

OPERAÇÕES DE PAZ: NOVOS MANDATOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES CONTRIBUINTES COM TROPAS

PEACE OPERATIONS: NEW MANDATES AND THEIR IMPLICATIONS FOR TROOPS CONTRIBUTING COUNTRIES

Sérgio Luiz Cruz AGUILAR*

Resumo: O artigo apresenta as alterações nas operações de paz contemporâneas conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e suas implicações para o Brasil. Baseada em bibliografia sobre o assunto e documentos das Nações Unidas o texto apresenta o apoio conceitual e jurídico para a implementação dessas operações e descreve a evolução dos mandatos e do uso da força pelo componente militar. Com base nas alterações recentes, o texto discorre sobre tendências na aprovação e condução das operações e suas implicações para os países contribuintes com tropa.

Palavras-chave: Operações de Paz; Nações Unidas; Segurança Internacional.

Abstract: The article presents the changes in contemporary peacekeeping operations conducted by the United Nations (UN) in a historical perspective and its implications for the troops contributing countries. Based on literature of the subject and UN documents the text presents the conceptual and legal support for the implementation of these operations and describes the evolution of mandates and the use of force by the military component. Based on recent changes, we discuss trends in the approval and conduct of operations and their implications for the troops contributing countries.

Keywords: Peace Operations; United Nations; International Security.

Introdução

As operações de paz são respostas pragmáticas da sociedade internacional a uma situação de ameaça ou comprometimento à paz e segurança internacionais. Nas últimas duas décadas as operações de paz sofreram algumas modificações importantes. Enquanto as tradicionais se davam em conflitos interestatais, as mais recentes têm sido criadas num ambiente de guerra civil. Com isso, deixaram de executar apenas tarefas militares e passaram a incluir atividades relacionadas com direitos humanos, proteção de civis, refugiados, desmobilização e reintegração de combatentes e desenvolvimento. No âmbito das alterações, percebe-se uma tendência atual do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em priorizar a realização do mandato e a proteção de civis que correm risco decorrente dos conflitos.

* Doutor em História. Professor Assistente Doutor do Departamento de Sociologia e Antropologia e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP-Campus de Marília-SP. E-mail: sergioaguilar@marilia.unesp.br; tcaguilar2012@hotmail.com.

As mudanças no ambiente em que as operações são criadas e nos mandatos aprovados pelo CSNU podem resultar em implicações para os países contribuintes com tropas. Nesse sentido, o texto apresenta algumas considerações sobre a ONU e as missões de paz, a evolução dos mandatos aprovados pelo CSNU e do uso da força empregado pelas tropas no terreno numa perspectiva histórica, as alterações ocorridas na forma de implementar as operações de paz e discorre sobre possíveis implicações para os países contribuintes com tropas.

A ONU e as Operações de Paz

A intenção da Carta da ONU foi apresentar opções para solução de disputas entre Estados, quando a força pode ou não ser usada, e dar à Organização capacidade de colocar em prática o sistema de segurança coletiva. Apesar de não constarem especificamente na Carta, as operações de paz foram iniciadas em 1948 e até hoje 69 delas foram realizadas (UN, 2015).

Atualmente, 16 operações de paz estão em andamento em quatro continentes comandadas pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz – *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). Em meados de 2014 a ONU empregava 84.511 militares armados, 12.401 policiais e 1.843 observadores militares de 122 diferentes países (UN, 2014).

As operações de paz surgiram pela aplicação das medidas expressas no capítulo VII da Carta, combinado com o Artigo 43 que estabelece que os membros da ONU se comprometem a proporcionar ao CSNU, “forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais” (CARTA, 2009, p. 1121).

O Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas (SGNU), Dag Hammarskjold, de outubro de 1958, sobre a *United Nations Emergency Force* (UNEF) estabelecida no Sinai, resultou no modelo de operações de paz que foi seguido nas décadas seguintes: as forças de paz não deveriam tomar a iniciativa de usar a força, mas unicamente responder no caso de um ataque armado em defesa própria, o consenso do país hospedeiro e a imparcialidade em relação às partes do conflito (UN, A/3943, 1958). A UNEF apresentou, então, as características das missões tradicionais: o uso da força limitado à autodefesa; o consenso e cooperação das partes em conflito; comando e controle da ONU; composição multinacional da operação; neutralidade dos

componentes da missão em relação às forças armadas rivais; e a imparcialidade política da ONU nas suas relações com os Estados envolvidos no conflito.

Pode-se afirmar que o propósito original das operações de paz não era a prevenção dos conflitos, mas assegurar o cumprimento dos acordos estabelecidos e que as ações dos envolvidos poderiam ser monitoradas e relatadas. Assim, as operações foram criadas em conflitos envolvendo Estados e suas forças armadas e tinham a função de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e de zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz.

No entanto, apesar de iniciadas no final da década de 1940, a ONU só passou a trabalhar conceitualmente as operações de paz na década de 1990 com os documentos Agenda para a Paz (UN, A/47/277, 1992), e seu Suplemento (UN, A/50/60, 1995).

A Agenda para a Paz foi preparada em decorrência de um pedido do CSNU e se deu num contexto pós-Guerra Fria, quando o envolvimento da ONU no campo da segurança internacional rapidamente se expandiu. O estudo conceitual se deu num período de euforia sobre a possibilidade de um mundo mais seguro com o fim do embate entre as duas superpotências e do possível desengessamento do CSNU, exemplificada pela aprovação da ação armada contra o Iraque, no ano anterior. Nesse contexto, os termos do relatório apresentado pelo SGNU indicavam um otimismo sobre o papel da Organização na resolução dos conflitos. Com a Agenda passou-se a utilizar, conceitualmente, quatro categorias de operações de paz: prevenção do conflito, promoção da paz, manutenção da paz e construção da paz.

No entanto, o euforismo logo foi trocado pela apreensão em relação à eficiência e eficácia da ONU em gerenciar ou resolver os conflitos, em decorrência dos problemas enfrentados na antiga Iugoslávia, Ruanda e Somália. Com o objetivo de sanar as dificuldades apresentadas pela Agenda para a Paz, adaptando as recomendações feitas em 1992 pelo SGNU para o cenário complexo que havia surgido nos três anos seguintes, foi redigido o seu Suplemento, o qual introduziu, também, o conceito de imposição de paz.

Com o trabalho conceitual apresentado nesses documentos iniciou-se um processo de reforma das operações de paz que incluiu: o estabelecimento de funções e responsabilidades das forças colocadas à disposição da Organização; a produção de diretrizes para o desenvolvimento em áreas específicas das operações de paz; medidas para o aumento da capacidade de desenvolvimento das operações; criação de uma estratégia de planejamento e de apoio às missões desdobradas no terreno; e medidas de

fiscalização das operações em andamento. O processo foi operacionalizado em torno de diversos documentos que foram sendo aprovados a partir da virada do milênio.

O Relatório Brahimi, de 2000 (UN, A/55/305, 2000), foi uma tentativa de resolver alguns dos problemas enfrentados pela ONU na década anterior, criando condições para o estabelecimento das operações de paz lideradas e coordenadas pela Organização, ou por ela autorizadas mas lideradas e coordenadas por um Estado-membro, grupo de Estados ou uma organização regional. Para isso, indicou a necessidade de mandatos claros e executáveis, de critérios mínimos para o estabelecimento da paz e a garantia dos meios necessários para o cumprimento dos mandatos estabelecidos pelo CSNU. O Relatório foi o primeiro documento a indicar o estabelecimento de missões de paz de forma multidimensional.

Mas, para Bellamy e Williams (2004), a abordagem do Relatório visava a melhorar as missões de paz e não respondeu às questões estruturais. Ou seja, acabou apresentando uma visão um tanto quanto simplista de que ao surgir uma crise, bastava utilizar os elementos e as estratégias de solução propostas no Relatório para que o problema fosse resolvido e a paz alcançada.

Uma nova tentativa de fazer frente às ameaças que se faziam presentes no início do século XXI foi a aprovação, em 2004, do Relatório do Painel de Alto-Nível que havia sido estabelecido pelo SGNU (UN, A/59/565, 2004), que apresentou uma natureza abrangente e inter-relacionada dos desafios em segurança que se apresentavam naquele momento. As conclusões do Relatório tiveram relação, especialmente, com os atentados ocorridos nos EUA, em setembro de 2001, e que colocaram o terrorismo internacional como o agente de insegurança não estatal no topo das prioridades de segurança de alguns dos membros permanentes do CSNU e, conseqüentemente, como uma “nova” ameaça que deveria ser combatida de maneira coletiva.

Em 2005, a proposta de reformas do SGNU, incorporou conceitos mais abrangentes de segurança, especialmente de segurança humana, que vinham sendo discutidos desde meados da década de 1990, utilizando termos, ou princípios, como *freedom from fear* (liberdade do medo), *freedom from want* (liberdade de querer) e *freedom to live in dignity* (liberdade para viver com dignidade).

Naquele mesmo ano foi criada a Comissão de Construção da Paz (*Peacebuilding Commission*) para coordenar esforços de manutenção da paz (*peacekeeping*) e construção da paz (*peacebuilding*), bem como constituir a ligação entre a construção da paz e a prevenção da violência (UN, S/Res/1645, 2005). Foi parte do esforço de atuar na

base da violência, ou seja, nas causas dos conflitos permitindo que, se não for possível fazer com que essas causas desapareçam, ao menos se consiga conviver com elas.

A Doutrina Capstone, de 2008 (UN, 2008), apresentou um manual de princípios e linhas orientadoras para as ações das missões de paz no terreno, agregando a elas as naturezas multidimensional e integrada.

O documento *Uma Nova Agenda de Parceria*, de 2009, apontou como fundamental o apoio aos atores nacionais para que os mesmos possam prover sua própria segurança por meio da reforma do setor de segurança; que a transição ou a estratégia de retirada de uma missão de manutenção de paz depende dos países hospedeiros conseguirem prover sua própria segurança e a ONU deve auxiliá-los a atingir esse objetivo por meio de um melhor estado de direito e da assistência à reforma; e que os componentes do setor de segurança têm importantes papéis em auxiliar as autoridades locais a construir capacidade para proteção de civis e em promover a responsabilidade nacional de proteger a população (UN, 2009).

A resolução de um conflito busca promover o consenso e a cooperação e implica, normalmente: no controle da violência física (separação das partes em luta); criação de ambiente favorável ao diálogo (por meio de incentivos ou coerção); uso da diplomacia para estabelecer acordos (de cessar fogo e de paz); eliminação das causas e condições responsáveis pelo conflito (prevenção contra uma nova violência) (LANGHOLTZ, 2010). Sendo ferramentas de gestão de conflitos, as atuais operações de paz apresentam a segurança apenas como parte do processo de paz, sendo que o foco se concentra na forma como são gerenciados “os aspectos políticos do processo de paz” (CONING, 2012, p. 126).

As mudanças no sistema internacional pós Guerra Fria, a prevalência de guerras intraestatais sobre as internacionais, a diminuição do uso do poder de veto no CSNU, o alargamento conceitual do termo segurança, a maior consciência sobre a responsabilidade dos Estados em prestar assistência, as repercussões negativas da forma como se deu o envolvimento da ONU nas guerras civis da Iugoslávia, Ruanda e Somália, o crescimento dos debates acerca dos direitos humanos e da proteção de pessoas ameaçadas pelo Estado ou por facções em luta, dentre outros, provocaram alterações nas operações de paz. Os mandatos passaram a combinar um maior uso da força do componente militar com um maior componente civil encarregado das ações de transição de uma situação de conflito para a construção da paz pós-conflito.

O Conselho de Segurança (CSNU) aprova a criação de uma operação de paz por meio de uma Resolução, que de acordo com a Carta da ONU tem efeito de cumprimento obrigatório, e estabelece o mandato da operação. Na maioria das operações de paz, o mandato foi apresentado no corpo da resolução que as criou.

O uso da força se dá por uma aplicação combinada do Art 2 (4), que impede o uso da força contra qualquer Estado, e o Art 51 da Carta da ONU que regula o direito de legítima defesa individual ou coletiva no caso de um ataque contra um membro das Nações Unidas (CARTA, 2009). É interessante lembrar que a Corte Internacional de Justiça afirmou que a legítima defesa só poderia ser exercida em resposta a um ataque armado (ICJ, 1986).

A aprovação de um mandato específico autorizando o uso da força ocorreu na Coreia em 1950 e no Iraque em 1990. A Resolução sobre o Iraque, de novembro de 1990, autorizou o uso de “todos os meios necessários” para o cumprimento do mandato (UN, S/Res/678, 1990). Ou seja, a força militar autorizada pela ONU, mas sem o comando da Organização, poderia usar a força para retirar as forças iraquianas do Kuwait.

Já a modificação de uma operação de paz tradicional para uma mais beligerante teve início na década de 1960, na *United Nations Operation in the Congo* (ONUC). O mandato inicial da ONUC previu assistência militar ao governo da República do Congo (UN, S/4387, 1960). Em fevereiro de 1961 o CSNU autorizou, “em caso de necessidade” e “como último recurso”, o uso da força para prevenir a ocorrência da guerra civil no país (UN, S/4741, 1961, tradução nossa). Com a deteriorização da situação e o movimento pela independência na província de Katanga, o CSNU autorizou o SGNU a “agir vigorosamente, incluindo o uso de medidas de força necessárias” para apreensão, detenção e/ou deportação de militares, paramilitares e assessores políticos estrangeiros atuando naquele país (UN, S/5002, 1961, tradução nossa). Na década de 1990, modificações dos mandatos voltaram a acontecer na Somália (1993-1995) e na Iugoslávia (1992-1995).

A *United Nations Operations in Somalia* (ONUSOM I) foi criada em abril de 1992 (UN, S/Res/751, 1992). Mas até agosto daquele ano ainda apresentava dificuldades de colocar as tropas no terreno, a crise humanitária no país piorou e a força de paz não conseguia cumprir seus objetivos. Em dezembro daquele ano o CSNU autorizou, com base no Capítulo VII, a UNOSOM a usar “todos os meios necessários

para estabelecer, o mais rápido possível, ambiente seguro para a atuação das operações humanitárias na Somália” (UN, S/Res/794, 1992, tradução nossa).

Para executar o mandato, foi criada a *United Task Force* (UNITAF) com 37 mil militares de 24 países, liderada pelos Estados Unidos. A UNITAF apresentou uma série de problemas, dentre eles, o relacionamento deficiente com a UNOSOM, que permaneceu com a responsabilidade da assistência humanitária. Além disso, os norte-americanos não tinham experiência ou uma doutrina para operações de paz e os diversos componentes da UNITAF entendiam de maneira diferente o significado do uso da força e da proteção às organizações humanitárias (FINDLAY, 2002).

Em março de 1993, foi criada a UNOSOM II para substituir a UNITAF, com o mais ambicioso mandato da ONU até então, combinando ações de construção da paz com enormes tarefas militares. Mas, além dos problemas de transição da UNITAF para a UNOSOM, o mandato impositivo causou confusão na aplicação tanto das ações ofensivas como da ajuda humanitária e a ONU não providenciou os meios necessários para seu cumprimento. Em consequência, as facções somalis se fortaleceram. Uma ação das milícias contra as forças da ONU em 5 de junho resultou em 24 militares paquistaneses mortos, 57 feridos e um desaparecido, além de um soldado italiano e três norte-americanos feridos (maior número de baixas num único dia em uma operação de paz) (FINDLAY, 2002, p. 193).

Em consequência, o CSNU autorizou “todas as medidas necessárias contra todos os responsáveis” (UN, S/Res/837, 1993, tradução nossa). Em decorrência das ações que se seguiram contra as forças da ONU por parte do *United Somali Congress/Somali National Alliance* (USC/SNA), as ordens fragmentárias passaram a fazer referência a “forças inimigas”. Na prática, o cumprimento do mandato se tornou uma caçada ao líder do USC/SNA Mohamed Aideed, mas sem o devido planejamento estratégico. As operações sem resultado e as baixas que ocorreram, levaram ao colapso da vontade política e o CSNU aprovou a retirada total da UNOSOM II até março de 1995 (FINDLAY, 2002).

O caso da Somália indicou a dificuldade da ONU em gerenciar operações complexas, especialmente quando há componentes militares que não se subordinam ao seu comando e controle, como foi o caso da UNITAF. Indicou, também, que as operações desse tipo só devem ser criadas com a certeza de que haverá a continuidade do apoio por parte da Organização e de seus Estados membros, de modo a garantir os meios necessários, inclusive em caso de alterações no conflito e nos mandatos.

Na antiga Iugoslávia, os conflitos que se desenrolavam na Croácia e na Bósnia Herzegovina levaram o CSNU a impor todas as sanções possíveis segundo a Carta da ONU, desde a proibição da venda de armas até o bloqueio total daquela região (AGUILAR, 2003). Com o estabelecimento da zona de exclusão aérea na Bósnia e as inúmeras violações que se seguiram, o CSNU autorizou o uso de “todas as medidas necessárias” para garantir a proibição de vôos (UN, S/816, 1993, tradução nossa). Em decorrência do cometimento de crimes contra a humanidade e da situação nos enclaves (regiões muçulmanas cercadas pelos sérvios), o CSNU declarou vários desses enclaves como “áreas seguras”, ou seja, livre de ataques armados ou qualquer ato hostil (UN, S/824, 1993). Logo em seguida, autorizou o uso da força em resposta a bombardeios ou incursões armadas nessas áreas e/ou à obstrução da liberdade de movimento e dos comboios humanitários (UN, S/836, 1993). No ano seguinte, autorizou “todas as medidas necessárias, com o uso do poder aéreo nas áreas seguras ou ao redor delas” em apoio a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) (UN, S/958, 1994, tradução nossa).

A autorização para o uso da força além da autodefesa em apoio à assistência humanitária ou para garantir as “áreas seguras” foi mais um exemplo de alterações do mandato em uma operação de manutenção da paz já em andamento.

No entanto, a política da ONU naquela ocasião era só autorizar bombardeios quando um ataque de uma das facções estivesse ocorrendo. Além disso, havia a necessidade de uma dupla autorização (ONU e Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN) para que eles fossem realizados, o que prejudicou seu pleno uso em prol das forças de paz (AGUILAR, 2003).

Quando houve o aumento das ações das forças sérvias contra os enclaves muçulmanos, por conta do princípio da imparcialidade, a ONU se mostrou indecisa quanto ao grau do seu envolvimento. Na realidade, as tropas não podiam usar a força, pois as regras de engajamento não permitiam. Ou seja, o CSNU estabeleceu a “força de proteção” e, na sequência, “áreas seguras”, mas não dotou o componente militar da força necessária para cumprir o mandato. Não havia autorização para que as forças militares defendessem o território ou se engajassem em operações ofensivas. A “garantia” das áreas seguras se dava apenas com a presença das tropas. Quando adotou um mandato mais beligerante, possibilitando o uso da força pela OTAN, em várias oportunidades houve uma hesitação em autorizar esse uso (AGUILAR, 2003). Os genocídios praticados em Srebrenica, em junho de 1995, e em Zepa, logo em seguida, deixaram claro o problema do mandato e do processo utilizado para autorizar o uso da

força como forma de diminuir ou impedir a violência generalizada praticada pelas facções em luta contra a população civil.

Os acontecimentos na Somália e na antiga Iugoslávia resultaram em críticas a respeito dos mandatos vagos ou ambiciosos aprovados pelo CSNU sem dotar as forças de capacidade para cumpri-lo.

Em Ruanda, a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) foi estabelecida em outubro de 1993 para: garantir a segurança da capital; monitorar o acordo de cessar fogo, incluindo o estabelecimento de zonas desmilitarizadas e procedimentos de desmobilização; monitorar a situação durante a transição do governo; auxiliar a limpeza de campos de minas; e realizar a assistência humanitária (UN, Res/872, 1993). O recrudescimento das tensões entre as etnias Tutsi e Hutu resultou na morte de mais de 800 mil pessoas entre abril e maio de 1994 e em centenas de milhares de refugiados nos países vizinhos (GOUREVITCH, 2000).

A UNAMIR não teve capacidade para agir contra o genocídio. Pior, contrário ao pedido para expansão do mandato e o aumento do efetivo encaminhado pelo próprio comandante da operação, o CSNU reduziu o efetivo inicial de 2.548 militares para 270 militares (UN, S/Res/912, 1994). Como consequência do genocídio, em junho daquele ano, aprovou uma operação liderada pela França com um mandato que autorizou a utilização de todos os meios necessários para assegurar a proteção e a segurança dos deslocados e civis que estivessem em risco (UN, S/Res/929, 1994).

No caso de Ruanda, apesar da evidência de que uma campanha de extermínio estava a caminho, não houve reação. Não ficou claro se o CSNU conhecia previamente a possibilidade de um genocídio na intensidade que ocorreu; se houve uma inação deliberada dos seus membros permanentes; se ocorreu uma falha de comunicação entre os diversos setores da ONU; se, mesmo sabendo da possibilidade de genocídio, o princípio da imparcialidade levou à inação do CSNU; ou se houve uma conjugação de todos esses fatores. O fato é que com o genocídio em andamento, as forças da UNAMIR foram reduzidas para um décimo de efetivo original e as tropas remanescentes apenas assistiram a matança generalizada e reportaram as levadas de refugiados que se dirigiram aos Estados vizinhos.¹

Esses casos emblemáticos da Somália, Bósnia e Ruanda, resultaram num intenso debate que provocou alterações na maneira de estabelecer e de conduzir as operações de paz pela ONU.

O ambiente em que as operações são criadas sofreu alterações. Inicialmente estabelecidas em conflitos armados internacionais, passaram a ser criadas em conflitos intraestatais, num ambiente de guerra civil, modificando a relação entre a missão no terreno e as partes locais envolvidas. Se, inicialmente, as tarefas eram tipicamente militares, passaram a abarcar uma enorme gama de atividades como direitos humanos, assistência humanitária, proteção de civis, deslocados internos e refugiados, desmobilização e reintegração de combatentes, reforma do setor de segurança, reconstrução/construção da infra-estrutura estatal e econômica, etc.

Os mandatos mais robustos resultaram na adoção de uma abordagem integrada para o desenvolvimento das chamadas “operações multifuncionais ou complexas”. Nesse novo tipo de operações os componentes militares e policiais, responsáveis pela segurança, passaram a trabalhar com componentes civis responsáveis pelas atividades de transição da situação de conflito para um contexto pós-conflito.

A abordagem integrada implica numa maior conexão tanto entre os responsáveis pelas operações de manutenção da paz em si, como com todos os envolvidos com a assistência humanitária e o desenvolvimento do país hospedeiro. Isso inclui os membros de diversos departamentos da ONU, além do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations – DPKO*), de diversas agências da Organização, instituições fora da ONU e de organizações não governamentais (ONGs) (UVIN, 2002).

Dessa forma, o atual modelo adotado para situações de conflito armado e pós-conflito é o de uma operação multidimensional, cujo planejamento se dá de forma integrada para atingir um conjunto de resultados previamente acordados, com a determinação de prazos e responsabilidades para a execução das tarefas críticas e com mecanismos aprovados de monitoramento e avaliação (UN, 2008).

Nas operações de primeira geração as tropas colocadas a disposição da ONU eram levemente armadas e utilizavam a força exclusivamente para autodefesa. Com insucessos ocorridos na década de 1990 e as discussões que se seguiram sobre segurança humana e responsabilidade de proteger, o Relatório Brahimi incorporou a possibilidade do uso da força além da autodefesa e deu apoio conceitual ao CSNU para autorizar esse uso.

O princípio da imparcialidade foi repensado e o não uso da força, ou o uso da força apenas para defesa própria, foi ampliado, em diversos casos, para a defesa do

mandato ou a proteção de civis. Pode-se dizer que, com o tempo, formou-se o consenso de que as operações de paz devem estar preparadas para deter ataques contra seus membros e/ou contra o mandato estabelecido. No entanto, só desdobrar tropas não é suficiente, tem-se que dotá-las de capacidade.

De apenas dois exemplos no período da Guerra Fria, termos como “todos os meios necessários para condução do mandato, dentro de suas capacidades e nas áreas de desdobramento” e “proteção de civis sob iminente ameaça de violência física” passaram a ocorrer com mais frequência nos mandatos aprovados pelo CSNU (GUTRY, 2012). Desde 1999, com a *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL), várias operações foram autorizadas a proteger civis sob ameaça iminente de violência como nos casos do Timor Leste, Kosovo, Congo, Costa do Marfim, Haiti e Sudão, dentre outras.

Outra mudança no padrão de procedimentos do CSNU se deu em relação à questão do consentimento. Com as guerras civis de caráter étnico-religioso, o princípio do consenso do (s) Estado (s) envolvido (s) no conflito para o estabelecimento de uma operação de paz foi expandido para consenso das partes do conflito, ou seja, das facções em luta. No entanto, em 2006, nos casos do Sudão e da Somália, a autorização para estabelecimento de operações de paz se deu sem o pedido ou o consentimento prévio do país hospedeiro (UN, S/Res/1706, 2006). Mesmo que na Somália o desdobramento não tenha ocorrido e em Darfur o desdobramento efetivo da missão só ocorreu após o consentimento do governo sudanês, a atitude do CSNU pode ser entendida como uma tendência de aprovar mandatos sem o consentimento do Estado hospedeiro.

Outra tendência é o maior uso de organizações regionais para cumprir os mandatos da ONU, de acordo com o capítulo VIII da Carta de São Francisco. A busca por uma maior participação regional, a partir da década de 1990, teve ligação com o aprofundamento do senso de participação dos Estados membros na solução de conflitos, com os novos papéis que a OTAN procurava atribuir a si mesma por conta do fim da Guerra Fria, e com as dificuldades financeiras que a ONU enfrentava em decorrência do custo das inúmeras operações que haviam sido estabelecidas. Com o tempo aumentou a participação de organizações e instituições regionais. Em 2011 havia mais de 50 operações de paz, 26 lideradas pela ONU e as demais administradas por organizações regionais (20), por coalizões *ad hoc* de Estados (4) ou dirigida conjuntamente pela ONU e a União Africana (UNAMID no Sudão) (GUTTRY, 2012, p. 102).

Em março de 2013, a decisão de combinar métodos tradicionais com o maior uso da força para cumprir os objetivos determinados pelo CSNU, amparada no Capítulo VII

da Carta, ficou bem clara com a criação na República Democrática do Congo (RDC) da Brigada de Intervenção como parte da MONUSCO² com a missão de “neutralizar” grupos armados que operavam no Leste do país. Nas considerações apresentadas na Resolução, o CSNU condenou as atividades do M23³ e de “todos os outros grupos armados e sua contínua violência e abusos de direitos humanos, incluindo execuções sumárias, violência sexual e baseada em gênero e o recrutamento de crianças em larga escala” (UN, S/Res/2098, 2013, tradução nossa).⁴

Pela primeira vez o CSNU autorizou o uso da força pelo componente militar de uma operação de paz para combater grupos armados específicos. Apesar de o CSNU afirmar que a decisão era uma “exceção” não constituindo um “precedente ou prejuízo a qualquer dos princípios das operações de paz” (UN, S/Res/2098, 2013, tradução nossa), na prática, essa postura pode alterar a maneira de conduzir as operações. A Resolução indicou que a imparcialidade pode não mais prevalecer e que o uso da força pode ser direcionado a um determinado grupo que ameace civis ou o processo de paz.

Outra inovação foi a autorização do CSNU para que a operação fosse dotada de “capacidade de vigilância” com o uso de Veículos Aéreos não Tripulados (VANTs) para monitorar as áreas fronteiriças do Congo com Ruanda e Uganda, de modo a implementar o embargo de armas aprovado anteriormente (UN, S/Res/2098, 2013). A utilização de VANTs nas missões de reconhecimento possibilitará a redução de observadores militares, cumprindo uma de suas tarefas com mais rapidez e economia de recursos.

Implicações para os países contribuintes com tropas

As operações de paz são estabelecidas pelo CSNU. No jogo político que se desenrola no Conselho há a necessidade de nove votos favoráveis para que uma operação de paz seja criada. Nesse jogo, as potências com poder de veto têm a prerrogativa de aprová-las ou não, mas, tendo a intenção de aprovar, devem contar com o apoio de quatro dos dez membros não permanentes. Além disso, os termos da resolução, ou seja, o mandato que balizará a constituição, estrutura, tipo de tropas, componentes policiais e civis, etc. é debatido entre os membros, debates nos quais os membros do CSNU apresentam suas visões sobre o conflito que está sendo tratado e buscam fazer valer suas opiniões particulares, experiências, aspirações, etc. Logicamente, em todo o processo decisório, os membros permanentes têm um peso maior por conta do poder de, individualmente, não aprovar uma operação. Esse poder de

veto, com certeza, dá a eles maior poder nas discussões sobre os termos de uma resolução, ou seja, sobre o mandato a ser atribuído a uma operação.

Mas, nas últimas décadas, percebe-se que as operações de paz têm sido executadas pelos países do Sul. Em agosto de 2013, os dez maiores contribuintes eram responsáveis por 55,2% do total de militares e policiais empregados nas operações. Enquanto isso, os membros permanentes do CSNU contribuía com apenas 3,3% do total (UN, 2013).⁵ A porcentagem elevada de contingentes africanos envolvidos nas operações de paz tem relação com a quantidade delas em andamento na África (oito operações), e com o maior envolvimento regional, ou seja, dos membros da União Africana.

Essa desproporção deve-se ao envolvimento dos EUA e dos países europeus nas operações no Afeganistão e no Iraque, que demandam que outros países assumam responsabilidades nas operações conduzidas pela ONU. Mas pode ser entendida, também, como uma postura das potências que deixam para os países em desenvolvimento questões menores de segurança. Esses, por sua vez, aproveitam essas oportunidades para exercer certo protagonismo no sistema internacional.

Para os países contribuintes com tropas, os termos dos mandatos e, principalmente, as alterações dos mandatos em operações já em andamento, apresentam consequências importantes.

Os membros permanentes do CSNU são os que têm maior capacidade de intervenção militar. O estabelecimento de uma missão de imposição da paz, ou a decisão de dotar uma operação de manutenção da paz de meios para “impor a paz”, tem como consequência para os decisores (membros do CSNU) e os contribuintes com tropas, a aceitação do ônus, político e financeiro, da realização de operações ofensivas contra um Estado ou facções em luta.

Dependendo da situação, para a aplicação de um mandato impositivo, há uma grande possibilidade de ser formada uma força multinacional liderada por uma das potências, como o exemplo da UNITAF na Somália. Percebe-se que, nesses casos, há a relutância de alguns países em colocar suas tropas a disposição dessas forças.

Mandatos impositivos onde há o exercício do chamado “direito de ingerência” e que sejam percebidos como “intervenções militares” afastam países que tradicionalmente têm como ponto forte de suas diplomacias só se envolverem em operações de paz que sigam os velhos princípios desenvolvidos no início das atividades da ONU nesse campo. Ou seja, mandatos impositivos reduzem a quantidade de possíveis contribuintes com tropas.

Operações robustas, criadas para impor os mandatos pelo uso da força, são mais caras por exigirem maior número de pessoal e armamento mais pesado. Um dos problemas enfrentados pela ONU é garantir o financiamento das operações e a sua sustentabilidade. Desde a década de 1990 a ONU ressalta a necessidade de maior compromisso político dos tomadores de decisões (os membros do CSNU) e dos países contribuintes com pessoal e com o financiamento das operações. A tendência do uso da força exigirá dos países que tradicionalmente financiam as operações de paz bem como daqueles que buscam uma maior participação na agenda de segurança mundial, um maior dispêndio de recursos (financeiros e humanos) para garantir as operações de paz - complexas, integradas e mais impositivas - que venham a ser criadas.

A tendência de dotar a operação de paz de poder de intervenção, e a possibilidade do uso da força contra determinadas facções, aberta com o caso da MONUSCO na RDC, pode indicar a disposição do CSNU de atuar com mais pragmatismo e flexibilidade quando ocorrerem alterações nos conflitos. O CSNU deve refletir aspirações, visões, entendimentos, opiniões dos membros da ONU, ou pelo menos das regiões que cada um deles representa. No entanto, em várias vezes, percebe-se a aprovação de resoluções que não ensejam o desejo da maior parte da sociedade internacional, representada na ONU. Há um peso considerável que pode ser atribuído ao CSNU como ator singular no campo da segurança internacional. Dessa forma, as resoluções sobre a MONUSCO pode ser uma indicação de que o CSNU (ou a sociedade internacional) não pretende mais deixar de agir por condicionar as decisões aos pilares básicos que conduziram as operações de paz na maior parte do tempo. Com a aplicação dessa flexibilidade, que permite a transformação ou adição de um mandato impositivo ou mais intrusivo no Estado hospedeiro, os Estados contribuintes com tropas devem se manter em condições de, caso necessário e rapidamente, adaptar suas tropas para usar a força além da situação inicial de legítima defesa.

Dependendo do conflito e da característica da operação de paz, pode haver mudanças rápidas no ambiente, resultando em alterações também rápidas no mandato ou nas atividades a serem realizadas, em relação às quais as tropas podem não ter condições e/ou tempo necessário para se adequarem. No caso de alterações no conflito que resultam em um grau elevado de violência, a tropa pode ver-se em face a situações complicadas que não haviam sido previstas e para as quais não estava devidamente preparada, e o resultado de suas ações pode ser visto como fracasso, com prejuízo para a imagem do país contribuinte dentro do sistema internacional.

Algumas operações têm a proteção de civis como uma das atividades para cumprimento do mandato. Em outras, a proteção é o objetivo principal da operação, podendo necessitar de ações ofensivas, aumentando a possibilidade de perda de vidas (das tropas da ONU, dos grupos envolvidos e de civis do Estado hospedeiro) e danos a propriedades.

Numa operação em que proteger civis é apenas um dos objetivos, ou uma das atividades para se atingir um objetivo maior, algumas questões importantes se apresentam. As forças militares e policiais aprovadas pelo CSNU devem ser dotadas de capacidade para realizar todas as atividades previstas. As diretrizes e regras de engajamento devem determinar claramente o que significa “proteger civis” e qual a dimensão no espaço dessa proteção, bem como definir o significado de “todos os meios necessários”. Isso porque, permanecendo o termo vago e não tendo efetivo suficiente para cobrir toda a área da operação, pode haver implicações jurídicas para a tropa, tanto no sentido de não conseguir cumprir a missão de “proteger” como no caso do uso da força excessiva para poder cumprir essa missão. No primeiro caso, o não cumprimento da obrigação de “garantir a segurança” em Srebrenica, na Bósnia, pelo batalhão holandês da UNPROFOR⁶, em 1995, resultou em ações jurídicas nos tribunais holandeses (Cf.: NOLLKAEMPER, 2011; BROCKMAN-HAWE, 2011). No segundo caso, o afã de estabelecer um ambiente seguro na Libéria, na década de 1990, utilizando “todos os meios necessários” resultou no uso excessivo da força pelo ECOWAS⁷ com o cometimento de abusos contra os direitos humanos (HOLT; BERCKMAN, 2006).

Assim, fatores normalmente levados em consideração numa operação de manutenção da paz devem ser examinados com mais cuidado pelos países contribuintes com tropas: a característica e composição da tropa, seu armamento e equipamento; o terreno em que vai atuar; as probabilidades e natureza das oposições armadas à tropa da ONU; o papel dos demais componentes e o impacto de suas ações nas operações militares; e a logística necessária, dentre outras. Alterações no mandato para maior intrusão, ou seja, o uso a força para proteger o processo de paz ou civis, dependendo da capacidade das partes em conflito, pode conduzir a uma estruturação de combate do componente militar da força de paz, incluindo carros de combate, artilharia, aviões e helicópteros de ataque, diferente de uma configuração levemente armada. Isso implica em uma análise mais profunda e cuidadosa, tanto durante o processo decisório sobre a participação ou não de determinada operação de paz, como durante o planejamento e a execução das ações no terreno pelas tropas colocadas a disposição da ONU.

Normalmente há uma relutância da maior parte dos países contribuintes em enviar suas tropas para operações onde há claramente a possibilidade de se engajarem em operações de combate ou naquelas em que há, ou pode haver, mudanças da autoridade soberana do Estado hospedeiro, resultando na dificuldade em constituir a força militar para essas operações. Nesses casos, com certeza, haverá uma pressão para que os países que detêm maior poder no processo decisório participem com maior efetivo nas operações criadas. Ou seja, maior poder político na ONU deveria corresponder a uma maior disposição de engajamento nas operações de paz.

Operações com mandato mais impositivo normalmente alteram o balanço de poder local e têm que saber lidar com essas alterações, sob o perigo de aumentar o conflito ao invés de resolvê-lo. Na Somália a ONU não conseguiu fazer a correta transição entre as fases da operação, algumas tropas sofreram baixas acima do normal e a UNOSOM se retirou daquele país sem resolver o conflito. Uma operação dotada de mandato mais beligerante deve ter capacidade e disposição dos membros em cumpri-lo. Caso contrário, corre-se o risco do fiasco não só para a ONU como para os Estados membros que participam da operação. Em Darfur e no Congo, apesar dos mandatos possibilitarem o uso da força contra todos que minassem a paz ou ameaçassem civis, seus integrantes foram criticados por falta de pró-atividade em relação ao uso da violência (HENDERSON; WHITE, 2013).

Forma-se, então, o binômio meios necessários e disposição para alcançar o objetivo. Mas capacidade e disposição da tropa de um Estado contribuinte não indica que estará imune a baixas ou ao fracasso caso a operação como um todo deixe a desejar, o que leva à necessidade do acompanhamento sobre a evolução da situação no terreno e suas decorrências e reforça a necessidade do uso da inteligência. No âmbito da ONU, há uma relutância em dotar as operações de capacidade de inteligência, de operações psicológicas ou de meios de vigilância para monitorar as atividades do conflito. As informações sobre a situação no terreno sempre ficaram centradas nos observadores militares. Algumas tropas usam a inteligência em proveito próprio, mas não há o estabelecimento de um sistema de inteligência integrado. A autorização para o uso de VANTs no Congo, indica a percepção atual do CSNU da necessidade desses meios em prol de informações fundamentais para a tomada de decisões.

A característica de admitir o uso da força apenas em defesa própria choca-se com a característica natural dos militares que são treinados para usar a força. Em decorrência, os componentes militares enviados para as operações passam por uma adaptação no modo de atuar. O objetivo final de uma guerra que é a derrota do inimigo

é substituído pelo cumprimento do mandato, dos acordos estabelecidos ou o retorno ao *status quo ante bellum*. A figura do inimigo é substituída pelos beligerantes ou facções locais. Ao invés de se engajar em combates, as forças militares devem proteger os civis das facções em luta.

Por outro lado, a possibilidade de alterações no mandato e da realização de ações ofensivas, indica a necessidade de preparar a tropa a ser enviada para operações de não guerra e de guerra, e para uma transição rápida de uma forma para outra.

O inverso também pode acontecer. A operação da ONU no Haiti, MINUSTAH⁸, pode ser entendida como uma operação que se iniciou com um mandato impositivo, autorizando seus componentes a empreender ações armadas para pacificar o país. Em seguida, tendo pacificado as áreas mais violentas e por conta do entendimento de que o uso da força por si só não resolveria o problema, a missão deu prioridade às políticas humanitárias, econômicas e sociais. Com o terremoto de 2010 teve que haver uma rápida adaptação para a assistência humanitária. No Timor Leste, a intervenção da INTERFET⁹ em 1999, rapidamente se transformou em uma operação típica de construção da paz. Tropas enviadas para encerrar a violência que ocorria naquele território tiveram que fazer a transição do mandato beligerante da INTERFET para o da construção do Estado iniciado pela UNTAET.¹⁰

Outra questão diz respeito ao tempo de desdobramento. Uma das recomendações do Relatório Brahimi foi dotar a ONU de capacidade de desdobrar rapidamente as forças necessárias para cumprir uma decisão do CSNU. Surgiram, então, as forças de pronto emprego colocadas a disposição da Organização. Mas, a rapidez do desdobramento das forças ainda tem relação com o processo decisório. Nos países em que é necessária a aprovação dos parlamentos, a rapidez ou a demora da decisão tem relação com o grau de influência dos parlamentos na política externa e/ou com o grau de apoio que o governo tem dos parlamentares. Os Estados ainda preferem decidir caso a caso sobre a participação e há, por vezes, uma relutância dos países do Sul em razão do não comprometimento, ou pouco comprometimento, dos países do Norte.

Em consequência, em determinadas situações, o processo decisório nos países contribuintes com tropas, especialmente daqueles que fazem parte das forças de pronto emprego da ONU, e que, por força legal, necessitam da aprovação de seus parlamentos para envio de força armada ao exterior, deve ser mais rápido. Essa rapidez, ou não, depende do jogo político interno de cada país. No Brasil, por exemplo, há a necessidade de dupla aprovação no Congresso, uma autorizando o envio de tropas para as operações de paz e outra autorizando crédito suplementar para custear a operação, processo que,

dependendo da situação, pode ser demorado (AGUILAR, 2005). No caso do terremoto de 2010 no Haiti, o processo foi rápido e em menos de 30 dias o Brasil enviou mais um batalhão para ajudar nas ações humanitárias (AGUILAR, 2014). Mas, cada caso é um caso e os componentes político (articulação do Executivo com o Legislativo) e financeiro (articulação com a área econômica do governo) em cada país contribuinte serão fundamentais para a decisão e a velocidade em que ela ocorrerá.

Como última questão, as operações de construção da paz têm a característica de nascerem com uma perspectiva de longo prazo. Atuar nas causas dos conflitos, reconstruir instituições e infra-estruturas, criar e consolidar mecanismos de direitos humanos, etc., indicam a possibilidade de permanência mais longa da operação no país hospedeiro. A MINUSTAH, por exemplo, está prestes a completar dez anos no Haiti. Ao se envolver nesse tipo de operação, os países contribuintes devem ter a consciência que sua permanência poderá ser necessária por um longo período. Logo, deve haver a predisposição de governos e sociedades em relação a essa permanência e, em decorrência, dos recursos que serão empregados para a manutenção de suas tropas nessas operações.

Considerações finais

As operações de paz sofreram importantes alterações a partir da década de 1990. A estrutura passou a contemplar elementos civis capazes de atuar nas diversas fases da construção/reconstrução de Estados assolados pelos conflitos. O planejamento e a execução passaram a ser feitos com base na característica multidimensional das novas operações e de forma integrada. Os mandatos passaram a utilizar termos como “proteção de civis”, “proteção do mandato” e “uso de todos os meios necessários”, autorizando o componente militar a usar a força além da maneira tradicional da autodefesa, bem como a autorizar maior intrusão das forças de paz no Estado hospedeiro. No Congo, em 2013, o CSNU autorizou operações armadas contra grupos armados específicos que dificultavam o cumprimento do mandato ou atacavam civis.

Essas “novas características” das operações de paz trazem algumas implicações para os países contribuintes com tropas que devem ser levadas em consideração no processo decisório, bem como no planejamento para o desdobramento da força militar e o acompanhamento da execução de suas atividades no terreno.

Diversos são os motivos que levam os países a contribuírem com tropas para as operações de paz: cumprir obrigações por serem membros da ONU; interesses

particulares ou regionais em determinado conflito; aquisição de maior poder político dentro do sistema internacional; maior participação no processo decisório global; mostrar-se atuante dentro do sistema ONU; manter efetivos treinados e preparados; adquirir experiência em conflitos fora do Estado; conhecer outras tropas, seus equipamentos e *modus operandi*; como instrumento da política externa do Estado; pela aplicação do princípio da não indiferença; dentre vários outros.

Mas qualquer que seja o motivo da disposição em participar de determinada operação de paz, a decisão continua se dando a partir do estudo caso-a-caso. Dessa forma, as alterações dos mandatos ocorridas nas últimas décadas influem na decisão soberana dos países em participar ou não de determinadas operações.

Os países contribuintes com tropa também são afetados pelas alterações que têm ocorrido nos mandatos de diversas operações em andamento, devendo estar preparados para elas. Isso inclui rapidez no processo de análise e decisão dos responsáveis pelas tropas no exterior e capacidade dos envolvidos em operacionalizar as alterações, por exemplo, implementar mudanças no tipo de tropa empregada, seus equipamentos, treinamento, logística, dentre outras.

A possibilidade de um país contribuinte atuar em diferentes operações ao mesmo tempo e com diferentes mandatos indica a necessidade de preparações (ou parte da preparação) diferentes das tropas para as diferentes atividades que poderão realizar no terreno.

As alterações nos mandatos em direção ao maior uso da força levam à necessidade de uma discussão, internamente nos Estados e no âmbito das organizações responsáveis pelas operações, de temas como: o engajamento em operações de imposição da paz; a participação em operações que não considerem a imparcialidade, o consentimento prévio das partes envolvidas, o uso da força apenas em autodefesa e o comando da ONU; a capacidade necessária de cumprir o mandato aprovado pelo CSNU, incluindo a possibilidade de se engajar em combate contra determinadas facções; a flexibilidade estrutural e a adaptabilidade dos componentes para lidarem com as alterações dos mandatos e fazerem a transição de operações de não guerra para operações de combate, e vice-versa, dentro de uma mesma missão de paz; a capacidade de desdobrar efetivos em curto espaço de tempo, com a aceleração do processo decisório interno, que é político; a disposição de empregar mais recursos humanos e financeiros fora do país; e a possibilidade de se engajar em operações com perspectiva de longo prazo, como as de construção da paz, e o desgaste político decorrente.

Mas além das alterações dos mandatos e a maior disposição para autorizar o uso da força nas operações de paz, há também o aumento de processos político-diplomáticos (*peacemaking*) nos quais a ONU necessita da participação, ou apoio, de seus Estados membros. Os esforços diplomáticos, que normalmente ocorrem antes do estabelecimento de uma operação de paz, mas também em paralela a elas, envolvem negociações que buscam o consenso das partes envolvidas no conflito. O envolvimento de países com tradição de utilizar meios pacíficos para solução de controvérsias em auxílio a ONU fortalece esses processos e aumentam as chances de sucesso. Nesse sentido, os países que tradicionalmente contribuem com pessoal para as Nações Unidas, podem vir a serem requisitados a auxiliar os processos de prevenção e de resolução de conflitos fornecendo especialistas em mediação e negociação, além de tropas e policiais. Nesse caso, além do *expertise* nesse campo é necessário o íntimo conhecimento do conflito, incluindo suas causas, a história e a cultura de seu povo, e as necessidades do(s) Estado(s) onde o mesmo se desenrola. Ou seja, a participação que se dava fundamentalmente com tropas e policiais pode ser acrescida de especialistas civis, resultando na necessidade dos tradicionais contribuintes em fomentar a formação de especialistas que possam atuar como representantes do Estado nesses diversos processos de paz, mas também ocupar posições seniores no *staff* das operações de paz da ONU.

Referências

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Bálcãs*. São Paulo: Usina do Livro, 2003
- _____. (Org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005.
- _____. *Gerenciamento de Crises: o terremoto no Haiti*. São Paulo: Porto de Ideias, 2014.
- BARNET, Michael; FINNEMORE, Martha. *Genocide and the Peacekeeping Culture at the United Nations*. Rules for the World: international organizations in global politics. Cornell: Cornell University Press, 2004
- BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. Introduction: Thinking Anew about Peace Operations. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, 2004, p. 01-15.
- BROCKMAN-HAWE, Benjamin E. Questioning the UN's Immunity in the Dutch Courts: Unresolved Issues in the Mothers of Srebrenica Litigation. *University Global Study of Law Review*, Washington, n. 727, 2011, p. 727-748. Disponível em: <https://digitalcommons.law.wustl.edu/globalstudies/vol10/iss4/3>. Acesso em: 12 abr. 2013.
- CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Legislação de Direito Internacional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- CONING, Cedric de. Capacidades Civis e as Operações Africanas de Apoio à Paz. In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; ALBRES, Hevellyn Menezes (Org.). *Relações*

Internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

DELLAIRE, Roméo. *Shank hands with the devil: the failure of humanity in Rwanda*. London: Arrow Books, 2004.

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

GOUREVITCH, Philip. *Gostaríamos de informá-lo de que amanhã seremos mortos com nossas famílias – Histórias de Ruanda*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

GUTTRY, Andrea de. Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz. In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz; ALBRES, Hevellyn Menezes (Org.). *Relações Internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

HENDERSON, Christian; WHITE, Nigel D. *The Changing Face of Peacekeeping in the 21st Century*. Liverpool: University of Liverpool News, 29 may. 2013. Disponível em: <https://news.liv.ac.uk/2013/05/29/the-changing-face-of-peacekeeping-in-the-21st-century>. Acesso em: 25 ago. 2013.

HOLT, Victoria K.; BERKMAN, Tobias C. *The Impossible Mandate? Military preparedness, the responsibility to protect and modern peace operations*. Washington: The Henry L. Stimson Center, 2006.

ICJ. *Case Concerning the Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicarágua V. United States of America) (Merits)*. Judgment of 27 June 1986. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6505.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

LANGHOLTZ, Harvey J. *Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations*. Peace Operations Training Institute. USA: Williamsburg, 2010.

NOLLAEMPER, André. *Dual attribution: liability of the Netherlands for conduct of Dutchbat in Srebrenica*. Amsterdam Center for International Law, Research Paper n. 2011-11, Amsterdam: ACIL, 2011.

POWER, Samantha. *Genocídio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

RIFT VALLEY INSTITUTE. *From CNDP to M23: the evolution of an armed movement in eastern Congo*. London, 2012.

UN. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York, July 2009. Disponível em: <https://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf> Acesso em: 22 jun. 2012.

_____. A/3943. *Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force*: report of the Secretary-General. New York, 9 Oct. 1958.

_____. A/47/277. *An Agenda for Peace*. New York, 17 June 1992.

_____. A/50/60-S/1995/1. *Supplement to an Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary-General On the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. New York, 3 Jan. 1995.

_____. A/55/305–S/2000/809. *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations*. New York, 21 Aug. 2000. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2013.

_____. A/59/565. *Follow-up to the outcome of the Millennium Summit*. New York, 2 December 2004. Disponível em: <https://www1.umn.edu/humanrts/instree/report.pdf>. Acesso em 21 jan. 2013.

_____. *Monthly Summary of Contributors*. New York, 31 Aug. 2013. Disponível em: <https://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>. Acesso em: 12 set. 2013.

_____. *Monthly Summary of Contributors*. New York, 31 May 2014. Disponível em: <https://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. *Peacekeeping Operations – History*. 2015. Disponível em: <https://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>. Acesso em: 02 jan. 2015.

_____. S/4387. New York, 14 Jul. 1960. Disponível em: https://www.un.org/en/sc/repertoire/59-63/Chapter%208/59-63_08-8-Situation%20in%20the%20Republic%20of%20Congo.pdf. Acesso em: 21 jan. 2013.

_____. S/4741. New York, 21 Feb. 1961. Disponível em: <https://www.un.org/depts/dhl/dag/docs/sres161s.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/5002. New York, 24 Nov. 1961. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dhl/dag/docs/sres161s.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/816. New York, 31 Mar. 1993. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/187/17/IMG/N9318717.pdf?OpenElement>. Acesso em 21 jan. 2013.

_____. S/824. New York, 6 May 1993. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/07/IMG/N9326207.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/836. New York, 4 Jun. 1993. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/21/IMG/N9333021.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/958. New York, 19 Nov. 1994. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/458/16/PDF/N9445816.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/Res/1645. New York, 20 Dec. 2005. Disponível em: <https://www.unrol.org/files/N0565417.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/Res/1706. New York, 31 Aug. 2006. Disponível em: <https://responsibilitytoprotect.org/files/Resolution%201706%20Darfur%20July%202006.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/Res/2098. New York, 28 Mar. 2013. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098%282013%29. Acesso em 12 fev. 2014.

_____. S/Res/678. New York, 29 Nov. 1990. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678%281990%29. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/Res/751. New York, 24 Apr. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751%281992%29. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. S/Res/794. New York, 3 Dec. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794%281992%29. Acesso em 15 fev. 2013.

_____. S/Res/837. New York, 6 Jun. 1993. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/332/32/IMG/N9333232.pdf?OpenElement>. Acesso em 15 fev. 2013.

_____. S/Res/872. New York, 5 Oct. 1993. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/540/63/PDF/N9354063.pdf?OpenElement>. Acesso em 15 fev. 2013.

_____. S/Res/912. New York, 21 Apr. 1994. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/190/85/PDF/N9419085.pdf?OpenElement>. Acesso em 15 fev. 2013.

_____. S/Res/929. New York, 22 Jun. 1994. Disponível em: <https://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/260/27/PDF/N9426027.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. *United Nations Peacekeeping Operations - Principles and Guidelines*. New York: DPKO/DFS, 2008. Disponível em: https://pbpu.unlb.org/pbps/Library/CapstoneDoctrine_ENG.pdf. Acesso em 15 fev. 2012.

UVIN, P. The development/peacebuilding nexus: a typology and history of changing paradigms. *Journal of Peacebuilding and Development*, San Diego, v. 1, n. 1, 2002, p. 05-24.

Notas

¹ Ver POWER, 2004; BARNET; FINNEMORE, 2004; DELLAIRE, 2004.

² A Resolução autorizou a constituição da Brigada com três batalhões de infantaria, um grupo de artilharia e uma companhia de reconhecimento e forças especiais, com 2500 militares sob comando do Comandante Militar da MONUSCO (UN, S/RES/2098, 2013).

³ O M23 é uma milícia armada que surgiu pelo não cumprimento do acordo de 23 de março de 2009 entre a principal milícia tutsi, o Congresso Nacional para a Defesa do Povo (CNDP), e o governo congolês. Pelo acordo, o CNDP se tornaria partido político e os componentes de seu braço armado passariam a integrar as Forças Armadas e a polícia do Congo (RIFT VALLEY INSTITUTE, 2012).

⁴ Além do M23 a Resolução citou as Forças Armadas para a Libertação de Ruanda (FDLR), Forças Democráticas Aliadas (ADF), Aliança dos Patriotas por um Congo Livre e Soberano (APCLS), Exército de Resistência do Senhor (LRA), Força Nacional de Libertação (FNL) e todos os grupos armados nas comunidades em forma de milícias, chamados de Mayi Mayi.

⁵ Os maiores contribuintes com tropas, policiais e peritos em missão eram: Paquistão (8262), Bangladesh (7931), Índia (7858), Etiópia (6467), Nigéria (4880), Ruanda (4688) e Nepal (4606). Os membros permanentes contribuíam da seguinte forma: China (1775), França (955), Reino Unido (275), EUA (109) e Rússia (103) (UN, 2013)

⁶ *United Nations Protection Force*.

⁷ *Economic Community Of West African States* - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental. A ECOWAS estabeleceu o *Military Observer Group* (ECOMOG) para a manutenção da paz na Libéria. Em 1990 assumiu um papel mais “combativo” naquele país.

⁸ *United Nations Stabilization Mission in Haiti*.

⁹ *International Force for East Timor*.

¹⁰ *United Nations Transitional Administration on East Timor*.

Artigo recebido em: 31/08/2014. Aprovado em: 15/10/2014.