

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

FÁBIO ROCHA GASPAR

O uso da força entre a robustez e os princípios das operações de paz: efeitos para as operações
de paz no Congo

São Paulo

2022

FÁBIO ROCHA GASPAR

O uso da força entre a robustez e os princípios das operações de paz: efeitos para as operações de paz no Congo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos da paz, resolução de conflitos e gerenciamento de crises”.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Suzeley Kalil Mathias

São Paulo

2022

Gaspar, Fábio Rocha.

G249 O uso da força entre a robustez e os princípios das operações de paz : efeitos para as operações de paz no Congo / Fábio Rocha Gaspar. – São Paulo, 2022.
118 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Suzeley Kalil Mathias.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2022.

1. Nações Unidas – Forças de paz – Congo (República Democrática). 2. Missão de Paz das Nações Unidas na República Democrática do Congo. 3. Construção da paz – Cooperação internacional. I. Título.

CDD 327.172

FÁBIO ROCHA GASPAR

O uso da força entre a robustez e os princípios das operações de paz: efeitos para as operações de paz no Congo

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estudos da paz, resolução de conflitos e gerenciamento de crises”.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Suzeley Kalil Mathias

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista - UNESP)

Prof^ª. Dr^ª Juliana de Paula Bigatão (Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP)

Prof^ª. Dr^ª Vanessa Braga Matijascic (Fundação Armando Alvares Penteado- FAAP)

São Paulo, 22 de fevereiro de 2022

RESUMO

A criação de uma Brigada de Intervenção (FIB) no interior da Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO) acompanha uma tendência de flexibilização na restrição do uso da força observada na condução das operações de paz sob tutela da Organização das Nações Unidas. A virada robusta das operações sob condução onusiana tem significado uma revisão das práticas e princípios doutrinários em face às crises humanitárias e ineficácia na proteção de civis. A aplicação da força por parte da Organização tem participado da lógica de estabilização dos conflitos com objetivo de neutralizar possíveis *spoilers* do processo de paz e estender a autoridade do Estado como medidas perante a violência contra os civis, dois fatores que contradizem os princípios da imparcialidade e consentimento postulados na criação do mecanismo. As missões de paz estabelecidas no território que hoje correspondem a República Democrática do Congo (RDC) representam tanto um ponto de inflexão a proibição do uso da força, como também a intensificação do uso de medidas coercitivas no seio das operações de paz conduzidas pela ONU.

Palavras-chave: Uso da Força; Operações de Paz; República Democrática do Congo (RDC).

ABSTRACT

The creation of an Intervention Brigade (FIB) within the United Nations Mission for the Stabilization of the Democratic Republic of Congo (MONUSCO) follows a trend of flexibilization in the restriction of the use of force observed in the conduct of peace operations under the tutelage of the Organization of the United Nations. The robust turn in UN-led operations has meant a review of practices and doctrinal principles in the face of humanitarian crises and ineffectiveness in protecting civilians. The use of force by the United Nations has been part of the logic of stabilizing conflicts with the objective of neutralizing possible spoilers of the peace process and extending the authority of the State as measures in the face of violence against civilians, two factors that contradict the principles of impartiality and consent postulated in the creation of the mechanism. The peace missions established in the territory that today corresponds to the Democratic Republic of Congo (DRC) represent both a turning point in the prohibition of the use of force, as well as the intensification of the use of coercive measures within the peace operations conducted by the UN.

Keywords: Use of force; Peacekeeping Operations; Democratic Republic of Congo (DRC).

RESUMEN

La creación de una Brigada de Intervención (FIB) dentro de la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de la República Democrática del Congo (MONUSCO) sigue una tendencia de flexibilización en la restricción del uso de la fuerza observada en la realización de operaciones de paz bajo la tutela de la Organización de las Naciones Unidas. El sólido cambio en las operaciones dirigidas por la ONU ha significado una revisión de las prácticas y los principios doctrinales frente a las crisis humanitarias y la ineficacia en la protección de los civiles. El uso de la fuerza por parte de la Organización ha sido parte de la lógica de estabilización de conflictos con el objetivo de neutralizar posibles *spoilers* del proceso de paz y extender la autoridad del Estado como medidas frente a la violencia contra civiles, dos factores que contradicen los principios de imparcialidad y consentimiento postulados en la creación del mecanismo. Las misiones de paz establecidas en el territorio que hoy corresponde a la República Democrática del Congo (RDC) representan tanto un punto de inflexión en la prohibición del uso de la fuerza, como la intensificación del uso de medidas coercitivas dentro de las operaciones de paz conducidas por la ONU.

Palabras clave: Uso de la Fuerza; Operaciones de Paz; República Democrática del Congo (RDC).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Operações de Paz da ONU (1948-1987)	15
Quadro 2 – Operações de Paz da ONU (1988-1992)	22
Quadro 3 – Tipologias para Operações de Paz	27
Quadro 4 – Operações de Paz da ONU (1993-1995)	30
Quadro 5 – Operações sob o respaldo do Capítulo VII autorizadas pelo CSNU na Década de 1990 (1996-1999)	33
Quadro 6 – Operações de Paz da ONU (1996-1999)	35
Quadro 7 – Operações de Paz da ONU (2000-2010)	39
Quadro 8 – Operações de Paz da ONU (2010-2015)	49
Figura 1 – Mortes de <i>peacekeepers</i> durante o período de 1948-2017.....	52
Figura 2 – Mortes relacionadas ao conflito na região Leste do país (1999-2018)	72
Quadro 9 – Grupos Armados não-Estatais com Atuação em território Congolês	76
Figura 3 - Evolução do Desdobramento das tropas da ONU na RDC em relação a evolução política e militar do Conflito	79
Figura 4 - Área de incidentes de violência contra civis perpetrados pelo M23	96
Figura 5 - Área de incidentes de violência contra civis perpetrados pelo FDLR.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ONU	Organização das Nações Unidas
UNEF I	Primeira Força de Emergência das Nações Unidas
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua
UNFICYP	Forças das Nações Unidas no Cyprus
UNAMSIL	Missão de paz das Nações Unidas em Serra Leoa
POC	Protection of Civilians
ANC	Armée Nationale Congolaise
DRC	Democratic Republic of Congo
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces Democratiques de Liberation du Rwanda
FIB	Force Intervention Brigade
FNL	National Liberation Front
AFDL	Aliance des Forces Democratiques pour la Libération du Cong
ADF	Allied Democratic Forces
UPC	Union des Patriotes Congolais
FRPI	Forces de Resistance Patriotique d'Ituri
LRA	Lord's Resistance Army
M23	March 23 Movement
CNDP	Congrès National pour la Défense du Peuple
FAR	Forces Armées Rwandaises
RCD	Rassemblement Congolais por la Démocratie
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MONUSCO	Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONG	Organização não-governamental
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs of United Nations

DDR	DDR – Disarmament, Demobilization and Reintegration
DFS	DFS – Department of Field Support
DPKO	DPKO – Department of Peacekeeping Operations
HRW	HRW – Human Rights Watch
ICG	ICG – International Crises Group

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	OS PRINCÍPIOS BASE DAS OPERAÇÕES DE PAZ: A PERCEPÇÃO DA IMPARCIALIDADE E DO CONSENTIMENTO ATÉ A CONSOLIDAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ ROBUSTAS	10
2.1	A Criação dos Princípios e as Operações de Paz Tradicionais.....	10
2.2	A reformulação durante o desdobramento de operações na década de 1990.,.....	18
2.3	O Relatório Brahimi e as operações de paz robustas	38
3	O ENVOLVIMENTO DA ONU NO CONGO EM TRÊS GERAÇÕES....	56
3.1	ONUC e a Crise no Congo.....	56
3.1.1	ONUC e a separação da província de Katanga	66
3.2	Estabelecimento da MONUC em meio ao conflito: a dificuldade em proteger os civis.....	70
3.3	MONUSCO e a brigada de intervenção: atitudes robustas contra spoilers.....	93
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
	REFERÊNCIAS.....	101

1. INTRODUÇÃO

As transformações no cenário bélico impuseram novos traços às Operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse âmbito, as missões de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança da Organização, são acompanhadas de tensões favoráveis ao uso do recurso bélico justificados pela proteção de civis e implementação de uma estratégia de estabilização do conflito. Esses dois termos, cada vez mais utilizados no vocabulário dos mandatos, caracterizam o que a literatura dos estudos de paz chama de ‘virada robusta’ das operações que carregam a bandeira da ONU (HUNT 2017, TARDY 2011).

As chamadas missões robustas têm significado uma revisão das práticas e princípios doutrinários em face às críticas pelas crises humanitárias vistas nas duas décadas após a elaboração do documento “Uma Agenda para a Paz” (1992), que representou o início de modificações do mecanismo no seio das Nações Unidas. Nesse sentido, os mandatos do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) têm apresentado uma linha tênue entre o uso da força tanto em termos táticos, quanto estratégicos, tornando o uso preemptivo/ofensivo da força uma característica de tais operações. Nessa perspectiva, de acordo com a lógica de estabilização, a aplicação da força tem o objetivo de neutralizar possíveis *spoilers* do processo de paz e estender a autoridade do Estado como medida perante a violência contra os civis, dois fatores que contradizem as percepções iniciais dos princípios da imparcialidade e consentimento.

Acompanhando este movimento, a Resolução 2098, de março de 2013, introduziu uma brigada de intervenção (FIB) sob o mandato existente da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) com objetivo de agir juntamente ao governo da República Democrática do Congo (RDC) para neutralizar grupos armados irregulares no leste do país. Como atenta Hunt, a FIB levou a uma divisão no arcabouço da proteção de civis nas operações de paz. Enquanto o efetivo da brigada encarrega-se de medidas mais proativas à proteção de civis através de meios coercitivos, as forças regulares, por sua vez, exerciam uma interpretação mais conservadora da proteção de civis presente nos mandatos (HUNT, 2017, p.116).

Esta separação deve-se ao esforço onusiano de desenvolver uma doutrina para as operações de paz que reforce a ideia de mandatos mais robustos, porém que posicione as operações ainda sob a validação de seus princípios base tradicionais: consentimento das partes, imparcialidade e mínimo uso da força. A preocupação de uma postura robusta ser confundida com o mecanismo de *peace enforcement* (imposição da paz) é exposta nos principais

documentos doutrinários que tem procurado pautar a ação dos *peacekeepers* em campo (ONU, 2000, 2008, 2010, 2015).

O início destas tensões aprofunda-se em um movimento de reforma que busca adaptar o perfil das missões ao alargamento do foco temático prioritário do CSNU nas questões relativas à segurança e paz internacional, como a acomodação de temas como os direitos humanos e o desenvolvimento. A disposição para se engajar¹ em conflitos intraestatais diferenciam-se das experiências anteriores ao período de 1990, década na qual os mandatos das operações passam a incluir uma variedade de tarefas destinadas a administrar territórios e prover assistência humanitária; mas também pelo fato de que, no período anterior, os *peacekeepers* eram em sua maioria observadores desarmados, enquanto nas missões multidimensionais, os componentes contemplavam uma gama diversificada de policiais e militares autorizados ao porte de armas e uso da força de maneira incisiva.

Todavia, enquanto o cenário político pós-Guerra Fria e a postura induzida pela nova estrutura administrativa significaram uma expansão no número de operações, os massacres ocorridos sob olhares onusianos nos emblemáticos casos de Ruanda, Srebrenica e a incapacidade de lidar com a situação na Somália, evidenciaram a distinção artificial entre os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas e a sutil linha que a necessidade de interromper a resistência ao processo de paz e defesa das populações ameaçadas impunham à expansão aos recursos aos meios coercitivos.

Abandonando o esforço de delimitar suas ações entre um capítulo ou outro da Carta, a Organização passa a expedir mandatos respaldados pelo capítulo VII² sob a perspectiva de que as ações dos *peacekeepers* manter-se-iam nos marcos dos princípios tradicionais, limitando o uso da força para além da autodefesa à noção de consentimento e imparcialidade contidas nas

¹ Segundo Bigatão, o documento “Uma Agenda para a Paz” expõe uma tipologia de como as Nações Unidas estaria disposta a atuar nos conflitos intraestatais. Três fatores influenciariam nesse propósito e determinariam o grau de intervenção: I. O ambiente do conflito (os níveis de violência, número de atores beligerantes e as características do conflito); II. O grau de consentimento entre as partes beligerantes; e III. A existência prévia (ou sua ausência) de um processo de negociação política da paz, como indicador da disposição de engajamento dos atores para a resolução do conflito (BIGATÃO, 2009, p.96)

² Bigatão expõe que das 16 operações da década de 1990 que foram autorizadas sob a égide do capítulo VII da Carta de São Francisco, apenas cinco delas - UNPROFOR (Bósnia), UNOSOM II (Somália), UNTAET (Timor Leste), UNAMSIL (Serra Leoa) e MONUC (República Democrática do Congo) – foram destacadas sob o comando de tropas multinacionais da ONU. As outras missões, portanto, tiveram a execução militar de seus mandatos transferidas a um único país ou organização regional. (BIGATAO, 2015, p.39)

ações tradicionais da Organização, delegando o uso coercitivo da força à cooperação entre a ONU e organizações regionais ou coalizões de países dispostos a atuar no conflito. Porém, para Organização, “[...] ainda que o uso da força seja autorizado sob o Capítulo VII da Carta, a ONU permanece neutra e imparcial entre as partes hostis, sem o mandato para reprimir o agressor (se este pode ser identificado) ou impor a suspensão das hostilidades (ONU, 1995).

A imobilidade na ação das Nações Unidas perante as crises supracitadas levou a um novo movimento de reforma. As dificuldades em adequar as novas ações à dinâmica dos conflitos, principalmente a capacidade de gerenciar recursos financeiros, humanos e materiais para efetivar os mandatos aprovados pelo CSNU de acordo com os princípios tradicionais, conduziram a um processo de reexame das operações onusianas. Três documentos procuraram idealizar uma linha entre a passividade demonstrada e uma proatividade maior da Organização: tanto os relatórios sobre as ações das missões na Bósnia e em Ruanda, *Fall of Srebrenica* e *Independent Inquiry into the Rwanda Genocide*, respectivamente, como o Painel sobre as Operações de paz das Nações Unidas, posteriormente conhecido como Relatório Brahimi

O Relatório Brahimi introduziu no seio da organização a preocupação decorrente da reavaliação do limite do uso da força. Focado nas capacidades institucionais das missões, como ‘vontade política’, orçamento e responsabilidades do Conselho de Segurança, propôs operações mais incisivas, possibilitando a reinterpretação dos princípios em favor de ações coercitivas contra grupos resistentes ao projeto de paz e à mobilização de intervenções em conflitos nos quais haja a inexistência de consentimento expresso das principais partes. Tal reinterpretação foi guiada a partir das noções de implementação robusta do mandato e de proteção humanitária que foram introduzidas no período pós-Brahimi e determinaram o grau de uso da força para o cumprimento do mandato e para proteção de civis, respectivamente.

Durante a década de 2000, apesar do progresso conceitual, o uso de meios coercitivos nas operações de paz se limitou a casos excepcionais, permanecendo reativo às volições, embora as discussões sobre a necessidade de robustecer o engajamento evidenciavam a falta de entendimento sobre um consenso intergovernamental entorno de uma doutrina.

No sentido de esclarecer a ação dos *peacekeepers* nessa área cinzenta (*Gray area*) que se encontra entre o uso da força para autodefesa e a imposição da paz (*Peace enforcement*), desenvolve-se a doutrina Capstone, consolidada pelo departamento de Operações de Manutenção de paz (DPKO), que é o primeiro documento a definir o termo “operações de paz robustas”. O desenvolvimento posterior neste arcabouço resultou no uso ofensivo da força, concedendo características estratégicas em seu uso, demonstrado no uso de veículos não tripulados e autorização para o estabelecimento de uma brigada de intervenção nos mandatos

das operações paz. O uso da força pela ONU tem participado da lógica de estabilização do conflito introduzida nas operações de paz após a doutrina Capstone determiná-la como um objetivo central na estratégia das missões onusianas. Tal desenvolvimento tem confundido as definições entre o mecanismo de manutenção de paz e imposição da paz, uma vez que as operações tem objetivado a aplicação de soluções políticas aos conflitos por meio do apoio às ambições de construção e expansão da autoridade estatal pelo território.

No entanto, as operações de paz conduzidas no território congolês (ONUC, MONUC e MONUSCO) demonstram que tanto a permissão para o uso da força no âmbito das operações não seguiu uma evolução linear, como também o desenvolvimento dos princípios basilares, que foram amplamente discutidos tanto pelo início do movimento de reforma das operações da paz quanto pelos fracassos na proteção de civis, não se apresentou como um constrangimento nas decisões tomadas pela operação no país.

A dissertação deste trabalho prossegue com uma exploração do desenvolvimento dos três princípios basilares: imparcialidade, consentimento e não uso da força, durante a evolução das operações de paz. Discute-se, cronologicamente, o processo de reforma que as operações sob a flamula da ONU sofreram em meio a crises de credibilidade e introdução de novas diretrizes, como a proteção de civis e a virada robustas das operações. Compreende-se, portanto, que houve uma flexibilização desse conjunto de princípios implicando em uma menor restrição ao emprego do uso da força nas operações de paz.

Na sequência, através de uma discussão cronológica das operações de paz da ONU desdobradas no território Congolês, pretende-se traçar um paralelo entre os eventos ocorridos no país africano e as principais diretrizes das operações onusianas. A descrição da ONUC procura apontar as divergências entre as principais decisões da ONU e os princípios basilares recém formulados das operações, o que acarreta em uma primeira crise do mecanismo no seio da Organização. Na descrição da dificuldade encontrada pela MONUC em proteger os civis, principal fator do novo paradigma de proteção humana das operações, procura-se relatar o desenvolvimento de uma atitude mais robusta, e conseqüentemente, o maior uso da força pela organização em direção as ações de *spoilers* do processo de paz. A criação de uma brigada de intervenção durante a MONUSCO, por sua vez, aponta para a introdução de um novo paradigma do uso da força dentro das operações de paz, paradigma esse que a Organização procurou evitar desde a criação do mecanismo: o uso ofensivo da força.

2. OS PRINCÍPIOS BASE DAS OPERAÇÕES DE PAZ: A PERCEPÇÃO DA IMPARCIALIDADE E DO CONSENTIMENTO ATÉ A CONSOLIDAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ ROBUSTAS

2.1 A criação dos Princípios e as operações de paz tradicionais

A carta de São Francisco, constituidora da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em junho de 1945, refletiu uma nova tentativa de construção de um sistema de segurança coletiva entre os Estados. Conforme exala seus 19 capítulos e 111 artigos, a ONU foi composta por dois órgãos principais: juntamente ao estabelecimento da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), um fórum multilateral de discussão como já havia ocorrido na Liga das Nações, criou-se um diretório, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), no qual as potências vencedoras da Segunda Guerra reservariam para si as decisões sobre a paz e segurança internacionais com objetivo de contornar a inoperância de sua antecessora.

O cerne da Organização moldou-se nos princípios westfalianos. Através da carta, portanto, criou-se uma instituição política intergovernamental que refletisse um sistema de Estados soberanos regido pelos princípios da soberania, independência e não-intervenção. Como Bigatão (2010) aponta, a noção de segurança coletiva funcionou como um equilíbrio institucionalizado, baseado na ideia de “todos contra um”. Os Estados signatários concordariam em estabelecer certas normas e regras com objetivo de manter uma ordem internacional estável e, se necessário, uniriam-se contra qualquer transgressão através do princípio da segurança coletiva que organizaria a vida internacional. (BIGATÃO, 2010, p.16).

O uso da força nas relações internacionais passou a ser considerado ilegal para os Estados Membros da ONU. O Artigo 2.4 da Carta da ONU estabelece que “todos os Membros deveriam evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado”. Nye (2002) aponta que qualquer uso da força deveria ser para autodefesa, para a autodefesa coletiva ou usada em nome da segurança coletiva, já que o uso da força, comumente usado como equilíbrio de poder no Século XIX, passou a ser considerado ilegal para qualquer Estado que tivesse assinado a Carta da ONU (NYE, 2002, p.200)

Por um lado, a tônica da Organização era buscar soluções pacíficas as controvérsias surgidas no âmbito internacional por meio de mecanismos consensuais, não permitindo a imposição das decisões coletivas de seus órgãos sobre qualquer Estado membro em respeito à

configuração de Estados soberanos. Por outro lado, o capítulo VII³ da Carta imputou ao CSNU a responsabilidade de determinar as ações de agressões, ou de que alguma maneira, ameçassem ou rompessem a paz e segurança internacionais (artigo 39) e agir, através de medidas que não envolvam o uso da força (artigo 41), ou acionar o sistema de segurança coletiva, através de ações coercitivas (artigo 42) com o objetivo de manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. (ONU, 1945)

Visto a má experiência da Liga das Nações, o monopólio do emprego da força concedido ao CSNU tinha como objetivo dar maior operacionalidade ao novo sistema de segurança coletiva, porém a falta de consenso, surgida com o cenário bipolar, passou a ditar um período de virtual paralisação do órgão no exercício pleno de suas funções referente à paz e segurança internacionais, principalmente aquelas contempladas no Capítulo VII.⁴ A Guerra na Coreia representou o único incidente no qual o Conselho reconheceu a ruptura à paz, mesmo assim, a autorização ao uso de medidas coercitivas aconteceu de forma *sui generis* (CSNU, 1950).

Na ocasião, o veto da União Soviética ao uso da força foi contornado através da ampliação das competências da AGNU a partir da Resolução “Unidos para Paz”, que, frente à falta de consenso entre os membros permanentes, necessitava apenas de dois terços no âmbito da Assembleia para adotar uma resolução que não havia passado pelo Conselho.

[...] se o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade dos membros permanentes, deixar de exercer sua responsabilidade primária em manter a paz e segurança internacionais, em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz, violação da paz, ou ato de agressão, a Assembleia Geral deve imediatamente fazer recomendações adequadas aos Membros para medidas coletivas, incluindo no caso de uma violação da paz ou ato de agressão o uso de força armada quando necessário, para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. (AGNU, 1950).

Mesmo com a autorização concedida pela AGNU, o Conselho aprovou a intervenção, com fundamento no Capítulo VII e com a ausência da União Soviética. Além disso, afastando-se da literalidade da Carta, transferiu a responsabilidade do uso da força a um único país, os Estados Unidos⁵. O incidente demonstrou novos caminhos para o uso da força e a resolução

³ Devido sua natureza substantiva, as decisões sob o Capítulo VII da Carta são majoritárias. Requerem pelo menos 9 dos 15 votos do CSNU, sendo essa maioria composta pela anuência dos cinco membros permanentes. As abstenções não são consideradas votos e qualquer voto contrário das cinco potências bloqueia as decisões. (CSNU, website)

⁴ Importante notar que apesar da organização ser atingida pela paralisação de seu órgão central, ela foi encontrando legitimação ao longo das questões de menor resistência formando um expressivo corpo de doutrinas e procedimentos que moldam as regras sistema internacional.

⁵ Uma vez que a Carta não determina uma resposta militar exclusiva da ONU, exceto sob o provimento de forças do Artigo 43, o Conselho entendeu, adaptando o texto, poder autorizar a ação de contingentes

“Unidos para a Paz” passou a ser um importante instrumento para contornar a inoperância do sistema de segurança coletiva⁶.

A crise de Suez (1956), decorrente da invasão de territórios egípcios por tropas israelenses, britânicas e francesas após a nacionalização do canal de Suez, ofereceu outra oportunidade para o protagonismo da AGNU⁷. Desta vez, o descrédito na atuação do CSNU como mediador das divergências internacionais, e executor de ações consensuadas deu origem ao conceito de diplomacia preventiva no seio da organização⁸. Tanto Dag Hammarskjold como Lester Pearson, então secretário-geral (1953-1961) e presidente da AGNU, respectivamente, desempenharam papel importante na natureza da proposta sobre um novo mecanismo que considerasse o papel relevante da Organização na manutenção da paz e que se afastasse das implicações políticas de medidas coercitivas autorizadas pelas grandes potências através do idealismo da segurança coletiva. Dessa maneira, as operações de paz⁹ surgem como mecanismo *ad hoc*, em reação a problemas pontuais, com intenção de agir preventivamente, interpondo forças independentes entre os beligerantes, diminuindo, assim, a probabilidade de escalada ou ruptura do conflito, para que acordos de paz decorressem do espaço político aberto.

nacionais, de maneira *ad hoc*, em seu nome. Prática que ficou conhecida como “*coalition of the willing*”, que posteriormente tornou-se parte do sistema de segurança coletiva da ONU. (FINDLAY, 2002)

⁶ Importante notar, que a usurpação de prerrogativas do CSNU pela AGNU correspondeu também um momento em que a aliança ocidental, apesar de paralisada pelo veto das potências, podia ainda contar com uma significativa maioria na AGNU. Mais tarde, quando essa maioria se dissipou pela presença de um número considerável de países em desenvolvimento, com padrões de votos marcados pela neutralidade, ou com um forte componente anti - Primeiro Mundo, a exemplo o movimento de países não alinhados, a capacidade de atuação das Nações Unidas passa a ser virtualmente nula, já que o impasse no CSNU continuava e o número desfavorável ao Ocidente na AGNU faziam com os dois caminhos estivessem paralisados em relação à restauração ou consolidação da paz e da segurança internacionais (FINDLAY, 2002)

⁷ Poucos dias depois, tropas britânicas e francesas desembarcaram na Zona do Canal de Suez. Após discussões no âmbito do CSNU e os respectivos vetos da França e do Reino Unido, a Assembleia-Geral das Nações Unidas, através da resolução “Unidos pela Paz”, reuniu-se em sessão especial de emergência (FINDLAY, 2002).

⁸ O conceito de diplomacia preventiva foi estabelecido pela primeira vez por Hammarskjold em seu relatório anual à AGNU, em 3 de agosto de 1960. O SGNU descreveu o conceito como “principal campo de atividade da ONU em seus esforços para prevenir e resolver conflitos”. Urquhart salienta que por ‘diplomacia preventiva’ Hammarskjold quis especificar algo a mais que o uso da diplomacia para a pacificação entre as partes do conflito, visando o papel de interventor para as Nações Unidas, evitando a escalada de conflitos locais, regionais e globais. (URQUHART, 1994)

⁹ A UNEF representou uma inovação em relação as duas operações anteriores, *United Nations Truce Supervision Organization*, desdobrada no Oriente Médio (1948) e a *United Nations Monitoring and Observation Group in India and Pakistan*, desdobrada no território da Caxemira (1949). A utilização de uma vasta força militar deveu-se à percepção de que pequenos grupos desarmados não seriam capazes de lidar com a belicosidade da situação em Suez. (HILLEN, 1998, 87).

A criação da UNEF I¹⁰ (*United Nations Emergence Force I*) teve como natureza e propósito, portanto, o respeito aos princípios westphalianos, com excessiva preocupação em evitar a aparência de uma pré-moldada intervenção internacional ou uma operação de *peace-enforcement*, como descrita no artigo 42 do capítulo VII da Carta.¹¹ Consequentemente, durante as negociações, o mecanismo teve como eixo central a solução pacífica de conflitos e não um caráter punitivo, atribuindo à presença da ONU o papel de mediador na condução pacífica das partes ao cumprimento dos mandatos previamente acordados.

A natureza restrita das operações de paz determinou quais deveriam ser os meios empregados e três princípios surgiram em sua prática no período inicial: consentimento, imparcialidade e não emprego de força militar. O consentimento do Estado no qual se desdobram as operações foi tratado como prerequisite, tanto pela dependência política das partes como também da conjuntura internacional em relação ao princípio de não-intervenção (artigo 2.7 da Carta)¹². O princípio da imparcialidade, por sua vez, decorreu tanto da necessária credibilidade perante aos envolvidos, como também das pretensões não coercitivas das missões. A definição exata de imparcialidade não foi inicialmente explicitada, permanecendo implícita durante a criação da UNEF. Somente em relatório sobre a UNEF I, em 1957, Hammarskjöld ditou “imparcial, no sentido de que não serve como meio para forçar a solução, no interesse de uma parte, de conflitos políticos.” (SGNU, 1957). Ao esboçar os princípios orientadores das operações de paz, no ano seguinte, a palavra imparcial não foi utilizada. Por fim, o rótulo de imparcialidade veio posteriormente através da ideia expressa pelo SGNU que as forças de paz

¹⁰A UNEF tinha como principais funções a supervisão e retiradas das três forças de ocupação e, após a conclusão da retirada, atuar como uma interposição entre as forças egípcias e israelenses, fornecendo uma supervisão imparcial do cessar-fogo. Estacionada inteiramente em território egípcio com o consentimento do governo do país, a UNEF patrulhou a linha de demarcação do armistício Egito-Israel e a fronteira internacional ao sul da Faixa de Gaza, trazendo relativa calma a uma área há muito conturbada. Contudo, a UNEF I foi incapaz de prevenir o rompimento do cessar-fogo a longo prazo e de estabelecer uma resolução duradoura para o conflito, embora estes não fossem seus objetivos primordiais. A incapacidade de monitorar o lado israelense da fronteira, devido à falta de consentimento do governo daquele país, e a retirada dos *peacekeepers* da área em conflito, em maio de 1967, a pedido do governo egípcio, são dois exemplos que demonstram que em alguns casos a observância da “trindade” pode impedir que a missão cumpra seu mandato (FINDLAY, 2002)

¹¹As dinâmicas da Guerra Fria impediam o emprego de ação coerciva semelhante ao ocorrido na Guerra da Coreia. Desse modo, o contingente militar da UNEF não constituiu uma força militar de controle do território egípcio, de acordo com a norma das forças militares, nem tinha objetivos que a pusessem em combate e regulamentação do uso da força sob o Capítulo VII (ONU, 1958, parágrafo. 10).

¹²Como exemplo da importância do consentimento nesta fase inicial das operações de paz, A UNEF I foi desdobrada apenas no território egípcio, com seu consentimento, porque Israel não concordou com a presença onusiana em seu território. Posteriormente, com a retirada do consentimento por parte do governo egípcio, em 1967, as forças onusianas foram retiradas imediatamente, mesmo com a iminência de um novo conflito.

“não tinham intenção [...] de influenciar o equilíbrio militar no [...] conflito, e portanto, o equilíbrio político afetando os esforços para resolver o conflito” (BOULDEN, 2005; ONU, 1958).

De mesma maneira, o não uso da força refletiu a proibição de qualquer engajamento do contingente onusiano no conflito, com a presença dos contingentes fortalecendo apenas um cauteloso papel de assistência à criação de um ambiente sem violência, interpondo-se entre os beligerantes¹³. Seu caráter militar era concedido apenas de modo reativo, em legítima defesa pessoal, em uma zona conflituosa, tendo qualquer tipo de iniciativa de seu uso proibida (ONU, 1958, parágrafo 10).

Hammarström (1958) em suas primeiras considerações sobre os rumos das operações de paz não deixou de salientar a intrínseca interdependência entre os princípios. Ademais, ao apontar que a organização não tinha a intenção de influenciar política e militarmente no equilíbrio do conflito, nem impor-lhe uma solução pela força, determinou a UNEF I como um instrumento dos esforços de mediação e conciliação, em um continuum que iria do capítulo VI (através dos meios pacíficos de solução de controvérsias) até o artigo 40, abarcado sob a égide do capítulo VII. A afinidade com os instrumentos consensuais acompanhadas ao seu caráter militar posicionaram as operações em um imaginário “capítulo VI e meio” (ONU, 1958).

O rápido desenvolvimento de conceitos em torno das operações careceu de definição exata de uma doutrina para as intervenções onusianas, que se consolidaram posteriormente com a ajuda de experiências que obtiveram relativo sucesso, sem grandes dificuldades em agir em conformidade aos princípios. Entretanto, em contrapartida, outras experiências se mostraram traumáticas, como a ONUC, no Congo, quando a ONU se propôs a mediar um conflito intraestatal¹⁴. Por outro lado, a noção clara de um limite logo nos primeiros anos, incorporado na tríade de princípios, foi essencial para que as operações de paz se consolidassem como instrumento mediador de alguns conflitos pontuais no pós-Segunda Guerra Mundial.

As operações de paz percorreram o período da Guerra Fria com relativo sucesso em sua implementação, o que funcionou para enraizar a percepção de que a conformidade aos seus

¹³ As dinâmicas da Guerra Fria impediam o emprego de ação coerciva semelhante ao ocorrido na Guerra da Coreia. Desse modo, o contingente militar da UNEF não constituiu uma força militar de controle do território egípcio, de acordo com a norma das forças militares, nem tinha objetivos que a pusessem em combate e regulamentação do uso da força sob o Capítulo VII (ONU, 1958, parágrafo. 10).

¹⁴ A natureza intraestatal e as características bastante diversas daquelas encontradas nos conflitos interestatais inauguraram uma nova modalidade de resolução de conflitos praticada pelas Nações Unidas, a qual é denominada *imposição da paz*.

princípios era possível e desejável. Ao listarmos as Missões aprovadas pelo CSNU entre os anos de 1948 a 1987 observa-se que majoritariamente a ONU se propôs a agir em conflitos com características interestatais, concentrados nas funções de supervisão cessar-fogo e retirada de tropas previamente acordados, interpondo os beligerantes em campo, objetivando cultivar um grau de confiança entre as partes e interromper as agressões (KENKEL, 2013, p.125). Sendo assim, como Bellamy *et.al* (2004) pontuou, a ação da organização no período pautou-se sob Capítulo VI e não teve o como intuito oferecer uma solução aos conflitos. Ademais, a prevalência da tríade de princípios durante o período resultou das características dos conflitos em que a ONU se envolveu: em sua maioria, tinham os Estados como atores beligerantes (ou pelo menos organizações com interlocutores), com unidades de combatentes organizadas e que já desejavam o fim do conflito (BELLAMY *et al.*, 2004; KENKEL, 2013).

Quadro 1 – Operações de Paz da ONU (1948-1987)

Operações de Paz das Nações Unidas (1948-1987)				
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Tipo de Conflito	Objetivos
Organização das Nações Unidas para a Supervisão da Trégua (UNTSO)	1948-Presente	50	Interestatal	Envio de observadores militares para monitorar o Cessar-fogo e supervisionar o armistício
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (UNMOGIP)	1948- Presente	39 e 47	Interestatal	Supervisionar o Cessar-Fogo entre Índia e Paquistão
Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)	1956-1967	100 (ES-1)	Interestatal	Assegurar a retirada de tropas estrangeiras do território egípcio, entre elas as forças armadas de França, Israel e Reino Unido. Supervisionar as hostilidades e servir como zona tampão entre Egito e Israel.
Grupo de Observação das	1958	128	Interestatal	Garantir e supervisionar, ao longo da fronteira libanesa, o tráfego de pessoal e

Nações Unidas no Líbano (UNOGIL)				proibir o fornecimento de armas e outros matérias ilegais adentrassem no país.
Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC)	1960-964	143	Intraestatal	Garantir a retirada das forças belgas do território Congolês, auxiliar o governo a manter a lei e a ordem. Posteriormente, foi atribuído à ONUC o mandato de manter a integridade territorial e independência política do país, assim como assegurar a retirada de qualquer fora estrangeira que não estivesse sob comando da ONU
Força de Segurança das Nações Unidas em Papua Nova Guiné (UNSF)	1962-1963	152	Intraestatal	Manter a paz e segurança no território sob comando da Autoridade Executiva Temporária das Nações Unidas, estabelecida por acordo entre a Indonésia e os países baixos. Supervisiona o cessar-fogo e retirada das tropas holandesas.
Missão de Observação das Nações Unidas no Iêmen (UNYOM)	1963-1964	179	Intraestatal	Supervisionar a zona desmilitarizada e a desmobilização tanto das forças da Arábia Saudita e República Árabe Unida.
Força de Manutenção da Paz das Nações Unidas no Chipre (UNIFICYP)	1964- Presente	186	Intraestatal	Evitar o combate entre as comunidades cipriotas gregas e turcas. A missão foi expandida para supervisionar o cessar-fogo, manter uma zona tampão e garantir a execução de atividades humanitárias.
Missão do Representante do Secretário-geral na República Dominicana (DOMREP)	1965-1966	203	Intraestatal	Observar o cessar-fogo e monitorar a situação de segurança a partir do acordo entre as duas autoridades <i>de facto</i> na República Dominicana
Missão de Observação das Nações Unidas Índia-Paquistão	1965-1966	211	Interestatal	Supervisionar o acordo de cessar-fogo entre as partes ao longo da fronteira entre Índia e Paquistão

(UNIPOM)				
Segunda Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF II)	1973-1979	340	Interestatal	Supervisionar o Cessar-Fogo entre as forças egípcias e israelenses e estabelecer uma zona tampão após o recuo das tropas.
Força de Observadores das Nações Unidas da Separação (UNDOF)	1974 – Presente	350	Interestatal	Supervisionar a implementação de acordo entre Israel e Síria em relação às Colinas de Golã. Monitorar o cessar-fogo entre as partes
Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	1978 – Presente	426	Interestatal	Originalmente, mandatada a supervisionar a retirada de tropas israelenses do território libanês, restabelecer a paz e segurança na região e auxiliar o governo libanês a restaurar sua autoridade na área.

Quadro 1 – **Fonte:** Elaboração própria, com base em: (Organização das Nações Unidas, CSNU resolutions)

Berdal (2019) enfatiza que as operações de paz ‘tradicionais’, que foram desdobradas durante o período supracitado, apresentam uma variedade de ações maior do que a literatura costuma reconhecer (BERDAL, 2019) Porém, mesmo experiências ‘dolorosas’, como no Congo e no Líbano, em análises finais, foram vistas em conformidade com os princípios. Conseqüentemente, não houve um reexame destes durante a Guerra Fria.

Para Boulden (2005), tanto as características dos conflitos, quanto a falta de questionamentos devido ao sucesso na implementação das operações, ofuscaram a necessidade de melhor entender os limites da imparcialidade¹⁵ nas missões de paz, definida, até então, como o interesse em não “influenciar o equilíbrio militar no presente conflito, e, portanto, o equilíbrio político que influencia sua resolução”, mantendo-se equidistante das partes em conflito (BOULDEN, 2005). A autora também salienta a importância do princípio do consentimento para aceitação do mecanismo das operações de paz dentro da ONU, qualquer afastamento dessa ideia significaria um movimento em direção a execução de medidas sob a égide do Capítulo VII (BOULDEN, 2005). Donald (2002), atenta para o mínimo valor militar das operações nesse

¹⁵Definido até então como o não interesse em “influenciar o equilíbrio militar no conflito atual e, assim, o equilíbrio político, afetando os esforços para resolver o conflito” (ONU, 1958).

período, pois as características dos beligerantes, que funcionavam através de uma cadeia de comando e tinham compromisso com as resoluções, estavam intimamente ligadas ao consentimento dado às missões. (DONALD, 2002, p.21)

No que se refere ao uso da força, o período demonstrou uma limitação bastante rígida à legítima defesa. Tal limitação não significou completa inação dos componentes onusianos. Os engajamentos militares significativos na ONU e UNFICYP representaram um período de frustração do envolvimento das operações em conflitos intraestatais, que determinaram posteriormente um hiato na aprovação de novas operações entre 1965 e 1973¹⁶. Por outro lado, essas experiências contribuíram para o desenvolvimento conceitual da noção de legítima defesa, que foi expandida para permitir aos militares defenderem a missão (FINDLAY, 2002, p.92). Ademais, a prática das operações no período cristalizou a distinção entre as operações de paz e as intervenções internacionais com o uso ostensivo da força presentes no aparato de segurança coletiva (BERDAL, 2008). Bigatão (2015) salienta que até meados dos anos 1990 a ONU não demonstrou querer classificar as operações como prática do sistema de segurança coletiva. (BIGATÃO, 2016, p.33).

2.2 A reformulação durante o desdobramento de operações na década de 1990

Assim como a Guerra Fria implicava em restrições na dinâmica interna do CSNU e conseqüentemente no número e rumos das operações de paz, a dissolução do mundo bipolar trouxe consigo tanto a multiplicação de operações aprovadas pelas Nações Unidas, como uma nova oportunidade para a Organização reconduzir o seu papel como promotora da paz e da segurança internacional.

O crescente número de operações lançadas entre 1987 e 1992 mostrou o impacto que o descongelamento do CSNU provocou no escopo das missões. O destacamento de missões em regiões antes consideradas como zona de influência dos dois blocos, evidenciou o fortalecimento do papel da ONU nas questões relativas à paz e segurança internacional que as superpotências já haviam sinalizado anteriormente¹⁷. A mobilização nas tratativas na Crise do

¹⁶ Hammarskjöld deixou claro que os princípios das operações de paz “impede o emprego [destas] em situações de natureza essencialmente interna” aludindo a proibição dos *peacekeepers* de tornarem-se parte do conflito. (ONU, 1958). Por outro lado, o CSNU tem, em vários casos, deixado de lado a sugestão do antigo SGNU na evolução da manutenção de paz. A flexão desta regra tem sido geralmente feita a partir da ligação de situações internas como ameaças à paz e segurança internacional. (FINDLAY, 2002)

¹⁷ O que ocorreu, por exemplo, no envio de uma missão de bons ofícios das Nações Unidas para o Afeganistão e Paquistão (conhecida pela sigla UNGOMAP) para acompanhar a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão; no destacamento de um grupo de observadores para atuar nos processos de paz em países da América Central, sob a sigla ONUCA; e no envio da missão de observadores da ONU

Golfo exemplificou o novo estágio e uma nova tentativa do CSNU para atuar em conformidade com a Carta de 1945¹⁸.

Aliadas ao otimismo do pós Guerra Fria, as operações bem sucedidas no período contribuíram para consolidar a ideia de que as práticas e objetivos anteriormente construídos poderiam assumir direções mais ambiciosas¹⁹. O reconhecimento da multidimensionalidade nas questões relativas à segurança internacional, já pautado pelos atores do CSNU, corroborou em transformações qualitativas nas missões. Ações de caráter multidimensional – como auxílio humanitário, supervisão e ajuda a processos eleitorais, e reestruturação de instituições das sociedades sob intervenção – foram somadas às ações de cunho militar dos modelos tradicionais, resultando também uma maior gama de atores na composição das missões. Além dos militares, policiais e agentes humanitários passaram a ser enviados ao teatro das operações de paz

O reconhecimento da multidimensionalidade da segurança não por acaso acompanha tanto uma abertura política provocada pelo rearranjo de forças no cenário mundial como também transformações no cenário bélico.

As mudanças políticas no cenário mundial levaram à desparalização do CSNU sobre o envolvimento das operações onusianas nos conflitos intraestatais, mas também evidenciaram ameaças muito mais complexas, diferentes dos atos de agressão marcantes das hostilidades entre Estados. Os conflitos passaram a emergir no interior de países que se desintegraram com a reordenação mundial ou passaram por graves crises políticas, sociais e econômicas. Saint Pierre (2010) destaca duas mudanças nos conflitos no período: primeiramente, frisa a predominância de características intraestatais dos conflitos contemporâneos. Posteriormente, destaca o deslocamento de grande parte dos conflitos para periferia do sistema internacional, como África, a Ásia, América Latina, Caribe e Leste Europeu, diferenciando-se das disputas das grandes potências no cenário europeu (SAINT PIERRE, 2010).

Para Saint Pierre (2010), os conflitos anteriores se pautavam nas tradicionais guerras entre Estados, com interlocutores reconhecidos que, mesmo durante a beligerância, mantinham

para El Salvador (ONUSAL).

¹⁸ Pela primeira vez o CSNU autorizou uma operação militar para fazer frente a um ato de agressão com o consentimento de seus cinco membros permanentes.

¹⁹ As operações são: Grupo de Observadores Militares Irã-Iraque da ONU (UNIIMOG), ativa entre 1988 a 1991; a Missão de bons Ofícios da ONU no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP), estabelecida entre 1988 e 1990; a Missão de Verificação da ONU em Angola (UNAVEM), ocorrida entre 1988 a 1991; Grupo de Observadores das Nações Unidas (ONUC) estabelecida entre os anos de 1989 e 1992, bem como o maior caso de sucesso das operações; Grupo de Assistência à Transição da ONU na Namíbia (UNTAG), entre os anos de 1989 e março de 1990.

um grau de política e diplomacia vivos. Nesse contexto, os conflitos contemporâneos não constituem uma guerra formal (no sentido clausewitziano), não existem campos de batalhas ou mesmo a identificação de interlocutores, sendo difícil uma distinção entre os combatentes e civis, tampouco há convenções e normas durante o conflito armado (SAINT PIERRE 2010). Mary Kaldor (2001) define os conflitos característicos dos anos 1990 como ‘novas guerras’, pois os fenômenos bélicos diferenciavam-se, em sua essência, dos conflitos anteriores, por outro lado, mantinham a natureza política através da reivindicação de poder e violência organizada empreendidas por grupos não-estatais (KALDOR, 2001, p.6).

Como Bigatão (2010) afirma, considerar a ocorrência de conflitos intraestatais um fenômeno inédito é um equívoco. Todavia, o fato de tais conflitos terem impacto global ao adquirir características transfronteiriças mobilizaram a atenção da comunidade internacional. (BIGATAO, 2010, p.57). A disseminação da violência para além de suas fronteiras originais, o fluxo de refugiados, favorecimento do comércio ilegal e a características transnacionais de uma parcela dos grupos armados trouxeram dificuldades ao modelo de mediação de conflitos praticado pelas Nações Unidas. O retorno de tensões étnicas, políticas, religiosas e nacionalistas somadas ao ambiente calamitoso, fizeram com que parte dos conflitos antes mediados pela Organização apresentassem novas disputas.

A proliferação de grupos armados não-estatais²⁰ tornou-se o aspecto central desses ‘novos’ conflitos, uma vez que estes grupos passaram a disputar o controle da violência em determinados territórios. Nesse sentido, a relação entre tais grupos e as normas internacionais, como a lei humanitária internacional (IHL), que pautavam o uso da força nas operações de paz, ganhou destaque, resultando na revisão do mecanismo nesse novo cenário. Embora a coexistência das operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas com esses atores não seja novidade e essa relação tenha salientado a importância da expansão da norma de autodefesa vista anteriormente nas operações de paz no Congo e no Líbano, as particularidades que estes grupos adquiriram na conjuntura contemporânea foram acompanhadas pela dificuldade da Organização em adequar as operações de paz a esses atores que careciam de reconhecimento perante a comunidade internacional.

A desestatização do monopólio da violência contribuiu para o surgimento de grupos que não circunscreviam mais sua atividade bélica apenas ao domínio político e cada vez mais

²⁰ A ONU considera grupo armados não -estatais aqueles que “tem potencial para empregar armas no uso da força para atingir objetivos políticos, ideológicos ou econômicos; [mas] não estão dentro das estruturas militares formais dos Estados, alianças de Estados ou organização intergovernamentais [...] e não estão sob controle do(s) Estado(s) em que operam. (OCHA, 2006, p.1)

apresentavam múltiplos interesses, principalmente econômicos. Dessa forma, desinteressados pelo fim dos conflitos, - senhores de guerra, mercenários, bandos armados, guerrilheiros, gangues – privavam-se de um confronto direto, adotando estratégias de esgotamento e fazendo o uso indiscriminado da violência. Estes grupos, pouco familiarizados com as normas internacionais, ou conscientemente ignorando-as, objetivavam a manutenção dos conflitos, que, devido a atuação destes, quase sempre acompanhavam episódios de violação de direitos humanos em larga escala (MUNKLER, 2005).

Voltando às características dos conflitos contemporâneos, Munkler (2005) destaca não somente a degradação da centralidade do Estado nos conflitos e o aprofundamento das assimetrias entre as forças beligerantes, mas também, que tais conflitos apresentavam dinâmicas que emergiam, em sua maior parte, da fragmentação dos Estados, através do envolvimento de atores não estatais que se financiam, prioritariamente, por qualquer tipo de atividade ilegal, como o tráfico de minerais, armas, drogas e pessoas (MUNKLER, 2005). A ausência de instituições políticas sólidas e o conseqüente declínio na governabilidade dentro dos Estados, impossibilitando o cumprimento das responsabilidades administrativas e principalmente a perda do monopólio da violência estatal, produziram o colapso dessas unidades políticas. Grupos armados, o terrorismo e o tráfico passaram a explorar a incapacidade desses Estados em controlar suas fronteiras e o crime organizado transformando-os em ‘*safe havens*’, nos quais podiam consolidar e expandir suas atividades. À medida que a atuação desses novos atores persistia, a instabilidade interna deixava de estar contida às fronteiras e tornavam-se ameaças aos Estados vizinhos e à estabilidade regional e internacional.

Kaldor (2012), ao analisar as particularidades dos conflitos contemporâneos, acrescenta tanto a disseminação de práticas de desestabilização e difusão do terror para o controle político dos territórios, como também destaca seu ciclo econômico que sustenta o prolongamento do conflito. O objetivo daqueles que combatem quase sempre é espalhar o medo por meio dos assaltos, das pilhagens, dos assassinatos em massa, dos estupros e de outras técnicas políticas, psicológicas e econômicas de intimidação, e com isso obter o controle da população (KALDOR, 2012)

Nesse sentido, Saint Pierre (2010) salienta que o ambiente de prolongadas guerras civis de desgaste social e esgotamento econômico, corriqueiramente são acompanhadas por violações aos direitos humanos e crises humanitárias. Além disso, tais conflitos caracterizam-se pelo direcionamento da violência – esta não estritamente entre combatentes, mas a todo espectro social, como a população civil, com a ocorrência de ações de limpeza étnica e genocídios como táticas de guerra.

Desenhada como um mecanismo de gerenciamento de conflitos objetivando trazer as partes envolvidas à mesa de negociação, mas também garantir a conformidades destas perante as normas de combate internacional visando a proteção dos direitos humanos, as operações de paz foram escolhidas como principal resposta das Nações Unidas para restaurar a paz e segurança frente a este cenário, apesar da nítida incongruência entre a sua inerente limitação ao uso da força e as formas de violência endêmica que surgiam no interior dos Estados

As ‘novas guerras’ marcaram o cenário pós-Guerra Fria e desafiaram as normas internacionais que pautavam as ações dos países nos conflitos armados internacionais, confundiram princípios como: guerra e paz; conflitos interestatais e conflitos intraestatais; atores estatais e não-estatais; interno e externo; combatentes e civis; assim como questões relativas a crime de guerra ou à lei e a ordem. Tais transformações também exigiram nova postura das missões de paz, que passaram a apresentar modificações em sua atuação em campo. Ao conjunto de tarefas relacionadas à prevenção de conflitos (diplomacia preventiva, promoção da paz e manutenção da paz) foram adicionadas tarefas que se preocupavam com a resolução dos conflitos como forma de tornar a ação da Organização mais efetiva.

Quadro 2 – Operações de Paz da ONU (1988-1992)

Operações de paz das Organização das Nações Unidas (1990-1992)				
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Tipo de Conflito	Objetivos
Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão (UNGOMAP)	1988-1990	622	Intraestatal	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes e a retirada de tropas soviéticas do Afeganistão e o retorno voluntário de refugiado. Prestar bons ofícios e auxiliar na garantia da implementação dos Acordos de Genebra sobre a situação no Afeganistão e monitorar quaisquer possíveis violações dos acordos
Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas Irã-Iraque (UNIIMOG)	1988-1991	619	Interestatal	Supervisionar o cessar-fogo e a retirada de todas as forças para as fronteiras internacionalmente reconhecidas, durante o cumprimento integral do acordo.
Missão de Verificação das	1989-1991	626	Intraestatal	Supervisionar a interrupção de hostilidades e a retirada de tropas cubana de Angola.

Nações Unidas em Angola I (UNAVEM I)				
Grupo de Assistência de Transição das Nações Unidas na Namíbia (UNTAG)	1989-1990	632	Intraestatal	Contribuir para o processo de transição da Namíbia à independência e supervisionar a retirada de tropas sul-africanas. Auxiliar o Representante Especial do Secretário-Geral a garantir a realização de eleições livres e justas, sob a supervisão e o controle da ONU.
Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central (ONUCA)	1989-1992	644	intraestatal	Verificar o cumprimento, pelos governos dos países da América Central, dos compromissos de não auxiliar movimentos de insurreição ou forças irregulares e nem permitir que os territórios nacionais fossem utilizados como bases para atacar outros Estados. A ONUCA também auxiliou na desmobilização voluntária da resistência na Nicarágua
Missão de Observação das Nações Unidas para o Iraque e o Kuwait (UNIKOM)	1991-2003	689	Interestatal	Após a retirada forçada das forças iraquianas do Kuwait, a operação de paz visava monitorar a zona desmilitarizada, conter violações nas fronteiras e reportar eventuais ações hostis de uma das partes
Missão das Nações Unidas para Referendo do Saara Ocidental (MINURSO)	1991- Presente	690	Intraestatal	Supervisionar o acordo de cessar-fogo entre o governo marroquino e a Frente Polisário e monitorar o movimento de suas tropas; organizar um referendo que permitiria a população do Saara Ocidental a decidir o status de seu futuro território.
Segunda Missão de Verificação das Nações Unidas para Angola (UNAVEM II)	1991-1995	696	Intraestatal	Supervisionar os Acordos de Paz entre o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola; monitoramento do cessar-fogo; observação das eleições;
Missão de Observadores das Nações Unidas em El Salvador (ONUSAL)	1991-1995	693	Intraestatal	Verificar o cumprimento do Acordo de San Jose sobre Direitos Humanos entre o governo de El Salvador e a FMLN, incluindo o cessar-fogo; a reforma das Forças Armadas; a criação da nova força policial; a reforma dos sistemas judicial e eleitoral; verificação dos direitos humanos.

Missão Avançada das Nações Unidas no Camboja (UNAMIC)	1991-1992	717	Intraestatal	Monitorar o cessar-fogo; iniciar o programa de treinamento em remoção de minas
Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR)	1992-1995	743	Intraestatal	Supervisionar e garantir áreas desmilitarizadas no território croata. Auxiliar a prestação de assistência humanitária e monitorar as zonas de exclusão militar e áreas seguras na Bósnia-Herzegovina. Monitorar as fronteiras da Macedônia
Autoridade Provisória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC)	1992-1993	745	Intraestatal	Assegurar a implementação dos Acordos de Paris; monitorar a situação de direitos humanos; organizar eleições, acordos militares, administração civil; manter a lei e a ordem; repatriar os refugiados; recuperar a infraestrutura do país
Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I)	1992-1993	751	Intraestatal	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo em Mogadíscio e prover segurança à distribuição de auxílio humanitário.
Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)	1992-1993	797	Intraestatal	Supervisionar a observância do acordo de cessar-fogo, a desmobilização de grupos armados e a retirada de tropas estrangeiras. Prover auxílio técnico ao processo eleitoral. Coordenar e monitorar as operações humanitárias. Monitorar a retirada de forças estrangeiras; fornecer assistência técnica e monitorar o processo eleitoral

Quadro 2 – **Fonte:** Elaboração Própria, com base em: (Organização das Nações Unidas, CSNU resolutions)

O período permitiu também o reexame do papel da ONU como promotora da paz e segurança internacional. A Organização já demonstrava, através de ações e discursos, a percepção de que o conceito de segurança que predominou na construção das operações de paz havia perdido sua coerência com o cenário bélico que se apresentava contemporaneamente. Tanto a posse de Boutros Boutros-Ghali como Secretário-Geral da Organização (1992-1996) quanto a criação de uma burocracia específica para as operações de paz, *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), coincidiram com inédita concertação, no âmbito do CSNU,

consumado no primeiro encontro de chefes de Estado e de Governo dos membros permanentes e rotativos do órgão, que demonstrava vontade de estabelecer novas normas sobre os rumos das operações de paz. Em declaração, o Órgão encomendou a elaboração de um relatório que apontasse recomendações para adequar as operações de paz ao novo cenário bélico e considerasse os problemas persistentes de injustiça social, porém que considerasse também as restrições institucionais

O relatório intitulado “*An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*” pode ser considerado como esforço primordial para tipificar a atuação da Organização nos conflitos internacionais, assim como adequar as operações aos novos desafios em campo.

Podemos identificar três eixos nas propostas para as operações de paz. Primeiramente, o relatório buscou implantar novas diretrizes sob a percepção de segurança que conduziria as ações nas missões. Procurou também estabelecer um novo marco legal que tipificasse a ação de seus componentes. Por fim, estabeleceu métodos e práticas que procuravam adicionar maior proatividade da organização na resolução dos conflitos, de forma a contornar a percepção de que as operações ‘tradicionais’ apenas paralisavam a beligerância do conflito e produziam processos de paz artificiais que não tratavam suas causas.

O documento pode ser considerado como um importante marco desafiador da concepção de segurança nacional como principal diretriz da ação estatal em um sistema internacional anárquico. O relatório reconhece a necessidade de fortalecer os objetivos institucionais estabelecidos na Carta em detrimento da inviolável soberania dos Estados. Boutros-Ghali ressaltou o importante papel dos Estados nas diretrizes onusianas, porém, salientou que a ideia de uma soberania exclusiva e absoluta dos Estados passara a ser ultrapassada, como também nunca teve coesão com a realidade. O secretário-geral conclamou o reconhecimento das relações entre as questões de governança interna aos Estados e a estabilidade de um mundo cada vez mais interdependente, estabelecendo intrínseca relação entre os Direitos Humanos e a noção de paz e segurança internacional (ONU, 1992)²¹.

²¹O principal fundamento deste trabalho é e deve continuar sendo o Estado. O respeito pela sua fundamental soberania e integridade são cruciais para qualquer progresso internacional comum. O tempo de uma soberania absoluta e exclusiva, porém, passou; a teoria nunca foi correspondida pela realidade. É tarefa dos líderes dos Estados hoje entender isso e encontrar um equilíbrio entre as necessidades de uma boa governança interna e as exigências de um mundo cada vez mais independente (ONU, 1992).

Essa mudança de paradigma deve-se ao reordenamento de duas concepções inerentes à criação das Nações Unidas: a adequação do conceito de soberania ao novo contexto mundial, resultante do tratamento horizontal entre os Direitos dos Estados e os direitos individuais; como também a divisão das responsabilidades relativas à segurança internacional entre atores que antes não figuravam como possíveis parceiros das ações da Organização em campo.

Reformular as práticas das operações de paz para uma era “pós-Westphalia” significou o estabelecimento de uma relação horizontal entre os direitos dos Estados, traduzido principalmente no princípio da não-intervenção, e os direitos individuais, elevados a partir do comprometimento aos Direitos Humanos. (BELLAMY et al, 2010)

A identificação de fases ou gerações das operações de paz na bibliografia busca oferecer um marco analítico e se referem algumas vezes às mudanças nos mandatos e introdução de tarefas, outras vezes analisam mudanças de paradigmas no papel da ONU ou as práticas de lidar com os conflitos. A diversidade de mandatos, diferentes composições de atores e práticas das operações, faz com que seguir uma única classificação seja contraproducente aos objetivos de identificar as mudanças que permitiram a reinterpretação da tríade de princípios, que não apresentam um momento de mudança, mas que resulta de um conjunto de fatores ao longo do tempo. Por exemplo, se fomos considerar as características predominantes das operações de paz ‘tradicionais’ enfrentaríamos dificuldades em estabelecer relações devido ao engajamento das forças militares na ONU. Porém, podemos considerá-la uma excepcionalidade, pois pouco avanço produziu nas práticas das operações. Por outro lado, a identificação de uma concepção ‘pós-westphalia’ reproduziu tensões progressivamente favoráveis à reinterpretação dos princípios. Como Bellamy, Williams e Griffin (2004) apontam, tal mudança provocou o surgimento das chamadas operações *multidimensionais* que diversificaram tanto os objetivos como os atores que formam as operações de paz (BELLAMY, WILLIAMS, GRIFFIN 2004).

O reconhecimento, pela ‘Agenda para a Paz’ de que a construção da paz e da estabilidade internacional passavam pelos esforços no combate a uma nova dimensão de inseguranças que, diferente das ameaças militares tradicionais, mitigavam a coesão dos Estados, definindo novos objetivos. A busca pela ‘segurança humana’ adicionou desafios complexos como o desenvolvimento social e humano no tratamento dos conflitos pela ONU. Dessa forma, na visão do documento, a responsabilidade da segurança internacional deveria acontecer através da concertação de esforços entre os Estados, Organizações regionais e não governamentais e todas as instâncias do Sistema das Nações Unidas. O CSNU ainda deveria ser considerado o principal ator desses esforços, porém o convencional sistema de ‘segurança coletiva’ contido na Carta deveria dar lugar a um conjunto de ações coletivas para promover

uma abordagem integrada aos desafios da ‘segurança humana’ (ONU, 1992, p.13-16)²²

O relatório também procurou tipificar os esforços coletivos procurando estabelecer maior previsibilidade para as novas operações, abandonando o costume de destacar operações respaldadas nas ‘lições aprendidas” das experiências anteriores. Importante ressaltar que a ação da Organização implica na sobreposição das categorias, sendo as funções desempenhadas em diferentes etapas cronológicas ou simultaneamente (BIGATAO, 2015). Saint Pierre (2008) destaca que devido a diversidade de contextos político, econômico e social dos conflitos em que são destacadas, a ausência de um modelo único oferece a flexibilidade e coerência necessária as operações. (SAINT PIERRE, 2008)

Quadro 3 – Tipologias para as Operações de Paz

Tipologias para Operações de Paz contida nos Relatórios “Uma Agenda para a Paz” e “Suplemento para Uma Agenda para a Paz	
Diplomacia Preventiva	Ações tomadas para evitar a emergência de conflitos, prevenir a escalada do conflito junto às partes, limitar o seu transbordamento caso ocorra o conflito
Promoção da Paz	Ações para promover acordos entre as partes beligerantes através de meios pacíficos previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas.
Manutenção da Paz	Desdobramento de militares, policiais e civis sob o comando da ONU, com o consentimento das partes

²² Apesar da Agenda estimular a cooperação entre a ONU e os organismos ou arranjos regionais, verifica-se que no período 1992-1994 a participação desses atores nas operações de paz foi bastante tímida, limitando-se ao envio de observadores e esforços diplomáticos, a exemplo da missão de observação da Comunidade Europeia (CE) na África do Sul (1992-1994), dos esforços diplomáticos da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Geórgia (1992) e da missão de observação da OUA no Burundi (1994-1996). (BELLAMY et al., 2004). A partir da segunda metade da década de 1990, sobretudo após os fracassos nas missões em Ruanda, na Somália e na ex-Iugoslávia, é possível identificar um aumento no envolvimento dos atores regionais nas operações da ONU. Consideramos que os fatores mais relevantes para impulsionar esse processo foram: I. A necessidade de recursos humanos, materiais e financeiros que se adequassem à diversificação das tarefas previstas nos mandatos, principalmente para executar ações que exigiam capacidade de *enforcement*, como no caso das missões sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU; II. A dificuldade da instituição para gerenciar todas as atividades nas mais diversas áreas do mundo; e III. O desinteresse das grandes potências para atuar nas missões em áreas com pouca relevância estratégica (SAINT PIERRE, BIGATÃO, 2013)

Consolidação da Paz	Iniciativas para construir estruturas que permitam o fortalecimento e solidificação da paz e evitar a recorrência do conflito
Imposição da Paz	Operações aprovadas pelo CSNU, sob égide do Capítulo VII, com a possibilidade do uso de meios coercitivos para a manutenção ou restauração da paz e segurança internacional.

Quadro 3 – **Fonte:** Elaboração Própria com base em: (Organização das Nações Unidas 1992, 1995)

A inovação mais importante em relação às categorias deve-se à introdução do mecanismo de *peace-building* (construção da paz). Rocha (2010) salienta que a tendência à prevalência de preocupações com a ‘segurança humana’, vista a partir da elaboração do documento, promoveu o reexame de dimensões conceituais, práticas e éticas no tratamento das questões de segurança. A experiência dos civis nos conflitos armados evidenciou a necessidade de se interromper o círculo vicioso violento resultante da baixa institucionalidade, desenvolvimento humano e social (ROCHA, 2010, p.191). Podemos considerar que criação do mecanismo altera a concepção de paz presente nas operações de paz. A ação da ONU passou a ser pautada não somente na busca da ausência da violência direta nos conflitos, mas procurou tratar suas causas sociais mais profundas ao combater todas as formas de violência indireta também, aproximando-se do que Galtung (1976) denomina ‘paz positiva’²³. A Organização passou a intervir no ambiente político–social dos conflitos, elevando seu papel na promoção da paz.

Dessa forma, as atividades de construção da paz visavam a reconstrução das instituições, economia e infraestrutura dos Estados onde se desdobravam as operações. Concentradas ao redor de tendências liberais que pautavam o otimismo da Organização no início da década, o documento propõe o fortalecimento tanto dos princípios democráticos, como também conformidade as leis humanitárias e de Direitos Humanos. Bigatão (2015) aponta que a relação entre paz e democracia serviu de justificativa para o envolvimento da ONU em projetos que objetivavam supervisionar reformas constitucionais, jurídicas e eleitorais em países recém-saídos de conflitos (BIGATÃO, 2015)

²³ Em seu texto publicado em 1976, “Três abordagens para a paz: *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding*”, Galtung fundamenta a distinção entre a paz negativa (a ausência de violência física) e a paz positiva (ausência de violência indireta). Ou seja, a paz positiva é alcançada através da ausência de uma violência observada no tecido social, relativa às formas de exploração, repressão e injustiças profundas e não apenas a ausência de um conflito. Para Galtung, o *peacekeeping* seria o instrumento para se alcançar a paz negativa; enquanto o *peacemaking* e o *peacebuilding* orientar-se-iam à promoção da paz positiva, tratando as causas profundas dos conflitos (GALTUNG, 1976).

Do outro lado, as questões relativas à promoção de direitos humanos e assistência humanitária dentro dos Estados fizeram com que Boutros-Ghali advogasse, no documento, pela utilização de medidas referentes ao capítulo VII em situações em que as operações encontravam obstáculos ao cumprimento de seus objetivos, principalmente relacionados à provisão de auxílio humanitário e proteção dos civis. Em 1995, o ‘Suplemento de uma Agenda para Paz’ adicionou ao conjunto de categorias o mecanismo de ‘imposição da paz’, que autorizava o uso da força militar além do propósito da autodefesa em conflitos em que a violência intraestatal confrontava o ‘imperativo humanitário’, enquanto também a ONU enfrentasse dificuldades em estabelecer o consentimento e cooperação das partes beligerantes (ONU, 1995).

O período de 1993-1995 apresentou um ímpeto maior na aprovação de novos mandatos. Por um lado, houve ainda uma parcela de operações tímidas em seu caráter multidimensional, nas quais predominaram as funções de monitoramento das hostilidades e movimentação de tropas. Por outro, houve operações que reuniram esforços na administração dos territórios, manutenção da paz e construção da paz. Importante ressaltar que a organização passou a destacar operações para locais em que o engajamento prévio das partes, assim como o processo de paz eram frágeis. Com o passar do tempo, algumas dessas operações sofreram modificações em seus mandatos abrangendo maiores objetivos em sua adaptação ao terreno.

Ganha destaque as missões no Haiti, na Somália, na ex-Iugoslávia e em Ruanda que, apesar de possuírem inicialmente mandatos multidimensionais, evoluíram, devido aos resultados negativos, e passaram a ser respaldados pelo capítulo VII da Carta, prevendo a imposição de garantias para instalação de ajuda humanitária, defesa dos contingentes e ataques contra as ‘áreas protegidas’ sob responsabilidade da ONU pela força para superar a oposição ao processo de paz.

Enquanto o cenário político e a postura induzida pela nova estrutura administrativa significaram uma expansão no número de operações, os massacres sob olhares onusianos nos emblemáticos casos de Rwanda, Srebrenica (Bósnia), e a incapacidade de lidar com a situação na Somália evidenciaram a sutil linha que a necessidade de interromper a resistência ao processo de paz e defesa das populações ameaçadas impunham à expansão aos recursos aos meios coercitivos. Além disso, os constrangimentos observados em relação às demandas por melhores meios para o cumprimento das missões e o frágil provimento de tropas capacitadas, recursos financeiros e materiais para um engajamento coletivo mais robusto resultaram na revisão das expectativas sobre as operações de paz.

Quadro 4 – Operações de Paz da ONU (1993-1995)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1933-1995)				
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Tipo de Conflito	Objetivos
Segunda Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II)	1993-1995	814	Intraestatal	Sob a égide do Capítulo VII, estabelecer um ambiente seguro para o fornecimento de ajuda humanitária, prevenir a recorrências das hostilidades entre os beligerantes, auxiliar nos trabalhos de restauração da paz, estabilidade, lei e ordem, por meio do desarmamento e da reconciliação.
Missão de Observadores das Nações Unidas em Uganda-Ruanda (UNOMUR)	1993-1994	846	Interestatal	Monitorar o trânsito de armamentos e auxílio militar às através da fronteira entre Ruanda e Uganda.
Missão de Observadores das Nações Unidas na Geórgia (UNOMIG)	1993-2009	858	Intraestatal	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes.
Missão de Observadores das Nações Unidas na Libéria (UNOMIL)	1993-1997	866	Intraestatal	Prestar os bons-ofícios e auxiliar na implementação dos acordos de paz. Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; verificar o processo eleitoral; contribuir para a distribuição de auxílio humanitário
Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)	1993-1996	867	Intraestatal	Modernizar as forças armadas e policiais haitianas; garantir um ambiente estável e seguro para a condução de eleições livres e legítimas.
Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR)	1993-1996	872	Intraestatal	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; contribuir para a coordenação de distribuição de auxílio humanitário. O genocídio ocorrido no país ocasionou o reforço do mandato posteriormente.

Grupo de Observação das Nações Unidas para a Faixa de Aozou (UNASOG)	1994-1994	915	Interestatal	Supervisionar o cumprimento do acordo entre Líbia e Chad, e a retirada das tropas e administração líbias da Faixa de Aozou.
Missão de Observadores das Nações Unidas no Tadjiquistão (UNMOT)	1994-2000	968	Intraestatal	Supervisionar o cumprimento do acordo de cessar fogo entre as partes beligerantes; contribuir para o processo político.
Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III)	1995-1997	976	Intraestatal	Auxiliar o governo de Angola e a União Nacional para a Independência Total de Angola a restaurar a paz e alcançar a reconciliação nacional, conforme os Acordos de Paz para Angola, o Protocolo Lusaka e as resoluções do CSNU da ONU. Contribuir para o processo político; monitorar a atuação da polícia angolana; coordenar atividades humanitárias; verificar o processo eleitoral
Operação das Nações Unidas para a Restauração da Confiança na Croácia (UNCRO)	1995-1996	981	Intraestatal	Monitorar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes beligerantes; monitorar o trânsito de pessoal e equipamentos militares pelas fronteiras; facilitar a distribuição de auxílio humanitário; monitorar a desmilitarização da Península de Prevlaka.
Força de Desdobramento Preventivo das Nações Unidas (UNPREDEP)	1995-1999	983	Intraestatal	Substituir as forças da UNPROFOR que estavam na Macedônia; observar as movimentações nas regiões fronteiriças.
Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina (UNMIBH)	1995-2002	1035	Intraestatal	Estabelecer uma Força Tarefa Policial das Nações Unidas para supervisionar atividades e instituições de policiamento do governo bósnio. Auxiliar na implementação de alguns pontos do Acordo de Dayton; prestação de assistência humanitária; coordenação de eleições; reabilitação da infra-estrutura; reconstrução econômica.

Quadro 4 – Fonte: Elaboração própria, com base em: (Organização das Nações Unidas, CSNU resolutions)

O recrudescimento tanto no número de operações quanto em seu orçamento e recursos humanos visto na segunda metade da década 1990 foi acompanhado pela elaboração do documento, ‘Suplemento de uma Agenda para Paz’, que marca um movimento de readequação das ousadas propostas feitas pela ‘Uma Agenda para a Paz’ (1992). Em sua redação, Boutros-Ghali reconheceu os constrangimentos que as operações enfrentavam devido à crise de credibilidade na implementação dos conceitos de seu relatório predecessor, preconizados na ‘Uma Agenda para a Paz’. Na análise dos fracassos supracitados, o documento reconheceu que os objetivos humanitários respaldados pelo capítulo VII contribuíram para, por vezes, as operações agirem de forma parcial e/ou usarem medidas coercitivas para além da autodefesa, por outra, agir sem o consentimento de todas as partes do conflito, reafirmando que o sucesso das operações estava intimamente relacionado à reafirmação da tríade de princípios (ONU, 1995).

Dessa forma, a flexibilização dos princípios que acompanhou o progresso conceitual, baseado no ímpeto humanitário e revisão dos princípios estatais de soberania e não intervenção, sofreu um revés visto até a virada do século. Hultman (2014) salienta que as operações, mesmo depois da publicação da ‘Uma Agenda para a Paz’, ainda careciam de consenso a respeito da obrigação coletiva dos *peacekeepers* em agir decisivamente para a proteção de civis em áreas de conflito (HULTMAN, 2014). O ‘suplemento’ reviveu a distinção entre as operações de paz e o mecanismo de *peace-enforcement*, salientando que as operações de paz se baseiam em premissas políticas e militares incompatíveis à imposição de soluções pela força. O documento afirma que os dois mecanismos devem ser vistos como práticas alternativas e não constituinte de um mesmo *continuum* que facilita a transição de um para outro mecanismo (ONU, 1995). O relatório ressaltou a incapacidade do CSNU e do SGNU em mobilizar recursos para operacionalizar operações de *enforcement* em grande escala e clamou pela concentração nos esforços de manutenção e construção da paz. A aprovação de mandatos sob o capítulo VII foi condicionada a cooperação com organizações regionais ou coalizão de Estados. O objetivo da medida visava manter a imparcialidade da ONU nos conflitos.

(...) ainda que o uso da força seja autorizado sob o Capítulo VII da Carta, a ONU permanece neutra e imparcial entre os beligerantes, sem o mandato para reprimir o agressor (se este pode ser identificado) ou impor a suspensão das hostilidades. (ONU, 1995).

Griffin (1999) pontuou que a paralisia operacional observada na segunda metade da década teve como consequência o declínio da primazia do papel do CSNU na manutenção da paz e segurança internacional, que recorreu aos atores regionais para a gestão dos conflitos

(GRIFFIN, 1999, p.5). Em seguida apontasse as operações autorizadas pelo CSNU, sob a égide do Capítulo VII durante a década de 1990, observasse que apenas quatro delas foram coordenadas sob comando onusiano.

Quadro 5 – Operações sob respaldo do Capítulo VII autorizadas pelo CSNU na Década de 1990

Operações sob respaldo do Capítulo VII autorizadas pelo CSNU na década de 1990			
País	Ano/ Resolução	Nome da Operação	Comando
Bósnia	1992 – 1996/ 787 (1992)	Sharp Guard	União da Europa Ocidental/ OTAN
	1992 – 1995/ 816 (1993) e 863 (1993)	UNPROFOR	ONU- multinacional
	1993 – 1996 / 787 (1992)	Danube Mission	União da Europa Ocidental
	1995 – 1996/ 1031 (1995)	IFOR	OTAN
	1996 – 1998/ 1088 (1996)	SFOR	OTAN
Somália	1992-1993 / 794 (1992)	UNITAF	Estados Unidos
	1993-1995/ 814 (1993)	UNOSOM II	ONU - Multinacional
Ruanda	1994/ 929 (1994)	Operação turquesa	França
Haiti	1994/ 940 (1994)	Força Multinacional	Estados Unidos
República Centro Africana	1997-1998/ 1125(1997), 1155 (1998), 1159 (1998)	MISAB	Gabão
Kosovo	1999/ 1244 (1999)	KFOR	OTAN
Timor Leste	1999/ 1264 (1999)	INTERFET	Austrália
	1999/ 1272 (1999)	UNTAET	ONU-multinacional
Serra Leoa	1999/ 1270 (1999)	UNAMSIL	ONU- Multinacional

Quadro 5 – Fonte: Adaptado de (BIGATÃO, 2015, p. 40).

O novo movimento de reforma ganhou força com a nomeação de Kofi Annan como Secretário-Geral da ONU, antes diretor do DPKO. Um dos seus primeiros atos foi a publicação do documento *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, que reforçou a crítica à falta de recursos e vontade política nos desdobramentos das missões. Annan reafirmou a

necessidade de um comprometimento e consenso maior dos países membros nessas áreas para capacitar a organização na implementação rápida e efetiva das decisões do CSNU, enfatizando o rápido desdobramento dos contingentes em campo para a prevenção da intensificação dos conflitos (ANNAN, 1997).

O SGNU também salientou a importância de uma abordagem integrada em campo no âmbito das operações de paz, argumentando que as diferentes perspectivas e ações entre as entidades da ONU podem ser exploradas pelos beligerantes, tornando difícil o estabelecimento de uma imagem crível da organização. Annan reconheceu a necessidade de uma abordagem abrangente na qual os recursos políticos, militares e humanitários conseguissem ser empregados de maneira coerente em situações de crises, conjuntamente com engajamento das organizações regionais e outros atores externos ao sistema ONU. O secretário-geral estabeleceu alguns avanços no sentido de reforçar os vínculos de cooperação e transmissão de informação entre o DPKO e as demais entidades onusianas. A figura do Representante Especial do secretário-geral no principal cargo das missões evidenciou a coordenação unificada dos componentes militar, políticos e humanitários. (ANNAN, 1997).

Uma revisão mais profunda ocorreu com os relatórios sobre os acontecimentos em Ruanda e Srebrenica, denominados *The Report of the Independent Inquiry into the Actions of The United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda* e *The Fall of Srebrenica*, respectivamente. Podemos considerar que os dois relatórios procuraram delimitar uma linha entre a passividade trazida dos princípios 'tradicionais' e vista durante as operações e uma nova postura proativa da Organização.

O relatório sobre Srebrenica apontou como lição principal que as operações de manutenção da paz não devem substituir o diálogo político em torno de um conflito, nem serem desdobradas em ambientes nos quais inexistem um acordo de paz ou um cessar-fogo. Annan reconheceu erros no julgamento sobre os princípios da imparcialidade e uso da força utilizados pelos *peacekeepers* no conflito, porém reforçou que estes devem possuir suporte político e militar, reconhecendo o abismo entre os mandatos e os meios, para melhorar a capacidade da organização nas várias formas de conflito. Ponderando sobre o uso da força, Annan defendeu que todos os meios necessários devem ser utilizados para cumprir a promessa de proteger os civis em zonas de conflito feita a partir do envolvimento da Organização (ONU, 1999a).

O relatório sobre Ruanda, por sua vez, reforçou a falta de recursos e comprometimento político por parte dos Estados membros, apontando a inação da Organização perante a volatilidade do conflito. Reforçou também a relação entre a presença da ONU e a proteção de civis, apontando que o sistema ONU falhou como um todo, principalmente quando houve a

decisão unilateral de retirada de tropas. Por fim, o documento enfatiza a necessidade dos mandatos e as regras de engajamento das missões coincidirem com as demandas em campo e que a ‘tradicional neutralidade’ não pode ser aplicada em face de um genocídio, nem pode haver imparcialidade frente a uma campanha de extermínio de determinado grupo (ONU, 1999b).

Este movimento de reavaliação foi acompanhado por uma série de pronunciamentos, nos quais o secretário-geral procurou pontuar melhor o significado da imparcialidade e o uso da força nas operações. Annan procurou separar as noções de imparcialidade e neutralidade, esta última caracterizada pela passividade, afirmando que “[...] em face de genocídio não poderia haver [...] neutralidade – há perpetradores e vítimas.” E, a “[i]mparcialidade não significa – e não pode significar- neutralidade em face do mal. [a imparcialidade das missões] Significa adesão estrita e incondicional aos princípios da Carta, nada mais nada menos”. Annan também enfatizou que a “[...] imparcialidade deve se ater a execução dos mandatos expedidos pelo CSNU – não se basear na neutralidade entre os beligerantes”, sendo necessário ‘reconsiderar algumas suposições sobre neutralidade, boa-fé das partes e o não uso da força que pautaram as operações durante a Guerra-Fria’ (SGNU, 1998).

Quadro 6 – Operações de Paz da ONU 1996-1999

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (1996-1999)				
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Tipo de Conflito	Objetivos
Administração Transitória das Nações Unidas para a Eslovânia Oriental, Bósnia e Herzegovina Ocidental (UNTAES)	1996-1998	1037	Intraestatal	Monitorar a desmilitarização do conflito; monitorar o retorno dos refugiados; manter a paz e segurança; estabelecer uma força policial temporária; auxiliar a administração civil e serviços públicos; organizar eleições; reintegrar pacificamente a Eslovânia Oriental, Bósnia e Herzegovina Ocidental à Croácia.
Missão de Observadores das Nações Unidas em Prevlaka (UNMOP)	1996-2002	1038	Interestatal	supervisionar a desmilitarização da península da Prevlaka, uma área estratégica disputada pela Croácia e pela República Federativa da Iugoslávia.
Missão de Suporte das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH)	1996-1997	1063	Intraestatal	Auxiliar na profissionalização da polícia; coordenar atividades que fortaleçam a construção institucional haitiana, a reconciliação nacional e a reabilitação econômica.

Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala (MINUGUA)	1997	1094	Intraestatal	Verificar o Acordo de Cessar-fogo Definitivo, entre o governo da Guatemala e a Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca. Supervisionar a desmobilização desta última.
Missão de Observadores das Nações Unidas em Angola (MONUA)	1997-1999	1118	Intraestatal	Auxiliar as partes em conflito a consolidar a paz e alcançar a reconciliação nacional, intensificando a construção da confiança e criando um ambiente de estabilidade e desenvolvimento democrático; verificar a atuação da Polícia Nacional Angolana; contribuir para a garantia de direitos e liberdades fundamentais; monitorar o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre as partes; assistir à reintegração de ex-combatentes
Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH)	1997	1123	Intraestatal	Prestar assistência para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, incluindo o treinamento de unidades especiais de rápida reação e segurança pessoal de autoridades.
Missão de Policiais Civis das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH)	1997-2000	1141	Intraestatal	Prestar assistência para a profissionalização da Polícia Nacional Haitiana, especialmente no treinamento de unidades policiais especializadas.
Grupo de Suporte de Polícia Civil das Nações Unidas (UNCPSG)	1998	1145	Intraestatal	Monitorar as atividades da polícia croata na região do Danúbio, com ênfase ao retorno de refugiados políticos.
Missão das Nações Unidas na República Centro-africana (MINURCA)	1998-2000	1159	Intraestatal	Monitorar o desarmamento das partes em conflito e a destruição das armas confiscadas; auxiliar a reestruturação da polícia nacional; fornecer auxílio técnico para as eleições legislativas. Garantir um ambiente estável e seguro; coordenar e prover auxílio ao processo de reestruturação das forças policiais locais
Missão de Observadores das Nações Unidas em	1998-1999	1181	Intraestatal	Monitorar a situação militar e de segurança; desarmar e desmobilizar combatentes; verificar o respeito pelas leis

Serra Leão (UNOMSIL)				humanitárias internacionais.
Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK)	1999-presente	1244	Intraestatal	Estabelecer uma administração civil interina; promover o estabelecimento de um governo autônomo no Kosovo; coordenar ações de assistência humanitária; auxiliar a reconstrução da infraestrutura; manter a lei e a ordem; promover os direitos humanos. Impedir novas hostilidades e impor um cessar-fogo; desmobilizar grupos armados kosovares e albaneses; estabelecer um ambiente seguro e estável
Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL)	1999-2005	1270	Intraestatal	Cooperar com o governo e outras partes para implementar os Acordos de Paz de Lome; auxiliar no plano de desarmamento, desmobilização e reintegração dos combatentes; facilitar a distribuição de assistência humanitária; contribuir para o processo eleitoral quando solicitada
Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET)	1999-2002	1272	Intraestatal	Administração transitória do território, com o exercício da autoridade legislativa e executiva e auxílio para a construção do novo governo. Garantir um ambiente estável e seguro; contribuir no desenvolvimento de serviços civis; coordenar a distribuição de assistência humanitária; prover suporte à "construção de capacidade" do governo local
Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC)	1999-2010	1279	Intraestatal	Acompanhar a implementação do Acordo de Lusaka, assinado pela Rep. Democrática do Congo e outros cinco Estados da região

Quadro 6 – **Fonte:** Elaboração própria, com base em: (Organização das Nações Unidas, CSNU resolutions)

No período entre 1996-1999, percebe-se então, uma redução no número de autorizações do CSNU para o desdobramento de novas operações. Enquanto na primeira metade da década o Órgão autorizou 21 operações, apenas 14 novas operações foram desdobradas no período após a publicação do ‘Suplemento de uma Agenda para Paz’, refletindo a erosão da credibilidade que a Organização enfrentou em mobilizar recursos materiais, financeiros e humanos após as experiências traumáticas na Somália, Bósnia e Ruanda.

2.3 O Relatório Brahimi e as operações de paz robustas

A publicação do relatório Brahimi, focado na capacidade de desdobramento e planejamento das operações de paz, assim como em sua reorganização institucional consolidou o processo de reforma institucional sob comando do secretário-geral Kofi Annan. O documento reconheceu a necessidade de reinterpretação dos princípios tradicionais frente ao novo cenário bélico, principalmente em face a proteção de civis. Em torno de uma nova reinterpretação da imparcialidade discutida anteriormente, o relatório sugeriu forte aderência aos princípios da carta e aos vigentes padrões de direitos humanos em qualquer envolvimento das operações de paz. Com veemência, o relatório invocava uma postura robusta da Organização.

[...] uma vez destacadas, as tropas das Nações Unidas devem estar habilitadas a cumprir seus mandatos de forma profissional e bem sucedida, e serem capazes de defender a si, a outros componentes da missão e ao mandato, com regras de engajamento robustas, contra as partes que renegam o compromisso em relação ao acordo de paz ou buscam miná-lo através da violência. [dessa forma], as regras de engajamento não devem limitar a reação dos contingentes, mas conceder respostas suficientes para confrontar uma ataques direcionados a suas tropas ou as pessoas que estão encarregadas de proteger e, em circunstâncias particularmente perigosas, não devem forças seus contingentes a ceder a iniciativa dos opositores. (UNITED NATIONS, 2000, tradução nossa).

O documento conclamou o alargamento do foco temático já discutido da Organização, nivelando ao topo das questões de paz e segurança a preocupação com a segurança dos indivíduos em situações de conflito, traduzidos na elevação dos assuntos de direitos humanos e desenvolvimento. Dessa forma, a concepção de paz da Organização não se traduz somente na ausência de violência, mas também no trato das causas políticas, econômicas e sociais do conflito, no que se chamou posteriormente de ‘paz sustentável’. (BIGATÃO, 2015, p.20-26)

Dessa forma, a abordagem centrada nas pessoas, resultante desse processo e expressa no relatório do milênio, consolidou a perspectiva de “missões integradas” que tinham como

principal objetivo as atividades de *statebuilding* dentro das operações de paz. Estas, por sua vez, tinham como objetivo prover um ambiente seguro para esforços direcionados aos direitos humanos, democratização, o estado de direito, reconstrução estatal e econômica resumidas no mote da ‘paz liberal’ (RICHMOND, 2007, 2014; PUGH, 2012)

De fato, o desenvolvimento conjuntural mais significativo nas operações de paz foi a mudança no padrão dos desdobramentos destas a partir do foco posto na proteção de civis. Ao invés de suas características originárias com intuito de conter e mitigar os conflitos, houve um maior envolvimento das operações em situações de guerra civis latentes onde não havia paz para se manter. Diferente dos padrões de desdobramentos em conflitos intraestatais passados, como no Congo e no Líbano, nos quais ofereciam linhas de frente claras e interlocutores palpáveis, os conflitos contemporâneos multiplicaram a desordem fazendo com que a ONU quase sempre se dissociasse de processos políticos significativos e, através de graus de uma abordagem robusta, procurasse proteger os civis (BERDAL, 2016 p.744). As operações lançadas após a publicação do Brahimi incorporaram a possibilidade do uso da força com intuito de cumprir seus mandatos. Das 12 operações aprovadas entre 2000 e 2010, 8 foram originalmente desdobradas sob a égide do Capítulo VII, enquanto 8 foram estabelecidas com mandatos que visavam a proteção de civis.

Quadro 7 – Operações de Paz da ONU (2000-2010)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (2000-2010)						
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Menção Ao Capítulo VII, durante o decorrer da Missão	Tipo de Conflito	Objetivos	Menção a proteção de civis
Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (UNMEE)	2000-2008	1320		Interestatal	Supervisionar a interrupção das hostilidades; monitorar a posição das tropas das partes beligerantes; contribuir para atividades humanitárias, de desminagem, e	

					promoção de direitos e liberdades fundamentais.	
Missão de Suporte das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMISSET)	2002-2005	1410	X	Intraestatal	Conceder assistência às estruturas administrativas para a estabilidade política do Timor-Leste; exercer funções de segurança pública e contribuir para a criação de novas instituições de aplicação da justiça.	
Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI)	2003-2004	1479		Intraestatal	Facilitar a implementação do acordo de paz; dar suporte às operações das forças francesas e da ECOWAS.	
Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL)	2003-2018	1509	X	Intraestatal	Apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo entre os beligerantes e do processo de paz; assistir atividades humanitárias e de promoção de direitos e liberdades fundamentais; contribuir para a Reforma do Setor de Segurança	X
Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI)	2004-2017	1528	X	Interestatal	Monitorar o acordo de cessar-fogo e o movimento de grupos armados; contribuir para os processos de desarmamento, desmobilização, reintegração, repatriação e reassentamento; assistir atividades humanitárias;	X

					restabelecer as instituições de justiça	
Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)	2004-2017	1542	X	Interestatal	Apoiar o processo político constitucional e democrático, monitorar as condições dos direitos humanos e fundamentais; garantir um ambiente estável e seguro; contribuir com as instituições de justiça.	X
Missão das Nações Unidas no Burundi (ONUB)	2004-2006	1545	X	Interestatal	Garantir o cumprimento de acordos de cessar-fogo; executar programas de desarmamento e desmobilização; monitorar o tráfico de armas; prover segurança à distribuição de assistência humanitária; contribuir para o processo de eleitoral; contribuir para a extensão da autoridade Estatal.	X
Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)	2005-2011	1590	X	Interestatal	Apoiar a implementação do acordo de paz; coordenar o retorno de refugiados e deslocados internos; contribuir para as atividades de desminagem; promover a garantia de direitos e liberdades fundamentais.	X

Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT)	2006-2012	1704		Interestatal	Apoiar o governo do Timor-Leste na consolidação da estabilidade política, na promoção de uma cultura democrática, na facilitação do diálogo de reconciliação; contribuir para a manutenção da segurança pública.	
Operação Híbrida União Africana- Nações Unidas em Darfur (UNAMID)	2007-2020	1769	X	Interestatal	Garantir a segurança na provisão de assistência humanitária; proteger civis sob ameaça e prevenir casos de violência contra civis; monitorar a implementação de acordos de cessar-fogo; contribuir para a reconstrução institucional e econômica; promover a garantia de direitos e liberdades fundamentais; contribuir para a manutenção da "lei e da ordem".	X
Missão das Nações Unidas na República Centro-africana e no Chade (MINURCAT)	2007-2010	1778	X	Interestatal	Contribuir para a organização da polícia; monitorar a promoção e a garantia de direitos e liberdades fundamentais; contribuir para o fortalecimento dos governos e sociedade civil do Chade e da República Centro-africana; apoiar a consolidação de	X

					instituições judiciárias	
Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO)	2010-presente	1925	X	Interestatal	Garantir a proteção efetiva de civis; cooperar para a reforma das instituições de segurança e justiça congoleesas; contribuir com suporte técnico e logístico para a realização de eleições quando requisitado	X

Quadro 7 - **Fonte:** Elaboração própria, com base em: (Organização das Nações Unidas, CSNU resolutions)

A proteção de civis nem sempre foi considerada um aspecto central das missões de paz estabelecidas pela ONU, porém desde que agenda das Nações Unidas passou por uma revisão de suas ações perante a mudança no padrão dos conflitos, a organização passou a discutir a proteção humana, uma vez que estes conflitos atingiam diretamente os civis (HULTMAN, 2013) As críticas a respeito dos fatos ocorridos na década de 1990 atuaram como pontos de inflexão no comportamento da organização, elevando a proteção de civis ao caráter de princípio.

Em 1999, a atenção do CSNU foi direcionada para a questão da proteção de civis e como fortalece-la, relacionando-a com as leis internacionais e seus princípios. Atenção que resultou na declaração do presidente do CSNU, a qual evidenciava a proteção de civis como cerne das operações de paz e foi acompanhada pelo o então Secretário-Geral, Kofi Annan (1999):

"A situação dos civis [nos conflitos armados] não é mais algo que pode ser negligência ou tornado secundário porque complica as negociações ou interesses políticos. É fundamental para os Mandatos da Organização. A responsabilidade pela proteção de civis não pode ser transferida para terceiros. As Nações Unidas são a única organização internacional com alcance e autoridade para acabar com essa situação. (ANNAN, 1999, tradução nossa).

O tema da proteção de civis, sendo assim, se tornou fundamental para a credibilidade e legitimidade das operações de paz, assim como foi tornando-se preocupação central em todo o âmbito onusiano em campo. O conceito de proteção de civis não é exclusivo das operações de paz, começando a se desenhar a partir da Convenção de Genebra de 1949, que desenvolveu princípios relacionados à proteção da população não armada contra a violência de grupos armados (BEAKLEY, 2013). A partir de então a definição vem abarcando vários atores e perspectivas e desde o final da Guerra-Fria vem progressivamente sendo o componente central

das operações de manutenção de paz (DIEHL, DRUCKMAN, 2010; WILLS, 2009). As diferentes perspectivas acompanham os diversos atores, porém há um consenso amplo compartilhado de que a proteção dos civis abarca os direitos básicos dos não combatentes e os tipos de ameaças que existem, como também distingue os diferentes atores, seus papéis e responsabilidades de acordo com os recursos e poder que estes possuem²⁴ (BEAKLEY, 2013)

A natural multidimensionalidade dos desafios demanda coerência de toda a missão, uma coordenação entre todos os efetivos onusianos, como também coordenação entre a organização e os atores humanitários (SGNU, 2000, 2006). Dessa maneira, a proteção de civis vai além da proteção física da população, mesmo com a inerente limitação operacional e falta de clareza de como o CSNU autoriza tal proteção, é necessário o desenvolvimento de estratégias amplas que contemplem a intersecção das atividades de toda missão, como também a abertura para o diálogo com atores fora dessa estrutura. Dessa forma, os processos de construção da paz comandados pela ONU passaram a ser a tônica da organização (SGNU, 2006). Entre as operações supracitadas, percebe-se a predominância de inclusão de objetivos multidimensionais, participando da lógica de paz sustentável, colocadas em prática pelo projeto de paz da ONU. Em destaque estão atividades desempenhadas com intuito de estabelecer governos democráticos como a organização de eleições, reforma de instituições do setor de segurança e jurídico, promoção e garantia de direitos e liberdades considerados fundamentais. Sobretudo as missões mantiveram objetivos tradicionais, como o monitoramento do conflito e retirada das tropas dos territórios, assim como o estabelecimento de interposição entre os beligerantes.

Acompanhando a tendência de prioridade de proteção, o CSNU passou tanto a instaurar operações sob a égide do Capítulo VII, como também a explicitar, com maior ênfase, a proteção

²⁴Segundo Beakley (2013), podemos identificar quatro definições de POC de acordo com as responsabilidades de seus atores: são eles: dos combatentes, baseiam-se em direitos negativos e positivos dos combatentes perante os não-combatentes, constringendo as ações, armas e táticas; dos peacekeeping, de acordos com seus mandatos fundamentados em direitos positivos, direcionam as forças onusianas para impor as leis internacionais supracitadas sob atores estatais ou atores que detenham o poder territorial, assegurando níveis de proteção contra violência em massa aos civis; POC do CS-ONU e Humanitário destacam-se dos supracitados, pois enquanto aqueles se constituem em princípios e normas, estes se caracterizam mais próximos à procedimentos tomados pelos atores devido as características moldáveis. POC do CS-ONU relaciona-se ao conselho de segurança onusiano e seu secretariado, se baseia em diretrizes aos atores da organização através de seus mandatos fundamentados em ações que se caracterizam em sanções, pressões políticas, accountability, monitoramento e, por fim a intervenção militar para promover um ambiente de proteção. Por fim, o POC humanitário que se relaciona com o trabalho das organizações humanitárias, podendo formular diretrizes de mandatos que promovem atividades tanto preventivas como em respostas aos sofrimentos dos civis (BELLAMY, 2009, p.6; BEAKLEY, 2013, p. 42)

física de civis em seus mandatos (HOLT, TAYLOR, 2009). Os mandatos de proteção (POC mandates), foram adotados por unanimidade entre os membros do CSNU demonstrando uma norma consensual do Órgão (BIGATÃO, 2016). Inaugurada a partir da autorização da UNAMSIL, em Serra Leoa, o tema da proteção de civis tornou-se predominante durante o desdobramento das operações na década de 2000.

Hultman (2012) aponta que a ameaça aos civis em conflitos armados é um importante fator para o desdobramento de operações sob a tutela da ONU. O CSNU, por sua vez, demonstra uma visível mudança de comportamento a partir de 1999 quando o órgão passou a entrelaçar a proteção de civis a mandatos mais robustos, aliando, assim, a habilidade da organização em garantir proteção aos civis à legitimidade e credibilidade das missões (HULTMAN, 2012).

Os mandatos de proteção de civis (POC mandates) emergiram, porém, a temática permaneceu subdesenvolvida nas estruturas institucionais. Nesse sentido, a proteção humana ganhou novo contorno com *High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004)* que atrelou a proteção de civis ao emprego da força, por parte dos *peacekeepers*, de forma coercitiva, respaldada pelo Capítulo VII, em casos de transgressão aos termos acordados, tanto por grupos armados ou o próprio governo anfitrião das missões, reconhecendo que as ameaças aos civis advêm tanto dos Estados como dos atores não-estatais (ONU, 2004). Posteriormente, o documento resultante da cúpula mundial de 2005, representou uma posição unificada da comunidade internacional perante o tema. Mesmo com o reconhecimento da responsabilidade primária dos Estados na proteção de civis, o endosso do fórum internacional garantiu como aspecto normativo a responsabilidade da comunidade internacional em empregar meios apropriados para auxiliar a proteção das populações contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. (ONU, 2005)

Embora ainda incipiente, a relação entre o endosso da comunidade internacional pela Responsabilidade de Proteger (R2P), advinda do documento supracitado, e a proteção de civis provocou avanço no arcabouço protetivo das operações de paz. Enquanto a R2P refere-se a discussão do comprometimento da comunidade internacional nas questões de intervenção humanitária, a proteção de civis caracteriza as diretrizes operacionais para responder o conjunto de ameaças aos civis (HUNT, 2019). A evolução da agenda de proteção humana, por sua vez, promoveu os incentivos estratégicos para tornar os mandatos de proteção de civis uma norma no seio da organização (BELLAMY, 2009). Consonantemente, a resolução 1856 referente a MONUC elevou a proteção de civis como prioridade da missão representando sua importância no âmbito das operações de paz.

A partir daí, a institucionalização da proteção de civis no âmbito das operações de paz ganhou ânimo e contorno. O DPKO em conjunto com o DFS elaborou um documento que reuniu a proteção de civis em três vertentes: I. Proteção através do processo político; II. Provir proteção à violência física; III. Estabelecer um ambiente de proteção. Essa noção mais ampla considerou não apenas a proteção física, mas também relacionou a proteção à facilitação das operações de cunho humanitário, monitoramento dos direitos humanos, proteção de crianças, assim como o combate à violência sexual (DPKO, DFS, 2010).

Para além dos ajustes estruturais, o relatório Brahimi, voltou a reinterpretar os princípios base das operações de paz com o objetivo de ampliar a capacidade responsiva das operações. O cumprimento dos objetivos do mandato foi priorizado enquanto o consentimento fluido dos beligerantes, como também, os ataques aos civis deliberadamente, impulsionaram negativas aos contingentes militares usarem a força apenas em legítima defesa, ou cederem as vontades dos beligerantes invocando o princípio da imparcialidade. Dessa forma, tanto o consentimento requerido deveria demonstrar relações com o processo de paz como a imparcialidade deveria ter aderência aos princípios da Carta e o uso da força, dessa forma, deveria representar, portanto, uma dissuasão crível contra as ações que iam de encontro às novas interpretações (HOLT; TAYLOR, 2009)

O princípio de imparcialidade nessas operações deve, portanto, significar a aderência aos princípios da Carta [de São Francisco] e aos objetivos do mandato fundamentados também nos mesmos princípios. A imparcialidade não equivale à neutralidade, ou ao tratamento igual de todas as partes em todos os casos a todo o tempo, que pode conduzir a uma política de apaziguamento. Em algumas ocasiões, os atores locais consistem não em equivalentes morais, mas evidentes agressores e vítimas, e as tropas de manutenção da paz devem ser moralmente compelidas a utilizar a força, e não apenas possuir justificativa operacional para usar a força. (ONU, 2000, p. 9, tradução nossa).

O painel de 2004, por sua vez, estabeleceu novamente uma indefinição entre as práticas abarcadas pelos Capítulos VI e VII no âmbito das operações de paz, citando a necessidade, de mesmas operações de baixo risco serem respaldadas pelo Capítulo VII, com intuito de garantir que os *peacekeepers* estejam preparados para proteger os civis contra grupos armados ou o próprio governo anfitrião. (ONU, 2004; BIGATÃO, 2016; p.468; JOHNSTONE, 2011, p.11). O documento também sugeriu uma atitude ofensiva das operações perante grupos rebeldes envolvidos em graves violações aos direitos humanos. A doutrina Capstone e um novo painel de alto nível (HIPPO), elaborados posteriormente aprofundaram a tendência de reinterpretação

dos princípios tradicionais em torno de ações mais robustas para a proteção de civis e resolução dos conflitos (BIGATÃO, 2016).

Tanto o Relatório Brahimi como a Doutrina Capstone defendem que os *peacekeepers* devem ser capazes, através de regras robustas de engajamento proteger a si, os civis e o mandato da missão contra aqueles que procuram minar o processo de paz pela violência (ONU, 2000, 2008). O conceito de operações de paz robustas surgiu em resposta aos fracassos da ONU na década de 1990, nas quais as forças onusianas foram passivas a violação dos direitos humanos, pois não eram ‘robustas o suficiente’ (ONU, 1996, 1999; KARLSRUD, 2015). Embora uma definição do conceito de operações de paz robustas tenha ganhado contornos mais específicos no período de 2008-2010, através de uma série de documentos que promoveram uma definição ao termo (ONU, 2010) O relatório Brahimi (2000) já evidencia a necessidade de ‘forças robustas de manutenção de paz’, pontuando-a como um mecanismo entre as manutenções de paz tradicionais e as operações de *peace-enforcement* (imposição da paz), o que antes era mal definida como uma área cinzenta das operações de paz. Porém, os constrangimentos ainda vigentes impediram uma evolução conceitual em torno do tema. (TARDY, 2011, p.152).

O ambiente em que operações de manutenção da paz das Nações Unidas são destacadas são frequentemente caracterizados pela presença de milícias, grupos criminosos e outros atores capazes de obstaculizar o processo de paz ou constituem-se como ameaça a população civil. Nessas situações, o Conselho de Segurança concedeu mandatos “robustos” às operações de manutenção da paz das Nações Unidas, autorizando-as a “utilizar todos os meios necessários” para deter tentativas violentas em subverter o processo político, proteger civis sob iminente ameaça de ataques físicos, e/ou providenciar assistência às autoridades nacionais na manutenção da Lei e da Ordem. (ONU, 2008, p. 34, tradução nossa).

A virada robusta das operações de paz, sintetizada na intensificação dos recursos à violência durante as missões com intuito de cumprir suas tarefas protetivas, que foram elevadas de importância através da centralidade da proteção de civis, e implementação de seus mandatos frente as ações dos *spoilers* do processo de paz ocasionaram novas tensões nos princípios das operações (HUNT, 2017, p.108; BOULDEN, 2015, p.20). Além dos constrangimentos em adequar a robustez das operações aos princípios, o fraco apoio político e a reticência dos países contribuintes de tropas em adotar uma abordagem robusta logo após a publicação do relatório Brahimi explicam a demora para a definição de um conceito em torno do uso robusto da força nas operações (TARDY, 2011, p.152)

A definição trazida pela doutrina Capstone procurou reforçar a distinção entre o uso da força contido na atitude robustas das operações e aquele contido nas operações de imposição da paz. Dessa forma, as operações de paz robusta tinham como característica o “uso da força [...] no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para defender seu mandato contra spoilers, cujas atividades representem uma ameaça aos civis ou risco ao processo de paz [...] com o consentimento do Estado anfitrião”²⁵ (ONU, 2008). Enquanto as operações de imposição de paz se caracterizavam pelo uso estratégico da força sem a necessidade de consentimento.

A postura mais robusta, portanto, não somente, corroborou com a interpretação da imparcialidade aderente aos princípios da Carta e ao processo de paz como também admitiu a necessidade de manter as operações de paz mesmo com a retirada do consentimento por uma ou mais partes beligerantes ao conflito (ONU, 2008). O engajamento militar, porém, permaneceu limitado à reação ao uso efetivo da violência por parte dos beligerantes de acordo com a doutrina de 2008.

Documentos posteriores, trazem à noção de robustez contornos mais políticos, referindo-a como “abordagem robusta para manutenção de paz” e definindo-a como uma “estratégia política e operacional para sinalizar a intenção de uma missão da ONU de implementar seu mandato e deter ameaças ao processo de paz em face a resistência dos *spoilers*” (ONU, 2010). Tardy (2011) salienta que uma abordagem robusta depende do compromisso do CSNU e dos países contribuintes de tropas em definir parâmetros operacionais e políticos para implementação dos mandatos (TARDY, 2011, p.155).

Por outro lado, conjuntamente a definição de operações de paz robustas, a doutrina incluiu ao conjunto dos principais objetivos das missões de paz a tarefa de estabilização dos conflitos, reforçando os constrangimentos sob a atuação imparcial das operações sob a flâmula da ONU (ONU, 2008; BOULDEN, 2015, p. 20). Dessa forma, a evolução das operações de paz resultou em uma postura mais ofensiva das missões onusianas. Os mandatos para as missões de paz desde então passaram a ser orientados para a estabilização dos conflitos, apresentando um alto nível do uso da força. Novas ferramentas e tecnologias foram introduzidas na condução das missões como o uso de drone (na RDC e Mali) e o apoio de estratégias de inteligência (KARLSRUD, 2015). Porém, a aprovação de uma Brigada de Intervenção, altamente armada, para ser integrada ao contingente da MONUSCO e com objetivos de neutralizar grupos hostis,

²⁵ Do original: “the use of force by a United Nations peacekeeping operation at the tactical level, with the authorization of the Security Council, to defend its mandate against spoilers whose activities pose a threat to civilians or risk undermining the peace process”(ONU, 2008)

contribuindo para a consolidação da autoridade estatal, traduz os novos esforços das operações de paz.

Ao listarmos os mandatos compreendidos entre 2010 e 2015, percebe-se a provisão do capítulo VII da Carta às operações, assim como o cerne na estabilização dos conflitos em que as operações foram desdobradas. Embora as atividades de *peacebuilding* ainda estejam promulgadas entre suas tarefas, a ênfase na proteção de civis substituiu a paz liberal como principal razão das dos esforços de *peacebuilding*, resultando em operações menos intrusivas com objetivos mais limitados e circunscritas a noção de neutralização dos *spoilers* como principal objetivo das missões (KARLSRUD, 2015).

Quadro 8 – Operações de Paz da ONU (2010-2015)

Operações de Paz da Organização das Nações Unidas (2010-2015)						
Nome da Missão	Tempo de Mandato	Resolução	Menção Ao Capítulo VII, durante o decorrer da Missão	Tipo de Conflito	Objetivos	Menção a Proteção de civis
Missão da Organização das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO)	2010-presente	1925	X	Intraestatal	Garantir a proteção efetiva de civis; Auxiliar e cooperação para a reforma das instituições de segurança e justiça no Congo; contribuir com suporte técnico e logístico para a realização de eleições quando requisitado	X
Força Interina de Segurança da Organização das Nações Unidas para Abyei	2011-Presente	1990	X	intraestatal	Supervisionar a desmilitarização da área de Abyei; oferecer suporte ao Serviço	X

(UNISFA)					Policial; prover segurança à infraestrutura da indústria de petróleo; proteger civis	
Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS)	2011-Presente	1996	X	Intraestatal	Oferecer suporte ao governo de Sudão do Sul na prevenção e resolução de conflitos e na proteção de civis.; Fortalecimento das instituições e apoiar o processo de consolidação da paz, e de construção do Estado no longo prazo;	X
Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS)	2012	2043		intraestatal	Monitorar a interrupção das hostilidades por todas as partes beligerantes	
Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA)	2013-Presente	2100	X	Intraestatal	Apoiar o governo no restabelecimento da autoridade estatal na extensão do território nacional; contribuir para o processo de transição e eleitoral; proteger civis; apoiar a distribuição de	X

					assistência humanitária; promover a preservação cultural; contribuir para a justiça nacional e internacional e garantir os direitos fundamentais	
Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-africana (MINUSCA)	2014-Presente	2149	X	Intraestatal	Proteger civis; contribuir para a implementação do processo de transição, incluindo o apoio a extensão da autoridade estatal e a preservação da integridade territorial; garantir direitos e liberdades fundamentais e a distribuição de assistência humanitária; executar programas de desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriação	X

Quadro 8 - **Fonte:** Elaboração própria, com base em: (Organização das Nações Unidas, CSNU resolutions)

Os mandatos da MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA intensificaram o uso da força nas operações de paz concedendo-as características de *peace-enforcement* (imposição da paz), ao nomear *spoilers* para serem neutralizados através de operações ofensivas (KARLSRUD, 2015). Porém, como nota o HIPPO, gradativamente, o papel de gerenciamento de conflitos

concedido as operações de paz não têm sido acompanhadas por apoio político ou capacidade e tropas suficientes para a proteção de civis e cumprimento do mandato (ONU, 2015). O painel reafirma a flexibilidade na interpretação dos princípios basilares em face aos novos desafios das operações em favor de uma defesa proativa do mandato, assim como na defesa dos civis (ONU, 2015). Hunt (2017) atenta, portanto, que na evolução das operações de paz observa-se interpretações tanto dogmáticas quanto pragmáticas dos princípios, que, por sua vez, geraram tensões em qual seria a legitimidade para o uso da força quais nas intervenções sob tutela da ONU. (HUNT, 2017, p.114).

A postura robusta induzida nas operações de paz pelo imperativo tanto da proteção de civis como também pelo cumprimento do mandato, centrais neste segundo movimento de reforma iniciado com o relatório Brahimi, implicou em um maior envolvimento das operações de paz em conflitos violentos durante as décadas de 2000 e 2010, resultando na elevação de *peacekeepers* que morreram durante o serviço as operações onusianas. Apesar das atividades das operações de paz, inerentemente, representarem um risco à vida daqueles que participam de seus esforços, principalmente os *peacekeepers*, o período posterior a introdução da FIB, em 2013, na RDC, e o acompanhamento de uma postura ofensiva da ONU em outras operações no período²⁶, resultou em um aumento considerável nos números de casos de morte entre os contingentes onusianos devido a ação violenta de beligerantes em campo. O período entre 2013 e 2017 foi o intervalo de 5 anos que registrou mais mortes onusianas devido a atos violentos na história das operações de paz.

Figura 1 - Mortes de *peacekeepers* durante o período de 1948-2017

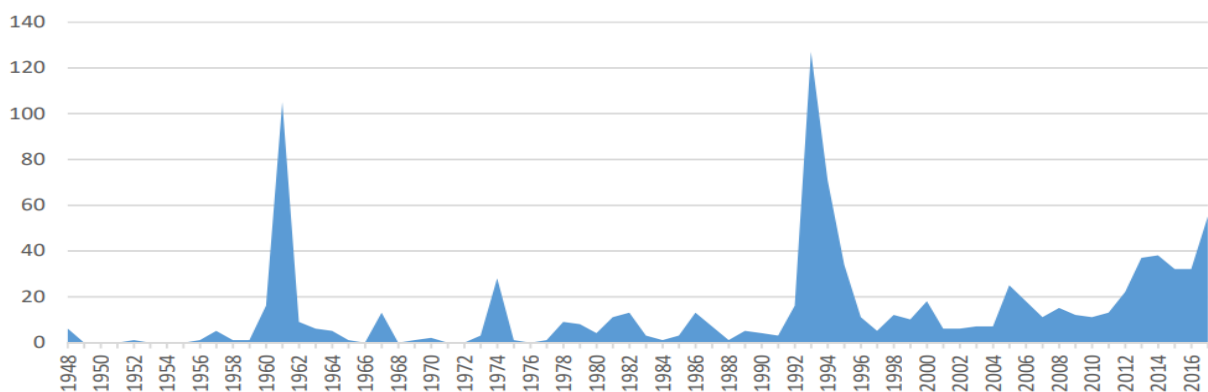


Figura 1 – Mortes de *peacekeepers* durante o período de 1948-2017 – **Fonte:** SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017, p. 4

²⁶ Destacaram-se negativamente no período a Missão Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur (UNAMID), a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), a Missão Integrada Multidimensional das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), a MONUSCO, e a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro Africana (MINUSCA)

A elaboração do relatório *Improving Security of United Nations Peacekeepers* (2017), reconhecido como relatório Santos Cruz, contextualizando-se tanto pela nova conjuntura dos ambientes dos desdobramentos das operações de paz quanto no crescimento nas baixas das tropas onusianas, sugeriu uma ampliação ainda maior aos recursos bélicos e liberdade de ação dos contingentes internacionais, evocando uma postura preventiva em relação às partes beligerantes, como também evidenciou a necessidade de um maior comprometimento político da organização, principalmente dos países contribuintes de tropas, ao uso necessário da força para garantir a dissuasão de eventuais forças hostis às missões de paz, a fim de garantir tanto a segurança dos contingentes onusianos quanto o cumprimento dos mandatos. Os autores do documento afirmam que a bandeira da ONU não oferecia mais uma proteção natural em meio aos conflitos, sendo necessário a identificação das ameaças à segurança das operações e tomada de iniciativas para neutralizá-las (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017).

Como podemos observar pela figura 1, houve dois picos acentuados no número de mortes de *peacekeepers* que coincidem com dois períodos que já abordamos durante esse trabalho e que refletem momentos nos quais o princípio sobre o uso da força nas operações de paz foi ligeiramente ultrapassado e foram concedidos às operações mandatos sob a égide do Capítulo VII. O primeiro pico (1960-1962) corresponde a primeira tentativa das Nações Unidas em estabelecer uma operação de paz em meio a um conflito intraestatal no Congo, através da ONUC. Já o segundo (1992-1996), acompanhou o primeiro movimento de reforma das operações de paz, capitalizado pelo documento “Uma Agenda para a Paz”, e resultou nos fracassos emblemáticos na Somália, Bósnia e Ruanda que induziram as operações de paz a se tornar parte do conflito. Porém, como os autores salientam, estas operações logo foram desmobilizadas e encerradas, porém a complexidade e os ambientes de alto risco de segurança das operações contemporâneas torna improvável um novo recuo da Organização. Desde 2011, os registros de mortes de *peacekeepers* a serviço das operações somente aumenta estabelecendo um platô. As operações desdobradas no Mali, na República Centro Africana, assim como na RDC representam uma constante nestes números e um nível cada vez maior de insegurança. Das 943 mortes devido à atos violentos já registrados durante toda a história das operações de paz, 195 mortes estão registradas entre os anos de 2013 e 2017, estabelecendo números muito além dos aceitáveis (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017).

O relatório Santos Cruz representa uma nova discussão sobre a interpretação dos princípios básicos das operações de paz. O documento sugere a necessidade de uma interpretação atualizadas dos princípios que guiaram as operações até o momento, pois estes tem sido constantemente citados como restrições à iniciativa ao uso da força nas operações, pois,

como os autores salientam, ainda há uma orientação institucional ao planejamento de operações com padrões e políticas mais adequados às operações ‘tradicionais’, referida como ‘Síndrome do Capítulo VI’. Dessa forma, o relatório urge tanto por uma mudança de mentalidade institucional das operações que se adapte aos ambientes cada vez mais complexos e assimétricos, nos quais as operações são desdobradas entre ameaças que perpassam conflitos armados, terrorismo, violência urbana, crimes e são constantemente tratadas como alvo. Para isso, é necessário equipar as operações com tropas treinadas e armadas de forma condizente com os conflitos e estabelecer, através do mandato, uma presença sólida, priorizando a efetividade das operações ao invés da sua abrangência. O relatório salientou que na maioria das missões 90% da capacidade militar é distribuída entre a logística e a autoproteção, sendo impossível conduzir operações para neutralizar as ameaças, estabilizar os conflitos e usar a força de forma proativa e preventiva (SANTOS CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017).

Embora o relatório tenha evitado discutir questões mais amplas sobre se as operações de paz deveriam engajar-se em conflitos nos quais não há paz para manter e a ausência de um processo político torna o conflito ainda mais ameaçador para os ação dos *peacekeepers*, o documento, através de uma retórica mais próxima das ações militares, renovou a discussão sobre a viabilidade dos mandatos nos cenários contemporâneos e os limites do próprio instrumento das operações de paz. Focados no objetivo de neutralizar os spoilers e proteger o contingente onusiano, Santos Cruz e os co-autores expuseram a vulnerabilidade dos *peacekeepers* diante dos fracos processos políticos em torno do conflito, a falta de coesão institucional no tocante ao uso da força para proteger o contingente, o mandato e principalmente as populações civis. Enquanto na outra ponta, os estados membros pressionam a ONU por orçamentos mais baixos e maiores resultados para prevenir a violência e as atrocidades, diminuindo o suporte político e financeiros mesmo a operações menores (HAERI, 2018)

Hunt (2017) afirma que apesar da retórica militar do relatório e sua principal recomendação transversal seja a necessidade dos *peacekeepers* usarem a força e serem proativos e preventivos a fim de lidar com os *spoilers*, o documento não muda as circunstâncias em que as forças de paz podem usar legítima e legalmente a força para defender a missão como um todo (HUNT, 2018). Por outro lado, o relatório esquece de apontar os efeitos adversos que uma postura mais ofensiva causaria nas atividades de cunho civil, minando a credibilidade da Organização em conduzir as agendas de proteção e direitos humanos contidas em uma abordagem mais ampla de segurança e executadas pelas operações que necessitam de uma percepção imparcial da Organização. Segundo Hunt (2017), o robustecimento das ações militares pode resultar na maior vulnerabilidade de civis, dificuldade para o acesso e fluxo de

auxílio humanitário, assim como uma maior resistência a concertação de um processo político de paz e sua consolidação após o conflito. Esses efeitos também podem explicar o crescimento no número de mortes dos contingentes onusianos uma vez que mitigam a possibilidade de construção de um processo de paz sustentável (HUNT, 2018). Henke (2018) salienta que apesar do foco no maior uso da força com o objetivo de melhorar as condições de segurança, o documento carece de um rigor científico já que os dados expostos não confirmam que uma postura forte das operações reduzirá as baixas e as experiências de mandatos mais complexos e robustos estão correlacionados ao aumento de fatalidades nas operações (HENKE, 2018).

O relatório Santos Cruz apesar de estreitar a discussão iniciado pelo HIPPO na adaptação do mecanismo aos cenários contemporâneos, evidenciou que a Organização ainda não está institucionalmente voltada para agir de forma decisiva diante dos *spoilers* (SHARLAND, 2018). Por outro lado, o relatório concedeu voz a ala militar das operações e elucidou que, apesar de a concentração em respostas militarizadas não ser o melhor caminho na condução das operações de paz, a primazia em soluções políticas e centralizadas no indivíduo salientada pelo HIPPO, também produz efeitos adversos e o aumento no número de mortes de *peacekeepers* pode ser um indício para balancear os esforços onusianos (BOUTELLIS, 2018; GOWAN, 2018)

No capítulo a seguir, exploramos, através das missões desdobradas no território do Congo, o uso da força pelas operações de paz da ONU. Um breve estudo dos momentos históricos da formação estatal e política no Congo e que se tornaram relevantes para entender as decisões da ONU no país. Dessa forma, com atenção especial ao desenvolvimento dos conflitos e suas decorrentes crises à proteção de civis pretendemos traçar um paralelo entre o desenvolvimento institucional da ONU e o uso da força pelas operações de paz da ONU desdobradas no território congolês.

3. O ENVOLVIMENTO DA ONU NO CONGO EM TRÊS GERAÇÕES

3.1 A crise no Congo e a ONU

A conquista da independência em 30 de junho de 1960 rapidamente resultou em um estado de conflito. O turbulento processo de descolonização africana também influenciou os movimentos dentro do país. Enquanto o povo se agitava por liberdade, o governo belga ainda propunha um longo processo até a independência. A rejeição imediata e a proposta dos quatro anos do plano de transição das autoridades belgas em janeiro de 1960 resultaram na abrupta emancipação do país (LEFEVER, 1965).

A Crise do Congo (1960-1965) pode ser classificada como um conflito intraestatal. Apesar de apresentar ameaças multifacetadas, teve prioritariamente as características de uma guerra civil com movimentos separatistas e revolucionários. A interferência externa se deu através do fortalecimento das ameaças internas de maneira proxy²⁷, ou mesmo, com a participação de forças estrangeiras atuando ao lado dos grupos internos, como no caso das tropas belgas e mercenárias apoiando os separatistas na província de Katanga. A participação das forças externas, principalmente da ONU, foi importante para a supressão dos grupos armados que agiam dentro das fronteiras nacionais enquanto o próprio exército nacional do Congo teve um papel secundário na contra-insurgência durante o conflito (CASTELLANO, 2011)

A independência do domínio belga não resultou em tempos de paz ao território. A década de 1960 trouxe consigo uma crise multifacetada ao Estado congolês. A construção de um governo estável e efetivo foi impossibilitada pela abrupta independência do país enquanto a Guerra Fria influenciava disputas entre o Presidente Joseph Kasavubu e o Primeiro Ministro Patrice Lumumba pelo controle político do Estado Congolês, apoiados pelo Estados Unidos e União Soviética respectivamente. Em meio a convulsões no país, violentos conflitos eclodiam entre forças congolesas e belgas, resultando também em ataques contra as populações europeias que viviam no país africano. A sincronia entre os desdobramentos de tropas belgas no território do Congo e a declaração de independência da Província de Katanga, região mais rica e economicamente desenvolvida do país, por Moise Tshombe, resultaram no apelo por assistência ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Tanto Kasavubu, como Lumumba, acusavam as tropas belgas de quebrarem o Acordo de Amizade celebrado com a independência e de apoiarem a secessão de Katanga a fim de manter controle sobre parte do território do Congo. Dessa forma,

27

o pedido referiu-se ao provimento de ajuda militar para a proteger o território congolês contra uma agressão belga, o que ameaçava a segurança internacional. (CSNU. S/RES/143, 1960)

Agindo sob o Artigo 99 da Carta, o SGNU, Dag Hammarskjold iniciou as tratativas com o CSNU, que resultaram no estabelecimento da ONUC (United Nations Operation in the Congo), em 14 de julho de 1960. A preocupação do Secretário-Geral se direcionava mais em relação ao temor de que o conflito se tornasse chave no antagonismo entre as potências do que nas ações belgas no território do Congo. O envolvimento da ONU no país se tornou emblemático, sendo a maior missão do período tradicional das operações de paz, envolvendo, em seu máximo, a presença de um contingente de 19.828 pessoas entre militares e civis, que, devido a rotação de contingente, envolveu um total de 93.000 pessoas a serviço da missão, vinda de 28 países (ONUC)

A origem da operação levou em consideração o apelo do recém instalado governo congolês. Tendo como objetivos assegurar a retirada das tropas belgas e manutenção da Lei e da Ordem, o CSNU autorizou o SGNU a dar assistência militar ao governo e as forças de segurança nacionais (CSNU. S/RES/143, 1960). As subseqüentes modificações nos mandatos acompanharam as mudanças em campo no decorrer da missão e incluíram aos seus objetivos a manutenção da integridade territorial e independência política do Estado congolês, assim como a prevenção de uma guerra civil e remoção de tropas estrangeiras, paramilitares e mercenárias do território do Congo (ONU, 1990, p.344)

Implementada ainda enquanto a UNEF I estava em curso e as normas das operações de paz ainda emergiam dentro da ONU, a ONUC embora tivesse um mandato inicial modesto, com principal objetivo de supervisionar a retirada de tropas estrangeiras do território congolês, acumulou, durante os mandatos, prerrogativas do uso militar da força ultrapassando os limites que caracterizavam as operações de manutenção de paz, tornando-se, estratégica e taticamente, indistinguível de uma operação militar comum, obtendo contorno de uma operação de imposição da paz.

Para Findlay (2002), o cenário onde se desdobrou a ONUC foi muito diferente do enfrentado pela Organização em Suez, pois a combinação de elementos de uma guerra civil e intervenção estrangeira enredados pela Guerra Fria e descolonização no continente, que proporcionavam a todas as facções e autoridades patrocínios estrangeiros no conflito interno, tornava o uso da força pelas tropas onusianas altamente politizado e controverso (FINDLAY, 2002). Hammarskjold, em seu primeiro relatório sobre a ONUC, propôs, então, que a missão operasse sobre os princípios que ele havia estipulado no “*summary study*” (1958) e pautou as ações da UNEF I (CSNU. S/4389, 1960). A situação no país, que não decorria de um cessar-

fogo ou acordo de paz, se mostrou rapidamente inadequada a tais diretrizes. Findlay (2002) argumenta que a características dos atores em conflito, como grupos armados rebeldes, tropas governamentais indisciplinadas e tropas separatistas e mercenárias, resultava em uma instabilidade perigosa aos *peacekeepers* levemente armados (FINDLAY, 2002). Questões sobre a legitimidade da operação, ao interferir em um conflito interno, foram constantemente levantadas, especialmente na prematura ausência de um governo central e gradual autorização para uso da força no país. Tais controvérsias provocariam posteriormente desarranjos entre o CSNU e a membresia mais ampla da ONU, fazendo com que o Órgão, segundo Findlay, abdicasse do uso da força por décadas, atrasando a busca por uma doutrina para um uso da força praticável pela Organização (FINDLAY, 2002, p.51 - 56).

O rápido desdobramento de 4.200 tropas onusianas no território resultou da prioridade dada pelo SGNU que parecia acreditar que a mera presença das tropas onusianas simbolizaria o prestígio do CSNU, resolvendo o conflito (CSNU. S/RES/143, 1960). De fato, o estabelecimento da presença e liberdade de movimentação pelo Congo que a ONU adquiriu rapidamente, sem resistência, trouxe a estabilidade necessária para a retirada das tropas belgas da maioria das regiões, a exceção ocorreu nas províncias sulistas de Kasai e Katanga (CSNU. S/4389, 1960). Como veremos posteriormente, foi na manutenção de suas posições e liberdade de movimentação que tropas, civis e instalações da ONU encontraram dificuldades sendo constantemente atacadas.

A instabilidade das províncias fez com que o CSNU reafirmasse a necessidade de a comunidade internacional assegurar a integridade territorial do Congo, assegurando as recomendações feitas pelo relatório do SGNU ao passar a resolução 145 (CSNU. S/RES/ 145, 1960). Desse modo, a ONU não deveria se tornar parte do conflito interno, impor qualquer solução política ou influenciar no equilíbrio político no país, cabendo a missão não tomar nenhuma iniciativa que pudesse prejudicar a posição imparcial da operação (CSNU. S/4389, 1960). A resolução, contudo, não entrava no mérito de como seria a assistência dada ao governo, deixando a gestão da operação e o uso da força sob julgo de Hammarskjold (FINDLAY, 2002).

Após a passagem da resolução supracitada, o componente militar da missão rapidamente chegou aproximadamente ao número de 8000 entre militares e policiais, incluindo tropas da Etiópia, Gana, Guiné, Irlanda, Libéria, Mali, Marrocos, Suécia e Tunísia, desdobradas em todas as províncias, exceto Katanga ²⁸. Importante notar que a ONU contava com grande poderio

²⁸ O número foi alcançado apenas 12 dias após a aprovação da primeira resolução (Resolution 143), configurando-se como um dos mais rápidos desdobramentos de tropas na história da ONU (FINDLAY, 2002)

bélico a disposição com artilharia, blindados (APCs), tanques e uma força aérea internacional composta por 14 aeronaves (FINDLAY, 2002)

O SGNU, em declaração ao Conselho, ressaltou que as resoluções iniciais não eram aprovadas sob o Capítulo VII de forma explícita, porém com base nos termos do Artigo 99. Por outro lado, segundo o mesmo, as medidas avançavam até o Artigo 40, permitindo o CSNU decidir sob “medidas provisórias”, pois “o problema que o Congo enfrenta(va) era de paz e guerra” (CSNU. S/4389, 1960). Podemos salientar, que embora houvesse uma busca por posicionar a operação no Congo longe dos Artigos 41 e 42 do capítulo VII, nunca houve uma declaração explícita que a ONUC agia apenas sob égide do Capítulo VI

Talvez, a relutância em definir os limites sob o qual a ONUC iria atuar, se deve ao fato de a missão ser politicamente sensível ao comportamento da ONU em campo e sua percepção como uma missão imparcial, crível e irrepreensível. A dependência da credibilidade da missão se tornou central desde o início que seu comando, principalmente no que tange ao uso da força, não foi deixado aos militares, sendo a primeira operação da ONU chefiada por civis. Ficou a cargo do SGNU, a estreita comunicação com as lideranças civil e militar para o planejamento, interpretação e complementação dos princípios seguidos pela ONUC. Findlay (2002) salienta o papel chave que o secretário-geral tinha na aprovação de diretrizes para o uso da força na missão, gerenciando, aos detalhes, sua aplicação em campo no desenvolvimento das situações, conduzindo-as de maneira pacifista (FINDLAY, 2002, p.55).

Hammarskjöld, como afirma Urquhart, conduzia os pensamentos sobre quais princípios a operação no Congo deveria ser realizada. Logo em agosto de 1960, o Secretário-Geral estabeleceu um comitê consultivo, similar ao estabelecido na UNEF I, que era composto por representantes dos países contribuidores de tropas, que era consultado periodicamente (URQUHART, 1972). Hammarskjöld, porém, estabeleceu um comitê consultivo próprio, composto por alto secretariado da ONU, conhecido como “clube do Congo”, que avaliava diariamente os eventos no país para formulação das políticas adotadas. Como a UNEF I, as instruções para a missão, principalmente relativas ao uso da força, tendiam a sofrer alterações em resposta as situações em campo, conforme a missão se modificava, enfrentava ameaças específicas, concentrar esforços na proteção de civis ou não gozava de liberdade de movimentação (FINDLAY, 2002)

A personificação do SGNU não foi um fator isolado na condução de diretrizes sobre o uso da força durante a ONUC. A diversidade de tarefas exigiu, como demonstraremos, diferentes abordagens em seu cumprimento. Dentre as funções que foram imputadas à missão, algumas foram executadas pela ameaça, implícita ou explícita, da força, enquanto outras

funções foram cumpridas de forma bastante pacífica. Por outro lado, algumas funções exigiram o uso da força ancorado na autodefesa, porém a missão, em alguns momentos, ultrapassou o conceito apesar de seus mandatos não autorizarem explicitamente o uso da força.

A recusa da província de Katanga em conceder livre circulação das tropas onusianas se mostrou um desafio para operação. A instabilidade da região impedia a ONU de assegurar a total retirada das tropas belgas e impedir violações aos direitos humanos, restabelecendo a lei e a ordem em todo o território. A ONU sempre foi muito cuidadosa ao tratar da secessão de Katanga, nunca se comprometendo com seu encerramento. Como missão de paz, a ONU prezou pela imparcialidade de suas ações, recusando o uso da força como forma de solução política, porém enfatizando a necessidade de cumprimento de seus mandatos.

A falta de livre circulação das tropas da ONU na província resultou na resolução 146, que foi enfática em demandar a imediata retirada das tropas belgas na província de Katanga e livre movimentação onusiana, porém a resolução não autorizou o uso da força ao lidar com a situação na província (CSNU. S/RES/ 146, 1960).

A solução do impasse veio dos esforços diplomáticos da pessoa de Hammarskjöld. Apenas três dias após a passagem da resolução supracitada, o SGNU reuniu-se com o presidente da província e líder separatista, Moise Tshombe, para negociar a entrada das tropas onusianas no território de Katanga sem violência. Hammarskjöld tinha garantido ao líder separatista a não interferência da ONU nos assuntos internos (FINDLAY, 2002)

Findlay (2002) salienta que tanto a resolução 146 quanto suas posteriores (resoluções 161 e 169) não especificaram sob a égide de qual capítulo o mandato estava sendo aprovado, nem mencionaram a própria Carta e suas disposições. A falta de especificação também se estendeu a autorização do uso da força, que embora fosse estendida para além da autodefesa nas resoluções posteriores, não autorizou explicitamente seu uso com característica de *enforcer* (FINDLAY, 2002, p.54).

A relutância da ONU no uso da força resultou no envio de tropas congolêsas à região pelo Primeiro-Ministro Lumumba. Desde seu início, o consentimento dado a ONU se mostrou controverso. Por um lado, a Bélgica, acusada de ameaçar a integridade territorial do país africano, embora tenha concedido a implementação da missão não demonstrou apoio incondicional a retirada de suas tropas, descumprindo o acordo de retirada de suas tropas, desobedecendo as resoluções expedidas pelo CSNU. Já o governo congolês, que havia requisitado a presença da ONU no conflito demonstrou-se impaciente com a postura da Organização, esperando que esta empregasse a força para expelir as tropas belgas e mercenárias e acabasse com a secessão em Katanga (FINDLAY, 2002)

Assim como a UNEF I, desde seu desdobramento, o principal mecanismo de transmissão de diretrizes sobre o uso da força na ONU se deu através de documentos chamados ‘*operations directives*’, que escritas pelos comandantes das forças ou pelos representantes civis, procuravam interpretar e expandir as diretrizes já consolidadas sobre o uso da força sob avaliação do secretário-geral, no que hoje conhecemos como regras de engajamento.

Inicialmente, com a tarefa de estabelecer a presença pelo país, as tropas sob comando da ONU foram instruídas para em hipótese alguma usar suas armas, a menos em casos de súbita emergência e para fins de autodefesa. O breve desdobramento não foi capaz de instruir os *peacekeepers* sobre as condições locais, muito menos sobre as técnicas de manutenção de paz recém consolidadas. Hammarskjold ao estabelecer as principais recomendações de engajamento às tropas remeteu-se aos princípios estipulados em 1958 sobre a UNEF:

Os homens engajados nas operações nunca podem tomar a iniciativa do uso da força armada, mas têm o direito de responder com a força a um ataque com armas, incluindo tentativas de uso da força para fazer-los recuar de suas posições por ordem do Comandante, agindo sob autoridade do CSNU e no âmbito das resoluções. O elemento básico envolvido é, claramente, a proibição de qualquer iniciativa do uso da força. (ONUC, 1964a, 1960, parágrafo 15, tradução nossa).

Os comandantes foram instruídos a garantir cuidado e controle sob o uso da força por parte das tropas (ONUC, 1964a). O teatro em que a ONU se desdobrou se demonstrou desafiador. As tropas da ONU foram obrigadas a procurar restaurar a lei e a ordem, tarefa as quais tropas nacionais não estavam acostumadas, por ‘meios diplomáticos’, dando assistência às autoridades locais com intuito que as tropas congoleesas mantivessem as táticas de guerras ausente no controle interno do país. Os *peacekeepers* eram orientados a ‘esgotar todos os meios pacíficos [no controle da população] antes de qualquer recurso à força’ salientando que a reação pública ao uso da força pelo pessoal das Nações Unidas poderia ser desastrosa para a credibilidade da missão (ONUC, 1960a).

A postura ofensiva à província por parte das forças armadas nacionais congoleesas (ANC) rapidamente deteriorou a situação interna no Congo levando a cisão do governo. Enquanto, o presidente Kasavubu e o Primeiro-Ministro Lumumba tomaram lados opostos provocando um vácuo político no país, Joseph Mobutu, então chefe da ANC, anunciou a suspensão de todas as instituições políticas assumindo controle do governo. Tanto a administração congoleesa, quanto a ANC ficaram divididas em três facções, Leopoldville (liderada por Kasavubu), Stanleyville (liderada por Lumumba) e a militar (liderada por Mobutu), o que adicionou novos desafios à tarefa de manter a integridade territorial no país.

Em outubro de 1960, em meio a ameaça iminente de uma guerra civil, a ONUC mudou as regras de engajamento flexibilizando o uso da força pelas tropas da ONU, permitindo que os *peacekeepers* se interpusessem às situações de violência, a fim de agir sob conceito de autodefesa, estabelecendo maior margem de ação a missão (ONUC, 1964d). Tal técnica significou uma expansão do restrito conceito de autodefesa praticado na UNEF I, principalmente se destacarmos que o documento indica a ação onusiana mesmo com envolvimento das tropas congoleesas nos atos de violência. A ONUC, por sua vez, foi adquirindo gradualmente detalhes na sua regulamentação sobre o uso da força levando as operações de paz a uma nova dimensão. (FINDLAY, 2002, p.61).

O impasse constitucional e consequente dissolução do governo central tornou o consentimento à operação da ONU obsoleto. Já abalada pela crise em Katanga, as relações entre a ONUC e as forças armadas do país, que então se dividiram no apoio entre Kasavubu e Lumumba, tomaram traços instáveis e de desconfiança. Consequentemente, a retirada implícita do consentimento foi acompanhada por ataques políticos e militares orquestrados à ONUC. Como já abordado, a missão não enfrentou resistência para estabelecer sua presença pelo território, porém foi na tarefa de manter suas posições e a livre circulação que a ONUC encontrou dificuldades, principalmente depois de nenhuma das forças amotinadas no país concordarem com a presença da missão. Enquanto, inicialmente, os atos de violência eram apolíticos ou cometidos por unidades indisciplinadas da ANC, com o aumento das tensões políticas e tribais, o contingente onusiano passou a lidar com ataques inspirados pelo governo central e pelo confronto tribal no país.

Findlay (2002) salienta que a ONUC sempre respondeu de forma variada aos incidentes, indo do excessivo uso da força na interpretação do conceito da autodefesa à falha em seu uso, quando havia legitimidade para usar a força. Por outro lado, ocasiões como a invasão por parte da ANC a uma aeronave da ONU em Leopoldville, ameaçando e agredindo o contingente onusiano, a tentativa de capturar o embaixador de Ghana, Nataniel Welbeck, sob a guarda da ONU ordenada por Joseph Mobutu, ocasionando fatalidades para os dois lados, ou a emboscada de tropas onusianas no norte de Katanga por membros da tribo Baluba, demonstraram a dificuldade na condução de uma operação de manutenção da paz em face a oposição do país anfitrião, colocando a interpretação das regras de engajamento em cheque, uma vez que o uso da força nessas ocasiões poderiam ser considerados como interferência nos assuntos internos do país²⁹ (FINDLAY, 2002).

²⁹ Para mais detalhes, ver Findlay (2002) p.62-71

O colapso do governo congolês, brevemente após a intervenção onusiana, colocou novos desafios as Nações Unidas. A organização teve que reavaliar quais eram os representantes formais do país na comunidade internacional, como também qual o papel da ONU no processo de conciliação do conflito.

Os novos eventos levaram o conflito ainda mais para esfera de influência das superpotências. Enquanto as tratativas da situação da República do Congo no CSNU participavam da ideia de Hammarskjold de afastar a política Leste-Oeste do país recém-independente, o conflito entre Kasavubu e Lumumba, que já gravitavam entre as potências, começou a interferir no consenso entre estas dentro do próprio órgão, pois passaram a ter maior envolvimento no conflito interno congolês. Com a perda do consenso geral no âmbito do CSNU, que tinha ajudado no estabelecimento da ONU, foi convocada uma sessão emergencial da AGNU, utilizando o mecanismo do *'United for Peace'*, com o objetivo de solucionar o impasse no Órgão sobre a situação da operação de paz em meio ao conflito civil no país (AGNU, 1960). Importante notar que a ONU se encontrava em uma situação sem precedentes, uma vez que o princípio do consentimento não era atendido a partir da dissolução do governo central. A decisão da continuidade da operação passava a ser tomada somente no âmbito do CSNU (BOULDEN, 2015).

A resolução advinda da AGNU sugeriu que o Secretário-Geral conduzisse “vigorosas ações” para auxiliar o governo central a restaurar a autoridade estatal dentro do território congolês. A assembleia considerou que a manutenção da integridade territorial e da independência política do país era de interesse para a paz e segurança internacional, reivindicando uma ação contundente das Nações Unidas

A percepção negativa sobre a imparcialidade da ONU passou então a se multiplicar. Internamente ao conflito, a decisão de não intervir em Katanga já havia estremecido a relação da operação com os atores internos, porém a decisão de estabelecer controle dos aeroportos e estações de rádio do país após a cisão governamental, que tinha a intenção de frear a escalada de violência no país, foi vista como parcial pelos simpatizantes de Lumumba. Ainda, a prisão de Lumumba, que se encontrava sob proteção das forças congoleesas e onusianas, ocorrida após a união de Kasavubu e Mobutu e sua consequente morte pelas forças de Katanga se caracterizou como o pior cenário para a manutenção da percepção imparcial da operação (FINDLAY, 2002)

A morte de Lumumba resultou em fortes reações na comunidade internacional. A não intervenção da ONU, na prevenção da prisão ou em se propor a resgatá-lo posteriormente, acabou na redução de 5.985 no contingente da operação durante os meses subsequentes, pois parte de países contribuintes consideraram que a ONU havia perdido a possibilidade de agir

sob os princípios das operações de paz (FINDLAY, 2002).

No Congo, os novos eventos resultaram no agravamento da violência no país. A ONUC já encontrava um cenário interno totalmente diferente para uma manutenção de paz formada por tropas nacionais, a adição de uma iminente guerra civil composta por movimentos separatistas e facções das próprias forças nacionais disputando o poder tornaram a situação ainda mais difícil.

Pioneira em ter como tarefa a restauração da lei e da ordem dentro de um território nacional, a ONUC, que inicialmente já enfrentava problemas em entender seu papel no controle interno de um país, se viu em uma difícil posição quando um de seus principais desafios era proteger a população civil dos ataques propagados pela ANC. No começo, a missão, em busca de preencher tal função, estabeleceu o patrulhamento de áreas ameaçadas, desarmamento de civis e grupos armados, assim como evacuação de civis para áreas protegidas e campos de refugiados nos quais a ONU cuidava da segurança. Procurando suprir a incapacidade da ANC em suas responsabilidades internas, a ONUC, em muitos casos foi obrigada a assumir funções normais de uma força policial civil, porém, limitada nas medidas que poderia executar na preservação da lei e da ordem.

Para além de não possuírem treinamento específico das tarefas policiais, os contingentes onusianos não possuíam autoridade legal para aplicar a lei e contavam com maior restrição ao uso da força comparado as forças policiais, agindo apenas em legítima defesa. Apesar da presença onusiana e a persistência em assegurar livre movimentação tenham contribuído para um restabelecimento natural da lei e ordem a situação variava de província para província. A escassez de contingente no terreno não permitiu a simultânea cobertura da ONUC em todas as áreas problemáticas. Catherine Hoskyns (1965) afirma que se tornou cada vez mais evidente que os regimentos militares eram menos inadequados a maioria dos casos do que uma polícia treinada para o controle de manifestações.

A indisciplina das tropas congoleesas, assim como o conflito tribal e civil, como afirma Findlay (2002), podem ser indicados como os principais fatores de dificuldade na tarefa de restauração da lei e da ordem (FINDLAY, 2002). No tocante as tropas congoleesas, embora houvessem ataques perpetrados contra o próprio pessoal da ONU, a missão se recusou a subjugar a autoridade congoleesa. A ONUC, embora tenha usado a força para conter e prevenir novos excessos, não ousou usá-la para controlar ou desarmar as unidades da ANC, instando as autoridades congoleesas a tomar medidas disciplinares contra os culpados (ONU, 1990). Lefever (1965) salienta que o desarmamento das tropas da ANC facilitaria a restauração da ordem no país e a criação de um governo nacional teria sido menos difícil, pois, não haveria o apoio

militar às facções políticas que desembocaram no conflito civil e tribal (LEVEFER, 1965).

A postura da Organização somente mudou quando houve o aumento nos casos de ataques a população civil por parte da ANC ou quando a tarefa de restaurar a ordem tornou-se sensivelmente política quando os traços decorrentes dos conflitos civil e tribal passaram a ameaçar a integridade territorial do país. Os mesmos debates que marcaram a década de 1990 se configuraram também dentro da ONU. A Organização teve que decidir os limites do princípio da não-intervenção em face ao ímpeto humanitário contra a violação de direitos humanos e elementos característicos de genocídio e quando e como a usaria a força, além da autodefesa, na proteção de civis em grave perigo.

A percepção de Hammarskjöld era de que a ONU tinha que agir para proteger os civis como caráter humanitário, mesmo que isso provocasse o alargamento das regras de autodefesa. Os conflitos internos acentuaram a discussão, em reunião com o CSNU, o secretário-geral reafirmou a necessidade de interferência das forças da ONU nas hostilidades, salientando que a neutralidade nos conflitos domésticos e assistência ao governo central não significavam passividade em claras violações dos direitos humanos e genocídios. Para isso, a ONU estabeleceu novos parâmetros estendendo a regra de interposição à proteção de civis, concedendo o uso da força, se necessário, à proteção de grupos desarmados submetidos a atos de violência (ONU, 1964f).

A crise constitucional resultou em grande constrangimento a conformidade da operação aos princípios da não-intervenção e imparcialidade. A ONU, concomitantemente, tentava evitar a ocorrência de conflitos tribais e de uma guerra civil sem ser acusada de interferência nos assuntos internos do Congo ou favorecer um dos lados no conflito civil.

Com o relativo aumento da beligerância no país, em fevereiro de 1961, o Conselho aprovou a resolução 161 que adicionou a prevenção de uma guerra civil como tarefa da missão. Embora a resolução não estivesse sob a égide do capítulo VII, foi a primeira vez que o CSNU autorizou uma operação militar sob comando onusiano a usar a força para levar adiante sua decisão (CSNU. S/RES/161, 1961). Embora a resolução justificasse seu conteúdo aludindo a princípios humanitários e a ausência de um Estado de Direito no Congo, enfatizou-se que a autorização do uso da força era apenas para auxiliar na tarefa de prevenir a ocorrência de uma guerra civil, a resolução insistiu que nenhuma solução política poderia ser imposta com a autorização. As regras de engajamento postuladas após a aprovação da resolução garantiram que o uso da força obedecesse a instrução de interposição concedida à proteção de civis ou ao conflito tribal (CSNU, 1964g).

A forte resolução foi mal interpretada pelas forças internas do país. Tanto Kasavubu quanto Tshombe assumiram que a ONUC usaria a força para desarmar as tropas da ANC e reabrir o parlamento favorecendo as forças de Lumumbista no país (KLINGER, 2005). O contexto de redução do contingente se mostrou crucial para a missão, influenciando negativamente a capacidade de dissuasão e cumprimento do mandato. Os líderes que atuavam na região das províncias separatistas, tanto das forças de Katanga quanto das forças mercenárias, passaram a adotar posturas mais hostis em relação aos soldados onusianos. Oficiais do governo de Katanga também intensificaram posicionamentos contrários a interferência da missão encorajando ataques civis as tropas em serviço da ONU (FINDLAY, 2002). Do outro lado, tropas congolenses também se aproveitaram do diminuto contingente para propagar ataques às tropas da ONU, assim como a nacionais europeus pelo país (CSNU. S/4791, 1961). Boulden (2015) salienta que neste momento, a ONUC encontrava-se incapaz de conter a escalada da violência no país sendo forçada a concentrar esforços na proteção dos civis e do próprio contingente. (BOULDEN, 2015, p.7)

Apesar de autorizar o uso da força, a partir da passagem da resolução, a ONUC não utilizou-a para além da autodefesa na tarefa de prevenir o conflito civil, exceto em Katanga. Embora contradições fizessem parte da ONUC desde do início do desdobramento da missão, a decisão de lançar operações militares ofensivas respaldadas sob irrestrito uso da força contra a secessão de Katanga foi a medida mais controversa durante a missão. A principal preocupação da missão sempre foram as próprias forças governamentais de segurança do Congo e a proteção de seus contingentes e da população civil dos atos de violência por estes perpetrados. Embora os pequenos confrontos vistos entre os contingentes da ONUC e da ANC no restante do país tenham significado maiores perdas para a ONU do que o período de combate as forças de Katanga, a região da província apresentava os maiores índices de violência contra os civis.

A resolução permaneceu um texto vazio até junho de 1961, quando um novo governo central foi formulado, reconciliando as facções militares e governistas. A ONU, por sua vez, pode concentrar esforços na tarefa, também estipulada pela resolução 161, de retirada de forças estrangeiras e paramilitares do território.

3.1.1 ONUC e a separação da província de Katanga

No início da ONUC, Hammarskjöld era tomado por um sentimento de confiança em relação à possibilidade de sucesso da missão em assegurar a integridade territorial do Congo. Como já se sabe, pouco tempo decorreu para a confiança dar lugar a preocupação, visto o rápido

declínio da estabilidade interna do país. A secessão de Katanga, acompanhada da desintegração do governo central, demonstraram os perigos políticos e operacionais que a ONUC enfrentaria repetidamente enquanto procurou cumprir o mandato e manter a ordem no país.

A recusa de Tshombe em reconhecer a autoridade do governo central, apoiado por interesses políticos e comerciais europeus e regionais, logo se estendeu à entrada da missão das Nações Unidas na província. A tarefa de auxiliar o governo central a restabelecer a ordem no país nunca se estendeu a uma autorização expressa para acabar com a secessão da província, auxiliando o governo ou mesmo usando a força. O respeito ao princípio da não-interferência foi procurado desde o início, quando Hammarkjold negociou a entrada pacífica das tropas onusianas na região, porém a presença das tropas das Nações Unidas não significou a estabilização da região, marcada pela violência tribal e repressão das forças policiais de Katanga.

Como já mencionado, a indisciplina e os abusos das forças governamentais do Congo sempre representaram o maior problema enfrentado pela ONUC. O Secretário-Geral já alertava a comunidade internacional sobre a preocupação com a proteção de civis no país, em especial na província de Katanga, tendo em vista o alto índice de violação dos princípios humanitários, e a necessidade de desarmar as forças congoleesas para frear a violência contra os civis. Embora desejável, a limitação do uso da força e falta de consenso político dentro do país impossibilitaram que uma ação por parte da ONU nesse sentido fosse tomada. Hammarskjold, por sua vez, enfatizou a Tshombe que o princípio de não-intervenção não impediria as Nações Unidas de aplicar a força no dever de proteger os civis. (CSNU. S/4688, 1961)

De fato, as mudanças nas regras de engajamento, já vistas, ajudaram a prevenir a ocorrência de um número maior de conflitos e de mortos. Ainda que a ONUC não pudesse desarmar as tropas da ANC que provocavam parte da instabilidade no país, a Resolução 161 tinha como foco a prevenção do conflito civil decorrente da crise constitucional, autorizando a ONUC a tomar as medidas necessárias para a retirada de todos os militares, paramilitares e mercenários estrangeiros do Congo, com intuito de direcionar parte do problema. Importante notar que as forças estrangeiras atuavam em grande parte na província de Katanga, sejam forças mercenárias e paramilitares que compunham as forças de Tshombe, sejam as forças belgas que ainda se encontravam na região (CSNU. S/RES/ 161,1961).

Embora a tarefa fosse direcionada a controlar a situação na região de Katanga, a resolução pouco surtiu efeito, pois, naquele momento, a ONUC concentrava esforços na proteção de civis e de seus contingentes em várias regiões do território congolês com a iminência de um conflito civil.

Com a reorganização do governo central, a ONUC foi capaz de se concentrar nos problemas advindo de Katanga. Apesar da autorização formal para usar a força na remoção de tropas estrangeiras e mercenárias concedida pelo novo governo, em claro direcionamento a secessão liderada por Tshombe, a missão não possuía o mesmo aval do CSNU. Embora resolução enfatizasse que a autorização para uso da força compreendia apenas a tarefa de prevenção do conflito civil no país, a compreensão sobre a remoção de tropas do território do Congo permaneceu ambígua.

As negociações iniciadas com intuito de persuadir Tshombe a cooperar com a remoção das tropas estrangeiras após a passagem da resolução falharam, deixando claro que a unificação de um governo central não era a intenção do líder separatista. As tropas onusianas, por sua vez, comandadas por O'Brien, procurando cumprir os objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança, promoveram uma ofensiva com intuito de prender e extraditar as forças estrangeiras na região. A operação Rumpunch cercou e colocou sob vigilância da ONUC pontos importantes de Elisabethville, como o aeroporto, instalações de rádio, telefone e correios, assim como quartéis da polícia de Katanga. A 'medida preventiva', como classificada pela ONUC, foi justificada sob a regra de autodefesa e a tarefa de prevenção de um conflito civil. A operação surpresa conduzida em Elisabethville e em outras partes da província foi considerada um sucesso, pois não houve registro do uso da força, apesar de sua ameaça ser explícita pelo caráter da operação (FINDLAY, 2002). No final do dia, um contingente de aproximadamente 100 pessoas foi transferido para o aeroporto de Kamina para a extradição.

Embora a operação Rumpunch tenha surtido efeitos desejados, ela proporcionou uma onda de hostilidades por parte do governo de Katanga àqueles que se opunham à secessão da província. Nas duas semanas que se seguiram a operação, houve um fluxo de 45.000 refugiados, que buscaram proteção em instalações e campos da ONU na província. A operação foi suspensa temporariamente após o pedido de diplomatas estrangeiros para conduzir as deportações, o que serviu para a ONUC reorganizar a demanda por contingente, provocada pelo fluxo de refugiados na região (O'BRIEN, 1962).

O descumprimento das autoridades aliadas a Tshombe provocaram a renovação e expansão da operação, que agora tinha como objetivo um ultimato para a retirada das tropas e apreensão de todos os líderes do regime de Katanga, neutralizando Tshombe e levando-o para a mesa de negociação. A operação Morthor, comandada por O'Brien, foi conduzida em desacordo com as instruções acordadas com Hammarskjold, o que levou brevemente a ONUC a ter características de uma missão de imposição da paz (FINDLAY, 2002).

A operação Morthor se tornou um fiasco desde o início, pois Tshombe e seus apoiadores haviam deixado Elisabethville, enquanto a ONUC encontrou forte resistência e teve que manter-se em posição defensiva. Hammarskjold, ao saber da operação, determinou que as tropas comandadas pela ONU abdicassem de qualquer iniciativa e agissem apenas em legítima defesa. Findlay (2002) atenta que a operação resultou naquilo que o Secretário-Geral temia: prematura, provocativa e justificada de forma ilegal. De fato, O'Brien, aparentemente, planejou dominar a província em um ataque preemptivo e entregá-la ao governo central, justificando a ação como medida autorizada pelo mandato de prevenção de um conflito civil. Hammarskjold, para não agravar a situação, recusou-se a apoiar uma operação militar ofensiva e buscou negociar um cessar-fogo. Embora esse tenha sido o último esforço do Secretário-Geral, que faleceu a caminho do encontro com Tshombe em um acidente aéreo, foi acordado que a ONUC voltaria para suas posições antes das ações preemptivas. A operação Morthor teve como resultado a morte de 30 pessoas, mais de 500 feridos e, como Findlay aponta, a clara percepção de que a ONUC tinha ultrapassado o uso da força circunscrito à autodefesa e atuado como uma operação de *enforcer* (FINDLAY, 2002).

Apesar do recuo das tropas onusianas, a operação das Nações Unidas em Katanga entrou em uma nova fase. O novo SGNU, U Thant, diferentemente de seu predecessor, tinha uma postura mais utilitarista ao uso da força, assim como uma posição mais favorável ao governo central no Congo (CSNU. S/4791, 1961). U Thant considerava que o uso da força contra a secessão de Katanga, suprimindo-a, era o único jeito de oferecer uma saída honrável para a ONUC do território congolês (ISHIZUKA, 2016). A missão passou a gradativamente a adquirir maior capacidade militar e aérea no entorno de Elisabethville e a Resolução 169 do CSNU, concedeu à ONUC o uso da força para remover as forças mercenárias de Katanga. A justificativa que faltou à operação Morthor, agora era concedida à ONUC, que embora não tivesse autorização para suprimir a secessão, teve para eliminar seu apoio estrangeiro. (CSNU. S/RES/169, 1961).

Apesar do cessar-fogo, a resolução foi entendida como um ataque direto à secessão. Os ataques ao pessoal da ONU tornaram-se mais flagrantes, com a utilização de *sniper*, ataques aéreos e terrestres, assim como o bloqueio à livre movimentação das tropas onusianas (CSNU. S/4791, 1961). O conflito tomou forma após o sequestro de dois oficiais civis das Nações Unidas na província pelas forças de Katanga. U Thant autorizou uma nova operação ofensiva, aérea e territorial, com o objetivo de restabelecer a livre movimentação onusiana e capturar a cidade de Elisabethville, concedendo irrestrito uso da força as tropas para o cumprimento da missão. Apesar do conflito ter apresentado um número elevado de vítimas - foram 206 mortes

contabilizadas do lado de Katanga e 21 soldados das forças da ONU -, ele resultou na assinatura da Declaração de Kitona por Tshombe, reconhecendo formalmente a autoridade do governo central (FINDLAY, 2002).

Durante o ano que se seguiu, Tshombe descumpriu constantemente o acordado na Declaração de Kitona, levando a ONU a entender que estaria usando a declaração para ganhar tempo e preparar um novo ataque (BOULDEN, 2015, FINDLAY, 2002). Ataques direcionados à ONU propagados por militares das forças de Katanga voltaram a escalar e, em resposta, a ONU voltou a dar um ultimato ao líder separatista.

A declaração tornou-se vazia em dezembro de 1962, quando Tshombe ordenou ataques às posições onusianas em clara relutância em proceder com a reconciliação nacional. A ONU, por sua vez, lançou uma nova operação para novamente restabelecer a livre movimentação das tropas na província. A operação Grandslam, desta vez, não encontrou resistência e, em menos de um dia, as forças onusianas já controlavam os arredores de Elisabethville. U Thant, visto o sucesso da operação, declarou um ultimato à secessão de Katanga, que logo viria a colapsar (ONU, 1996).

Após a rendição de Tshombe, anunciando o fim da secessão de Katanga, em janeiro de 1963, a ONU vivenciou um período de ausência de incidentes que ameaçassem a tarefa inicial de restaurar e manter a ordem no país. O processo de retirada das tropas e fim da ONU aconteceu entre março de 1963 e junho de 1964.

A saída da ONU não coincidiu com consolidação de um governo e uma ordem estáveis no país. Logo após o processo de remoção das tropas onusianas, o conflito interno ressurgiu, porém a ONU não se encontrava em meio a ele. Tshombe, agora parte do governo central, recorreu novamente à assistência de tropas belgas e mercenárias para suprimir as insurgências, ganhando prestígio entre seus compatriotas. Sua vitória nas eleições de 1965 representou um novo impasse constitucional entre este e Kasavubu. Desta vez, o golpe militar propagado por Mobutu, sem a interferência onusiana, tornou-se permanente estabelecendo uma ditadura que duraria três décadas no país.

3.2 O Estabelecimento da MONUC em meio ao conflito: a dificuldade em proteger os civis

O retorno das operações de paz ao território congolês após 35 anos foi resultante do esforço das Nações Unidas em cessar as recorrências das hostilidades entre os países da região dos Grandes Lagos africanos através do Acordo de Lusaka (1999). Superando sua inação, vista na primeira guerra do Congo e relacionada à inadequação do modelo de intervenção onusiano

vigente frente aos conflitos intraestatais e sua conseqüente retração. O estabelecimento da MONUC, inicialmente, não refletiu a conjunção de diretrizes que a Organização, através do CSNU, vinha apresentando em direção à proteção de civis e um uso da força maior no âmbito das operações. Seu mandato original, sem mencionar uma ameaça à segurança internacional, autorizava as forças de paz apenas às tarefas de monitoramento e implementação do acordo de cessar-fogo, desacompanhadas do auxílio do uso da força.

Entretanto, a rápida e constante violação do tratado, tornando-o impotente, resultou na escalada da violência, induzindo o CSNU a revisar o mandato original e declarar a situação na DRC uma ameaça à paz internacional. As hostilidades entre os beligerantes, assim como a presença de muitos grupos armados não-estatais, resultaram em um território fragmentado, causando um importante declínio na situação humanitária e impedindo que a missão cumprisse suas tarefas. Dessa forma, as conseqüentes resoluções trouxeram à missão as mudanças fundamentais que vinham sendo implementadas nas estruturas das operações, fazendo com que a experiência da ONU no país representasse as novas diretrizes. A resolução 1291 (2000) autorizou o uso da força sob a égide do capítulo VII para a proteção de civis, refletindo o sentimento de *'never again'* do Órgão resultante da década anterior e expresso nos documentos da Organização ao mencionar os acontecimentos na Bósnia e em Ruanda. Tanto o mandato aprovado para a MONUC quanto o mandato direcionado à UNAMSIL (Serra leoa) são considerados as bases de uma nova doutrina do CSNU para as operações de paz. O Órgão passou a emitir os chamados mandatos de proteção de civis (POC mandates) que, ao usar o termo 'ameaça iminente', permitia aos *peacekeepers* usar a força, sob égide do capítulo VII, para proteger os civis³⁰.

Origem do estado de violência, as Guerras do Congo (1996-1997; 1998-2003) envolveram uma amálgama de atores militares internos e externos e resultaram no desdobramento da MONUC em meio às tensões estatais na África central. Embora a interferência regional estivesse no cerne dos conflitos, os países agressores (Ruanda, Uganda e Burundi) tiveram como principal estratégia de guerra o fomento a grupos armados não estatais dentro do território congolês, sobretudo no leste do país, resultando em sua proliferação. O cessar-fogo supracitado, articulado consultivamente entre as partes, convocava o desdobramento de uma operação sob a égide do Capítulo VII, esperando que a ONU pudesse proporcionar a paz na região dos Grandes Lagos, ao garantir tanto a retirada das tropas

³⁰ Não ficou claro quais circunstâncias exigem ação e que nível de força deve ser usados para proteger os civis. No entanto, a inclusão da linguagem de "ameaça iminente" aumentou as expectativas dos civis.

estrangeiras, utilizando seus bons-ofícios, como também desarmar os grupos armados no país e repatriar seus membros, perpetradores de crimes de guerra e contra a humanidade nos países vizinhos (LUSAKA, 1999). O acordo, por sua vez, violava propósitos e princípios das operações, pois ao mesmo tempo que convocava a ONU a perseguir ‘todos os grupos armados (não-estatais) na RDC’, configurando clara intervenção nos assuntos internos, o que justificava também a agressão à integridade territorial do país pelos seus vizinhos, a qual o CSNU supostamente deveria punir. Todavia, as previsões de retirada de tropas estrangeiras, abertura política e auxílio às tarefas da MONUC consentidas com o acordo de Lusaka, foram todas bloqueadas pelo comportamento do presidente congolês Laurent Kabila, que ainda buscava um triunfo militar. Do outro lado, as forças militares de Ruanda e Uganda também continuavam incursões militares no território congolês. O impasse só foi superado pela postura colaborativa do novo presidente Joseph Kabila³¹ que iniciou o processo de reconciliação. As características do conflito converteram-se após a retirada das forças estrangeiras e salientaram suas camadas domésticas, que já eram perceptíveis, produzindo um estado de violência no país, complexo, com uma variedade de atores.

Figura 2 – Mortes relacionadas ao conflito na região Leste do país (1999-2018)

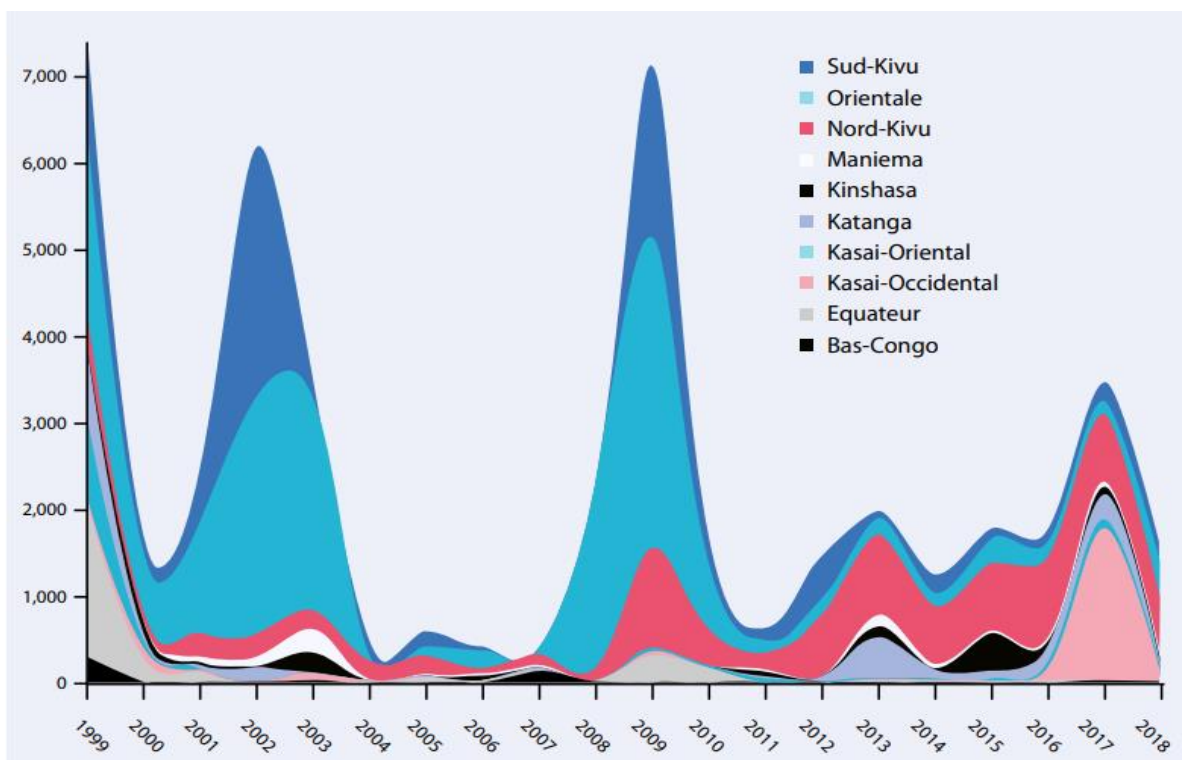


Figura 2 – Mortes relacionada ao conflito na região Leste do País, nas províncias de Ituri, Kivu do Norte e Kivu do Sul – Fonte – (EPON, 2019, p.39)

³¹ Laurent Kabila foi assassinado em 16 de janeiro de 2001. Seu filho Joseph Kabila assume o poder em janeiro de 2001, posse articulada pelos países aliados Zimbábue e Angola.

A história e constituição do Estado no território congolês são fundamentais para compreender os constrangimentos e desafios que a ONU conviveu durante este longo período de operações. Três pontos podem ser apontados: primeiramente a fragmentação na dinâmica política e militar aos níveis nacional, regional e local/provincial no país e o politicamente fraco governo central em Kinshasa a partir dos anos 1990; a militarização da competição política e econômica vista após a queda de Mobutu e, por fim, as raízes locais e étnicas também fazem parte dos fatores que estão no cerne do surgimento da luta armada no país (STEARNS, VERWEIJEN, BAAZ, 2013).

As passadas guerras tiveram importante influência na construção do Estado e seu consequente colapso que caracteriza a essência da violência cíclica que afeta o país. A Primeira Guerra do Congo (1996-1997), resultante da insurgência do grupo armado AFDL (*Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaire*), que elevou Laurent Kabila ao poder com apoio de Ruanda, Uganda e Burundi, também desencadeou a mobilização de outros grupos armados pelo país. Sendo contra ou a favor da rebelião, a presença desses grupos causou uma insegurança significativa, fomentando as tensões étnicas, porém não ao ponto de sair de suas áreas localizadas e circunstanciais. Por outro lado, foi durante a Segunda Guerra do Congo (1998-2003) que o surgimento de grupos armados foi acompanhado tanto pelo apoio do governo de Kinshasa, como também dos governos de seus países vizinhos supracitados. A natureza dos grupos passou de milícias locais enraizadas nas tensões étnicas para grupos armados que se colocavam em redes políticas e empresariais das elites em torno do conflito e passaram a desenvolver uma economia de guerra através da pilhagem dos recursos naturais congolezes (VLASSENROOT, RAYMAEKERS, 2004). Enquanto o cenário de guerra impelia os cidadãos dessas regiões a colaborar com os grupos armados, o conflito rompeu com uma histórica rede de clientelismo resultando no colapso do Estado no Congo. (HOLT, BERKMAN, 2006, p. 156)

O final das guerras congolezas resultou em um Estado ainda mais fragmentado, concedendo um caráter mais violento na relação entre as esferas nacionais, regionais e provinciais. As elites no leste continuaram a disputar o poder que conseguiram angariar com desenvolvimento do conflito, mesmo depois do estabelecimento de um governo democraticamente eleito em 2006.

A fragmentação entre o centro e o leste do país não é novidade na construção do Estado congolês. O presidente Mobutu conseguiu superar a resistência contra o controle central, vinda das províncias orientais, por meio de uma combinação entre clientelismo e forte coerção interna, controlando o acesso aos recursos naturais. Durante seu governo, a atividade dos grupos

armados nacionais era limitada devido à forte coerção interna, atividade a qual as forças armadas congoleesas se especializaram em fazer durante seu regime. Porém, as forças armadas congoleesas perderam a capacidade de apresentar alguma dissuasão às forças externas, tornando o país atrativo para os grupos armados estrangeiros, resultando no apoio de seus vizinhos à mobilização da AFDL (CASTELLANO, 2011; STEARNS, VERWEIJEN, BAAZ, 2013).

Kabila, por sua vez, não conseguiu estabelecer o mesmo êxito sobre a coercitividade interna, perdendo o controle sobre o leste do país e reforçando a orientação regional da economia na região, menos dependente das conexões em Kinshasa (STEARNS, VERWEIJEN, BAAZ, 2013). Apesar de mantida a integridade territorial do Congo, o final das guerras trouxe consigo o enfraquecimento das forças nacionais, contribuindo para a decadência do governo central. Já fruto das políticas do regime de Mobutu, o enfraquecimento das forças congoleesas foi agravado pela indefinição militar do último conflito e o pouco fundamentado processo de reconciliação política que, através do mecanismo de *power-sharing*, incluiu parte dos beligerantes, pouco interessados na coesão estatal, nas forças armadas congoleesas, enquanto a outra parte dos beligerantes não foi derrotada, perdendo-se completamente a capacidade de coerção interna do Estado (CASTELLANO, 2011, p.51).

Tantos os atores estatais como não-estatais beneficiam-se diretamente da instabilidade produzida pela ausência de governabilidade pelo território. O processo de reconciliação nacional gerou incentivos para a militarização política, uma vez que o recurso às armas gerou inclusão e ganhos políticos para determinados grupos. Enquanto os recursos a estas também era forma de visar novas reivindicações, acentuando também questões étnicas que já haviam sido expostas pela intervenção externa. A estratégia de cooptação dos líderes dos grupos armados posta em prática por Kinshasa, novamente após novas fragmentações, oferecendo impunidade pelos crimes cometidos, permissão para continuar em suas áreas de influência e promessas favoráveis encorajou um movimento de integração e deserção no exército. (HOLTY, TAYLOR, 2009 STEARNS, VERWEIJEN, BAAZ, 2013). Principal forma de financiamento durante o conflito, a pilhagem dos recursos naturais do território congolês continuou a ser central nesta dinâmica. Os grupos armados no leste do país, principalmente nas regiões da província oriental, Ituri e Kivus, anteriormente fortalecidos pela característica *proxy* do conflito, continuaram a explorar a economia de guerra criada através da aliança aos governos de Ruanda e Uganda, que financiavam direta ou indiretamente a compra de armas e a violação de direitos humanos no país (CSNU, 2001). Os atores políticos congoleeses, por sua vez, também não deixaram de se apropriar do conflito, principalmente após o período de transição, uma vez que o apoio dado

aos grupos armados garantiam votos no processo eleitoral e poder de barganha com o governo de Kinshasa (STEARNS, VERWEIJEN, BAAZ, 2013, p. 34)

Poderosos grupos armados se formaram dentro do território congolês com características nacionais e estrangeira, acentuando a instabilidade na região leste do país. Em um primeiro momento, as características étnicas foram a principal fonte da violência, ocasionando graves crises na região de Ituri e Kivu que contornavam as redes de exploração de recursos naturais nessas regiões. O governo resultante das eleições de 2006 renovou a competição por poder no leste do país e o esforço político efetuado pela MONUC durante o processo de transição voltou a se deteriorar. Do outro lado, o surgimento de novos grupos armados despertou as conexões entre Ruanda e o conflito no país. Os países vizinhos voltaram a incentivar a desintegração de grupos ao processo de paz, como por exemplo o incentivo ruandês a mobilização do CNDP (*Congrès National pour la Défense du Peuple*).

As redes políticas e econômicas continuaram a instrumentalizar a violência no país influenciando as dinâmicas locais. Ao mesmo tempo que, as disputas locais pelo acesso aos recursos naturais e controle populacional permaneciam intratáveis e influenciavam as dinâmicas superiores. Além disso, a fragilidade da FARDC, após o período transicional, a qual não representava uma grande ameaça aos grupos armados, contribuiu para a insegurança e mobilização de novos grupos que passaram a criar laços econômicos, comerciais e militares com as próprias forças congoleesas. Por sua vez, os grupos armados no Congo também estabelecem ligações com uma ampla gama de atores privados, como empresários econômicos nos níveis locais, regionais e nacionais (STEARNS, 2015). A erosão da autoridade e legitimidade estatal no território está intimamente ligada as disputas sobre o acesso aos recursos e terras dando poder aos grupos armados (ONU, 2017).

Dessa forma, os grupos armados tornaram-se uma importante figura no cenário de violência a partir do momento em que se transformaram em uma parte primordial nas dinâmicas locais, influenciando nas atividades políticas, econômicas e de segurança. Tais grupos não atuam sozinhos e estabelecem conexões com multifacetados atores nos três níveis da federação. Devido à multiplicidade de grupos existente na República Democrática do Congo e sua variação através do tempo, apresenta-se os principais grupos armados que se tornaram proeminentes em suas regiões e, de alguma forma, estiveram no centro do processo de paz no Congo, ao ocasionar problemas para as missões estabelecidas pela ONU.

Quadro 9 – Grupos Armados não-Estatais com Atuação em Território Congolês

Quadro 9 – Grupos Armados não-Estatais com Atuação em Território Congolês	
<p>FDLR – Democratic Forces for Liberation of Rwanda</p>	<p>O FDLR é um grupo armado que atua no leste da República democrática do Congo composto por ex combatentes dos grupos rebeldes ruandeses ex-Far e Interhamwe, alguns de seus Líderes participaram do genocídio em Ruanda em 1994. Seus combatentes, da etnia Hutu, tem como objetivo a derrubada do governo de Ruanda, assim como uma maior representação política de sua etnia. No final de 2008, as FDLR controlavam grandes áreas do Norte e Sul de Kivu, incluindo muitas áreas de mineração. Seus líderes são acusados de crimes de Guerra e crimes contra a humanidade. Por sua vez, o governo congolês muitas vezes apoiou e demonstrou tolerância com o grupo, até 2009. A aproximação entre o governo de Ruanda e da RDC resultou na mudança de postura do governo de Kinshasa que lançou operações militares contra o grupo. A atuação das FDLR foram também alvo da Brigada de Intervenção (FIB) conduzida pela MONUSCO.</p>
<p>ADF – Allied Democratic Forces</p>	<p>Grupo armado que, originalmente, surgiu em oposição ao governo de Uganda antes de se transformar em um movimento islâmico após a fusão com o Exército Nacional de Libertação de Uganda (NALU) que atua no território congolês. Historicamente, a ADF tem fortes laços com outros grupos armados, principalmente aqueles liderados por ex-membros do RCD</p>
<p>UPC – Union des Patriotes Congolais</p>	<p>O grupo armado UPC surgiu através de uma íntima relação entre líderes civis e militares como estratégia de tomada de poder político e econômico em Ituri, na província oriental da RDC. A estreita colaboração entre os comandes do exército ugandês, que na época ocupava a área, e líderes políticos e econômicos levou a criação de uma complexa rede de poder transfronteiriço capaz de monopolizar as redes comerciais e garantir acesso aos recursos naturais. Durante a fase conflituosa em Ituri, no auge do conflito étnico após o fim da Segunda Guerra do Congo, a relação entre o UPC e seus aliados Ugandeses ampliou-se</p>
<p>RCD – Rassemblement Congolais por la Démocratie</p>	<p>O RCD foi o principal grupo rebelde em oposição ao governo do presidente Laurent Kabila. Composto por três tendências políticas, resistência conservadora mobutista, resistência anti-Kabila e resistência democrática, o grupo foi a principal força na província de Kivu, sendo um grupo proxy do governo ruandês entre 1998 e 2003. Desde a assinatura do Acordo de Pretória, o RCD permaneceu em conflito de baixa intensidade no leste do país.</p>

<p>CNDP – Congrès National pour la Défense du Peuple</p>	<p>Grupo rebelde apoiado por Ruanda e formado pelo general Laurent Nkunda, ex-RCD, com intuito de defender, proteger e garantir políticas de representação para os milhares Tutsis congolezes que viviam no leste do Congo. Proeminente após o processo de transição no Congo o grupo tinha íntima relação com o governo de Ruanda devido a oposição as FDLR, assim como foi a principal força de oposição ao governo congolês, explicando a tolerância deste último a atuação das FDLR no território congolês.</p>
<p>M23 – March 23 Movement</p>	<p>Surgido após novo motim de ex-combatentes tutsis dos grupos RCD e CNDP contra a integração às Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC), em 2012. O grupo denominado M23 em referência ao acordo de paz entre o governo congolês e o CNDP assinado em 23 de março de 2009, voltou a receber assistência externa de Uganda e Ruanda. Essa assistência externa e a falta de capacidade geral dos serviços de segurança congolezes significaram em rápidos sucessos militares. O grupo conseguiu expandir seu controle e, no final de novembro de 2012, assumir o controle de Goma, a capital provincial da província de Kivu do Norte. Com a criação da força de Intervenção (FIB) no seio da MONUSCO devido a atuação do grupo armado, o M23 logo assinou um novo acordo de paz</p>
<p>LRA – Lord’s Resistance Army</p>	<p>Grupo Insurgente de Uganda foi formado em 1987 com intuito de derrubar o governo de Uganda. Obtendo apoio do governo sudanês em retaliação ao apoio de Uganda a grupos rebeldes no Sudão, o grupo é responsável por grande parte da instabilidade vista no extremo nordeste do território congolês. A partir de 2005, o LRA encontrou refúgio na RDC. Sua atuação é destacável pela brutalidade, violência indiscriminada e rapto de crianças para servirem como soldados.</p>
<p>Mai-Mai</p>	<p>Considerável número de grupos armados no território congolês se organizaram sob o nome de Mai Mai, termo que significa resistência contra agendas externas. Durante a Segunda Guerra do Congo, os grupos locais no leste lutando contra as incursões de tropas de Uganda, Ruanda e Burundi se identificavam como nacionalistas congolezes Mai Mai. Os grupos Mai Mai são grupos armados de defesa locais muitas vezes organizados em uma base étnica que se opunha contra os ‘invasores estrangeiros’. Durante o processo de transição, apesar de lutar muitas vezes ao do exército congolês, muitos desses grupos se recusaram a integrar-se na FARDC e mantiveram a mobilização.</p>

Quadro 9 - Fonte: Elaboração própria, com base em: (CASTELLANO, 2011; BENSON, 2018)

Enquanto os líderes africanos, assim como o secretário-geral Kofi Annan, conscientes da complexidade do conflito à época, convocavam uma missão de paz grande e robusta – contaria com cerca de 15.000 ou 20.000 peacekeepers, O CSNU, contrariando as análises, aprovou um destacamento inicial, em agosto de 1999, com objetivo de engajar os beligerantes no processo de paz e abrir caminho para uma missão de observação, que deveria acontecer

dentro de um ano (LUSAKA, 1999; CSNU. S/RES/1234) A postura de cautela do Órgão refletia um ceticismo quanto ao compromisso das partes com a paz e estabilidade da região e a incompatibilidade do acordo de Lusaka com as estruturas que regiam as operações da ONU. Swarbrick (2004), salientou a dificuldade de angariar tropas dentro da estrutura onusiana, pois poucos países estariam dispostos a contribuir com contingentes para a tarefa de desarmamento forçado de grupos armados no leste da RDC se não houvesse apoio de recursos e mandatos robustos, principalmente daqueles lembrados pela violência perpetrada nos países vizinhos (SWARBRICK, 2004)

Apesar das ressalvas, o CSNU julgava que a Organização poderia encorajar a reconciliação das partes e fornecer alívio à população. Dessa forma, recomendou-se uma abordagem gradativa para a MONUC, começando com uma modesta operação, que expandiria suas ações à medida que as partes do conflito demonstrassem o compromisso com o processo de paz (HOLT, BERKMAN, 2006). Tal postura foi acompanhada tanto pela relutância de nomear os responsáveis pela agressão da integridade territorial do Congo, como também a identificação do conflito apenas como uma ‘guerra civil com a interferência externa’, o que resultou na dificuldade de direcionar as reais causas da violência no país, frustrando também as partes comprometidas com o cessar-fogo, uma vez que permitiu que o ritmo do desdobramento da MONUC fosse ditado pela ações das partes que não estavam interessadas no processo de paz, esperando também que os grupos armados se desarmariam voluntariamente com a dissolução do conflito interestatal (HOLT, BERKMAN, 2006). O mandato logo se mostrou inadequado em relação à natureza do conflito e as dificuldades já previsíveis como a dimensão geográfica do país eram exacerbadas pela pluralidade de atores, muitos ausentes do acordo de Lusaka e as características voláteis de seus comportamentos.

Dessa forma, desde o início, o conflito exigiu da MONUC constante adaptação de seus mandatos, que mudaram significativamente conforme iam mostrando suas falhas, de um lado, e a evolução política na RDC ia modificando o conflito, do outro. Nesse período (1999- 2010), os mandatos e postura da missão mudaram drasticamente. Iniciada como uma missão de observação, não intervencionista e baseada no consentimento, procurou negociar com os países agressores e grupos rebeldes sua adesão no processo de paz; depois, implementou o uso da força contra os denominados *spoilers* deste processo, transformando-se na maior missão de paz da ONU com um mandato robusto, tendo a proteção de civis como principal propósito.

Embora a revisão da MONUC autorizasse, sob a égide do capítulo VII, o uso de ‘todos os meios necessários... para a proteção de civis em iminente ameaça’ (CSNU. S/RES/1291 2000) e tenha sido concomitante ao período de reforma das operações da ONU, refletido na

publicação do relatório Brahimi, a MONUC demorou para apresentar o direcionamento postulado pelo relatório, que arguia sobre uma rápida e efetiva capacidade militar para operações de paz enquanto reformulava a tríade de princípios em direção ao uso da força para proteção de civis. Durante os três primeiros anos, a operação teve um modesto papel na proteção de civis no país. A maioria das tarefas de seu mandato estava autorizadas apenas pelo capítulo VI. Dessa forma, tanto o monitoramento e suporte ao cessar-fogo e desmobilização de combatentes, como as tarefas de facilitar a provisão de suporte humanitária e monitoramento dos direitos humanos não estavam amparadas pelo uso da força. As deliberações no Conselho de Segurança demonstraram hesitação sobre uma postura mais robusta da missão, porém não deixaram de expressar a preocupação com o desalinhamento entre as expectativas frente ao ambiente perigoso e os inadequados recursos para se cumprir o mandato (CSNU. S/RES/1234, 1999; CSNU. S/RES/1291; 2000).

Figura 3 – Evolução do Desdobramento de tropas da ONU na RDC em relação à evolução política e militar do conflito

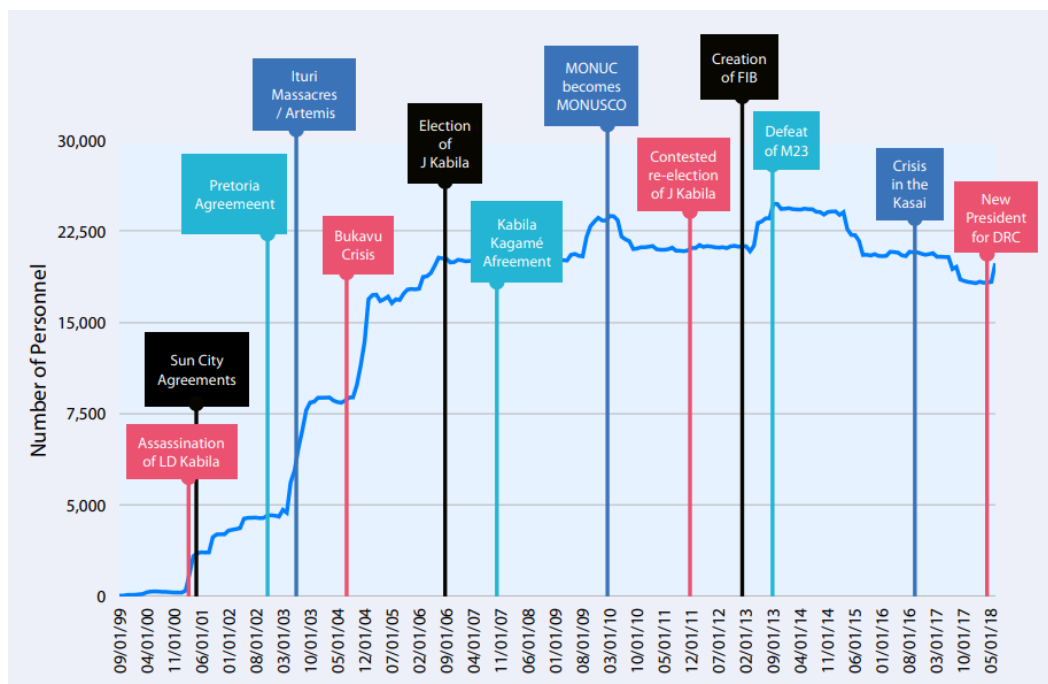


Figura 3 – Evolução do Desdobramento das tropas da ONU na República Democrática do Congo em relação a evolução política e militar do Conflito - **Fonte:** (Novosseloff apud EPON, 2019, p.44)

Apesar desta primeira fase da MONUC (1999-2003) ser marcada pelo sucesso nas principais tarefas de supervisionar o cessar fogo de Lusaka, retirada das tropas estrangeiras e a desmobilização dos beligerantes do conflito, pouco se deve ao uso da força durante a atuação da operação em campo. A ascensão de Joseph Kabila ao poder significou uma abrupta mudança política frente à condução da guerra, que desprovido de apoio interno decidiu tratar a

comunidade internacional como base de seu poder, adotando uma postura mais colaborativa que abriu caminho para o estabelecimento de acordos entre os países e grupos beligerantes (acordo de Sun City, Luanda e Pretoria) que estabelecia a implementação de um governo de transição para o país (HOLT; TAYLOR, 2009). Entretanto, foi na dimensão política, através dos esforços diplomáticos e monitoramento que a MONUC conseguiu desempenhar um importante papel, resultando no *Global and All Inclusive Agreement*, em 2002. O acordo, assinado pelos principais beligerantes, colocou fim no conflito e elevou a MONUC como coordenadora do processo de transição no país. (STEARNS, 2015). O período de transição era considerado crucial para MONUC, pois aliava as questões de segurança com as questões de *peacebuilding* expressas no relatório Brahimi e sua concepção de paz através da governança democrática. (EPON, 2019 p.46)

A autorização do uso da força pouco surtiu efeito também sob as tarefas de proteção de civis durante o conflito, fazendo com que a operação enfrentasse críticas e ataques à sua credibilidade. Surto de violência logo demonstraram as limitações da missão e resultaram em mudanças estruturais que, acompanhando o estabelecimento de um governo de transição no país, transformando-a em uma missão de paz robusta. Tanto o massacre de civis em Kisangani, em 2002, perpetrado por soldados do RCD-Goma, caracterizados por uma onda de mortes, estupros e saques, quanto a escalada de violência na região de Ituri, em 2003, após o vácuo deixado pela retirada das tropas de Uganda, representavam a intensificação dos conflitos entre os grupos armados irregulares que atuavam no leste do país (HRW, 2002, 2003).

As tensões resultaram, em grande medida, da dinâmica conflituosa entre Uganda e Ruanda pelas regiões. Por mais que, tanto o Conselho de Segurança, quanto o secretário-geral da ONU, denunciasses o desastre humanitário e a violação dos direitos humanos que o conflito desencadeava na população local, não houve a responsabilização de nenhuma das potências regionais pelas atrocidades cometidas em suas áreas de controle. Em Kasangani, o RCD-Goma protagonizou episódios de violência contra civis mesmo com a presença da MONUC na região, como exemplifica sua atuação em um motim interno que girava em torno do apoio dado pelas duas potências regionais ao grupo. Em Ituri, as tensões étnicas entre grupos armados das etnias Lendu e Hema também era explorado pelas duas potências. O vácuo militar deixado pela retirada das tropas de Uganda na região resultou nos episódios de violência entre os dois grupos (HRW, 2002, 2003)

As situações também contrastavam com as firmes palavras das ‘lições aprendidas’ e do relatório Brahimi publicados após o fracasso das missões da década de noventa, e a importância que a proteção de civis passou a representar para a credibilidade das missões de paz. A MONUC

demonstrou as dificuldades que os *peacekeepers* tem ao tentar proteger os civis em meio a um ambiente no qual não há consentimento, ou pelo menos ele é parcial, a autoridade estatal é limitada, fértil ao surgimento de *spoilers* e há pequeno comprometimento político com a paz. A incongruente interpretação do conflito por parte do CSNU, assim como o estabelecimento de uma missão de paz de lenta evolução e inadequada capacidade operacional, que se assemelhava mais com as operações tradicionais, tornaram a MONUC ilustrativa de como os métodos não-intervencionistas e baseados no consentimento são amplamente ineficazes na proteção de civis, direcionando a missão a atuar em uma área cinzenta, entre a manutenção de paz e a imposição da paz. (HOLT, BERKMAN, 2006)

Embora o relatório Brahimi já ultrapassasse a dicotômica noção de imparcialidade nas operações de paz que cerceou o uso da força na década de noventa ao reconhecer a obsolescência das operações tradicionais e a existência de situações, nos ambientes em que se desdobram as operações, em que os *peacekeepers* deveriam ter o direito, e também o dever moral, de usar a força (ONU, 2000), a extensão do uso da força na MONUC não foi acompanhada por outros fatores que o relatório categorizava como essenciais para a transformação das operações de paz, como uma capacidade de dissuasão crível para as forças onusianas, assim como vontade política traduzida na disposição dos países contribuintes de tropas (TCCs) em assumir os riscos de uma postura mais robusta frente aos *spoilers*, como também um mandato claro, confiável e viável, demonstrando pouca variação das operações de paz rotuladas como fracassos.

Autorizada apenas a 5.537 militares para a implementação de um complexo mandato que visava a proteção de civis em meio ao conflito, a MONUC, inicialmente, foi marcada pelo lento desdobramento, demorando dois anos para alcançar seu tamanho autorizado, como também pela baixa capacidade militar, traduzidos no escasso número de seus contingentes, como também nos insuficientes equipamentos e poder de fogo para atuar coercitivamente nas tarefas de proteção (CSNU, S/RES/1291, 2000) Os incidentes também demonstraram a falta de disposição das tropas para atuar sob a égide do capítulo VII, expressando a carência de um entendimento comum do mandato e das regras de engajamento militar consistentes à tarefa de proteger fisicamente os civis.

A atuação da MONUC durante os eventos em Kasangani levantaram as primeiras discussões sobre o significado da proteção de civis como uma tarefa militar nas operações de paz, assim como suas implicações para as regras de engajamento e disposição das tropas para intervir em tais condições (HOLT, BERKMAN, 2006, p.160). Ilustrando a lacuna entre as tarefas do mandato e a capacidade das tropas, a MONUC tinha apenas cerca de 1.000 soldados

na cidade que não tentaram se opor aos massacres, demonstrando também a tendência das tropas em evitar o uso da força perante os participantes de um processo de paz (MARKS, 2007). A organização Human Rights Watch apontou o fracasso da MONUC em tomar medidas proativas em relação à proteção de civis aparentemente devido à preocupação com baixas entre o contingente onusiano, estando cientes da violência que ocorria (HRW, 2002).

Subsequente aos eventos, o secretário-geral reconheceu que a MONUC não possuía os meios necessários para fornecer proteção aos civis em iminente ameaça, pois as tropas destacadas não estavam equipadas, treinadas ou configuradas para intervir rapidamente para ajudar aqueles que precisassem de proteção, convocando o CSNU a considerar um reajuste das forças da ONU a fim de reequipar consideravelmente os contingentes para permitir uma intervenção mais ativa (CSNU. S/2002/621, 2002, parágrafos, 71-72). O subsecretário-geral para operações de paz, Jean-Marie Guéhenno, já havia apontado a lacuna entre a capacidade militar e a proteção de civis, demonstrando que a ONU já estava a par desta deficiência na MONUC, afirmando que o número do contingente representava um risco enorme se as forças fossem contestadas, não representando uma dissuasão militar confiável (GUÉHENNO, 2002). Os relatórios elaborados pelo Secretário-geral sobre o decorrer da situação no país continuaram a relatar a crescente violência contra os civis embora não apresentassem nenhuma modificação nas regras de engajamento da missão.

‘O número e o grau das violações dos direitos humanos estão crescendo rapidamente e a situação exige maior proteção dos civis sob ameaça iminente de violência física’.
(CSNU. S/2002/1180, 2002, parágrafo, 49).

A crise de Ituri, por sua vez, demonstrou a eficiência que tropas preparadas e dispostas a atuar de maneira rápida e robusta, sob a égide do capítulo VII da Carta, tem a oferecer para a proteção de civis em meio a ambientes hostis. Em maio de 2003, a rápida retirada das tropas ugandesas da região resultou em organizados episódios de limpeza étnica enquanto grupos armados lutavam pelo controle da capital Bunia (ICG, 2003). Apesar do desdobramento de um contingente proveniente do Uruguai na região, em resposta ao desastre humanitário que o conflito entre as duas etnias vinha apresentando, deixando mais 500.000 deslocados internos e dezenas de milhares de vidas, os *peacekeepers* recusaram-se a intervir proativamente limitando-se a proteger apenas aqueles civis que procuraram refúgio nas proximidades das instalações da ONU (HRW, 2003; HOLT, TAYLOR, 2009; HOLT, BERKMAN, 2006; REYNAERT, 201-).

Ficou evidente que a MONUC não possuía os meios militares e vontade necessária para prevenir a violência, sendo incapaz de cumprir seu mandato de proteção (DPKO, 2004). A

situação resultou na convocação de uma força de emergência pelo secretário-geral com o intuito de pôr fim as hostilidades e catástrofe humanitária que se via na região. Autorizada sob o capítulo VII, a Operação Artemis, como foi chamada, foi estabelecida com o objetivo de ajudar a MONUC a estabilizar as condições de segurança e humanitária na região de Ituri, protegendo os civis. Liderada pela França, em nome da União Europeia, a operação tinha característica provisória, desdobrada apenas enquanto a MONUC reforçava seu contingente até o limite autorizado (CSNU. S/RES/1484, 2003).

Diferentemente das tropas onusianas, constrangidas por suas capacidades e mandato, o rápido desdobramento de tropas bem equipadas, com apoio aéreo e disposta a usar a força proporcionado pela operação Artemis rapidamente estabilizou a situação expelindo os grupos armados de Bunia ao responder agressivamente suas ações (DPKO, 2004; FOLEY, 20--; ISHIZUKA 2016, p.9). A operação fez com que organizações não-governamentais que atuavam no país como a Human Rights Watch (HRW) ou a International Crisis Group (ICG) advocassem por uma postura mais robusta da MONUC em relação ao uso da força na operação, assim como um significativo aumento em seu contingente, a fim de melhorar a segurança em Ituri e fortalecer os esforços de desmobilização e apreensão de armas (HRW, 2003, ICG, 2003).

Embora limitada à cidade de Bunia, a operação Artemis resultou em mudanças na abordagem do CSNU frente à proteção de civis, reconhecendo que a MONUC necessitava de uma atitude mais robusta. Sendo assim, o reforço da MONUC, previsto durante a ajuda da União Europeia, foi acompanhado de uma extensão de seu mandato com especial atenção as províncias de Kivus e Ituri. O Conselho autorizou a expansão do contingente para 10.800 *peacekeepers* e a criação de uma brigada para cada região, bem equipadas e com apoio de helicópteros de combate, com intuito de usar todos os meios necessários para proteger os civis, estendendo o uso da força a todo o mandato, principalmente as tarefas de embargos de armas e desmobilização dos grupos armados no leste do país (CSNU. S/RES/1493, 2003). O comandante da brigada em Ituri, General da Brigada Jan Isberg, confirmou a nova atitude e capacidade da MONUC ao afirmar que a operação tinha todos os meios necessários para combater qualquer ataque e conduzir, sem hesitação, o mandato sob o Capítulo VII e usar a força quando a situação exigir. (IRIN, 2003)

A nova resolução (1493) refletiu um consenso entre os membros do CSNU em favor de um mandato mais robusto para proteger os civis. Embora as diretrizes pouco mudassem referentes ao mandato anterior, o aumento da presença da MONUC proporcionou a melhora das condições de segurança para os civis nas duas regiões. A missão passou a estabelecer patrulhamento ostensivo tanto na província de Ituri, abrangendo Bunia e suas remotas vilas,

como também nas províncias de Kivus, permitindo o retorno dos refugiados que fugiram dos conflitos (HOLT; BERKMAN, 2006.). A população de Kindu, por exemplo, cresceu de 20.000 para 220.000 após a instalação da Brigada nas províncias de Kivus (SMITH, 2004). Apesar disso, a MONUC não conseguiu cessar a violência no leste do país. Em Ituri, a MONUC foi criticada por não conseguir lidar com os grupos armados que continuavam a atuar fora dos limites da Brigada estabelecida na capital (HOLT, BERKMAN, 2006). Logo após a retirada da Operação Artemis, o grupo armado UPC (Union des Patriotes Congolais), um dos perpetradores da violência em Bunia, voltou a atuar nos arredores da cidade, testando as determinações da ONU (CSNU. S/2004/251, 2004; CSNU. S/2004/1034, 2004). Nas províncias de Kivus, as condições de segurança produzida pela MONUC voltaram a desestabilizar devido as tensões entre as forças congolezas (FARDC), leais a Kinshasa, e os oficiais dissidentes do RCD-Goma, apoiados por Ruanda, ameaçando inviabilizar o processo de transição. Apesar da intenção da operação de utilizar a Brigada desdobrada na região para facilitar a extensão da autoridade estatal, a MONUC foi capaz somente de estabelecer zonas tampão entre os beligerantes, atrasando o avanço das forças irregulares e permitindo a saída das forças congoleza de Bukavu (CSNU. S/2004/650, 2004; DPKO, 2004).

A violência contra os civis não deixou de acompanhar tanto a entrada das tropas de RCD-Goma em Bakuvu, quanto a saída das tropas da FARDC da região. Porém, como salienta Holt e Taylor (2009), a MONUC foi instruída por suas lideranças políticas em Kinshasa e no DPKO a não intervir de maneira coercitiva, pois consideravam o incidente um assunto interno do Congo e temiam que qualquer ataque às tropas lideradas por Gen. Laurent Nkunda e Cel. Jules Mutebutsi significasse a retirada destes do processo de paz ou tornasse mais agressiva a relação entre a MONUC e RCD-Goma resultando em ataques ao pessoal da ONU (HOLT, TAYLOR, 2009). Os abusos cometidos em Bukavu evidenciaram as falhas do processo de paz e sua decorrente impunidade perante crimes de guerras cometidos durante o período conflituoso. O Gen. Laurent Nkunda, comandante do RCD-Goma, foi o responsável pela morte indiscriminada de civis, estupros e saques em Kisangani. Ao contrário de ser investigado, Nkunda foi indicado a integrar e comandar uma divisão do exército unificado após os acordos de paz. Apesar de não ter assumido o cargo, a indicação de Nkunda passou a mensagem de que os autores de crimes de guerra e contra a humanidade seriam recompensados. (HRW, 2004)

A crise em Bakuvu também evidenciou que apesar da evolução da MONUC vista tanto em seu mandato quanto em sua capacidade militar, através do número de contingente e armamentos, a missão ainda estava longe de proteger os civis efetivamente e carecia ultrapassar interpretações conflitantes de seu novo papel e apontou a desconexão entre a sua sede (política)

e o campo (militar) (MARKS, 2007). Desde o início, a MONUC não dispôs de uma clareza conceitual sobre o significado ou o escopo da tarefa de proteger os civis no âmbito das operações de paz, tampouco de uma estratégia coerente que permitisse os *peacekeepers* utilizar a força para cumpri-la. O baixo contingente e a falta de capacidade militar das tropas onusianas autorizadas nos mandatos iniciais refletiam a ausência de um compromisso sólido do CSNU, apesar dos apelos por uma força robusta feitos no acordo de Lusaka. Embora a proteção de civis estivesse expressa no mandato, esta não foi incluída nas tarefas militares e não tinha também um papel central nos objetivos estratégicos da missão, que apresentou, nos anos subsequentes, um foco no aumento de seu contingente capaz de monitorar a desmobilização dos combatentes, abandonando os elementos de proteção do mandato, esperando que a situação dos civis melhorasse com o sucesso geral da missão. (HOLT, TAYLOR, 2009; ROESSLER, PRENDERGAST, 2006, FOLEY, 20--)

A falta de coerência estratégica também recaiu sobre a disposição das tropas onusianas em usar a força para proteger os civis. Enquanto, referente a crise de Kisangani, o SRSNG Ngongi afirmou que a ‘MONUC não tinha sido criada para garantir a segurança da população’, a crise de Ituri apontou tanto a ausência de capacidade militar, já vista em Kisangani, como a falta de comprometimento das tropas com as disposições abrangidas pelo capítulo VII (IRIN, 2002). Por fim, a situação em Bukavu, revelou que, apesar de um mandato mais robusto, o uso da força continuava a ser percebido como uma violação ao princípio da imparcialidade da missão. Dessa forma, apontou-se que tanto o uso da força não estava condicionado aos princípios da Carta como também o princípio de não-intervenção ainda era um obstáculo nas missões de paz, contrariando as diretrizes expostas no relatório Brahimi sobre a imparcialidade nas missões de paz (HOLT, BERKMAN 2006; HOLT, TAYLOR, 2009; REYNAERT, 20--).

Os relatórios posteriores do Secretário-Geral sobre a situação congoleza reconheceram a lacuna entre as expectativas criadas pelo mandato e a capacidade da MONUC cumpri-las, alertando que a reputação da missão havia sido prejudicada ao relatar as manifestações violentas que esta sofria em muitas partes do país e a necessidade de uma grande reavaliação da missão, principalmente seu papel relativo às tarefas de desmobilização dos beligerantes e a capacidade militar necessária para apoiar o governo no processo de transição, clarificando o uso da força permitido para dissuadir elementos dissidentes de usar a violência para inviabilizar o processo de paz (CSNU. S/2004/650, 2004)

A divergência entre as elites políticas e os principais intervenientes regionais expuseram as limitações do mandato de proteção onusiano assumidos em meio ao conflito civil, como também foram expostas nos casos de operações no Sudão, na República Centro Africana e no

Mali. A crise resultou em dois caminhos para a MONUC; primeiramente a proteção de civis tornou-se cada vez mais central para a missão, em um processo que culminou na decisão do CSNU de torná-la prioridade, em 2008, sobre qualquer outra tarefa. Do outro lado, o Órgão sinalizou com uma postura mais robusta da MONUC em uma constante expansão no número de seu contingente, assim como com o uso mais proativo da força, especialmente a partir de 2004, quando a MONUC passou a apoiar o novo exército congolês em operações contra forças ‘negativas’ no leste do país (BERDAL,2016)

Em resposta, o CSNU autorizou o reforço de 5.900 para o contingente da operação enquanto mudava suas características para uma operação preventiva e desenvolvia seu arcabouço em torno da proteção de civis (CSNU. S/RES/1565, 2004). O CSNU autorizou uma presença maior dos *peacekeepers* em torno dos de áreas vulneráveis, assim como enfatizou o desenvolvimento integrado das atividades militares e humanitárias da missão (CSNU. S/2005/167). Elevada a segunda prioridade da missão, a proteção de civis ficou apenas atrás dos esforços para reduzir o uso da violência como forma de atrapalhar o processo político no país. A resolução implicou na íntima relação da MONUC com o governo de transição, principalmente na tarefa de desmobilização e reintegração dos combatentes (CSNU. S/RES/1565, 2004). Posteriormente à resolução, a MONUC passou a objetivar a ‘realização de eleições críveis seguida de uma paz estável e sustentável’. Nesse sentido o componente militar tinha como objetivos estratégicos a pacificação e melhoria da segurança através dos esforços de desmobilização e reintegração e observação dos *spoilers* do processo de paz (CSNU. S/2004/1034, 2004).

Apesar da resolução anterior (1493) do CSNU já autorizar a MONUC a cooperar com as ações ofensivas do governo congolês para a desmobilização dos beligerante no país. Por outro lado, como veremos posteriormente, as tropas onusianas só foram atuar efetivamente na desmobilização dos beligerantes a partir de 2009, uma vez que a ONU ainda liderava o processo de paz durante o período do governo de transição, podendo influenciar a percepção imparcial da Organização entre os beligerantes no Leste. Ademais, as forças armadas congolesas não eram capazes de lidar com a desmobilização dos grupos armados no país como resultado de sua dependência militar externa e falta de coesão adquirida com a integração de tropas inimigas às FARDC (CASTELLANO, 2011).

A resolução supracitada, por sua vez, foi acompanhada de uma atitude mais incisiva da operação frente a episódios de violência contra os civis e à própria operação, passando de uma postura reativa à deliberativamente militar, propondo ações ofensivas para deter os *spoilers* do processo político. A ONU ofereceu oficiais militares altamente capacitados e os contingentes

onusianos passaram a estabelecer operações de busca e apreensão conjuntamente com as FARDC (HOLT, TAYLOR 2009). O major-general Patrick Cammaert, comandante da divisão oriental da missão, afirmou:

“pela primeira vez na história da manutenção da paz da ONU, a MONUC estabeleceu uma divisão militar com plena autoridade e com seu quartel general, três brigadas poderosas em Ituri, Kivu do Norte e Kivu do Sul, além de uma frota de helicópteros, uma impressionante capacidade para conduzir operações militares sob o Capítulo VII na parte oriental mais problemática do Congo”. (CAMMAERT, 20--, p.51).

Posteriormente, o CSNU autorizou duas novas diretrizes para as ações da MONUC em campo. Primeiramente, incentivou a estrutura conjunta entre a MONUC e as FARDC de operações para o desarmamento de combatentes estrangeiros, como também encorajou seu contingente para se envolver em operações robustas.

“Ressaltando que a MONUC está autorizada a utilizar todos os meios necessários, dentro de suas capacidades e nas áreas onde suas unidades estão desdobradas, para dissuadir qualquer tentativa de uso da força para ameaçar o processo político e garantir a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, de qualquer grupo armado, estrangeiro ou congolês, em particular o ex-FAR e Interahamwé, [esta resolução] encoraja a MONUC[...]continuar a fazer o pleno uso de seu mandato sob a resolução 1565 na parte oriental da RDC, e salienta que, de acordo com o seu mandato, a MONUC pode usar táticas de cerco e busca para prevenir ataques a civis e interromper a capacidade militar de grupos armados ilegais que continuem a usar a violência nessas áreas.” (CSNU. S/RES/1596., 2005 tradução nossa).

Dessa forma, o Conselho intensificou suas ações e progressivamente passou a identificar os grupos que cometiam violência contra os civis e se recusavam a se desarmar. Sucessivas resoluções identificaram, por exemplo, UPC, FDLR, CNDP, LRA, ADF, autorizando a missão a prevenir ataques aos civis e interromper a capacidade militar desses grupos (ALAN DOSS, 2014, p.715, CSNU. S/2006/310, 2006).

Enquanto isso, a MONUC desenvolveu também sua abordagem perante a proteção de civis focada na cooperação civil-militar, procurando integrar tanto os componentes militar, policial e civil da missão em atividades de segurança focadas na expansão dos espaços humanitários, fortalecendo as ações para reduzir atos de agressão contra a população, demonstrando a evolução do escopo de seus esforços perante o tema (CSNU. S/2005/832, 2005).³²

³² Desde 2006, a MONUC passou a desenvolver novas abordagens civil-militares com intuito a melhorar

Por outro lado, os relatórios elaborados pelo SGNU continuavam a narrar episódios de violência perpetrados por grupos armados sob civis, parte deles motivados em retaliação as operações conjuntas estabelecidas pela MONUC junto a FARDC (CSNU. S/2005/832, 2005). Uma nova resolução do CSNU voltou a citar ações mais robustas da MONUC em direção aos grupos armados que cometiam violações contra os direitos humanos e as normas internacionais de combate, ameaçando o processo político em curso. Embora enfatizasse que o mandato não permitia a condução de ações coercitivas especificamente contra grupos armados, o CSNU permitiu o engajamento das forças onusianas com base na proteção do processo político assim como a de civis (CSNU. S/RES/1596, 2005).

Em 2006, com vistas ao processo eleitoral, O CSNU autorizou o estabelecimento de uma nova mobilização da União Europeia (EUFOR R. D. CONGO) no território congolês sob a égide do Capítulo VII. A missão tinha como objetivo auxiliar a MONUC na estabilização de situações que poderiam acontecer devido ao processo eleitoral, contribuir para proteção de civis, e assegurar o espaço aéreo em Kinshasa. (CSNU. S/RES/1671, 2006)

De fato, houve tensões decorrentes do processo eleitoral. Em Kinshasa, a MONUC, conjuntamente com a EUFOR, interveio no confronto entre as forças apoiadoras de Joseph Kabila e Jean Pierre Bemba, competidores no pleito. Enquanto a MONUC continuava a estabelecer operações ofensivas junto as FARDC e sofrer perdas no leste do país, como no caso das operações desdobradas com intuito de desmobilizar combatentes estrangeiros dos grupos LRA (Lord's Resistance Army) e FNI (CSNU. S/2006/390, 2006)

Embora a MONUC seja marcada pelos fracassos e sucessos na área militar que apresentou durante este período, seus esforços na arena política merecem também atenção. A missão desempenhou um papel crítico, através de um forte mandato político, durante o governo de transição no Congo, uma vez que emergiu como garantidora do processo de paz mediante esforços diplomáticos e de monitoramento que exerceu durante o conflito. A ampla adesão dos principais atores congolezes e apoiadores internacionais do processo de paz ajudou a MONUC a estabelecer paradoxalmente o período menos violento durante sua presença, apesar das situações vistas no leste do país, dando poder para a missão intervir em momentos críticos. A pressão diplomática feita sobre o RCD e seus aliados ruandeses quando os primeiros ameaçavam retirar-se do processo de paz ou então ao garantir a realização das primeiras eleições no país apesar dos confrontos em torno deste processo são exemplos do importante

a proteção de civis. Protection Cluster, Joint Protection Concept e Joint Planning Initiatives, são algumas das iniciativas que a MONUC desenvolveu em seu arcabouço em relação à proteção de civis. (HOLT, TAYLOR, 2009)

papel que a MONUC teve durante o período (STEARNS, 2015). A adoção de uma nova constituição através de um referendo e a realização das eleições nacionais pretendiam finalizar o processo de paz originalmente conclamado em Lusaka e ampliado em Pretória (DOSS, 2014).

O processo de transição foi o ponto alto da influência da Missão em ditar a trajetória dos principais atores da RDC (EPON, 2016). O mandato popular dado a Joseph Kabila, oficializando o fim do processo de paz para a MONUC, significou a perda de controle por parte da missão nos rumos que o governo tomaria no processo ainda em curso de unificar o país. Marginalizada pelo novo governo nos processos decisórios, como na reforma do setor de segurança ou na negociação de paz com os grupos armados ainda atuantes, a MONUC viu a violência retornar ao cenário congolês rapidamente, e em grande parte, resultante das dinâmicas geradas pelas próprias características democráticas do processo de paz conduzido pela ONU (STEARNS, 2015).

Caracterizada por um ambiente fortemente militarizado, as eleições nacionais na RDC apesar de ter unificado o país em torno de um governo democraticamente eleito, também produziu perdedores que, a fim de manter sua influência política e econômica, voltaram a recorrer a violência, confrontando a autoridade de Kinshasa. A comunidade de origem Tutsi, por exemplo, tornou-se marginalizada no novo governo graças as ações do RCD durante o processo de paz. O grupo armado que controlava quase um terço do país passou a ter apenas 15 de 500 posições no congresso nacional. Em decorrência disso, oficiais Tutsi do RCD recusaram-se a integrar as forças armadas nacionais e em torno do General Laurent Nkunda formaram um novo grupo armado, o CNDP, que com o apoio de Kigali, se tornou proeminente nas províncias de Kivus. Por sua vez, parte deste processo, a retirada de apoio do governo a grupos armados ou sua relação em menor escala também contribuiu para a crescente insegurança no leste do país, fazendo com que alguns grupos julgassem que tinham pouco a ganhar com a transição e integração as Forças Armadas. Por exemplo, a fraca influência dos Grupos Mai-Mai na relação de clientelismo entre o governo de Kinshasa e as Forças Armadas congolêsas resultou na sua fragmentação e proliferação de dissidentes que voltaram ao conflito devido a situação de insegurança gerada pelo confronto entre os grupos CNDP e FDLR e a ausência de um exército imparcial. Por outro lado, o surgimento de novos grupos armados também recaiu sobre a ação do novo governo que, ao procurar confrontar o CNDP, passou a fomentar o surgimento de novas mobilizações (STEARNS, VERWEIJEN, BAAZ, 2013).

As falhas de integração dos grupos armados no exército nacional, assim como a acentuação da prática clientelista pelas elites políticas concediam ao conflito uma característica mais perversa na qual políticos e oficiais do exército muitas vezes se associavam a grupos

armados, garantindo assim, acesso a recursos locais, como também naturais (STEARNS, 2015). As práticas de cooptação, coerção e corrupção, aliadas com o apoio internacional, permitiu o controle do aparato estatal por Kabila e sua elite aliada que, através da falta de governabilidade, se beneficiam diretamente da instabilidade na RDC. Dessa forma, a apropriação das FARDC pelo governo se traduziu em novos conflitos pelo controle dos recursos naturais no leste do país. Grande parte de seu contingente foi desdobrada nas províncias de Kivus, controlando as principais áreas de mineração (STEARNS, 2015). Tanto a fragilidade da FARDC como seu comportamento abusivo consolidaram relações entre as forças congoleesas e os grupos armados, mantendo laços econômicos, dividindo esferas de influências mútuas, assim como fomentou a relação de grupos armados com os governos vizinhos.

Após o processo eleitoral, o papel da MONUC foi revisto. Desde fevereiro de 2007, a RDC tinha um governo eleito legitimamente e dessa forma deveria ser tratado como um Estado soberano, capaz de proteger seus civis. Dessa forma, O SGNU propôs que a MONUC concentrasse esforços na proteção de civis e na extensão da autoridade do governo congolês pelo território, procurando dar suporte as ações da FARDC (CSNU. S/2007/156, 2006). O CSNU atendeu as sugestões propostas estabelecendo o contingente ao número de 17.030 homens, concedendo aos *peacekeepers* o mandato de desarmar e desmobilizar os grupos armados, tanto congoleeses como estrangeiros, no país. Como tanto os rebeldes como as FARDC figuravam entre as principais ameaças aos civis e o CSNU não oferecia o número de tropas necessário, a estratégia da MONUC foi continuar a dar suporte as forças congoleesas contra os grupos rebeldes enquanto acrescentou a profissionalização das FARDC ao conjunto de tarefas da missão, fornecendo formação básica nas áreas de direitos humanos, direito internacional humanitário, proteção da criança e prevenção da violência baseada em gênero, aos seus membros e unidades, assim como desenvolver a capacidade da polícia nacional congoleesa (CSNU. S/RES/1756, 2007).

À medida que a situação entre o CNDP e as FARDC se deteriorava, a crise nas províncias de Kivus se aprofundava. O SGNU, Ban Ki Moon, enfatizou uma abordagem multidimensional das Nações Unidas, visto que as atividades dos grupos armados no leste do país não seriam mitigadas pelo desenvolvimento político na RDC. A intervenção onusiana refletiu-se tanto em iniciativas políticas, como diplomáticas e militares, uma vez que tanto o CNDP não aceitaria uma reintegração enquanto houvesse a mobilização das FDLR no país, como o governo congolês não agiria agressivamente contra as FDLR a menos que a ameaça do CNDP fosse mitigada (DOSS, 2014).

Enquanto salientava a necessidade de uma solução política à existência dos grupos armados, o SGNU, alertou a necessidade de priorizar a proteção de civis no leste do país. O CSNU, em resolução, autorizou a mobilização de recursos em torno da proteção de civis nas províncias de Kivus, impelindo a MONUC a atuar, sob égide do Capítulo VII, em suporte as ações da FARDC na desmobilização tanto da FDLR como do CNDP (CSNU. S/RES/1756, 2007).

Enquanto isso, na arena política, dois acordos concertados pela MONUC, no final de 2007, procuraram reviver o processo de paz na região. Primeiramente, foi a concertação de um comunicado em conjunto, assinado em Nairobi, entre os governos da RDC e de Ruanda reivindicando os apoios dados aos grupos armados, objetivando dismantelar e neutralizar tanto o CNDP como o FDLR e convocando a MONUC a proteger os civis ameaçados como resultado das ações ofensivas que iriam ser postas em prática (NAIROBI, 2007). Porém, o fracasso das ações ofensivas estabelecidas pela FARDC impeliu a MONUC a estabelecer uma nova rodada de negociações, resultando na Conferência de Paz e Reconciliação de Kivus que teve como intuito o estabelecimento de um espaço onde os representantes das partes pudessem abordar as causas profundas do conflito (DOSS, 2014; HOLT, TAYLOR, 2009). O encontro resultou em um cessar fogo entre o governo e os grupos armados, monitorado pela MONUC, como também um novo processo de reintegração e desmobilização dos grupos armados nas forças nacionais congolenses (CSNU. S/2008/218, 2008).

A crise de Goma (2008), porém, demonstrou que o cenário conflituoso no leste do país ainda não estava resolvido. Enquanto o relatório do SGNU salientava o desenvolvimento de um conceito de proteção conjunta que integrou prioridades humanitárias e de proteção ao planejamento militar da MONUC, estabelecendo bases operacionais móveis e respondendo aos desafios de provisão de segurança para a assistência humanitária e retorno dos refugiados, demonstrando a evolução do conceito de proteção de civis durante a MONUC, uma das prioridades no mandato expedido pelo CSNU, o relatório também apontou um aumento de ataque aos civis, ONGs e agências do sistema ONU (CSNU. S/2008/433, 2008). Enquanto o grupo FDLR continuava ser o maior vetor de insegurança na província de Kivu do Sul, tanto o CNDP, como os grupos Mai-Mai continuavam como perpetradores da violência que atingia os civis na província de Kivu do Norte. Em Ituri, as ações do LRA continuavam a infligir os civis. (HOLTY, TAYLOR, 2009). O legado de rivalidade, ressentimentos e profunda desconfiança entre as comunidades nas províncias de Kivus e entre Ruanda e a DRC tornaram o acordo de paz apenas um adiamento dos confrontos (ALAN DOSS, 2014).

No segundo semestre de 2008, o avanço do CNDP sobre a cidade de Goma voltou a chamar a atenção da comunidade internacional à incapacidade da MONUC em proteger os civis devido às concorrentes prioridades e inadequados recursos. Segundo a Human Rights Watch, a MONUC apoiou-se na cooperação com o exército congolês para a proteção de civis enquanto este mostrava-se incapaz de proteger as cidades e ajudar a MONUC na tarefa de proteger a população civil. (HRW, 2008). De fato, os comandantes locais da FARDC eram hostis à MONUC. Enquanto o grupo CNDP avançava, as forças congoleesas recuavam e perpetravam ataques à população civil e à missão onusiana (HOLT, TAYLOR, 2009). Desde sua formação até a crise de Goma, o CNDP apresentava-se como principal ameaça ao governo da RDC, fazendo com que houvesse uma aliança entre as FARDC e o principal grupo opositor à Nkunda, o FDLR (ICG, 2007).

Como resultado, o CSNU autorizou a resolução 1856 que colocou a proteção de civis como prioridade máxima da MONUC, permitindo que a missão conduzisse operações preventivas contra ‘qualquer tentativa de uso da força para ameaçar os processos de Goma e Nairobi (CSNU. S/RES/1856, 2008). Posteriormente, a aproximação entre os governos de Ruanda e da RDC ocasionaram a negociação da dissolução do CNDP e introdução novamente dos combatentes às estruturas das forças congoleesas através de um novo acordo de paz assinado em 23 de março de 2009. Embora a prisão de Laurent Nkunda e a integração de seus adeptos às estruturas da FARDC significassem o fim da rebelião contra a administração central, o grupo permaneceu ativo através de uma administração paralela em algumas regiões em Kivu do Norte (REYNAERT, 2011-). Por outro lado, a prisão de Nkunda foi um marco significativo no processo de paz da RDC devido ao papel político que o ex-líder do CNDP tinha na desestabilização no leste do país (NEETHLING, 2011).

A fase final da MONUC foi marcada tanto pela priorização da proteção de civis quanto pelo suporte ao governo central e apoio a operações mais ostensivas em direção aos grupos armados estrangeiros no país. A aproximação entre os governos na região dos grandes lagos resultou em uma postura mais ofensiva do governo congolês em relação grupos armados estrangeiros e conseqüentemente, com a tarefa de dar suporte a extensão da autoridade estatal no país, a MONUC envolveu-se em operações que objetivavam a neutralização desses grupos armados (HOLTY; TAYLOR, 2009). A operação Rudia, com foco no grupo armado LRA, teve como objetivo conter a ação do grupo ugandês, encorajar a defecção dos combatentes e prevenir a prática de abusos aos direitos humanos cometidas pelo grupo. Porém, o desdobramento de apenas duzentos soldados onusianos para ajudar o despreparado contingente das FARDC não resultou na dissolução do LRA que continuou a propagar violência contra os civis e abduzir

crianças para servir entre seus soldados (CSNU. S/2008/728, 2008). Precisou uma operação conjunta entre o governo da RDC e de Uganda, com suporte logístico dos Estados Unidos, para dispersar o grupo, na operação denominada Lightning Thunder, que não contou com o envolvimento da MONUC (HOLT, TAYLOR, 2009).

O comunicado de Nairobi entre os governos de Ruanda e da RDC resultou no compromisso dos dois países em neutralizar as ações do FDLR no leste do território congolês. As ações do grupo ruandês já levantavam questões na Agenda do CSNU antes do comunicado em 2007. O CSNU já havia autorizado a MONUC a tomar medidas coercitivas para desarmar o grupo (CSNU. S/RES/1649, 2005). As operações Kimia II e Amani Leo foram desdobradas em 2009 e 2010, respectivamente, com intuito de proteger os civis e eliminar a ameaça do FDLR nas províncias de Kivus. Apesar da avaliação positiva da MONUC ao reduzir pela metade a ameaça das FDLR no país, a operação Kimia II causou grande deslocamento interno e o aumento da violência contra os civis nas áreas de operação, além de não eliminar a ameaça da FDLR do território congolês (CSNU. S/2009/160, 2009). O número elevado de violência contra os civis ocasionado por membros da FARDC durante a operação resultou na aprovação da resolução 1906, que determinou que a MONUC suspendesse o apoio às brigadas das FARDC que violassem os direitos humanos (CSNU. S/RES/1906, 2009). A medida foi um primeiro passo para a regulação da cooperação entre a MONUC e as FARDC, limitando o apoio da MONUC ao respeito a proteção de civis (REYNAERT, 201-).

Desde o final de 2009, o CSNU iniciou as discussões sobre uma estratégia de saída para a MONUC. Dessa forma, o SGNU, Ban Ki-moon iniciou tratativas com o Governo da RDC sobre uma reconfiguração necessária para MONUC, a fim de garantir que as tarefas críticas pudessem ser realizadas antes que as forças de paz da ONU pudessem começar a efetuar sua retirada sem desencadear uma nova instabilidade no país. Trabalhando, no longo prazo, para uma substituição gradual da manutenção de paz no Congo por forças armadas congoleesas legítimas, dessa forma, substituindo progressivamente o foco militar da missão para os esforços civis das tarefas de *peacebuilding* (NEETHLING, 2011).

3.3 MONUSCO e a Brigada de Intervenção: atitudes robustas contra os *spoilers*

A aproximação entre os governos dos países dos Grandes Lagos, como também a diminuição da ameaça dos principais grupos armados no leste do país (CNDP, LRA e FDLR), renovaram a esperança de que o conflito na República Democrática do Congo poderia seguir caminhando para sua resolução. Levando em conta as mudanças no cenário político e de

segurança do país em relação à década de 2000, tanto o CSNU e SGNU, como o governo congolês, tendo em vista a aproximação do 50º aniversário da independência, concordavam que a presença da ONU no país deveria ser reformulada.

Sob a resolução 1925, o CSNU determinou a transformação da MONUC na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Congo (MONUSCO), que, como o nome já diz, focou suas ações na estabilização e consolidação da paz, porém, a proteção de civis continuou a ser prioridade da missão. A MONUSCO, também, continuou a concentrar seus esforços no processo de desmobilização e reintegração dos combatentes como também na reforma do setor de segurança (CSNU. S/RES/1925, 2010). As divergências com o governo da RDC sobre a permanência da missão podem explicar o porquê a resolução supracitada não mencionou uma atitude robusta da missão em relação às tentativas de grupos armados de romper com o processo de paz ou a realização de ações preventivas para proteger os civis (REYNAERT, 201-).

A MONUC, em seus últimos três anos de mandato concentrou seus esforços na manutenção da integridade territorial e construção de instituições governamentais a fim de garantir a paz e a segurança na RDC. A missão, em parceria com uma série de outros atores governamentais e não estatais, levando-se em consideração seus limites operacionais, logísticos e de recursos humanos, adotou como prioridade a estabilização das províncias orientais do país (AUTESSERRE, 2012). A resolução de adoção da MONUSCO condiciona a reconfiguração da missão à evolução da situação no país, reforçando a necessidade de alcançar-se os objetivos em andamento, principalmente o desarmamento dos grupos rebeldes nas províncias do Leste e a consolidação da autoridade estatal, para que qualquer mudança fosse feita (CSNU. S/RES/1925, 2010).

O nome da missão mudou, e apesar da pressão do governo para a retirada das tropas onusianas, a situação conflituosa no leste do país, que colocava os civis em perigo, continuou fazendo com que a MONUSCO apresentasse os familiares problemas de constrangimento de tropas na proteção de civis. Logo a missão enfrentou críticas por não ter respondido com rapidez a estupros em massas ocorridos na província de Kivu do Norte em meados de 2010 (DOSS, 2014). Porém, a situação nas províncias de Kivus voltou a se deteriorar no ano de 2012, após nova insurgência liderada por ex-comandantes do CNDP, agora denominados M23, que rapidamente oprimiu as FARDC e dominou a cidade de Goma. Relatórios elaborados por um grupo de especialistas das Nações Unidas sobre o Congo apontaram o apoio tanto de Ruanda como de Uganda ao grupo armado (KOK, 2013).

O domínio do M23 na região de Goma e o novo fracasso da operação de paz da ONU em estabilizar o país resultou na reorganização do envolvimento estrangeiro no Congo e a

MONUSCO tomou novo contorno. Em fevereiro de 2013, a ONU, conjuntamente com os órgãos regionais, principalmente através da Conferência Internacional dos Grandes Lagos (ICGL), intermediaram o acordo de Paz, Segurança e Cooperação (Peace, Security and Cooperation Framework (PSCF)). O acordo, assinado por 11 países da região, criou, pela primeira vez desde 2006, um aparente processo de paz, identificando como motores do conflito na região a fraqueza institucional congoleza e a interferência estrangeira, dessa forma, criando mecanismos nacionais e regionais para enfrentar os desafios (STEARNS, 2015). Uma das propostas do acordo, foi a criação de uma força de intervenção regional, que através da resolução 2098 do CSNU foi incorporada à estrutura da MONUSCO. A brigada de intervenção (FIB), composta por 3.060 *peacekeepers* originários do Malawi, Tanzânia e África do Sul, caracteriza-se como a primeira vez na história das operações de paz que a ONU cria um mecanismo permitindo que as missões sob tutela da Organização conduzissem ações ofensivas com objetivo de neutralizar, ‘por todos os meios a disposição’, um opositor ao processo de paz (CSNU. S/RES/2098, 2013). Como resultado de um acordo regional, a instauração da FIB procurou salientar a neutralidade e imparcialidade da brigada de intervenção, pois era composta por países regionais que poderiam ter algum interesse no conflito, enquanto o governo da RDC comprometeu-se a reformar o setor de segurança e consolidar a autoridade do Estado, enfrentando os grupos armados que desestabilizam o país e seus vizinhos. (CSNU. S/RES/2098, 2013).

Com a instalação da FIB, houve a aceleração no processo de desmobilização das forças estrangeiras, com um aumento significativo de rendição entre os combatentes da FDLR, M23 e Mai Mai na região de Kivu (MONUSCO, 2013). A FIB, rapidamente, planejou e efetuou a ocupação de uma zona de segurança em torno da região de Goma, instruídas a ‘levar a termo, de forma definitiva, a violência’ na construção de uma zona de segurança em torno de Goma (MONUSCO, 2013). Concomitantemente, a MONUSCO publicou um ultimato nos seguintes termos:

“No Kivu do Norte, a MONUSCO considera todas pessoas que não fazem parte das forças de segurança nacionais e, possuem uma arma de fogo em Goma, e nas localidades situadas ao norte dessa vila, como uma ameaça eminente à população civil. E, a missão desarmará estes indivíduos a fim de impor uma zona de segurança para proteger a região e a população de Goma e Sake [...] esta zona poderá ser aumentada e as ações, por consequência, abrangerão áreas ainda maiores [...] A MONUSCO apoia a FARDC em seus esforços de segurança e [...] a contar de terça-feira, 30 de julho de 2013, às 16 horas (horário de Goma), estabelecerá uma trégua de 48 horas para que todas pessoas que não componham as forças de segurança

deponham suas armas em uma base da MONUSCO e se integrem ao processo de DDRR [...] Decorrido este prazo, estas pessoas serão consideradas ameaça eminente de violência física à população civil, e a MONUSCO utilizará de todos meios necessários, incluindo o uso da força, para desarmá-las em conformidade com o mandato e regras de engajamento da missão (MONUSCO, 2013).

A FIB executou, então, uma série de operações desenvolvendo uma exitosa campanha com intuito de enfraquecer os grupos armados, especialmente o M23, seu primeiro alvo. Em novembro de 2013, a FIB já tinha alcançado a vitória militar sob as forças do M23 estabelecendo um ambiente estável em sua área de atuação (MONUSCO, 2013). Com a derrota do grupo rebelde as autoridades da MONUSCO, da ICGL e do governo de RDC reuniram-se novamente em Uganda onde foi proposto um novo desdobramento das forças militares onusianas no leste do país. Com o enfraquecimento e rendição do M23 a MONUSCO passou a priorizar o emprego da força através da FIB contra o FDLR que ainda provocavam a instabilidade na região.³³

Benson (2018), através de uma análise geográfica, expos os resultados que as ações ofensivas da FIB contra os grupos M23 e FDLR tiveram na redução da violência contra os civis por esses grupos, diminuindo suas áreas de atuação

Figura 4 – Área de incidentes de violência contra civis perpetrados pelo M23

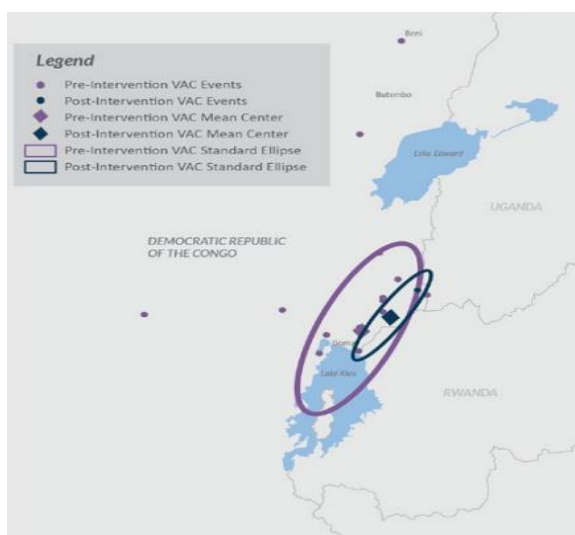


Figura 4 – Fonte – BENSON, 2018, p.5

³³ Os governos da Tanzânia e da África do Sul estavam menos entusiasmados em envolver suas tropas contra os rivais do Governo de Ruanda. O governo da Tanzânia chegou a referir-se as FDLR como ‘combatentes da liberdade’, afirmando a necessidade de uma negociação entre o grupo e Ruanda. (STEARNS, 2015)

Em comparação entre o antes e depois das ações da FIB contra o M23, a violência contra os civis perpetrada pelo grupo apontou uma importante queda de sua prevalência assim como em seu escopo geográfico. Antes da atuação da Brigada, 69,8% dos eventos violentos relacionados ao M23 eram de violência contra os civis. Após a intervenção esse número caiu para apenas 38,1% dos incidentes de violência do grupo. A dispersão geográfica também encolheu, apresentando uma redução de 80,9%, reduzindo a área de atuação do grupo para apenas 1,072 quilômetros quadrados. A atuação do grupo se deslocou ligeiramente para o nordeste de Goma aproximando-se das fronteiras com Uganda e Ruanda, refletindo a prioridade da região como ponto inicial das ações ofensivas da FIB (BENSON, 2018, p. 5).

Figura 5 Área de incidentes de violência contra civis perpetrados pelo FDLR

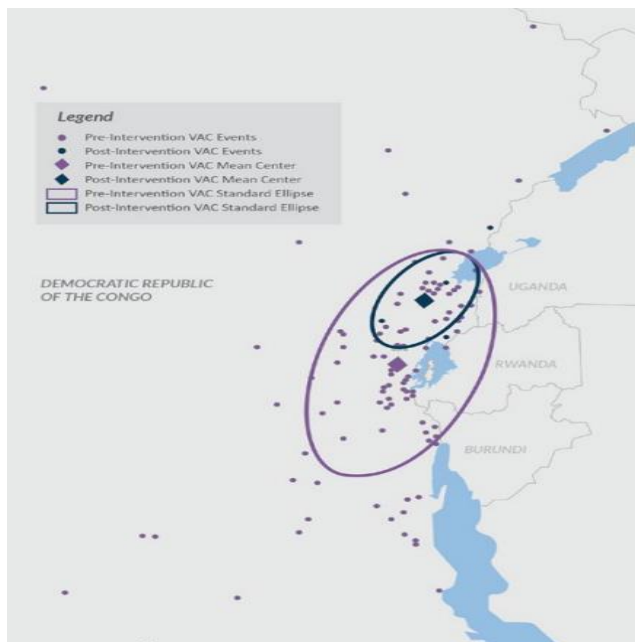


Figura 5 – Fonte – BENSON, 2018, p.7

Em janeiro de 2015, após a FDRL ignorar o ultimato para redenção imposto pela MONUC, a FIB iniciou uma ofensiva militar contra o grupo ruandês. Os resultados das operações foram, também, uma redução no uso da violência contra os civis, assim como a redução da área de atuação do grupo. Antes da intervenção 75,2% dos eventos violentos relacionados as FDRL eram perpetrados contra os civis. As ações da FIB reduziram esse número para 51,7 %. O alcance geográfico do grupo reduziu-se 76% abarcando uma área de apenas 16, 932 quilometro quadrados. A atuação do grupo passou a se concentrar apenas na província de Kivu do Norte, enquanto anteriormente se espalhava pela totalidade das províncias de Kivus, Katanga e Oriental (BENSON, 2018, p.7)

Em meio aos resultados ofensivos da FIB, a MONUSCO desenvolveu o conceito de ilhas de estabilidade, onde a missão, em coordenação com o governo da RDC, garantiriam a proteção da população enquanto promoveriam a autoridade do Estado com a constituição de uma administração local, restaurando os serviços estatais essenciais, enquanto a polícia se encarregaria da manutenção da lei e da ordem no nível local, promovendo assim, o controle civil sobre as ilhas de estabilidade, atribuindo ao Estado parcela da responsabilidade na construção e desenvolvimento na região (MONUSCO, 2014). Dessa forma, 95 % das forças onusianas foram desdobradas na região leste do país, promovendo uma nova reconfiguração da missão.

O DPKO, em relatório afirmou o êxito alcançado na estabilização do leste da RDC pela execução das operações executadas pela FIB, consolidando uma nova prática a ser replicada nas demais operações sob tutela da ONU, salientando que a Brigada de Intervenção ‘proporcionou a proteção adequada aos civis’ (ONU, 2016, p.19)

4 Consideração Finais

A ONU envolveu-se na construção de soluções político-sociais na RDC desde sua independência em 1960. Porém, com o estabelecimento da MONUSCO e o surgimento de uma nova fase das operações da Nações Unidas, a Organização implementou, a partir de 2013, a FIB, que a partir do uso ofensivo da força contra os *spoilers* assumiu uma atitude mais robusta como um mecanismo para tornar a proteção de civis no país mais eficiente. Tanto a suposta novidade no âmbito das operações de paz sobre o uso da força quanto o país em questão motivaram uma revisão histórica sobre as diretrizes que a ONU conduziu durante suas operações no país africano e se estas estavam em alinhamento com os princípios postulados para as operações de paz.

Durante a primeira intervenção da Organização no país através da ONUC, a ONU teve que lidar com inéditas experiências no âmbito das recém criadas operações de paz. A crise constitucional no país, logo após o desdobramento das tropas onusianas, já estabeleceu um frágil consentimento à missão, assim como tornava praticamente impossível uma percepção imparcial de cada decisão tomada pela missão no país. Isto mostrou-se perceptível nos desafios em campo, com o progressivo uso da força por parte da missão, ao passo que o contingente onusiano sofria ataques por parte dos beligerantes no país. Por outro lado, foi durante a secção de Katanga que a ONU ultrapassou a linha tênue que diferenciava as operações de paz e as operações de imposição da paz. Com o intuito de apresentar uma solução política ao conflito, a ONUC conduziu operações contra as forças e Katanga, configurando clara incompatibilidade aos princípios recém criados.

As reformas no seio da Organização, por sua vez, aprofundaram a tensão entre os princípios tradicionais e as novas características das operações que buscava adaptar seu perfil ao alargamento do foco temático da segurança propagado pelo CSNU. O final da década de 1990 resultou na distinção entre imparcialidade e neutralidade no âmbito das operações, assim como também enfatizou a capacidade das operações em cumprir seus mandatos. Dessa forma, o relatório Brahimi apresentou uma nova interpretação dos princípios, dessa vez aderente aos propósitos da Carta de São Francisco, assim como aos processos de paz em que se fundamentavam as operações.

Inicialmente, o estabelecimento da MONUC não refletiu a conjunção de diretrizes que a Organização vinha apresentando ao dar ênfase a proteção de civis em conflitos armados. A falta de consenso, capacidade institucional e vontade política de conceder um mandato de acordo com a situação em campo marcaram a missão em um primeiro momento, apesar do CSNU enfatizar a proteção de civis sob a égide do capítulo VII no mandato da MONUC.

O fracasso na proteção de civis no país, principalmente devido à falta de contingente e disposição de utilizar medidas coercitivas em sua execução, resultou em uma postura robusta da missão. Enquanto isso, no seio da Organização, o arcabouço de proteção humana se desenvolvia em direção ao uso da força contra *spoilers* do processo de paz. Embora a postura da missão passasse a ser mais incisiva, em uma constante expansão no número de seu contingente e utilização da força em apoio à extensão da autoridade estatal no leste do país em operações conjuntas com as FARDC, o uso de medidas coercitivas por parte da organização, além de ser percebido como uma violação do princípio da imparcialidade, não resultou na efetiva proteção dos civis quando afastado de uma concertação política em torno de um processo de paz.

A consolidação das operações robustas pela doutrina Capstone, sintetizadas na intensificação dos recursos à violência por parte das operações da ONU, com intuito de cumprir suas tarefas protetivas e implementação do mandato frente a ações de *spoilers*, resultou tanto na conversão da MONUC em uma missão de estabilização, a MONUSCO, como na introdução de uma brigada de intervenção caracterizada pelo uso ofensivo da força. A neutralização dos grupos armados alvos da FIB resultou em uma relativa estabilização nas províncias orientais e na diminuição da violência contra os civis por parte desses grupos. A constituição de um braço armado no interior da operação, mecanismo depois expandido para outras operações, representou um rompimento de paradigma postulado sob os conceitos criados em 1945.

REFERÊNCIAS

- AUTESSEERRE, Séverine. **Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- AUTESSEERRE, Séverine. **Dangerous Tales: Dominant Narratives on the Congo and Their Unintended Consequences**. African Affairs, Vol.0, N.0, 2012, pp.1–21
- AUTESSEERRE, Séverine. **The Trouble With the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding**. Cambridge: Cambridge University Press: 2010.
- ANNAN, Kofi. **‘Renewing the United Nations: A Programme for Reform’**, New York: United Nations, 31 October 1997, UN doc., A51/1950
- ANNAN, K. **Two concepts of sovereignty**. The Economist, 18 de setembro de 1999.
- ANNAN, K. A. **Intervenções: uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- BEAKLEY, Hugh. The protection of civilians in armed conflict: Four Concepts. In: **Norms of protection: Responsibility to protect, protection of civilians and their interaction**. FRANCIS, August; *et al* (ORG). United Nations University Press, Janeiro. 2013
- BEETHAM, David. (1991). **The Legitimation of Power**. Basingstoke: Macmillan. 1991
- BELLAMY, Alex J. **Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities**. Cambridge: Polity. 2009
- BELLAMY, Alex J. **Global Politics and the Responsibility to Protect: From Words to Deeds**. London and New York: Routledge, 2011.
- BELLAMY, Alex J. **International Responses to Human Protection Crises: Responsibility to Protect and the Emerging Protection Regime**. RCCS Annual Review. A selection from the Portuguese journal Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 7. 2015
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. Contemporary Peace Operations: Four Challenges for the Brahimi Paradigm, **International Peacekeeping** 11(1): 1–28. 2007
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The West and Contemporary Peace Operations. **Journal of Peace Research**. Vol. 46, No. 1; p. 39–57. 2009a
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **Protecting Civilians in Uncivil Wars**. Working Paper No. 1. St. Lucia, Australia: Asia-Pacific Center for the Responsibility to Protect. 2009b
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. **Understanding Peacekeeping**. 2nd (org). Cambridge: Polity, 2010.
- BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. The new politics of protection? Co te d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect, **International Affairs**, v. 87, n. 4, 2011, p. 825–850
- BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. Explaining the National Politics of Peacekeeping.

In: **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions**, BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D., p.417–36. Oxford University Press, Oxford. 2013

BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. Trends in Peace Operations, 1947-2013. In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. pp.13-42.

BELLAMY, Alex. J.; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. **Understanding peacekeeping**. 2nd ed. Cambridge: Polity Press, 2009.

BENSON, Jay. **The geography of violence against civilians: Implications for peace enforcement**. One Earth Future Research. 2018

BERDAL, M. Lessons not learned: the use of force in “peace operations” in the 1990s, **International Peacekeeping**, Special issue on Managing Armed Conflicts in the 21st Century, vol. 7, no. 4. Winter. 2000

BERDAL, M. The Security Council and Peacekeeping. In: LOWE, Vaughan et al. (eds.). **The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 175-204.

BERDAL, M. **Building Peace after War**, London: International Institute for Security Studies, 2009, p.111.

BERDAL, M. What are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping?. In: De Coning C., Mateja, Peter. (end) **United Nations Peace Operations in a Changing global Order**. Palgrave Macmillan, Cham. 2019

BERDAL, M.; ECONOMIDES, S. (eds.). **United Nations Interventionism 1991-2004**. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BIGATÃO, Juliana de Paula. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **Do fracasso à reforma das operações de paz das Nações Unidas (2000-2010)**. Orientador: Héctor Luís Saint-Pierre. 2015. 191 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2015.

BIGATÃO, Juliana de Paula. A norma de proteção das Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 3, set./dez. 2016, p. 460-483.

BLOCQ, Daniel S. The Fog of UN Peacekeeping: Ethical Issues regarding the use of Force to protect Civilians in UN Operations. **Journal of Military Ethics**. Vol. 5, No. 3; p.201–213. 2006

BOULDEN, J. **The United Nations and Mandate Enforcement: Congo, Somalia, and Bosnia**. Martello Papers no. 20. Centre for International Relations, Queen's University: Kingston, Ont., 1999

BOULDEN, J. **Mandates Matter: An Exploration of Impartiality in United Nations Operations. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, 11(2). 2005. pp. 147–160

BOULDEN, Jane. United Nations Operation in the Congo (ONUC). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. pp.160-170.

BOUTROS GHALI, B. **'Empowering the UN'**, Foreign Affairs, vol. 71. Winter. 1992/1993

BOUTELLIS, Arthur. Hostile Forces: Cruz Report risks distracting from strategic context. IPI Global Observatory. New York, 05 feb. 2018.

CRUZ. Carlos. A. S. et al. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business**. New York: ONU. 2017.

CASTELLANO, Igor Da Silva. **Guerra e construção do Estado na Rep. Democrática do Congo: a definição militar do conflito como pré-condição para a paz**. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011

DE CARVALHO, G. **MONUC and Post-Electoral Challenges in the Democratic Republic of Congo**. Conflict Trends Issue 4:41–47. 2007

DE CONING, Cedric. Civil-Military Cooperation in UN Peace Missions: The Need for a New Holistic Mission Approach. In: **The Cornwallis Group IV: analysis of civil-military interactions**. p. 66-87, 1999.

DE CONING, Cedric. Civil-Military Coordination and UN peacebuilding operations. **African Journal On Conflict Resolution**, [s.l.], v. 5, n. 2, p.89-118, 18 out. 2007. African Journals Online (AJOL).

DE CONING, Cedric. Civil-Military Interaction: rationale, possibilities and limitations. In: LUCIUS, Gerard; RIETJENS, Sebastian (ed.). **Effective Civil-military interaction in peace operations: theory and practice**. [s.l.]: Springer International, 2016

DE CONING, Cedric. Peace enforcement in Africa: doctrinal distinctions between the African Union and United Nations. **Contemporary Security Policy**, 38, 145–160. 2017

DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (org.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Ordal**. Oslo: Springer International Publishing, 2018.

DIEHL, Paul F. **Peace operations**. Cambridge: Polity Press, 2008.

DIEHL, Paul F. First United Nations Emergence Force (UNEF I). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015a. pp.144-152.

DIEHL, Paul F. Second United Nations Emergency Force (UNEF II). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015b. pp.229-237.

DIEHL, Paul.; DRUCKMAN, Daniel. **Evaluating peace operations**. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, United States. 2010

DIEHL, Paul.; DRUCKMAN, Daniel. **Peace Operation Success: The Evaluation Framework.** *Journal of International Peacekeeping* 16, no. 3–4; p.209–25. 2012

DOSS, Alan. Great Expectations: **UN Peacekeeping, Civilian Protection, and the Use of Force**. GCSP Geneva Papers, n. 4, dec. 2011.

DOSS, Alan. United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015a. pp.656-670.

DOSS, Alan. United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015b. pp.803-817

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas **International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis**. *American Political Science Review* 94: p. 779–802. 2000

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. **Making war and building peace: United Nations Peace Operations**. Princeton University Press. New Jersey. 2006

DONALD, D. Neutrality, Impartiality and UN Peacekeeping at the Beginning of the 21st Century, *International Peacekeeping*, 9:4, 2002 p.21-38.

DRUCKMAN, Daniel; DIEHL, Paul F. (Ed.). **Peace Operation Success: A Comparative Analysis**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. p.196

DRC Government. (23 March 2009). **Peace Agreement between the government and the Congrès National pour la Défense du Peuple**. 23 Mar. 2009

EFFECTIVENESS OF PEACE OPERATIONS NETWORK (EPON). **Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC/ MONUC-MONUSCO**. Norwegian Institute of International Affairs. Oslo, Norway. 2019

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU: De que forma os Direitos Humanos Revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz**. Brasília: Funag, 2013. p.376

FINDLAY, T., **The Blue Helmets' First War? Use of Force by the UN in the Congo 1960–64**. Canadian Peacekeeping Press: Clementsport, 1999

FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. New York: Oxford University Press Inc., SIPRI, 2002

FOLEY, C. Avanços normativos sobre a proteção de civis em conflitos armados. IN: HAMMAN, E. P.; MUGGAH, R. **A implementação da responsabilidade de proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional?** Brasília: Instituto Igarapé, 2013. (p. 10-18)

GALTUNG, J. *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace thinking*. 1967

GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969

GALTUNG, Johan. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. In. Galtung, J. *Peace, War and Defence: Essays in Peace Research*. V.2. Christian Ejlertsen. Copenhagen. 1976

GALTUNG, Johan. **Peace by peaceful means: peace and conflict, development and civilization**. London: SAGE Publications, 1996.

GALTUNG, Johan. **Violence and Peace**. Pergamon Press. Oxford. 1990

GIPPERT, Birte Julia. **Legitimacy and coercion in Peacebuilding: A balance act**. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11:3, p.321-338. 2017

GOWAN, Richard. *Fighting Words: The Cruz Report Restores a Military Voice to Peacekeeping Debates*. IPI Global Observatory. New York, 19 feb. 2018.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *Robust Peacekeeping: Building Political Consensus and Strengthening Command and Control*, in *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*, New York: Center on International Cooperation, New York University, 2009, p.9.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2015

HAERI, David. *Strengthening UN Peacekeeping: Placing the Santos Cruz report in Context*. IPI Global Observatory. New York, 28 feb. 2018.

HAMPSON, F. O. **Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail**. Washington, DC: United Nations Institute of Peace, 2005.

HANSEN, W.; RAMSBOTHAM, O.; WOODHOUSE, T. *Hawks and Doves: Peacekeeping and Conflict Resolution*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, ago. 2004. Disponível em < https://www.pksoi.org/document_repository/Lessons/HawksDoves_Peacekeeping_ConflictResolution-LMS-580.pdf > Acesso em 26/08/2013.

HAMPSON, F. O. **Why Peace Settlements Fail**. United States Institute of Peace (USIP). Washington, DC, 1996

HARBOM, L. WALLERSTEEN, P. Armed Conflict, 1989-2006. **Journal of Peace Research**, v. 44, n. 5, p. 623-634, 2007.

HENKE, Marina E. Robust Mandates and Malicious Acts: Examining the Deadly Link. IPI Global Observatory. New York, 21 feb. 2018.

HILLEN, John. Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations. Washington: Brassey's; 1998. p. 312

HILLEN, J. **Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations**. 2nd edn. Brassey's: Washington, DC, 2000

HOLT, V.; BERKMAN, T. (2006). **The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations**. The Henry L. Stimson Center. p.155-178. 2006

HOLT, V.; TAYLOR, G. **Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks and remaining challenges**. OCHA/DPKO Jointly Commissioned Study. 2009

HOSKYNS, C., **The Congo Since Independence**. Oxford University Press: London, 1965

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). **War Crimes in Kisangani: The Response of Rwandan-backed Rebels to the May 2002 Mutiny**. HRW, Democratic Republic of Congo, v.14. No. 6 (G). New York. Ago, 2002

HRW. **Ituri: "Covered in Blood" Ethnically Targeted Violence in Northeastern DR Congo**. HRW, Democratic Republic of Congo, v.15, No. 11 (A). New York, Jul. 2003

HRW. War Crimes in Bukavu. HRW Briefing Paper. HRW. Jun. 2004

HRW. Killings in Kiwanja: the UN's inability to protect civilians, HRW. Dez. 2008

HULTMAN, L. UN Peace Operations and Protection of Civilians: Cheap Talk or Norm Implementation? **Journal of Peace Research**, v. 50, n. 1, p 59-73, 2013.

HULTMAN, L. Robust Peacekeeping: a desirable development? **E-International Relations**, set. 2014. Disponível em Acesso em 24/11/2014.

HULTMAN, L.; KATHMAN, J.; SHANNON, M. United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 4, p. 875–891, out. 2013.

HUNT, Charles T. 'UN Peace Operations and "All Necessary Means".' Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect Brief 3, no. 3. 2013. p1–10.

HUNT, Charles T. All necessary means to what ends? The unintended consequences of the

‘robust turn’ in UN peace operations. **International Peacekeeping**, v. 24, n.1, p. 108-131 2017

HUNT, Charles T. Protecting Peacekeepers Requires Better Politics, Not More Force. IPI Global Observatory. New York, 14 feb. 2018

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). **Congo Crisis: Military Intervention in Ituri**, Africa Report no. 64. ICG, 13 Jun 2003

ICG. The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict. Africa Report no. 56. ICG. Nairobi/Brussels. 24 Jan. 2003

INTEGRATED REGIONAL INFORMATION NETWORKS (IRIN). DRC: UN Responds to HRW Criticism over Kisangani Massacre.’ 22 Ago. 2002

IRIN. DRC: EU calls Artemis operation ‘a big success,.’ Brussels, 17 Set. 2003

INTERNATIONAL CONFERENCE OF GREAT LAKES REGION (ICGLR). Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région. Addis Abeba: PSC Framework, 2013.

ISHIZUKA, Katsumi. **The History of Robust Peacekeeping and Peace Enforcement in the DRC; The Limitations of the Pursuit of Negative Peace**. Academic Council on the United Nations System (ACUNS), 2016 Annual Meeting Fordham University, New York City, New York, USA, 16-18 June 2016

JOHNSTONE, I. Managing consent in contemporary peacekeeping operations, **International Peacekeeping**, v.18, n. 2, p. 168–82, 2011

JOHNSTONE, I. **Dilemmas of Robust Peace Operations**. Annual Review of Global Peace Operations 2006, New York: Center on International Cooperation, New York University/ Boulder, CO: Lynne Rienner 2006, pp.1–17

KALDOR, Mary. New and old wars: organized violence in global era. Stanford: Stanford University Press, 2001. KALDOR, M. **Human security: reflections on globalization and intervention**. Cambridge: Polity Press, 2007

KALDOR, Mary. **New and old wars: organised violence in a global era**. 3rd ed. Cambridge: Polity, 2012.

KARLSRUD, John. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. **Third World Quarterly**, [s.l.], v. 36, n. 1, p.40-54, 2 jan. 2015.

KARLSRUD, John. UN Peace Operations, Terrorism, and Violent Extremism. In: DE CONING, Cedric; PETER, Mateja (org.). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Ordal**. Oslo: Springer International Publishing, 2018. p. 153-167.

KARLSRUD, John. Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward “Chapter Seven and a Half” Operations?. IPI Global Observatory. New York, 12 feb. 2018.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56. n. 1, p. 122-143, 2013.

KRAUSE, K. Critical perspectives on human security. In: **Routledge Handbook of Human Security**. Ed: Martin, M; Owen. Routledge: London and New York, 2013.

KRAUSE, K. **Seguridad Humana: ¿Ha alcanzado su momento?**”. Papeles de Cuestiones Internacionales. No 90. pp. 19-30. 2005.

KOK, N. **From the International Conference on the Great Lakes Region-led negotiation to the Intervention Brigade**. *African Security Review*, 22(3), 175–180. 2013

LEFEVER, E. W., **Crisis in the Congo: A United Nations Force in Action**. Brookings Institution: Washington, DC, 1965

LEFEVER, E. W and JOSHUA, W. **United Nations Peacekeeping in the Congo, 1960–1964: An Analysis of Political, Executive and Military Control**, Vols 1–4. Brookings Institution for the US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA): Washington, DC, 30 June 1966

MALONE, D. M.; THAKUR, Ramesh. UN Peacekeeping: lessons learned? **Global Governance**, v. 7, n. 1, p. 11-17, jan./mar. 2001.

MALAN, M. and GOMES P., 2003. (eds.), *Challenges of Peace Implementation, The UN Mission in the Democratic Republic of the Congo*, The Institute for Security Studies, Pretoria. 2003

MALONE, D. M.; THAKUR, Ramesh. *Is International Development Dead?* Palestra no **Center for International Policy Studies (CIPS)**, Faculty of Social Sciences, University of Ottawa. 28 de outubro de 2013

MATIJASCIC, Vanessa Braga. *Peacebuilding e as Nações Unidas*. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga. (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

MARKS, Joshua. ‘**The Pitfalls of Action and Inaction: Civilian Protection in MONUC’s Peacekeeping Operations**.’ *African Security Review*, Vol. 16, No. 3. 2007.

MATEJA, Peter. *Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma*. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 21, no. 3. 2015. p.351–70.

METCALFE, Victoria, GIFFEN, Alison; ELHAWARY, Samir **UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group**, **HPG Report**, December. 2011

MUNKLER, H. **Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia**. Madrid: Siglo XIX de España Editores, 2005a.

MÜNKLER, Herfried. **The New Wars**. Traduzido por Patrick Camiller. Cambridge: Polity Press, 2005b.

NEETHLING, T. **From MONUC to MONUSCO and beyond: prospects for reconstruction, state-building and security governance in the DRC**. South African Journal of International Affairs, 18(1), 23–41. 2011

NYE, Joseph S. **Comprender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História**. 3ª ed. Lisboa: Gradiva, 2002

O'BRIEN, Conor Cruise. **To Katanga and Back, A UN Case History**. London: Hutchinson & Co., 1962

PARIS, Roland. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*. 22(2). 1997. p.54-89

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

PARIS, Roland. Saving Liberal Peacebuilding: *Review of International Studies*, 36(2). 2010. p.337-365

PIIPARINEN, T. **The transformation of UN conflict management: producing images of genocide from Rwanda to Darfur and beyond**. London: Routledge, 2010.

PIIPARINEN, T. "The Interventionist Turn of UN Peacekeeping: New Western Politics of Protection or Bureaucratic Mission Creep?" *Journal of Human Rights* 15, no. 1. 2016. p.98–125.

PUGH, M. Peacekeeping and critical theory. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, p. 39-58, 2004.

PUGH, Michael. Reflections on Aggressive Peace, **International Peacekeeping**, 19:4, p.410-425. 2012

REYNTJENS, Filip. **The Great African War: Congo and Regional Geopolitics, 1996-2006**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

REYNAERT, Julien. MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus. Anne Hullebroeck, IPIS, p.18. 201-

RICHMOND, Oliver P. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, v.11, n. 1, p. 83-101, 2004.

RICHMOND, Oliver P. The problem of peace: understanding the 'liberal peace'. **Conflict, Security and Development**, v. 6, n. 3, p. 291-314, oct. 2006.

RICHMOND, Oliver P. *The transformation of Peace*. Palgrave Macmillan. New York. 2007

RICHMOND, Oliver P. **Failed Statebuilding**: intervention and the dynamics of peace formation. New Haven: Yale University Press, 2014.

RICHMOND, Oliver P. **The Transformation of Peace**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. O futuro das operações paz das Nações Unidas. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio W.; ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares (org.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho (2010). **Segurança Internacional e Segurança Humana**. In. NASSER, Reginaldo Mattar. (org). *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais*. São Paulo: Editora Unesp, 2012, p. 191–214.

ROESSLER, Philip and PRENDERGAST, John. Democratic Republic of the Congo: The Case of the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). In William Durch, ed. **Twenty-First-Century Peace Operations**. Washington, DC: United States Institute of Peace. 2006

SWARBRICK, Peter. DDRRR: Political dynamics and linkages In. Malan and Porto, eds., **Challenges of Peace Implementation**, 166. 2004

SAINT PIERRE, Héctor Luis.; BIGATÃO J. “Las mutantes máscaras de Marte” in TAMAYO A.M.(Edit.): *Conocer la Guerra, construir la Seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2008

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sérgio W.; ALSINA JÚNIOR, João. Paulo S. (org.) **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SANTOS, Alexandre dos. **República Democrática do Congo: Da Colônia de um Homem Só ao País de Várias Máfias**. *Insight/Inteligência*, v.36, n.1, p. 120-133, jan./mar. 2007

SHARLAND, Lisa. Security of UN Peacekeepers: the Minefield of Politics, People, and Principles. IPI Global Observatory. New York, 7 feb. 2018.

SLOAN, James. ‘The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping.’ *Journal of Strategic Studies* 37, no. 5. 2014 p.674–702.

SMITH, Lawrence. MONUC’s military involvement in the eastern Congo, In. Malan and Porto, eds., **Challenges of Peace Implementation**, p. 242. 2004

STEARNS, J., VERWEIJEN, J. and BAAZ, M. E. **The national army and armed groups in the eastern Congo: Untangling the Gordian knot of insecurity**. London: Rift Valley Institute. 2013

TARDY, T. The UN and the Use of force. A Marriage against Nature. *Security Dialogue*, Vol.38, No.1, 2007, pp.49–70

TARDY, T. Introduction - For a Renewed Consensus on UN Peacekeeping Operations. **Geneva Centre for Security Policy, Conference Series**, n. 23, out. 2011.

TARDY, T. A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations, *International Peacekeeping*, 18:2, p.152-167. 2011

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

URQUHART, B. **Ralph Bunche: An American Life**. W. W. Norton: New York, 1993

URQUHART, Brian. **Hammarskjold**. New York: W. W. Norton & Co., 1994,

VLASSENROOT, Koen; RAYMAEKERS, Timothy. **Introduction' in Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo**. Ghent: Academia Press Scientific Publishers. 2004

VLASSENROOT, K. A societal view on violence & war conflict & militia formation in Eastern Congo. in P. Kaarsholm (ed.), *Violence, Political Culture & Development in Africa* . Oxford: James Currey. 2006

WILLS, Siobhán. *Protection Civilians: The Obligation of Peacekeepers*. Oxford University Press. Oxford. 2009

WILLIAMS, Paul D. Cruz Report: The Politics of Force and the United Nations' Peacekeeping Trilemma. IPI Global Observatory. New York, 9 feb. 2018.

WINTER, P. **Peacekeeping, Protection and Stabilisation in the DRC.**” Paper delivered at a conference: “On Strategy: Future Challenges for Africa.” June 11–12, 2009, Stellenbosch University, South Africa. 2009

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Carta da ONU e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Organização das Nações Unidas, 1945

ONU. General Assembly. A/RES/377 (V). **Uniting for Peace**.. 3 nov. 1950. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/img/NR005975.pdf?OpenElement>. Acesso em: 26 dez. 2021.

ONU. A/3276. Secretary General. **Second and final report of the Secretary-general on the plan for an Emergency International United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956**. 6 nov. 1956. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N56/296/23/pdf/N5629623.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 jan. 2022

ONU. A/3943. **Summary Study of the Experience Derived From the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General**, in *Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session: Annexes.*, 9 Out 1958

ONU. **The United Nations and the Congo: Some Salient Facts**. New York. 1963

ONU. **The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping, 2nd edn** (UN Department of Public Information: New York, 1990

ONU. A/47/277- S/24111, **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**. Report of the Secretary-General pursuant adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, 17 Jun. 1992.

ONU. A/50/60 – S/1995/1. Secretary-General. **Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations**. 1995.

ONU. **The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping, 3rd edn** (UN Department of Public Information: New York, 1996

ONU. S/1999/1257. **Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda..** 16 dec.1999a. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1257. Acesso em: 01 mar. 2021.

ONU. A/54/549. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica**. 15 nov. 1999b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/img/N9934876.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 mar. 2021.

ONU. SGNU. **Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict**. S/1999/957 of 8 September 1999

ONU. A/55/305-S/2000/908 **Report of the Panel on United Nations Peace Operations..** 21 ago. 2000. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/pdf/N0059470.pdf?OpenElement>. Acesso em: 26 dez. 2021.

ONU. **A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change**. New York: United Nations Department of Public Information, 2004.

ONU. DPKO, DFS. **The Capstone Doctrine: United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines**. New York: Department of Public Information. 18 Jan. 2008. Disponível em: https://www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021.

ONU. DPKO/ DFS. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. New York: DPKO/DFS, 2009.

ONU. DPKO/DFS. **Draft Operational Concept on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations**. 2010a

ONU. DPKO/DFS. **Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping Operations: Dilemmas, Emerging Practices and**

Lessons Learned, 2010b

ONU. DPKO/DFS **Framework for Drafting Comprehensive Protection of Civilians Strategies in UN Peacekeeping Operations**. 2011

ONU. Department of Peacekeeping Operations. Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC). [S. I.], feb. 2010.

ONU. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Civil Affairs Handbook**. Nova Iorque: 2012. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/civil_affairs_handbook.pdf. Acesso em: 25 dez. 2021.

ONU. DPKO. **Use of Force by Military Components in United Nations Peacekeeping Operations**. Nova Iorque. DPKO. 2017

ONU. A/70/95-S/2015/446 **Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People**. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (HIPPO). United Nations. New York. 17 jun. 2015. Disponível em: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/181/45/pdf/N1518145.pdf?OpenElement>. Acesso em: 26 dez. 2021.

ONU. List of peacekeeping operations (1948- 2018). 2018. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413_unpeacekeeping-operationlist_2.pdf. Acesso em: Dez. 2021

ONU. DPKO. Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force. New York: Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations. October 2004

ONU. DPKO. MONUC and the Bukavu Crisis 2004. New York: Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations. March 2005. United Nations Secretary-General.

ONU. **Republic of the Congo—ONUC, Facts and Figures.**: Disponível em: www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucF.html

ONU. PNUD. **Human Development Report 1994: new dimensions of human security**. Oxford. 1994.

ONU. CSNU. S/4389. First Report by the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution S/4387 of 14 July 1960, 18 Jun 1960

CSNU. S/4688. Report to the Secretary-General from his Special Representative in the Congo Regarding Mr. Patrice Lumumba, 12 Feb. 1961.

CSNU. S/4791. Report to the Secretary-General from his Acting Special Representative in the Congo on the Civil War Situation in Katanga and on United Nations Action in Implementation of the Security Council Resolution of 21 February 1961. 15 Abr. 1961

CSNU. S/4940. Report of the Officer-in-Charge of the United Nations Operation in the Congo

to the Secretary-General Relating to the Implementation of Paragraph A-2 of the Security Council Resolution of 21 February 1961, 14 Set. 1961.

CSNU. S/4940/Add.16. Report of the Officer-in-Charge of the United Nations Operation in the Congo to the Secretary-General, Relating to the Implementation of Paragraph A-2 of the Security Council Resolution of 21 February 1961, 6 Dez. 1961.

ONU. CSNU. S/2000/30. Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 17 Jan. 2000.

CSNU. S/2001/128. Sixth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 12 Feb. 2001.

CSNU. S/2001/970. Ninth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 16 Out. 2001.

CSNU. S/2002/621. Eleventh Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 5 Jun. 2002.

CSNU. S/2002/1180. Twelfth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 18 Out. 2002.

CSNU. S/2004/251. Fifteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 25 Mar. 2004.

CSNU. S/2004/650. Third Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 16 Ago. 2004.

CSNU. S/2004/1034. Sixteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 31 Dez. 2004.

CSNU. S/2005/167. Seventeenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 15 Mar 2005.

CSNU. S/2005/320 Special Report of the Secretary-General on Elections in the Democratic Republic of the Congo. New York. 26 Mai. 2005.

CSNU. S/2005/506. Eighteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 2 Ago. 2005.

CSNU. S/2005/603. Nineteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 26 Set. 2005.

CSNU. S/2005/832. Twentieth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 28 Dez 2005.

CSNU. S/2006/310 Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraphs 10 and 14 of Security Council Resolution 1649 (2005). 22 Mai. 2006. New York.

CSNU. S/2006/390 Twenty-first Report of the Secretary-General on the United Nations

Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 13 Jun. 2006.

CSNU. S/2006/759. Twenty-second Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 21 Set. 2006.

CSNU. S/2007/156. Twenty-third Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 20 Mar. 2007

CSNU. S/2007/671. Twenty-fourth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 14 Nov. 2007.

CSNU. S/2008/693: Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo. New York: 2008.

CSNU. S/2008/218. Twenty-fifth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 2 Abr. 2008.

CSNU. S/2008/433. Twenty-sixth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 3 Jul. 2008.

CSNU. S/2008/728. Fourth Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 21 Nov. 2008.

CSNU. S/2009/160. Twenty-seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. New York. 27 Mar. 2009

CSNU. S/RES/ 143. New York. 14 Jul. 1960

CSNU. S/RES/ 145. New York. 22 Jul. 1960

CSNU. S/RES/ 146. New York. 9 Ago. 1960

CSNU. S/RES/ 161. New York. 21 Fev. 1961

CSNU. S/RES/ 169. New York. 24 Nov. 1961

CSNU. S/RES/1234. New York. 9 Abr. 1999.

CSNU. S/RES/1258. New York. 6 Ago. 1999.

CSNU. S/RES/1260. New York. 20 Ago. 1999

CSNU. S/RES/1279. New York. 30. Nov. 1999

CSNU. S/RES/1291. New York. 24 Fev. 2000.

CSNU. S/RES/1341. New York. 22 Fev. 2001.

CSNU. S/RES/1304. New York. 22. Fev. 2001

CSNU. S/RES/1355. New York. 15 Jun. 2001.

CSNU. S/RES/1376. New York. 9 Dez. 2001.

CSNU. S/RES/1399. New York. 19 Mar. 2002.

CSNU. S/RES/1417. New York. 14 Jun. 2002.

CSNU. S/RES/1445. New York. 4 Dez. 2002.

CSNU. S/RES/1484. New York. 30 Mai. 2003.

CSNU. S/RES/1493. New York. 28 Jul 2003.

CSNU. S/RES/1565. New York. 1 Out 2004.

CSNU. S/RES/1596. New York. 3. Mai. 2005

CSNU. S/RES/1592. New York. 30 Mar 2005.

CSNU. S/RES/1621. New York. 6 Set. 2005.

CSNU. S/RES/1635. New York. 28 Out. 2005.

CSNU. S/RES/1649. New York. 21 Dez. 2005.

CSNU. S/RES/1669. New York. 10 Abr. 2006.

CSNU. S/RES/1671. New York. 25 Abr. 2006.

CSNU. S/RES/1698. New York. 31, Jul. 2006

CSNU. S/RES/1756. New York. 15 Mai. 2007.

CSNU. S/RES/1794. New York. 21 Dez. 2007.

CSNU. S/RES/1797. New York. 30. Jan. 2008

CSNU. S/RES/1843. New York. 20 Nov. 2008.

CSNU. S/RES/1856. New York. 22 Dez 2008.

CSNU. S/RES/1857. New York. 22. Dez. 2008

CSNU. S/RES/1906. New York. 23. Dez. 2009

CSNU. S/RES/1925. New York. 28. Mai. 2010

CSNU. S/RES/2098. New York. 3. Mar. 2013

- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.16, novembro, 2012.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.18, janeiro, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.20, março, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.21, abril, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.22, maio, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.23, junho, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.24, julho, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.25, agosto, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.26, setembro, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.27, outubro, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.28, novembro, 2013.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.29 e 30, dezembro-janeiro, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.32, março, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.33, abril, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.34, maio, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.36, julho, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.37, agosto, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.39, outubro, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.40, novembro, 2014.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.41, janeiro, 2015.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.42, fevereiro, 2015.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.45, maio, 2015.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.47, julho, 2015.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.51, novembro, 2015.
- ONU. Echos de la MONUSCO. Kinshasa: Divisão de Informações Públicas da MONUSCO, n.52, dezembro, 2015

ONUC, Operations Directive no. 1 [untitled and undated], UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964a

ONUC, Directive on the protection of internal security, 2 Aug. 1960, UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964b

ONUC, Operations Directive no. 3, ‘ONUC policy with regard to inter-tribal conflict’, 17 Aug. 1960, UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964c

ONUC, Operations Directive no. 6, ‘Security and the maintenance of law and order’, 28 Oct. 1960, UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964d

ONUC, Operations Directive no. 7, ‘Security measures at airports’, document no. 1001/11/OPS, 5 Nov. 1960, UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964e

ONUC, Operations Directive no. 8 [untitled, Feb. 1961], UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964f

ONUC, Operational [sic] Directive no. 10, ‘Action of the United Nations Force in the Congo to prevent armed clashes’, 30 Mar. 1961, UN Archives DAG13/1.6.5.0.0, Ops directives Aug. 1960–Jan. 1964g