse escolher, de maneira autônoma, entre se alinhar à Indonésia ou se tornar independente Resolução 1246 (ONU, 1999a). Outro objetivo primordial da UNAMET era garantir a segurança deste processo e a operação o fez através da facilitação da comunicação e do acordo, entre FRETILIN, milícias apoiadas pela Indonésia e tropas indonésias, de não abrir fogo e se desmobilizar (Martin; Mayer-Rieckh, 2005). Segundo o mandato da UNAMET, foram autorizados a trabalhar no local 280 funcionários civis e 50 militares (UN, 1999a).

Portanto, a partir da articulação portuguesa e indonésia (que concordaram em apoiar esta iniciativa), bem como de outros países asiáticos, a ONU deveria organizar uma “eleição”, para que se dessa esta consulta. Caso a vontade do povo timorense fosse de fazer parte de um Estado independente e soberano (o que se concretizou), caberia à ONU, também, a organização e condução do processo de independência (UN, 1999a). O grande problema, como mencionado anteriormente, era a segurança para garantir que esta eleição de fato pudesse acontecer, tendo em vista a situação de conflito interno entre as tropas indonésias, seus movimentos apoiadores e a FRETILIN juntamente com o seu exército e Frente Clandestina.

Entretanto, um pouco após o acontecimento pacífico das eleições, a violência retornou de maneira intensa, por parte de milícias dos movimentos locais que apoiavam a Indonésia e, também, por parte das tropas indonésias que ainda permaneciam no território, considerando o resultado pró-independência da consulta popular (Martin; Mayer-Rieckh, 2005). Martin e Meyer (2005) afirmam que o povo timorense apoiava o trabalho da ONU no território, inclusive cooperando com os funcionários enviados. Porém, a partir do retorno da violência, as milícias indonésias expulsaram pessoas de suas casas, além de funcionários da ONU que estavam trabalhando no local (UN, 1999b). Em relatório de dezembro de 1999 sobre a situação no Timor-Leste, o Conselho de Segurança descreve os altos índices de violência praticada contra as populações civis e aponta para o aumento no número de pessoas refugiadas que, segundo o

documento, chegou a 200 mil (UN, 1999b). O relatório, ainda, chama atenção para a participação de agentes locais apoiadores da anexação indonésia nesta escalada de violência.

Dessa forma, o Conselho de Segurança entendeu que seria necessário alargar e aprofundar o envolvimento da ONU na região. Assim, iniciou-se a segunda fase da atuação das Nações Unidas no país, com o envio, primeiramente, de tropas da Organização, Missão que ficou conhecida como Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET), liderada pela Austrália, operação estabelecida pela Resolução 1264 do Conselho de Segurança. Além disso, esta Operação deveria garantir a entrada de recursos e pessoal para assistência humanitária (UN, 1999a). No total, vinte países, incluindo o Brasil, participaram no que tange ao envio de tropas ao Timor-Leste, e o número de soldados enviados foi de dez mil no total (Australia, 2002). Esta intervenção foi fortemente apoiada pela comunidade internacional, estando diversos países, com menção especial aos Estados Unidos, pressionando a Indonésia para que esta aceitasse a intervenção da ONU e retirasse suas tropas de maneira pacífica do território (Martin; Mayer-Rheck, 2005). De fato, a Austrália foi a potência regional que mais atuou na INTERFET. Organizações regionais como a ASEAN, por exemplo, não interferiram, nem contribuíram enquanto instituições (Howe; Peou; Usuegi, 2021).

Entretanto, o Conselho de Segurança aprovou um segundo mandato, para que a transição de poder e a independência do país pudessem se dar por vias pacíficas. Nesse sentido, as Nações Unidas estabeleceram, no dia 25 de outubro 1999, a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), sob a resolução 1272 do Conselho de Segurança, com o objetivo de realizar no território um mandato de Operação de Paz, a partir do envio de tropas e um grande corpo de funcionários civis. O nome da operação deixava claro o objetivo do seu mandato: a instituição de uma administração central governada pela própria ONU, na tentativa de estabilizar o país e conduzir, novamente, o processo de transição de poder (UN, 1999c). Para além disso, a ONU, por meio do mandato, exerceria no Timor-Leste a função legislativa, executiva e judicial do país, possibilitando a criação de um governo para que o poder pudesse ser passado à administração pró-independência do território (UN, 1999c). Não apenas uma administração central foi criada, como também um sistema legal e fiscal (Kondocho, 2001).

Dessa forma, o mandato da UNTAET contou com nove mil cento e cinquenta militares e mais mil seiscientos e quarenta funcionários civis (UN, 1999c). O investimento financeiro da Operação foi de mais de US\$ 400 milhões (UN, 1999c). Além do estabelecimento de uma administração temporária, a UNTAET deveria fornecer assistência humanitária, bem como trabalhar na construção de capacidades para que o novo governo local conseguisse se estabelecer e governar (UN, 1999c). Sendo assim, as atividades do mandato incluíam, também,

a assistência e a administração dos mecanismos jurídicos internos, a reconstrução de estruturas físicas e a implementação de políticas de acesso à educação, à segurança e ao desenvolvimento (Pureza; Simões; José; Marcelino, 2007).

Outro ponto interessante do mandato da UNTAET é a implantação de uma coordenação de trabalhos visando o desenvolvimento (e o desenvolvimento sustentável) e a reconstrução do país, que no mandato era chamada de “reabilitação” (UN, 1999c). Adiciona-se a este ponto a atuação do mandato na criação de uma nova estrutura jurídica e legal para o país, considerando que o território vivia sob algumas leis indonésias e outras estabelecidas pelos movimentos revolucionários (Benzing, 2005). Dessa forma, no início, os trabalhos nesse sentido mostraram-se desconectados da população, que não era consultada e nem participava do processo de criação das instituições (Kondock, 2001). Considerando a história de resistência da população timorense às ocupações coloniais, bem como a participação das ligas jovens na luta armada, a população do país mostrava-se engajada na política, porém não conseguindo garantir um espaço efetivo nos processos de tomada de decisão.

Entretanto, no ano de 2000, a UNTAET estabeleceu Conselhos Nacionais Consultivos, compostos por pelo menos um terço de funcionários e representantes da ONU e por dois terços da população local. Estes Conselhos, ao final do mandato, se uniram em um Conselho Nacional, no qual os principais partidos tomariam espaço para exercer sua governança (Benzing, 2005). Em 2001, o Conselho Nacional, já estabelecido, aprovou a criação, pelo mandato da UNTAET, de uma Comissão de Recepção, Verdade e Reconciliação, que deveria facilitar tanto a participação popular na resolução do conflito, quanto a comunicação entre todas as autoridades presentes no território. Além do Conselho Nacional, foi autorizada a criação de uma Unidade de Investigação de Crimes, para serem investigados crimes de genocídio e crimes de guerra, como tortura ou abuso sexual, composta por dois juizes internacionais e um juiz timorense (Kondoch, 2001).

Além disso, destaca-se o trabalho, internacionalmente reconhecido, do enviado especial para coordenar toda Operação de Paz no território, o funcionário brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que foi considerado o primeiro chefe de Estado do Estado do Timor-Leste (Rae, 2009). Vieira de Mello serviu enquanto Representante do mandato e, sobretudo enquanto Administrador Local (UN, 1999b). Em termos gerais, a UNTAET foi extensa, durando até 2002, e contando com um grande número de outras agências da ONU e ONGs na condução de políticas de assistência, que envolvessem diversos setores da reconstrução e da estabilização do Timor-Leste (Benzing, 2005). Além disso, outro ponto relevante da UNTAET foi o programa de retorno de refugiados, que conseguiu fazer retornar 300 mil timorenses ao território (Rae,

2009). Como consta no relatório da UNTAET, de novembro do ano de 2000 (UN, p. 3, 2000 – tradução própria):

O Representante Especial do Secretário Geral informou à Missão que pretendia realizar uma revisão do setor de justiça e propor uma solução para esta questão prementia, incluindo formas de resolver a escassez de conhecimentos especializados e de recursos financeiros. A Missão saudou esta iniciativa e alertou o Conselho de Segurança a dar consideração prioritária.

Pode-se notar a complexidade da UNTAET através dos relatórios produzidos pelos mandatos da ONU no território, como este trazido acima. Neste trecho do relatório, destaca-se a menção da condução de revisões e investigações em âmbito institucional, financeiro e econômico, bem como a solicitação ao Conselho de Segurança que observasse estas considerações com prioridade. Além disso, o relatório trata a UNTAET como em sendo uma Operação de caráter “complexo” (UN, 2000), solicitando ao Conselho de Segurança que houvesse uma “flexibilidade” (UN, 2000) na disponibilização de recursos financeiros (UN, 2000).

A UNTAET foi finalizada em 2002, visto que suas principais atividades foram cumpridas. Entretanto, a atuação da ONU no território vai além desta Operação, considerando que, em 2002, o Timor-Leste se tornou independente, porém outras necessidades, principalmente institucionais, foram identificadas. As eleições para um novo presidente (na época) foram realizadas em 2001 e contaram com a vitória de Gusmão sobre Francisco Xavier do Amaral. Dessa forma, a Administração Transitória foi substituída por um novo Conselho Nacional e uma Assembleia Constituinte. A ideia era que o governo e a Assembleia aprovassem uma nova constituição para o país e já exercessem o poder antes da independência formal (UN, 1999c). Além disso, ainda em 2001, foram criadas as Forças de Defesa do Timor-Leste (FDTL), que substituíram o comando da antiga FALINTIL enquanto as forças armadas do país (UN, 1999c).

Na verdade, a UNTAET teve o seu mandato estendido, na Operação que ficou conhecida como Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISSET) estabelecida por meio da Resolução 1410 de 2002. Esta última, por sua vez, deveria apenas manter o que a UNTAET já havia realizado, salvaguardando o processo de transição de poder e de construção de instituições (UN, 2002), haja visto que era recente a sua formação. A grande diferença da UNMISSET foi a criação, juntamente com as recém estabelecidas autoridades timorenses, de um órgão de policiamento local, o Serviço de Polícia de Timor-Leste, que deveria, após a saída da ONU, contribuir para a estabilidade e a segurança pública (UN, 2002).

O mandato desta operação foi encerrado em 2005, e foi substituído pela última operação no país, o Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste, a UNOTIL. Sendo assim, a UNMISSET pode ser considerada uma Operação de *peacekeeping*, isto é, para manter a estabilidade e a segurança que havia sido atingida com as Operações anteriores, sobretudo com a UNTAET (UN, 2005). A partir da independência do país, as instituições políticas e institucionais ainda não estavam consolidadas, dado o caráter recente e conflituoso da construção delas. Além disso, a pobreza ainda assolava o país, considerando o baixo desenvolvimento socioeconômico e a má distribuição de renda, considerando que a renda do petróleo e do gás se concentrava nas elites (OIM, 2012). Portanto, as instituições que foram construídas por meio da UNTAET e do trabalho conjunto das representações timorenses deveriam ser mantidas e asseguradas por meio da extensão da atuação da ONU, na UNMISSET, num cenário ainda incerto.

Após a saída dos funcionários da UNMISSET, foi aberto, ainda em 2005, um escritório da ONU para dar continuidade ao monitoramento da institucionalização e da política do país recém independente. Entretanto, os anos de 2006 e 2008 apresentaram desafios à estabilidade do território, que resultaram no alargamento da atuação da ONU na Ilha. Em 2006, especificamente, houve uma insurgência de soldados que, devido às condições precárias de vida e de políticas discriminatórias, se revoltam contra a administração recém estabelecida, o que resultou no retorno da violência, ainda que numa escala menor, no território. Isso se dá em decorrência das tensões políticas entre grupos da FALINTIL e da Polícia local (posteriormente chamada de Polícia Nacional do Timor-Leste – PNLT), que tiveram enquanto protagonista Alfredo Reinado, comandante que contribuiu para desintegração das forças de segura e sofreu um atentado. Neste período, houve uma nova onda de refugiados. Diante deste cenário, as Nações Unidas decidiram abrir, em 2006, o Escritório das Nações Unidas no Timor-Leste, o UNOTIL, que foi resultado da Resolução 1677 de 2006 do Conselho de Segurança, considerando que, após a crise securitária descrita acima, o Secretário Geral recomendou e reforçou a necessidade de expansão dos serviços da ONU no território (UN, 2006).

Entre 2006 e 2008, houve um breve período de estabilidade, com a ocorrência de eleições em 2007. Em 2008, porém, a violência foi retomada, com ataques ao presidente e ao primeiro-ministro eleitos, respectivamente Ramos-Horta e Xanana Gusmão, em decorrência das tensões políticas de 2006 entre as Forças Armadas, a Polícia Nacional e o governo da FRETILIN (UN, 2006). A partir de então, o Escritório das Nações Unidas no país recorreu novamente ao Conselho de Segurança, para que novas tropas fossem enviadas ao território. O país retornou à estabilidade em 2007, ano em ocorreram novas eleições e, em 2008, houve, novamente, o surgimento de uma onda de violências.

Dessa forma, criou-se uma operação que encerraria o período de atuação da ONU no país em 2012, quando a Organização deixou oficialmente o território. A Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMIT) foi estabelecida ainda em 2006, sob a Resolução 1704 do Conselho de Segurança. A UNMIT investiu, desta vez, em maior grau no envio de funcionários de policiamento, ao invés de tropas, dos quais contribuíram oficiais australianos e malásios, principalmente (UN, 2006). Em 2007, a situação se estabilizou novamente, com a concordância dos atores políticos e da população em seguir com o processo que se dava no território, o que culminou na ocorrência das primeiras eleições do pós-Independência. Novamente, a votação contou com um número alto de votantes, que elegeram José Ramos-Horta como primeiro-ministro do país. A UNMIT durou até o ano de 2012 e foi acompanhada por um plano de transição de governo que encerraria o mandato e a atuação da ONU no país. A Resolução 2037, lançada em fevereiro de 2012, estendeu o mandato até dezembro do mesmo ano.

De maneira geral, a UNTAET foi considerada uma Operação abrangente em termos das atividades da ONU, que foram desde a construção da paz à sua manutenção, isto é, abrangendo os conceitos de *peacebuilding* e *peacekeeping* e inaugurando a geração de Missões de Paz pautadas num olhar abrangente sobre o chamado “*State-Building*”, ou seja, a reconstrução do Estado (Benzing, 2005). Portanto, a UNTAET configura-se como uma Operação fortemente estudada na academia. Além disso, observa-se que, no caso específico da UNTAET, a ONU exerceu soberania no território, algo que foi, em certa medida, inédito na história das Operações de Paz e nas operações da década de 1990, tendo tido inspiração na Operação no Camboja, no ano de 1992 (Chesterman, 2010).

Entretanto, a atuação da ONU no Timor-Leste foi além da UNTAET, haja visto as outras ações que foram organizadas após o “término” do mandato da Administração Transitória. No caso do Timor-Leste, pode-se dizer a atuação da ONU envolveu a construção de um Estado, considerando que o país não possuía um aparato governamental centralizado, sendo controlado por milícias e grupos armados dispersos pelo território. Para além da independência, as Missões de observação e manutenção complementaram o trabalho feito desde 1999. Sendo assim, a próxima seção tem como objetivo avaliar os critérios estabelecidos no capítulo 1 para o caso do Timor-Leste.

#### 4.4.1 Interesse do Conselho de Segurança – Comunidade Internacional

O caso do Timor-Leste configurou-se como um caso discutido em diversos momentos na pauta do Conselho de Segurança desde a década de 1960. No caso da presença da ONU na década de 1990, a UNTAET recebeu apoio unânime no Conselho de Segurança para que a Operação pudesse ocorrer. Além disso, três dos membros permanentes do UNSC contribuíram fortemente com tropas enviadas ao território. Foi o caso dos Estados Unidos, da Inglaterra e da Rússia (Howard, 2007). Além disso, percebe-se a ocorrência de um engajamento regional no território, principalmente de países que compõem a ASEAN, como Filipinas, Singapura e Malásia, haja visto que a Indonésia já havia deixado o local (Ortueste, 2011). É fato que, durante o período da Guerra Fria, com o apoio dos Estados Unidos à Indonésia, quase todos os membros permanentes do órgão não estavam engajados na independência do Timor-Leste, apoiando, em alguma medida, o Estado Indonésio. A questão timorense, dessa forma, por muito tempo foi tratada no Conselho de Segurança e na região enquanto um assunto interno indonésio, o que muda em 1999, quando a ONU decide intervir no local.

Além disso, países que faziam parte do órgão na época, como o Brasil, advogaram em favor das operações da ONU, bem como, como em favor da independência do Timor-Leste. Portugal e Brasil, juntamente com Moçambique e outros Estados de língua portuguesa, no âmbito da Assembleia Geral, apoiavam a independência do Timor-Leste (Howard, 2007). Além destes, foi criado, no âmbito do órgão, um grupo de apoio que incluiu em maior número países asiáticos que também apoiavam as operações da ONU rumo à independência do Timor-Leste. No caso dos membros permanentes, como os Estados Unidos e a Inglaterra, estes, juntamente com Austrália, Nova Zelândia e Japão, passaram a se engajar na independência timorense (Howard, 2007). Vale lembrar, ainda, que o Estado que mais possuía interesse no Timor-Leste, a Indonésia, não ocupava nenhum assento no Conselho de Segurança, não sendo possível, no âmbito do órgão, direcionar as votações em prol dos seus interesses. Os Estados Unidos, após a escalada da violência observada depois do resultado do pleito da UNAMET, concordaram no envio de tropas ao país, bem como no monitoramento das ações indonésias no local.

É importante destacar, ainda, os investimentos feitos no país. O orçamento enviado pelo Conselho de Segurança, somente durante a UNTAET, foi de quinhentos milhões de dólares anuais (UN, 1999c). Apesar do investimento e da expansão da UNTAET, houve uma demora considerável no envio dos funcionários e das tropas ao país, que chegaram apenas no final de 1999 e início de 2000, embora o Conselho de Segurança tenha encorajado os seus membros a enviar funcionários e recursos financeiros (Duque; Mezzalama; Othman, 2002).

#### 4.4.2 O cumprimento dos mandatos

A atuação da ONU no Timor-Leste foi extensa e contou com diversas atividades, bem como com a estratégia de reconstrução e reabilitação pós-conflito. No caso da INTERFET, esta Missão teve um apoio muito significativo da Austrália, que contribuiu em número de pessoas e financeiramente com as Operações. Esta Operação foi relevante, ao passo que conseguiu estabilizar o território após o retorno generalizado da violência, fazendo valer a consulta popular realizada pela Operação anterior. Nesse sentido, a UNAMET, por sua vez, também conseguiu cumprir com o mandato, ao garantir o funcionamento e a ocorrência do plebiscito popular. Esta operação não foi capaz, entretanto, de garantir estabilidade ao país. É relevante ressaltar, porém, que esta questão não está elencada enquanto um objetivo do mandato estabelecido na Resolução 1246 de 1999.

O mandato da ONU no Timor-Leste durante a UNTAET foi, sem dúvida, um mandato abarcou atividades que foram além do *peacekeeping* e pode-se dizer que aquilo que fora estabelecido, de maneira geral, foi cumprido tendo a ONU exercido um papel soberano no território (Howe; Peou; Uesugi, 2021). Traub (2000) comenta que a ONU havia se envolvido pouquíssimas vezes em casos nos quais ela deveria “construir” o Estado desde o início, em um local que não conhecia nenhuma forma de institucionalização democrática, do ponto de vista ocidental. A outra operação de reconstrução do Estado se deu no Kosovo, no mesmo ano (Fortna; Howard, 2008). Além disso, e considerando que a operação deveria apoiar e fornecer as bases para que o Timor-Leste pudesse declarar a sua independência e de fato exercê-la, entende-se que o mandato foi cumprido nos seus maiores objetivos, que estavam de acordo com a conjuntura imposta no território. Ademais, nota-se um envolvimento profundo e extenso da ONU no território, que foi desde a governança do “Estado” em seus mais variados níveis, até o abrandamento do conflito em si e dos perigos à população. As eleições para que um novo (e primeiro) presidente fosse eleito no país se deram ainda em 2001, no período em que a UNTAET ainda estava em operação (UN, 1999c).

Um ponto relevante para se compreender a maneira como foi permitido que a ONU atuasse dessa forma no território é a questão da legitimidade da Organização frente à Comunidade Internacional e, sobretudo, à população e às elites locais. A questão securitária e de interesses, isto é, do conflito em si, relaciona-se fortemente com o engajamento das partes envolvidas de fato no conflito. Entretanto, a criação de um ambiente onde fosse possível o estabelecimento das instituições e a retomada do desenvolvimento, estava diretamente

relacionado com os interesses da população local em se engajar nos processos de pacificação e de independência (Howe; Peou; Useugi, 2021).

Como mencionado anteriormente, no início da UNTAET foi possível observar que os líderes dos movimentos (que representavam a população) se sentiram excluídos do processo político. A Operação, portanto, que exerceu um papel de governo até o ano de 2002, viu a necessidade de construir uma base “democrática”, embora não tivesse sido “eleita” pelo povo para estar no papel em que esteve (Howe; Peou; Usuegi, 2021). De certa forma, assim como toda a operação de paz da ONU, houve um processo de “cima para baixo”, no que concerne a autorização do povo para que a ONU exercesse um papel de soberania. Entretanto, após medidas implementadas a partir de 2000, a ONU conseguiu atrair os timorenses para que estes trabalhassem em conjunto com a Organização, na passagem para a independência, com a criação da Administração Transitória do Timor-Leste, em que o protagonismo foi dado às representações timorenses (Smith; Dee, 2003).

Foi possível observar, portanto, que a construção da legitimidade do mandato da ONU no Timor-Leste se deu a partir destas duas vias, o que facilitou o trabalho da operação. Além disso, a UNTAET conseguiu realizar suas atividades em função das contribuições da missão anterior, a INTERFET, que, a partir dos esforços australianos, garantiu mais estabilidade para que a ONU conseguisse atuar ao conter a violência das milícias e tropas indonésias no território. Na realidade, a UNTAET foi implementada enquanto uma extensão da INTERFET, tendo o seu mandato alargado em termos de manutenção da segurança e construção das bases para a independência do país. Além disso, havia a necessidade de se reconstruir a economia do país, que já era enfraquecida. A UNTAET, dessa forma, contou com o apoio de outras Organizações Internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, na consulta de como poderia se reestruturar a economia do país, a partir da criação de uma autoridade monetária (FMI, 2022).

#### **4.4.3 Engajamento das lideranças e apoio externo**

Assim como diversos conflitos no plano internacional, no caso do Timor-Leste, existe uma dimensão local (âmbito doméstico) e outra internacional, que acabam gerando impactos de maneira mútua. A questão doméstica, neste caso, se “misturou” com o internacional, a partir do momento que a Indonésia manteve grupos apoiadores armados no território e enviou tropas. Dessa forma, a Indonésia pode ser entendida como um dos agentes do conflito, sendo representada por movimentos e milícias internas. No plano doméstico, havia os grupos

previamente mencionados, como a FRETILIN, a FALINTIL e a UDT que interagiam com as tropas indonésias no território.

No plano internacional, fica clara a colaboração de Portugal e Indonésia em assinarem o Acordo de Maio, que deu direito ao povo timorense de votar pela sua independência, ainda que, após a votação, coordenada e organizada pela UNAMET, as milícias e grupos apoiados pela Indonésia não tivessem cumprido com o acordo de manter a segurança do território durante o pleito. Portanto, pode-se dizer que a Indonésia representou um dos agentes mais problemáticos no que diz respeito ao cumprimento dos acordos, bem como da manutenção da segurança. Ao lado da Indonésia, as milícias apoiadas pelo grupo contribuíam no desafio à estabilidade. No período anterior às operações, isto é, durante a Guerra Fria, a Indonésia não cumpria com as solicitações da ONU em deixar o território, em função do apoio externo que recebia. É importante destacar, também, a concordância de Habibie em aceitar a intervenção da ONU num primeiro momento, embora tenha descumprido com o acordo.

Ao final da Guerra Fria e com a queda do presidente Suharto, entretanto, foi cessado o apoio bélico para que a Indonésia contivesse o “comunismo” na região, e países como Austrália e Estados Unidos passaram a apoiar a independência do Timor-Leste. O presidente Habibie, por outro lado, mostrou-se aberto às negociações no âmbito da ONU. Fazia sentido, portanto, que a Indonésia não tivesse margem de manobra para garantir os seus interesses na região e que, a partir disso, a ONU conseguisse possuir um papel mais ativo na promoção de um espaço de cooperação, ainda que limitado. Entretanto, a falta de disposição indonésia em cumprir com a segurança do Timor-Leste durante a UNAMET dificultou a ação da UNTAET, posteriormente, visto que a ONU chegou em um território fortemente arrasado pelo conflito, em meio a uma generalizada crise humanitária (Smith; Dee, 2003).

Entretanto, a Indonésia, quando percebeu que passou a perder o apoio da Comunidade Internacional, bem como internamente em função da crise econômica, permitiu que a ONU interviesse no território. Fica claro, assim, que a partir da apresentação da atuação das Nações Unidas, a Organização teve sucesso em criar um ambiente político e institucional que mantinha engajamento das representações locais. Além disso, estas se mostraram engajadas na participação política “democrática”, seguindo aquilo que havia sido construído, principalmente na UNTAET. A criação, primeiramente, do CNRT e, posteriormente, dos outros órgãos políticos demonstra este engajamento. É necessário destacar, no entanto, as questões políticas que ocorreram em 2006 e em 2008 após as eleições, que demonstraram, de certa forma, uma falta de engajamento com questões institucionais.

No caso do Timor-Leste, o envolvimento e o apoio externo de potências estrangeiras aconteceram em grau reduzido, se comparado ao caso de Angola ou de outros países que passavam por conflitos civis. Neste caso em específico, embora o Timor, assim como boa parte das regiões do mundo, estivesse imbricado na lógica da Guerra Fria no continente asiático, não havia um apoio material substancial das duas grandes potências do período (Howard, 2007). É visível, porém, o apoio indonésio às milícias organizadas no território, bem como às outras frentes políticas, como a UDT e a APODETI. Entretanto, a partir da crise econômica de 1997, a Indonésia passou a se enfraquecer economicamente na região, o que se refletiu, também, nos investimentos no Timor-Leste.

Ainda que a FRETILIN e a FALINTIL possuíssem ideologias mais alinhadas à esquerda, o seu principal projeto político era a descolonização integral do território. A União Soviética, ainda durante a Guerra Fria, chegou a prestar apoio retórico (no âmbito do Conselho de Segurança) à FRETILIN e à Independência do Timor-Leste, porém não enviou nem defendeu nenhum apoio mais substancial do ponto de vista material (Howard, 2007). Os Estados Unidos, por outro lado, apoiaram a Indonésia, como mencionado anteriormente, apenas até a dissolução do bloco soviético. Considerando as dinâmicas internacionais já mencionadas sobre a Guerra Fria e a dissolução da União Soviética, Estados Unidos passam a apoiar, após a saída integral das tropas indonésias, a independência do Estado do Timor-Leste, votando a favor das Resoluções na ONU e das intervenções da Organização.

Os países da ASEAN, por outro lado, até a independência do país em 2002, apoiaram a Indonésia, principalmente no que diz respeito à legitimação da ocupação indonésia à porção oeste da ilha. Para além do que já foi discutido anteriormente, a Indonésia era e ainda é um dos maiores financiadores da ASEAN, capaz de impor sanções a membros do bloco que votassem contra a intervenção indonésia no território nas Nações Unidas (Leach, 2015), o que a colocava em uma posição de poder interno no bloco. Portanto, até 1999, o que se observou foi uma abstenção por parte da ASEAN na independência do Timor-Leste.

Dessa forma, durante o conflito, os combatentes nacionalistas timorenses se voltaram a outros países e organizações da região, como as nações do Fórum das Ilhas do Pacífico, e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com os quais os timorenses mantinham laços históricos, culturais e linguísticos (Leach; Percival-Wood, 2014). Com a independência do Timor-Leste na década de 2000, a ASEAN passou a ocupar um espaço de prioridade na pauta de política externa do então mais novo país do sudeste asiático (Leach; Percival-Wood, 2014), considerando que se fazia relevante obter o apoio dos países da região para que o novo governo fosse bem consolidado. Entretanto, o avanço da melhora das relações entre Timor-

Leste e ASEAN só foi observado a partir de 2005, quando o país conseguiu se tornar membro do Fórum Regional da ASEAN.

Por fim, a Austrália manteve uma posição com relação ao Timor-Leste, em certa medida, interessante e relevante, considerando sua política interna e seus interesses tanto com relação à ASEAN (do qual ela se tornou o primeiro parceiro), quanto com relação aos recursos naturais do Timor-Leste. Durante o período da Guerra Fria, a Austrália se manteve alinhada à posição ocidental, juntamente com os Estados Unidos, de anexação da ilha à Indonésia. Se por um lado o país foi a favor da ocupação indonésia na década de 1970, em 1999, quando as Operações da ONU iniciaram no território, o Estado Australiano foi um dos mais proativos no financiamento e no envio de recursos materiais e humanos às Operações de Paz da ONU. Entretanto, é relevante ressaltar que o apoio australiano ao governo do Timor-Leste se deu a partir da atuação do país nas Operações de Paz, sobretudo através da INTERFET e da UNMISSET, e não diretamente a um grupo específico.

#### **4.4.4 Estabilidade do país**

De acordo com o panorama do conflito e da atuação da ONU apresentados, pode-se dizer que a questão da estabilidade no Timor-Leste, sobretudo nos pós-independência de Portugal e, posteriormente em 2002, apresentou uma melhora significativa, apesar de não ter sido plenamente atingida após a Operação mais robusta da ONU no território, a UNTAET. A crise na segurança pública, em 2006, apesar de não ter ascendido novamente um conflito generalizado, produziu novas ondas de deslocamentos forçados, bem como instabilidades políticas, especialmente entre a FRETILIN, que comandava o país (UN, 2006). Não é por acaso que, após a UNTAET, principalmente, a ONU retomou as suas atividades no território. A estabilidade no território só foi atingida de maneira satisfatória em 2012, quando a ONU, enfim, completou todos os mandatos e deixou de vez o Timor-Leste.

No entanto, neste período posterior à independência, do ano de 2002 em diante, o Timor-Leste avançou de maneira significativa em questões de desenvolvimento econômico e consolidação de instituições democráticas, além de ter conseguido reestabelecer grande parte de sua estrutura física, com a construção de portos, aeroportos e estradas (Banco Mundial, 2022). Howard (2014), ao comparar o pós-atuação da ONU no Timor-Leste e no Kosovo, constatou que questões como empregabilidade e redução da pobreza haviam apresentado índices melhores no caso timorense, logo após o término dos mandatos. É verdade, porém, que

o país ainda apresenta inúmeros desafios socioeconômicos, como a questão da pobreza (Banco Mundial, 2022).

É relevante destacar que os mandatos das Nações Unidas, principalmente o mandato da UNTAET, trouxeram em seus documentos a necessidade de atenção para questões que contornavam a pauta principal de encerramento do conflito. Questões relativas ao desenvolvimento, à saúde e à participação feminina ganharam espaço nas resoluções. O país, a partir de 2002, conseguiu avançar em questões relativas ao acesso à saúde, bem como problemáticas de gênero, investindo numa maior participação das mulheres nas decisões políticas (UN, 2021), questão que foi citada na Resolução de estabelecimento da UNMIT. Neste mesmo ano, novas eleições aconteceram, bem como a formação do novo governo. Ambos os processos foram pacíficos (UN, 2006).

Portanto, de maneira isolada, as Operações da ONU no território não conseguiram produzir estabilidade de maneira plena, considerando o retorno da violência após a UNAMET e a UNMISSET, ainda que em menor escala. Entretanto, pode-se dizer que, se analisado o conjunto da atuação no Timor-Leste, isto é, todas as operações até o ano de 2012, o país conseguiu se manter estável e apresentou progressos significativos sobretudo no que diz respeito a melhoras nas questões de segurança humana, retorno de refugiados e segurança de maneira geral, tendo o governo central demonstrado comprometimento com as premissas estabelecidas de reconciliação e democracia (UN, 2021). Vale ressaltar que entre 2002 e 2012, existe um período de dez anos, o que é um intervalo curto para se dar toda a reforma de um Estado. De maneira geral, portanto, é possível afirmar que após um conjunto de ações de reconstrução realizadas no país, o território logrou atingir estabilidade, ainda que esta não tenha se dado imediatamente em 1999 e, após, em 2002.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou discutir a atuação das Nações Unidas, por meio de Operações de Paz, em Angola e no Timor-Leste, a fim de verificar os motivos pelos quais a atuação da ONU nestes países produziu diferentes resultados. Em Angola, como apresentado e discutido, as Operações de Paz de Verificação e de Monitoramento (UNAVEM I, II, III e MONUA) mostraram-se ineficientes do ponto de vista da implementação dos acordos de paz entre as partes envolvidas na Guerra Civil angolana. Já no caso do Timor-Leste, a atuação da ONU viabilizou o processo de independência do país, movimento que teve impacto na pacificação do território. Além disso, este estudo apresentou e analisou a trajetória das Nações Unidas no que diz respeito à governança do Regime Internacional da Paz e da Segurança e o seu relacionamento com os Estados, além de construir um modelo teórico e metodológico sobre a maneira de analisar a efetividade ou a falta desta nas Operações de Paz da ONU.

Do ponto de vista das teorias institucionalistas liberais de Relações Internacionais, as Organizações Internacionais possuem participação relevante nas interações com os Estados nacionais, configurando-se como aqueles atores responsáveis por gerenciar as temáticas de cunho global, bem como informar, mediar e lançar agendas relevantes para as Relações Internacionais. Dessa forma, às Nações Unidas foi dado o papel de agente responsável pela manutenção da paz e da segurança do Sistema Internacional, considerando que a criação da ONU em 1945 configurou-se como um marco e uma cristalização do que as teorias liberais entendem por “Comunidade Internacional”. A criação da ONU se deu com base nas questões relativas à paz e à segurança do Sistema Internacional, estando à cargo do Conselho de Segurança as decisões relativas à conflitos armados internacionais.

No caso das Operações de Paz, estas foram adquirindo maior grau de complexidade à medida em que as Missões foram sendo realizadas e novas necessidades e problemáticas passaram a se fazer presentes em diversos países. Sendo assim, a realização de Operações de Paz da ONU depende do aprendizado adquirido por meio de outras experiências, o que torna relevante o estudo sobre a eficácia destas operações e seus resultados. Inicialmente, nos anos seguintes pós criação das Nações Unidas, não havia, de maneira clara e definida, os conceitos de “manutenção da paz” e “construção da paz”. Esta denominação foi um produto das Operações da década de 1980 e, especialmente 1990. As atividades de segurança e intervenção da ONU na década de 1940 e 1950, portanto, se davam no plano da interposição de tropas e do cessar-fogo, sem um maior envolvimento da Organização em atividades que, na década de 1990 e 2000, se fariam mais presentes.

É verdade, no entanto, que as características dos conflitos armados, a partir do término da Segunda Guerra Mundial e ao longo das décadas do século XX, apresentaram modificações relevantes que acabaram por impactar a maneira como a ONU e o Conselho de Segurança lidariam com os confrontos e conduzissem Operações de Paz. Como consequência, as Operações de Paz da ONU também sofreram adaptações e modificações, tendo em vista a necessidade de incluir na pauta da paz e da segurança questões relativas à assistência humanitária, ao desenvolvimento, à proteção das mulheres e grupos em situação de vulnerabilidade, bem como o apoio à criação e ao estabelecimento de instituições democráticas.

Especialmente nos anos finais da Guerra Fria e após o embate entre o bloco ocidental e o bloco soviético, os conflitos armados passavam a possuir caráter civil, contando com uma gama diversa de atores bélicos, que não apenas os Estados Nacionais. O Conselho de Segurança, que na época da Guerra Fria mostrava-se por vezes incipiente na tomada de decisões, em função da disputa entre as duas potências com poder de veto, viu a necessidade de se adaptar às necessidades exigidas pelos conflitos “herança” da Guerra Fria. Portanto, é possível afirmar que houve uma expansão da agenda de Paz Internacional das Nações Unidas que, inicialmente, entendia a construção da paz em conflitos armados a partir do fim do confronto bélico. A conjuntura internacional da Ordem Pós-Guerra Fria contribuiu imensamente para isso, dado que a ONU passou a ser mais requisitada em conflitos civis da década de 1990, em função do aumento na eclosão de conflitos armados mundo afora.

Dessa forma, a as Nações Unidas, assim como outras instituições internacionais no período após a dissolução da União Soviética, passaram a se movimentar em um ambiente de maior complexidade nas Relações Internacionais. No caso da segurança internacional, o cenário de “interdependência complexa” tornava os conflitos armados ainda mais internacionalizados e interconectados, contando com a participação de potências estrangeiras, de potências regionais, de diversos grupos armados e de Organizações Internacionais e Regionais. Dessa forma, este contexto veio a impactar o funcionamento das Nações Unidas, que é responsável por reunir e conciliar interesses divergentes, num contexto em que mais atores estatais e não-estatais possuíam condições de impor os seus interesses frente à Comunidade Internacional.

Nesse sentido, a questão da legitimidade das Organizações Internacionais é um aspecto relevante quando se fala na interação das Instituições com os Estados. No caso da ONU, a construção da legitimidade das Nações Unidas está ligada a dois fatores principais. O primeiro deles é a autoridade conferida à Organização para que ela atuasse em prol da manutenção da paz e da segurança internacional, autoridade esta conferida pelos Estados Nacionais. Isso se

relaciona com a necessidade que os Estados encontraram, em diferentes momentos da história, de cooperar em determinadas instâncias da Política Internacional, como é o caso da Segurança, para que guerras sejam evitadas. As Nações Unidas, portanto, encontram uma legitimidade que, nesse sentido é abstrata, pautada no fato de que a ONU funciona como um ambiente multilateral. O segundo fator, dessa forma, é o Direito Internacional, do qual a ONU e diversas outras Organizações também possuem gerência. Este segundo aspecto se apresenta de maneira mais formalizada e institucionalizada, no sentido de burocratização das Relações Internacionais.

Enquanto intervenções pautadas na legitimidade das Nações Unidas, as Operações de Paz da ONU também possuem certa legitimidade, considerando que são discutidas no âmbito de órgãos multilaterais. O que se viu na prática, no entanto, foi a dificuldade que a ONU encontrou em construir operações de paz consideradas amplamente legítimas. Isso se deu em função de diversos motivos, de acordo com a discussão proposta nesse trabalho. O primeiro deles está ligado ao funcionamento do Conselho de Segurança, que se mostra um órgão não amplamente democrático e profundamente controlado pelos atores com mais poder no Sistema Interdependente, considerando a existência de membros permanentes que possuem o poder de veto e são os maiores financiadores do Sistema ONU. Isso se relaciona ao receio que alguns países, especialmente os países em desenvolvimento, possuíram em permitir intervenções e maiores movimentos da ONU em seu território, entendendo que as Operações de Paz podem servir como uma ferramenta de garantia de interesses de países com mais poder.

O segundo configura as más práticas observadas em campo, durante mandatos das Nações Unidas, como assédio e abuso sexual de mulheres, bem como violências de outros tipos contra a população local. O terceiro é a falta de canais de escuta da população local, bem como um distanciamento dos mandatos das populações que não se sentem representadas nestas operações. O quarto, portanto, é a incapacidade dos mandatos de cumprirem com o que se propõem ou, mesmo cumprindo, não conseguindo estabilizar os territórios, isto é, a ineficácia dos mandatos. O último ponto está relacionado ao primeiro, considerando que as comunidades presenciam a as dificuldades da ONU, depositando descrédito na Organização.

Foi, portanto, no discorrer sobre a legitimidade das Nações Unidas em realizar Operações de Paz que a discussão sobre o sucesso e o fracasso das missões se deu. Entende-se, assim, que não é possível compreender o sucesso ou o fracasso de Operações de Paz de maneira isolada, isto é, a partir da criação de modelos metodológicos que levem em conta apenas fatores locais e fatores isolados. A metodologia de análise, assim, deve estar inserida na discussão empírica sobre legitimidade e apoiada na descrição e na análise dos processos históricos dos

países, do Sistema Internacional, das Nações Unidas e das Missões de Paz. No caso deste trabalho, os processos metodológicos levaram em consideração a definição de critérios para se realizar dois estudos de caso. O primeiro deles foi o interesse do Conselho de Segurança e da Comunidade Internacional; o segundo foi o cumprimento do mandato; o terceiro, o engajamento das lideranças; o quarto, o apoio externo; e o quinto, a estabilidade do país.

Nesse sentido, foi possível compreender que os critérios definidos tampouco podem ser analisados e considerados de maneira isolada, nem possuem determinações e resultados exatos e dualistas, pois este tipo de intervenção, compreendida através da lente teórica institucionalista e interdependente, acaba por se configurar num movimento onde questões locais acabam por impactar problemáticas internacionais e regionais. O contrário também foi observado. Há, portanto, uma relação entre a ocorrência de conflitos armados no pós Guerra Fria, as características desses conflitos, os interesses dos poderes globais, os interesses das lideranças locais e as atribuições e movimentos das Nações Unidas e da Comunidade Internacional. Todos estes aspectos, se olhados de maneira internacionalizada, produzem uma rede interconectada de eventos – que fazem sentido do ponto de vista da Interdependência Complexa. Portanto, para melhor compreender estas camadas, a seleção de critérios e a escolha metodológica acabaram por desmembrar o “local” e o “internacional” e, posteriormente, compreendê-los de maneira conjunta.

Os casos analisados possuem semelhanças e diversas particularidades e diferenças. Consequentemente, a atuação da ONU em cada local apresentou uma forma única de se desenvolver, embora as Operações e Intervenções das Nações Unidas possuam um padrão semelhante no que diz respeito ao processo do Conselho de Segurança e o envio de tropas. No caso do conflito em Angola e o Conflito no Timor-Leste, ambas as guerras se iniciaram na mesma época, contando com as heranças da colonização portuguesa e dos processos políticos em Portugal. Entretanto, o desenvolvimento de cada conflito tomou direções bastante distintas nestes casos. Dessa forma, de maneira geral, as estratégias das Operações de Paz mostraram-se bastante distintas também, embora pareça, de forma empírica, que as Operações de Paz compreendem de maneira geral o envio de tropas para a estabilização.

Retoma-se o questionamento inicial: Por quê a intervenção das Nações Unidas, por meio das Operações de Paz no país, foi exitosa para a pacificação e construção do Estado do Timor-Leste (1999-2012), e a intervenção em Angola (1989-1997), por meio das Missões de Paz no território, foi fracassada, haja visto as expectativas sobre as Missões de Paz sob ponto de vista do Institucionalismo Neoliberal? A hipótese levantada foi de que “as Nações Unidas, sob o mandato da Operação de Paz UNTAET (1999-2000) exerceu papel de influência na

independência do país, garantindo estabilidade e pacificação ao formar um governo provisório, para que as instituições recém-formadas do país conseguissem se estabelecer. Neste caso, a liderança e a organização do mandato em território possuíram papéis relevantes. No caso de Angola, o mandato da UNAVEM II não conseguiu garantir as eleições, nem contribuir para o desarmamento da UNITA, descontente com o governo eleito do MPLA. Fatores como o papel das instituições regionais, bem como os interesses do Conselho de Segurança ganham destaque, sob uma percepção negativa. Neste caso, o papel da ONU, através da Missão de Paz, torna-se irrelevante.”

Com o objetivo de responder ao problema proposto, foi possível concluir, de maneira geral, que a atuação das Nações Unidas no Timor-Leste foi exitosa porque a estratégia utilizada neste caso foi a de *peacebuilding*, isto é, de construção da paz, de reconstrução do Estado pós-conflito e, finalmente, de manutenção da paz. No caso de Angola, considera-se que a atuação da ONU foi fracassada em função de dois fatores principais: o primeiro deles foi a utilização da estratégia de *peacekeeping* em detrimento do *peacebuilding*, em um território onde não era possível manter uma paz que não existia. O segundo foi o papel de observadora e “monitoradora” que as Nações Unidas exerceram em Angola, por meio dos mandatos, de caráter fortemente secundário e irrelevante.

É possível afirmar, portanto que, no caso do Timor-Leste a hipótese proposta se confirma, pois, por meio da estratégia de Operações como a UNTAET, a ONU conseguiu garantir a independência do Timor-Leste, após governar e administrar o território. A independência do país, atrelada às posteriores operações de manutenção e fortalecimento das instituições, apresentou impacto na estabilização do país, que já não era mais um território sob ocupação indonésia. No caso de Angola, entretanto, não é possível confirmar a hipótese proposta de maneira integral. Com relação à organização das eleições, estas possuíram impacto menor no resultado fracassado da ONU, considerando que o conflito ocorria antes do pleito e simplesmente voltou a ocorrer. Portanto, as eleições acabam por se tornar irrelevantes nesta análise, isto é, uma parte pequena de um todo mais complexo, considerando que o pleito não impediu a ocorrência do conflito, nem melhorou as condições do país. Dessa forma, entende-se que o fracasso em Angola está associado não ao fracasso nas eleições, mas sim à incapacidade da ONU em garantir o desarmamento da UNITA (segunda parte da hipótese). Isso, como mencionado anteriormente, está relacionado a uma cadeia de fatores que se resumem à estratégia de monitoramento e observação, bem como ao papel secundário das Nações Unidas.

No que diz respeito aos critérios analisados para cada caso, observou-se que alguns fatores se mostraram relevantes para os resultados obtidos. O primeiro critério analisado foi o interesse do Conselho de Segurança e da Comunidade Internacional em cada caso. Na situação angolana, observou-se que a falta de interesse do Conselho de Segurança estava ligada à falta de investimentos e envio de recursos ao país, em comparação com outras Operações. Entretanto, se analisado este critério em conjunto com os outros percebeu-se que esta falta de interesse e de engajamento do Conselho de Segurança estava ligada, dentre outros aspectos, aos interesses das potências que participaram de maneira indireta do conflito. Dessa forma, a promoção de cooperação e de paz está ligada aos interesses das grandes potências, que são as nações mais poderosas no Conselho de Segurança, e nas Organizações Internacionais, de maneira geral.

No caso de Angola, quando o conflito ocorria no período da Guerra Fria, houve um engajamento maior de países como os Estados Unidos e União Soviética de se envolverem na situação para tentar garantir as suas influências. Quando a Guerra Fria se encaminhava para o final, o engajamento dos outros países no processo de paz diminuiu à medida que o conflito perdia gradativamente esta dimensão. Um exemplo disso é o fato de que a Operação UNAVEM I foi exitosa em retirar as tropas cubanas do território angolano, sendo que as Operações seguintes foram fracassadas. Nesse sentido, os critérios de interesse da Comunidade Internacional e do apoio externo estão fortemente relacionados, considerando o funcionamento do Conselho de Segurança e a capacidade que os países mais ricos e mais poderosos têm de direcionar os recursos das Nações Unidas de outras Organizações.

Com relação ao segundo caso analisado, entende-se que o Timor-Leste não é uma nação e um território com relevância internacional e alvo dos interesses das grandes potências, apesar de possuir recursos como o petróleo e o gás. O país que possuía de fato interesse no território era a Indonésia, que tampouco configura-se numa grande potência capaz de influenciar de maneira direta e extensa o Conselho de Segurança e os seus recursos. Dos países da região, a Austrália foi aquela que mais se apresentou proativa na resolução do conflito e da violência em massa, enviando tropas à Operações de Paz e contribuindo fortemente com o financiamento das Missões. Dessa forma, entende-se que a atuação da ONU no Timor-Leste acabou encontrando menos obstáculos relacionados aos interesses das grandes potências, conseguindo ter um papel mais ativo e com menor interferência de atores externos.

O segundo critério analisado foi o cumprimento do mandato, considerando um fator relevante, haja visto que ele se constitui na materialização da Operação nos territórios. No caso de Angola, é interessante observar que os mandatos foram cumpridos e os seus objetivos endereçados. A problemática, portanto, que se apresentou são propriamente os objetivos do

mandato, isto é, a estratégia utilizada neste caso. Como comentado durante a discussão da hipótese, apesar de que o mandato tenha sido cumprido no caso angolano, este fator não contribuiu para a estabilização do território, o que confirma que os fatores não podem ser analisados de maneira isolada e que não necessariamente o cumprimento das tarefas estabelecidas levará determinado território à estabilidade. Fatores como os critérios apresentados acima, bem como o engajamento das lideranças e outras dificuldades, como problemas logísticos e de infraestrutura, por exemplo, têm influência nesse processo.

No caso do Timor-Leste, os mandatos também foram cumpridos. Entretanto, estas operações se apresentaram de maneira mais organizada e inseridas numa estratégia que abarcou diversos setores da estabilização do território. Primeiramente, buscou-se compreender se o povo timorense era a favor da independência do país ou da anexação do território à Indonésia. As Operações seguintes, como a INTERFET e a UNTAET, configuraram-se em mandatos onde a participação da ONU foi mais proeminente, sendo que a UNTAET buscou reconstruir (ou construir) as instituições do país e conduzir o território ao processo de independência. Portanto, como mencionado no capítulo 3, a atuação da ONU no Timor-Leste apresentou um caráter multidimensional, que atingiu não apenas a seara do término do conflito, mas a reconstrução do país e o estabelecimento da paz que, pôde, com as seguintes operações, ser então mantida.

No que diz respeito ao apoio externo, as lideranças timorenses, diferentemente das lideranças angolanas, não contavam com apoio substancial de grandes potências. Isso se deve ao fato de que, no caso da FRETILIN e da FALINTIL, estas não estavam no topo das prioridades de apoio soviético durante a Guerra Fria. O país que mais se engajava no sentido de apoiar financeiramente e materialmente as lideranças regionais era a Indonésia, que financiava milícias no território. No período da Guerra Fria, esta ala do conflito contou com o apoio dos Estados Unidos, o que dificultou os movimentos da FRETILIN. Entretanto, quando a União Soviética deixa de existir, não havia mais motivo para que os Estados Unidos seguissem financiando a Indonésia neste caso. Portanto, o apoio externo de grandes potências no caso do Timor-Leste não é tão relevante quanto no caso de Angola.

Outro fator importante a ser comentado e que foi crucial para que a ONU conseguisse este resultado no Timor-Leste foi a retirada da Indonésia do território que, conseqüentemente, cessou o apoio financeiro às milícias timorenses apoiadoras da nação asiática. Isso contribuiu imensamente para a estabilização do território e para que a ONU, juntamente com outros países, como a Austrália, conseguisse não apenas cumprir os mandatos, mas prestar uma ajuda humanitária mais ampla e atentar para outras atividades, como ações de desenvolvimento do país, a volta e o reassentamento de refugiados, a participação e a proteção das mulheres e a

retomada da economia. A independência do país, portanto, que era o objetivo da Operação UNTAET não se deu por si só, mas sim acompanhada de uma estratégia que conseguisse atingir estes outros aspectos mencionados. Assim, o processo de independência do Timor-Leste, conduzido pelas lideranças e pela ONU, trouxe consigo a construção das instituições e a retomada da economia, bem como a capacidade do governo do Timor-Leste de se autogerenciar e gerenciar o território.

No caso da estabilização dos territórios, concluiu-se que, no caso angolano, as Nações Unidas não conseguiram influenciar de maneira direta a estabilização do território em 2002, isto é, não é possível atribuir aos mandatos UNAVEM e MONUA o cessar do conflito generalizado. A questão da estabilidade, neste caso, está mais relacionada ao papel das lideranças locais do que à Comunidade Internacional. No caso timorense, é possível atribuir o processo de estabilidade do país à ONU, entendendo, no entanto, que isso se deve ao conjunto das Operações e suas funções e resultados inseridos numa estratégia maior. As Operações, de maneira isolada, não conseguiram garantir estabilidade, considerando os episódios de 2006 e 2008. A Figura 2 abaixo resume as principais conclusões obtidas com relação à análise dos critérios selecionados:

Figura 2 - Análise dos critérios selecionados

Critério	Angola	Timor-Leste
Interesse do UNSC	Baixo	Baixo
Cumprimento do mandato	Alto	Alto
Engajamento das lideranças	Baixo	Alto
Apoio externo	Alto	Baixo
Estabilidade	Baixa	Relativa

Fonte: elaboração própria

Por fim, a questão da legitimidade da ONU e das Organizações Internacionais ao realizar operações de paz e outras intervenções permanece uma questão de extrema relevância, especialmente quando estas operações são realizadas em países periféricos ou semiperiféricos do Sistema, que não estão inseridos de maneira profunda nas dinâmicas do poder global. Em

Angola, as Nações Unidas falharam em possuir legitimidade para lidar com os problemas que se apresentavam no território. As duas lideranças apresentaram-se desconfiadas com relação as atividades da ONU no território. Além disso, a incapacidade da Organização também foi um fator que contribuiu para que as lideranças e a população nutrissem descrédito pelos capacetes azuis.

No caso do Timor-Leste, a população se mostrou mais engajada na construção do mandato juntamente com as Nações Unidas. A liderança de Sérgio Vieira de Mello foi essencial para que a população confiasse no trabalho da ONU território e conseguisse ter acesso à construção das instituições. Em suma, os casos analisados ilustram a dificuldade que as Organizações encontram em construir legitimidade, sobretudo com relação às comunidades dos países em desenvolvimento. No caso das Operações de Paz, estas dificuldades ficam evidentes, considerando a má conduta de “*peacekeepers*”, a falta de inclusão de pessoas diversas e de pautas como a mitigação da pobreza e a proteção das mulheres, bem como o receio de que a ONU seja utilizada como uma ferramenta para o interesse das grandes potências.

## REFERÊNCIAS

ADEBAJO, Adekeye. Blue Berets, Burning Brushfires. **Global Governance: a review of multilateralism and international organizations**, Netherlands, v. 29, n. 2, p. 136-151, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1163/19426720-02902007>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ADEBAJO, Adekeye. LANDSBERG, Chris. Back to the future: UN peacekeeping in Africa. **International Peacekeeping**, Netherlands, 7:4, 161-188, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13533310008413869>. Acesso em: 10 dez. 2023.

AMIN, Samir. Underdevelopment and Dependence in Black Africa: origins and contemporary forms. **The Journal of Modern African Studies**, United Kingdom, v. 10, n. 4, p. 503-524, 1972. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/s0022278x00022801>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ANSTEE, Margaret Joan. **Orphan of the Cold War: the inside story of the collapse of the angolan peace process, 1992 - 93**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 1996.

AKONOR, Kwame. **UN Peacekeeping in Africa: a critical examination and recommendations for improvement**. South Orange: Springer, 2017.

AKSU, Esref. The UN in the Angola conflict: UNAVEM. *In*: AKSU, Esref. **The United Nations, intra-state peacekeeping and normative change**. New York: Manchester University Press, 2003.

AUSTRALIA. Department of Defence **N Management of Australian Defence Force Deployments to East Timor**. Camberra: 2002. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/f .> Acesso em: 26 nov. 2023.

AUWERAERT, Peter van Der. **Ending the 2006 Internal Displacement Crisis in Timor-Leste: between humanitarian aid and transitional justice**. 44th ed. Genebra: International Organization For Migration (Iom), 2012. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs44\\_13june2012.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs44_13june2012.pdf). Acesso em: 26 nov. 2023.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. Political Approaches. *In*: WEISS, Thomas G; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 90-109.

BARKIN, J. Samuel. **International Organizations: theories and institutions**. 2nd ed. New York: Palgrave Mcmillan, 2006.

BALLARD, John R. **Triumph of Self-Determination: operation stabilise and united nations peacemaking in East-Timor**. Westport: Praeger Security International, 2008.

BELLAMY, Alex J. WILLIAMS, Paul. Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations. **International Security**. v. 29, n. 4, p. 157-195, 2005. Disponível em: [muse.jhu.edu/article/184424](https://muse.jhu.edu/article/184424). Acesso em: 10 dez. 2023.

BECK, Teresa Koloma. **The Normality of Civil War**: armed groups and everyday life in Angola. Frankfurt: Campus Verlag GmbH, 2012.

BEKOE, Dorina A. **Implementing Peace Agreements**: lessons from mozambique, angola and liberia. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

BENZING, Markus. Midwifing a New State: The United Nations in East Timor. *In*: FROWEIN, Jochen A; WOLFRUN, Rüdiger (ed). **Max Planck Yearbook of United Nations Law**. Netherlands: Koninklijke Brill N.V. 2005. v. 9. p. 295-372

BERMAN, Eric. J, SAMS, Katie. E. The Peacekeeping Potential of African Regional Organizations. *In*: BOULDEN, Jane (ed). **Dealing with conflict in Africa**: The United Nations and regional organizations. New York: Palgrave Macmillan. 2003. p. 11-30.

BERMAN, Eric G; SAMS, Katie E. **Peacekeeping in Africa**: capabilities and culpabilities. Geneva: United Nations, 2000.

BIRMINGHAM, David. **A short history of modern Angola**. New York: Oxford University Press, 2015.

BOULDEN, Jane. United Nations Security Council Policy on Africa. *In*: BOULDEN, Jane (ed). **Dealing with Conflict in Africa**: The United Nations and regional organizations. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 11-30.

BRAITHWAITE, John; CHARLESWORTH, Hilary; SOARES, Adérito. **Networked Governance of Freedom and Tyranny**: peace in Timor-Leste. Canberra: Anu e Press, 2012.

BRAHIMI, Lakhdar. **Brahimi Report**. 2000. Elaborado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/brahimi>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRATT, Duane. Assessing the success of UN peacekeeping operations. **International Peacekeeping**, Netherlands, v. 3, n. 4, p. 64-81, dez. 1996. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13533319608413640>. Acesso em: 26 mar. 2023.

CAPIZZI, Elaine; HILL, Ellen Mary; MACEY, Dave. FRETILIN and the Struggle for Independence in East-Timor. **Race&Class**, v. 17, n. 4, p. 381-395, abr. 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0306396876017004>. Acesso em: 24 nov. 2023.

CHESTERMAN, S. East Timor in Transition: self-determination, state-building, and the United Nations. **International Peacekeeping, Netherlands** Netherlands, v. 9, n. 1, p. 45-76, Mar. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/71400270>. Acesso em: 26 mar. 2023.

CHINKIN, Christine; KALDOR, Mary. The Liberal Peace: peacemaking, peacekeeping, and peacebuilding. *In*: CHENKIN, Christine; KALDOR, Mary (ed.). **International Law and New Wars**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 374-429.

CHAZAN, Naomi; LEWIS, Peter; MORTIMER, Robert A.; ROTHCHILD, Donald; STEDMAN, Stephen John. **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: the politics of state survival**. New York: Cambridge University Press, 1996.

COHEN, Hermann. J. Angola: From Euphoria to Tragedy. *In*: COHEN, Hermann J. **Intervening in Africa**. London: Palgrave Macmillan, 2000. p. 87-125.

CRISTALIS, Irena. **East Timor: a nation's bitter dawn**. 2nd ed. London: Zed Books, 2009.

CUMMINS, Deborah. **Local Governance in Timor-Leste: lessons in postcolonial state-building**. Oxon: Routledge, 2015.

DALLMEYER, Dorinda G. National Perspectives on International Intervention: From the Outside Looking. *In*: DANIEL, Donald C. F.; HAYES, Brad C. (ed.). **Beyond Traditional Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 1995. p. 20-35.

DAYAL, Anjali; HOWARD, Lise Morjé. Peace Operations. *In*: COGAN, Jacob Katz; HURD, Ian; JOHNSTONE, Ian. (ed.). **The Oxford Handbook of International Organizations**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 191-208.

DIBLEY, Thushara. **Partnerships, Power and Peacebuilding: ngos as agents of peace in aceh and timor-leste**. London: Palgrave Macmillan, 2014.

DIEH, Paul Francis. **International Peacekeeping**. London: Jhu Press, 1993. 211 p.

DIEHL, Paul F. DRUCKMAN, Daniel. Evaluating Peace Operations. *In*: KOOPS, Joachim A.; MCQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul D. (ed.). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 1-920.

DIEHL, Paul F.; DRUCKMAN, Daniel. Multiple Peacekeeping Missions: analysing interdependence. **International Peacekeeping**, Netherlands, v. 25, n. 1, p. 28-51, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2017.134647>. Acesso em:

DURCH, William J.; HOLT, Victoria K.; EARLE, Caroline R; SHANAHAN, Moira K. **The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations**. Washington: Henry L. Stimson Center, 2003.

DURCH, William J. Structural Issues and the Future of UN Peace Operations. *In*: DANIEL, Donald C. F.; HAYES, Bradd C. (ed.). **Beyond Traditional Peacekeeping**. New York: Macmillan, 1995. p. 336.

DUPONT, Alan. ASEAN's Response to the East Timor Crisis. **Australian Journal of International Affairs**, Australia, v. 54, n. 2, p. 163-170, 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/713613510>. Acesso em: 26 mar. 2023.

DZINESA, Gwinyayi Albert. A comparative perspective of UN peacekeeping in Angola and Namibia. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 4, p. 644–663, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1353331042000248678>. Acesso em: 26 mar. 2023.

EINSIEDEL, Sebastian Von; MALONE, David M. Security Council. *In*: WEISS, Thomas G. DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.

EKWE-EKWE, Herbert. Angola. *In*: EKWE-EKWE, Herbert. **Conflict and Intervention in Africa, Nigeria, Angola, Zaire**. London: Palgrave Macmillan, 1990. p. 69 - 110.

FEIJÓ, Rui Garcia. **Timor-Leste: colonialismo, descolonização e lusotopia**. Porto: Afrontamento, 2016.

FERNANDES, Clinton. East Timor and the Struggle for Independence. *In*: BARRIA, Lilian A. ROPER, Steven D. (ed.). **The development of institutions of human rights: a comparative study**. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 163 - 178.

FONTANELLAZ, Adrien; COOPER, Tom. **War of Intervention in Angola: angolan and cuban forces at war, 1975-76**. Warwick: Helion, 2018.

FORTNA, Virginia P. Success and Failure in Southern Africa: Peacekeeping in Namibia and Angola. *In*: DANIEL, D.C.F.; HAYES, B.C. (ed.). **Beyond Traditional Peacekeeping**. London: Palgrave Macmillan, 1995. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-23855-2\\_15](https://doi.org/10.1007/978-1-349-23855-2_15). Acesso em: 26 mar. 2023.

FORTNA, Virginia. P. HOWARD, Lisé Morjé. Pitfalls and Prospects in Peacekeeping Literature. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 283–301, 2008. doi:10.1146/annurev.polisci.9.041. Acesso em: 26 mar. 2023.

FREEMAN, Chas. W. The Angola/Namibia Accords. **Foreign Affairs**, United States, v. 68, n. 3, 1989, p. 126-141, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/20044012>. Acesso em: 26 mar. 2023.

GERAL, Secretário. **Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the secretary-general on occasion of the 50th anniversary of the United Nations**. New York: United Nations Digital Library, 1995.

GEORGE, Edward. **The Cuban Intervention in Angola, 1965-1991**. London: Frank Cass, 2005.

GRIFFITHS, Aaron. The end of the war: war: the Luena Memorandum of Understanding. **Accord Conciliation Resources: International review of peace initiatives**, London, n. 15, p. 24-27, 2004. Disponível em: [https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From\\_military\\_peace\\_to\\_social\\_justice\\_The\\_Angolan\\_peace\\_process\\_Accord\\_Issue\\_15.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From_military_peace_to_social_justice_The_Angolan_peace_process_Accord_Issue_15.pdf). Acesso em 03. out. 2023.

GOULDING, Marrack. The evolution of United Nations peacekeeping. **International Affairs**, United States, v. 69, n. 3, p. 451-464, 1993. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/2622309>. Acesso em: 26 mar. 2023.

GOWAN, Richard. Peace Operations. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.

MARTIN, Ian; MAYER-RIECKH, Alexander. The United Nations and East Timor: from self-determination to state-building. **International Peacekeeping**, Netherlands, v. 12, n. 1, p. 125-145, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000286595>. Acesso em: 26 mar. 2023.

GONZÁLEZ, Armando Duque; MEZZALAMA, Francesco; OTHMAN, Khalil Issa. **Evaluation of United Nations System response in East Timor: coordination and effectiveness**. Genebra: United Nations Digital Library, 2002. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/539817>. Acesso em 26 nov. 2023.

GUIMARAES, Fernando Andresen. **The Origins of the Angolan Civil War: foreign intervention and domestic political conflict**. New York: Palgrave Macmillan, 1998.

HARRIS, Vandra; GOLDSMITH, Andrew. **Security, Development and Nation-Building in Timor-Leste: a cross-sectoral assessment**. Oxon: Routledge, 2011.

HERBST, Jeffrey. The creation and maintenance of national boundaries in Africa. **International Organization**, v. 43, n. 4, 19p. 673-692, 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706803>. Acesso em: 26 mar. 2023.

HERBST, Jeffrey. **States and Power in Africa: comparative lessons in authority and control**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

HIGASHI, Daisaku. **Challenges of Constructing Legitimacy in Peacebuilding: Afghanistan, Iraq, Sierra Leone, and East timor**. Oxon: Routledge, 2015.

HOWARD, Lise Morjé. **UN Peacekeeping in Civil Wars**. Cambridge University Press, New York, 2007.

HOWE, Brendan M.; PEOU, Sorpong; UESUGI, Yuji. **UN Governance: peace and human security in Cambodia and timor-leste**. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-54572-7>. Acesso em: 26 mar. 2023.

HERREN, Madeleine. International Organizations: 1865-1945. *In*: PEVEHOUSE, Jon (ed.). **The Oxford Handbook of International Organizations**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 1-1345.

HOWARD, Lise Morjé. **UN Peacekeeping in Civil Wars**. New York: Cambridge University Press, 2007.

HUÉHENNO, Jean-Marie. On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations. **International Peacekeeping**, Netherlands, v. 9, n. 2, p. 69-80, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/714002723>. Acesso em: 26 mar. 2023.

HURRELL, Andrew; MACDONALD, Terry. Ethics and Norms in International Relations. *In*: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (ed.). **Handbook of International Relations**. 2nd ed. London: Sage, 2013. p. 905.

HOWARD, Lise Morjé. Kosovo and Timor-Leste. **The Annals of The American Academy Of Political And Social Science**, v. 656, n. 1, p. 116-135, 9 out. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0002716214545308>. Acesso em: 26 mar. 2023.

JAMES, W. Martin. **A Political History of the Civil War in Angola 1974-1990**. New York: Routledge, 2011.

JETT, Dennis C. **Why Peacekeeping Fails**. New York: Palgrave, 1999.

JONES, Lee. (Post-)colonial state-building and state failure in East Timor: bringing social conflict back in. **Conflict, Security & Development**, v. 10, n. 4, p. 547-575, set. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14678802.2010.500544>. Acesso em: 26 mar. 2023.

JOSEPH, Abraham; HAMAGUCHI, Takako. **Timor-Leste: history and development of asia's newest nation**. Mayland: Lexington Books, 2014.

JOWELL, Marco. **Peacekeeping in Africa: politics, security and the failure of foreign military assistance**. London: I.B Tauris, 2018.

KANT, Immanuel. **Perpetual Peace: a philosophical essay**. 3rd ed. London: George Allen, 1917.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars**. 3rd ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A.; STILES, Kendall A. **International Organizations: the politics and processes of global governance**. 3rd ed. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

KENKEL, Kai Michael. O Dilema Interno da Soberania: a evolução das normas de intervenção. *In*: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Instituto Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. p. 19-49.

KENKEL, Kai Michael. Cinco gerações de operações de paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122 – 143, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100007>. Acesso em 11 mar. 2024.

KEOHANE, Robert O. International Organization and the crisis of interdependence. **International Organization**, United States, v. 29, n. 2, p. 357-365, 1975. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300004938>. Acesso em: 26 mar. 2023.

KEOHANE, Robert O. MARTIN, Lisa. L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, United States, v. 20 n. 1, p. 39-51, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2539214>. Acesso em: 26 mar. 2023.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S., Jr. **Power and Interdependence**. 4th ed. New York: Person, 2011.

KEOHANE, Robert O. Twenty Years of Institutional Liberalism. **International Relations**, v. 26, n. 2, p. 125-138, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0047117812438451>. Acesso em: 26 mar. 2023.

KONDOCH, Boris. The United Nations Administration of East Timor. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 6, n. 2, p. 245-265, 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/jcs/6.2.245>. Acesso em: 26 mar. 2023.

KONÉ, Amadou. La persistance du conflit angolais entre 1991 et 2002. **Monde(S)**, Dugny, p. 175-194, 2018. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-mondes-2018-1-page-175.htm&wt.src=pdf>. Acesso em: 03 set. 2023.

KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. New York: Cornell University Press, 1983.

KRAUSE, Keith. Arms Control and Disarmament. *In*: WEISS, Thomas G. DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.

KAMMEN, Douglas. **Three Centuries of Conflict in East Timor**. New Brunswick: Rutgers University Press, 2015.

KHOO, Ying Hooi; SILVA, Antero Benedito da; TAM, Therese Nguyen Thi Phuong. **Rethinking human rights and peace in post-independence Timor-Leste through local perspectives**. London: Palgrave Macmillan, 2022. Acesso Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-981-16-3779-7>. em: 03 set. 2023.

KRŠKA, Vladimír. Peacekeeping in Angola (UNAVEM I and II). **International Peacekeeping**, Netherlands, v. 4, n. 1, p. 75-97, 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13533319708413652>. Acesso em 03. set. 2023

LAMOUREUX, Florence K. **East Timor: The world's newest country, grades 10-12**. Honolulu: Center for Southeast Asian Studies, School of Hawaiian, Asian and Pacific Studies, University of Hawaii at Manoa, 2004. p. 4-33.

LANZER, Toby. The UN Department of Humanitarian Affairs in Angola: a model for the coordination of humanitarian assistance? **Studies On Emergencies and Disasters Relief**, Oxford, p. 1-43. 1996.

LAYNE, Christopher. Kant or Can't: the myth of the democratic peace. **International Security**, v. 19, n. 2, p. 5, 1994. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/2539195>. Acesso em 06. set. 2023.

LAWLER, Peter. Peace Studies. *In*: WILLIAMS, Paul D. (ed.). **Security Studies: an introduction**. 2nd ed. Abingdon: Routledge, 2008.

LEACH, Michael. The Politics of History in Timor-Leste. *In*: INGRAM, Sue; KENT, Lia; MCWILLIAN, Andrew. **A New Era? Timor-Leste after the UN**. Canberra: ANU Press, 2015, p. 41-59.

LEACH, Michael; WOOD, Sally Percival. Timor-Leste: From INTERFET to ASEAN. *In*: WOOD, Sally Percival; HE, Baogang. **The Australia-ASEAN Dialogue: Asia Today**. New York: Palgrave Macmillan, 2014. p. 67-85.

LIJN, Van Der J. If only there were a blueprint: factors for success and failure of un peace-building operations. **Journal of International Peacekeeping**, Netherlands v. 13, n. 1-2, p. 45-71, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1163/187541109X402981>. Acesso em: 8 set. 2023.

MANI, Rama; PONZIO, Richard. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.

MARTIN, Lisa L; SIMMONS, Beth A. International Organizations and Institutions. *In*: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (ed.). **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications Ltd, 2013. p. 905.

MARTIN, Ian. **Self-determination in East Timor: the United Nations, the ballot, and international intervention**. Boulder: Lynne Rienner, 2001.

MARTINS, Vasco. **Colonialism, ethnicity and war in Angola**. New York: Routledge, 2021.

MACQUEEN, Norrie. Peacekeeping by Attrition: the United Nations in Angola. **The Journal of Modern African Studies**, v. 36, n. 3, p. 399-422, 1998. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/161790>. Acesso em: 03 out. 2023.

MACQUEEN, Norrie. **Peacekeeping and the International System**. Oxon: Routledge, 2006.

MEIJER, Guus. Introduction: lessons from the Angolan ‘peace process’. **Accord Conciliation Resources: International review of peace initiatives**, London, n. 15, p. 6-9, 2004. Disponível em: [https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From\\_military\\_peace\\_to\\_social\\_justice\\_The\\_Angolan\\_peace\\_process\\_Accord\\_Issue\\_15.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From_military_peace_to_social_justice_The_Angolan_peace_process_Accord_Issue_15.pdf). Acesso em 03. out. 2023.

MEIJER, Guus; BIRMINGHAM, David. Angola from past to present. **Accord Conciliation Resources: International review of peace initiatives**, London, n. 15, p. 10-15, 2004. Disponível em: [https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From\\_military\\_peace\\_to\\_social\\_justice\\_The\\_Angolan\\_peace\\_process\\_Accord\\_Issue\\_15.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From_military_peace_to_social_justice_The_Angolan_peace_process_Accord_Issue_15.pdf). Acesso em 03. out. 2023.

MELLO, Sérgio Vieira de. **Primeiro discurso enquanto Alto Comissário para os Direitos Humanos**. Centro Sérgio Vieira de Mello, 2002.

- MESSIANT, Christine. Why did Bicesse and Lusaka fail? A critical analysis. **Accord Conciliation Resources**: International review of peace initiatives, London, n. 15, p. 16-23, 2004. Disponível em: [https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From\\_military\\_peace\\_to\\_social\\_justice\\_The\\_Angolan\\_peace\\_process\\_Accord\\_Issue\\_15.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/From_military_peace_to_social_justice_The_Angolan_peace_process_Accord_Issue_15.pdf). Acesso em 03. out. 2023.
- MILLER, Jamie. Yes, Minister: Reassessing South Africa's Intervention in the Angolan Civil War, 1975–1976. **Journal of Cold War Studies**, v. 15, n. 3, 2013, p. 4-33. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26924382>. Acesso em 03. out. 2023.
- MINTER, William. The US and the war in Angola. **Review Of African Political Economy**, v. 18, n. 50, p. 135-144, mar. 1991. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03056249108703896>. Acesso em 03. out. 2023.
- MOLNAR, Andrea Katalin. **Timor-Leste: politics, history and culture**. Oxon: Routledge, 2010.
- MORRIS, Justin. The Origins of the United Nations. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.
- MWANASALI, Musifiky. From Non-Interference to non-Indifference: The Emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (ed.). **The African Union and its Institutions**. Pretoria: Fanele, 2008. p. 416
- NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P. **Introduction**. In: NEWMAN, Edward *et al.* new perspectives on liberal peacebuilding. New York: United Nations University Press, 2009. p. 1-405.
- OLIVEIRA, Ricardo Soares de. **Magnificent and Beggar Land: Angola since the civil war**. New York: Oxford University Press, 2015.
- OLIVEIRA, Pedro Aires. Elusive Colonialism in the Age of Bandung: Portugal, Timor-Leste and Indonesia, c. 1947–1974. In: PEREIRA, Zélia; FEIJÓ, Rui Graça (ed.). **Timor-Leste's Long Road to Independence Transnational Perspectives**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2023, p. 99-125.
- O'REILLY, Tom. Peacekeeping in Africa: A New Zealand Defence Force Perspective. In: THAKUR, R. (ed.). **Past Imperfect, Future Uncertain**. London: Palgrave Macmillan, 1998. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-26336-3\\_7](http://dx.doi.org/10.1007/978-1-349-26336-3_7). Acesso em 10 jul. 2023.
- ORTUOSTE, Maria. Timor-Leste and ASEAN: shaping region and state in southeast asia. **Asian Journal of Political Science**, v. 19, n. 1, p. 1-24, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02185377.2011.568238>. Acesso em 03 set. 2023.
- PAULO, Manuel J. The role of the United Nations in the Angolan peace process. **Accord Conciliation Resources**: International review of peace initiatives, London, n. 15, p. 28-31, 2004. Disponível em: <https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs->

public/From\_military\_peace\_to\_social\_justice\_The\_Angolan\_peace\_process\_Accord\_Issue\_15.pdf. Acesso em 03. out. 2023.

PENNY, Christopher K. Human Security. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.

PORTO, João Gomes; PARSONS, Imogen. **Sustaining the Peace in Angola**: an overview of current demobilisation, disarmament, and reintegration. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2003.

PUREZA, José Manuel; SIMÕES, Mónica Rafael; JOSÉ, André Cristiano; MARCELINO, Carla. **As novos operações de paz das Nações Unidas**: os casos de Angola, Timor Leste e Moçambique. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2007. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/11084>. Acesso em: 26 nov. 2023.

PUSHKINA, Darya. A Recipe for Success? Ingredients of a successful peacekeeping mission. **International Peacekeeping**, Netherlands v. 13, n. 2, p. 133-149, jun. 2006. Disponível em <https://doi.org/10.1080/13533310500436508>. Acesso em 20. maio 2023.

PUSHKINA, Darya. B. Successes and failures of United Nations peace operations. **History**, v. 65, n. 1, p. 261-277, 2020. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2020.115>. Acesso em: 20. mai. 2023.

RENO, William. **The real (war) economy of Angola**. 2000. Disponível em meio eletrônico. Disponível em: <https://www.academia.edu/59512425/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

RAE, James Deshaw. **Peacebuilding and Transitional Justice in East Timor**. Boulder: First Forum Press, 2009.

RICHARDSON, Anna. Negotiating Humanitarian Access in Angola: 1990-2000. **Refugee Survey Quarterly**, v. 21, n. 1-2, p. 74-112, 2002. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/45053464>. Acesso em 03. out. 2023.

RICHMOND, Oliver P. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, Netherlands, v. 11, n. 1, p. 83-101, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1353331042000228403>. Acesso em 19. maio 2023.

RICHMOND, Oliver P. The problem of peace: understanding the Liberal Peace. **Conflict, Security & Development**, v. 6, n. 3, p. 291-314, out. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14678800600933480>. Acesso em 19. maio 2023.

RICHMOND, Oliver P. Interventionary order and its methodologies: the relationship between peace and intervention. **Third World Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 207-227, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2019.1637729>. Acesso em 19 maio 2023.

ROGER, Charles; SNIDAL, Duncan; VABULAS, Felicity. The importance of rational institutionalism in the analysis of informal international institutions. **International Politics**, p. 1-22, 15 jul. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1057/s41311-023-00483-3>. Acesso em 25. maio 2023.

ROQUE, Fátima Moura. Transformation for Post-Conflict Angola. *In*: FOSU, A.K., COLLIER, P. (ed.) **Post-Conflict Economies in Africa**. London: Palgrave Macmillan, 2005. [http://dx.doi.org/10.1057/9780230522732\\_13](http://dx.doi.org/10.1057/9780230522732_13). Acesso em: 10 jul. 2023.

SANTOS, Ricardo Oliveira dos. Liberal Peace, Peacebuilding and UN Peacekeeping Rationality. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 13, n. 5, p. 644-649, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/17502977.2019.1583157>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SCHNABEL, Albrecht. Post-Conflict Peacebuilding and Second-Generation Preventive Action. *In*: NEWMAN, Edward; SCHNABEL, Albrecht (ed.). *Recovering from conflict: reconciliation, peace, and development*. New York: Routledge, 2013. p. 240.

SILVA, Márcia Maro. **A Independência de Angola**. 2007. 248 f. Tese (Doutorado em Altos Estudos) - Instituto do Rio Branco, Brasília, 2007. Disponível em: [https://funag.gov.br/loja/download/492-Independencia\\_de\\_Angola\\_A.pdf](https://funag.gov.br/loja/download/492-Independencia_de_Angola_A.pdf) Acesso em: 12. jul. 2023.

SIMPSON, Brad. ‘Illegally and Beautifully’: The United States, the Indonesian Invasion of East Timor and the International Community, 1974–76. **Cold War History**, United Kingdom, v. 5, n. 3, p. 281-315, ago. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14682740500222028>. Acesso em 23 nov. 2023.

SMITH, Michael G; DEE, Moreen. **Peacekeeping in East-Timor: the path to independence**. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

SOUTHGATE, Laura. The Indonesian Invasion of East-Timor. *In*: SOUTHGATE, Laura. **ASEAN Resistance to Sovereignty Violation: interests, balancing and the role of the vanguard state**. Bristol: Bristol University Press, 2019, p. 25-70.

SPEARS, Ian S. The state system and Africa’s permanent instability. *In*: HENTZ, James J. (ed.). **Routledge Handbook of African Security**. Oxon: Routledge, 2014. p. 382.

STEDMAN, Stephen John. UN Intervention in Civil Wars: Imperatives of Choice and Strategy. *In*: DANIEL, Donald C. F.; HAYES, Brad C. (ed.). *Beyond Traditional Peacekeeping*. New York: Palgrave Macmillan, 1995. p. 336.

STRAITING, Rebecca. **The Post-Colonial Security Dilemma: timor-leste and the international community**. Cingapura: Iseas, 2019.

THAKUR, Ramesh. Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (ed.). **The Oxford Handbook of the United Nations**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 1017.

TRAUB, James. Inventing East Timor. **Foreign Affairs**, United States, v. 79, n. 4, p. 74, 2000. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/20049810>. Acesso em: 23. nov. 2023.

WORLD BANK. **The World Bank in Timor-Leste**. 2002. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/timor-leste/overview>. Acesso em: 26 nov. 2023.

TVEDTEN, Inge. **Angola: struggle for peace and reconstruction**. Boulder: Westview Press, 1997.

TVEDTEN, Inge. U.S. Policy Towards Angola Since 1975. **The Journal of Modern African Studies**, United Kingdom, v. 30, n. 1, p. 31–52, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/161045>. Acesso em: 03 set. 2023.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. United Nations. **Past Peace Operations**. 2020. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UN. United Nations Peacekeeping. **What is Peacekeeping**. 2008. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UN. Security Council. **Namíbia - UNTAG Mandate**. 1990. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/>. Acesso em: 03 out. 2023.

UN. Security Council. **Angola - UNAVEM II Mandate**. 1992a. Elaborada pelas Nações Unidas. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/>. Acesso em: 03 out. 2023.

UN. Security Council. **Mozambique - UNUMOZ Mandate**. 1992b. Elaborada pela Security Council. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org>. Acesso em: 03 out. 2023.

UN. Security Council. **Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor**. New York: 2002. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/462761>. Acesso em: 26 nov. 2023.

UN. Security Council (43rd year : 1988). **Resolution 626 (1988)**: adopted by the Security Council at its 2834th meeting, on 20 December 1988. New York, 1988 Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/52988>. Acesso em 26 nov. 2023.

UN. Security Council (47th year: 1992). **Resolution 747 (1992)**: adopted by the Security Council at its 3062nd meeting, on 24 March 1992. New York, 1992a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/196972>. Acesso em: 26 nov. 2023.

UN. Security Council. **AO\_941115\_LusakaProtocol**. NewYork: 1994. Disponível em <https://peacemaker.un.org/node/145>. Acesso em 26 nov. 2023.

UN. Security Council. **AO\_910521\_PeaceAccordsforAngola**. New York: 1991. Disponível em <https://peacemaker.un.org/node/143>. Acesso em 26 nov. 2023.

UN. Security Council. **Resolution 1246 (1999)**: Adopted by the Security Council at its 4013th meeting, on 11 June 1999. New York: 1999a. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/1494150>. Acesso em 26 nov. 2023.

UN. Security Council. **Question of East Timor**: Report of the Secretary-General. New York: 1999b. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor>. Acesso em 28 nov. 2023.

UN. Security Council. **Resolution 1272 (1999)**: Adopted by the Security Council at its 4057th meeting, on 25 October 1999. New York: 1999c. Disponível em <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1272>. Acesso em: 26 nov. 2023.

UN. Security Council. **Resolution 1410 (2002)**: Adopted by the Security Council at its 4534th meeting, on 17 May 2002 Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/464921>. Acesso em 26 nov. 2023.

UN. Security Council. **UNMIT United Nations Integrated Mission in East-Timor**. 2006. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmit/background.shtml>. Acesso em 26 nov. 2023.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Africa: the politics of independence and unity**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1967.

VERBEEK, Bertjan. International organizations: the ugly duckling of international relations theory? *In*: REINALDA, Bob; VERBEEK, Bertjan (ed.). **Autonomous Policy Making by International Organizations**. London: Routledge, 1998. p. 273.

WEISS, Thomas G. On the Brink of a New Era? Humanitarian Interventions, 1991-94. *In*: DANIEL, Donald C. F.; HAYES, Brad C. (ed.). **Beyond Traditional Peacekeeping**. New York: Palgrave Macmillan, 1995. p. 336.

WHITE, Nigel D. Peacekeeping and International Law. *In*: KOOPS, Joachim A. *et al* (ed.). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 1-920.

WIHARTA, Sharon. The Legitimacy of Peace Operations. *In*: GILL, Bates (ed.). **SIPRI Yearbook 2009: armaments, disarmament, and international security**. 40th ed. Stockholm: Y Oxford University Press, 2009. p. 1-618.

WILLIAMS, Paul D; BOUTELLIS, Arthur. Partnership peacekeeping: challenges and opportunities in the United Nations-african union relationship. **African Affairs**, v. 113, n. 451, p. 254-278, 1 abr. 2014. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/afraf/adu021>. Acesso em 26 nov. 2023.