



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PIETTRO RODRIGUES SANTOS NASCIMENTO

**AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O DESAFIO
PARAMILITAR:
O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO**

Salvador-BA
2023

PIETTRO RODRIGUES SANTOS NASCIMENTO

**AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O DESAFIO
PARAMILITAR: O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO
CONGO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia,
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. Daniel Tourinho Peres
Co-Orientadora: Professora Dr^a. Renata Reverendo Vidal
Kawano Nagamine

Salvador - BA

2023

Dados internacionais de catalogação-na-publicação
(SIBI/UFBA/Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa)

Nascimento, Pietro Rodrigues Santos.

As operações de paz da ONU e o desafio paramilitar: o caso da República Democrática do Congo / Pietro Rodrigues Santos Nascimento. - 2023.

165 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Tourinho Peres.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2023.

1. Relações internacionais. 2. Construção da paz - Congo (República Democrática). 3. Nações Unidas - Forças de paz - Congo (República Democrática). 4. Forças paramilitares - Congo (República Democrática). 5. Congo (República Democrática) - Política e governo. 6. Intervenção humanitária. 7. Responsabilidade de proteger (Direito internacional público). I. Peres, Daniel Tourinho. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos. III. Título.

CDD - 327.109675

CDU - 327(672.4)

PIETTRO RODRIGUES SANTOS NASCIMENTO

AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O DESAFIO PARAMILITAR: O CASO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 13 de dezembro de 2023.

Banca examinadora

Documento assinado digitalmente
gov.br DANIEL TOURINHO PERES
Data: 16/03/2024 21:04:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Daniel Tourinho Peres



Profa. Dra. Renata Reverendo Vidal Kawano Nagamine

Documento assinado digitalmente
gov.br DENISE CRISTINA VITALE RAMOS MENDES
Data: 16/03/2024 21:20:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Denise Vitale Ramos Mendes

Profa. Dra. Flávia de Ávila

Documento assinado digitalmente
gov.br FLAVIA DE AVILA
Data: 16/02/2024 17:04:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Aos meus pais, por tanto amor e dedicação.

Ao meu amor, por ser meu porto seguro.

AGRADECIMENTOS

Adentrar no programa do mestrado foi uma experiência intensa com as situações mais diversas e inesperadas que poderiam passar. Entretanto, foram situações com as quais aprendi e evolui muito. Não necessariamente somente minha progressão acadêmica que contribuiu este percurso, mas ela esteve agregada intrinsecamente a grandes momentos de amadurecimento nestes últimos dois anos.

O caminho para a edificação pessoal em si é doloroso, entretanto, é renovador, construtivo, transformador e mil e um outros sinônimos possíveis para descrever essa experiência. Porém, além do conhecimento, o que de fato levarei por toda minha vida como marcas indeléveis são as pessoas que de alguma maneira escreveram um pouco na minha história neste momento. E por elas que tenho muito a agradecer.

A Deus, por estar comigo em momentos muito escuros. Por me fazer compreender que eu nunca poderia amar o outro e enxergar a luz no meu dia a dia se eu não conseguia ver isso em mim. Agradeço pelos momentos em que o Senhor foi um sopro quando eu mal podia respirar.

Aos meus pais, não simplesmente pelo fato de terem me dado a vida, mas sim por fazerem tudo o que estavam ao seu alcance para que eu conseguisse aproveitá-la e para que eu pudesse entender que ela valia a pena. Obrigado por me fazerem experimentar o significado mais puro do amor, por me esclarecer que ele não é um sentimento de fraqueza e sim de muita força. E por fim, agradeço por serem meu porto seguro quando eu mesmo sou um navio em águas turbulentas.

À minha orientadora, Renata, que foi fundamental nesta trajetória. Mesmo distante, a senhora conseguiu auxiliar da melhor forma que os recursos de tempo e logística permitiam. Repito o que falei anteriormente que talvez nem mesmo você saiba o quanto as recorrentes frases “Fica tranquilo!”, “Não desista!”, “vai dar para fazer!” foram motivadoras e de fato me fizeram continuar. Obrigado pela paciência e compreensão que foram mais do que suficientes e a todo o esforço que me concedeu neste período, serei eternamente grato. Gostaria de agradecer também ao meu orientador Daniel, que mesmo com todas as dificuldades da vida e o tempo corrido, aceitou participar desse momento.

De maneira particular, gostaria de agradecer a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) que me permitiu construir essa jornada de maneira mais branda,

fazendo com que as dificuldades da vida fossem menos cruéis e que afetasse menos o meu dia-a-dia na escrita da dissertação.

Aos meus familiares, irmãos, primos e tios por sempre acreditarem em mim e na minha capacidade, investindo tempo, atenção e recursos quando eu sempre precisava e requisitava.

Ao amor da minha vida toda. Está sendo uma delícia viver esta aventura de amadurecer e construir uma vida ao seu lado. Obrigado por contribuir, mesmo indiretamente, com a construção do meu amor próprio e no crescimento das minhas asas nestes últimos anos. Mesmo com as incertezas da vida, eu espero estar sempre ao seu lado e construir toda uma história contigo, seja com momentos felizes, seja com momentos de lágrimas, mas sempre apoiando um ao outro.

Por fim, seria inadmissível não agradecer aos amigos, principalmente àqueles que, sem querer, caíram de paraquedas no meu coração nestes anos de estudo. A João e a Luan, agradeço por serem vocês: únicos, parceiros, sem julgamentos e sem competição, apenas companheiros de vida, de risos e de abraços, pessoas cheias de significado no meu dia-a-dia. Ao Rafa que mesmo com todas as dificuldades se mostrou tão disponível e presente. E a todas as outras amizades que também me apoiaram paralelamente neste processo.

A todos aqueles que não estão expressos neste documento, mas que sabem o quanto contribuíram direta ou indiretamente no meu desenvolvimento profissional e acadêmico, eu dedico aqui os meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

NASCIMENTO, Pietro Rodrigues Santos. **As Operações de Paz da ONU e o desafio paramilitar:** O caso da República Democrática do Congo. 2023, 162 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto De Humanidades, Artes E Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

O sistema de operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) é um dos mecanismos mais discutidos da instituição devido a dicotomia entre a utilização do aparato militar e o objetivo de buscar a paz ou a sua manutenção. Os grupos paramilitares, ou não estatais armados, se tornaram um desafio para o cumprimento dos propósitos das missões, pois se tornaram protagonistas em conflitos armados, desafiando, inclusive, o papel do Estado, colocado pela ONU em diversas ocasiões como motor das mobilizações internacionais. O objetivo geral deste trabalho é analisar os efeitos das ações das forças paramilitares nas operações de manutenção da paz da ONU, a partir da análise do conflito civil presente desde a década de 90 na atual República Democrática do Congo (RDC), com ênfase em como essas missões alteraram suas estratégias e táticas como resultado da conduta desses atores não estatais, baseadas na Responsabilidade de Proteger e em outros argumentos necessários para justificar suas ações. Para a efetivação destes objetivos, fez-se necessária uma pesquisa documental guiada pelas resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, bem como relatórios e pareceres de organismos não governamentais que estão presentes no território e buscam melhorar suas atividades a partir do mapeamento dos grupos armados, além de uma exploração bibliográfica para o desenvolvimento conceitual da pesquisa e sua conclusão. Dessa maneira, primeiro busca-se compreender os marcos jurídicos da organização. As etapas que uma operação de paz se constrói possuem uma fórmula que a partir do movimento dos conflitos se modificam, contudo, existem conceitos que buscam se manter basilares e que são desafiados pelos novos atores em campo. Segundo, as missões de paz dentro da RDC também estão sujeitas a essas transformações. Iniciadas de maneira branda com fins de monitoramento de acordos de paz, elas se tornaram robustas ao longo do tempo. A decorrência disso se deposita sobre como os grupos paramilitares conduzem o conflito. Eles são atores voláteis, com atuações heterogêneas e que não possuem formas simples de controle. Em consequência, a ONU necessitou de adaptação para que suas ações fossem mais diretas e incisivas contra esses grupos. Essas adaptações, contudo, não garantiram a permanência de diversos princípios preservados pela instituição, a exemplo da imparcialidade, consenso das partes e das mínimas utilizações dos recursos de violência, o que requer uma necessidade de transformação documental clara da ONU sobre seus preceitos basilares para que exista maior coerência entre documentos e ações táticas.

Palavras-Chave: República Democrática do Congo; Operações de Paz da ONU; Grupos Paramilitares.

ABSTRACT

NASCIMENTO, Pietro Rodrigues Santos. **UN Peacekeeping Operations and the paramilitary challenge: The case of the Democratic Republic of Congo.** 2023, 162 p. Master Dissertation - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

The United Nations (UN) Peace Operations system is one of the most discussed mechanisms of the institution due to the dichotomy between the use of the military apparatus and the objective of seeking peace or maintaining it. Paramilitary groups, or armed non-state groups, have become a challenge for the fulfillment of the purposes of the missions, as they have become protagonists in armed conflicts, even challenging the role of the State, placed by the UN on several occasions as the engine of international mobilizations. The general objective of this work is to analyze the effects of the actions of paramilitary forces in UN peacekeeping operations, based on the analysis of the civil conflict present since the 90s in the current Democratic Republic of Congo (DRC), with emphasis on how these missions changed their strategies and tactics as a result of the conduct of these non-state actors, based on the Responsibility to Protect and other needed arguments to justify their actions. For the realization of these objectives, it was necessary to carry out a documental research guided by the resolutions of the Security Council and the General Assembly, as well as reports and opinions of non-governmental organizations that are present in the territory and seek to improve their activities from the mapping of the kind of groups, in addition to a bibliographic exploration for the conceptual development of the research and its conclusion. Thus, the first attempt is to understand the organization's legal framework. The steps that a peace operation is built have a formula that changes from the movement of conflicts, however, there are basic concepts that seek to remain in the operation's actions and that are challenged by the new actors in the field of the conflict. Second, the peacekeeping missions within the DRC are not exceptions to these transformations. Started mildly for the purpose of monitoring peace agreements, they have become robust over time. The reasons for this are based on how the paramilitary groups conduct the conflict. They are volatile actors, with heterogeneous performances that do not have simple forms of control. As a result, the UN needed to adapt so that its actions were more direct and incisive against these groups. These adaptations, however, did not guarantee the permanence of several principles preserved by the institution, such as impartiality, consensus of the parties and the minimum use of violence resources, which requires a clear documental transformation of the UN on its basic precepts so that there is greater coherence between documents and tactical actions.

Keywords: Democratic Republic of Congo; UN Peacekeeping Operations; Paramilitary Groups.

LISTA DE FIGURAS E ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Grupos paramilitares no leste da RDC no ano de 2012	89
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Chronology of events	67
Quadro 2 - Ten Key Functions for the Modern Sovereign State.....	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Allegations of sexual exploitation and abuse (2018–2022) by category of personnel	136
Tabela 2 -	Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions.....	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADF	Allied Democratic Forces
AFDL	Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo
AIC	Associação Internacional do Congo
APCLS	Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain
CIAT	Comitê Internacional de Apoio à Transição
CIRGL	Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos
CMC	Comissão Militar Conjunta
CNPD	Congresso Nacional para a Defesa do Povo
DH	Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
EPON	The Effectiveness of Peace Operations Network
FARDC	Forças armadas oficiais da RDC
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FRPI	Patriotic Force of Resistance in Ituri
GoE	UN Group of Experts
ICISS	Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado
MLC	Movimento de Libertação do Congo
MONUC	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MOU	Memorandum of Understanding
NDC	Nduma Defence of Congo
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
PCC	Police Contributing Country
PoC	Foco operacional primário da Missão
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RDC	Reagrupamento Congolês para a Democracia

RESG	Representante Especial do Secretário Geral da ONU
SGNU	Secretário-geral das Nações Unidas
STAREC	Programme de stabilisation et de reconstruction de l'est du Congo
TCC	Troop Contributing Country
TPI	Tribunal Penal Internacional
UPC	Union of Congolese Patriot
UPCP/FPC	Union des Patriotes Congolais pour la Paix
URDC	Union pour la Réhabilitation de la Démocratie du Congo
VNSA	Violent Non-State Actors

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	INTRODUÇÃO ÀS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E AO CONCEITO DE RESPONSIBILITY TO PROTECT.....	24
2.1	Os tipos de Operações e seus princípios.....	25
2.2	A Responsabilidade de Proteger.....	35
2.2.1	O desenvolvimento do princípio e o dilema das intervenções estatais.....	36
2.2.2	O conceito de Responsibility to Protect e a ONU.....	38
2.2.3	O conceito de Responsibility to Protect, a ONU e a utilização da força.....	42
2.3	O princípio de <i>Responsibility to Protect</i> e os conflitos africanos	47
3	AS MISSÕES DE PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO.....	50
3.1	Contexto histórico do conflito	51
3.1.1	Descolonização e busca pela construção do Estado	51
3.1.2	O Estado durante a interferência da ONU	53
3.2	A República Democrática Do Congo e as Operações de Manutenção de Paz da ONU	59
3.3	De MONUC para a Missão da ONU Para a Estabilização da República Democrática Do Congo (MONUSCO).....	63
3.4	A estrutura da MONUSCO.....	69
4	OS ATORES PARAMILITARES E O CONFLITO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO.....	73
4.1	Novas Guerras e diferentes atores.....	74
4.2	Grupos paramilitares em conflitos armados.....	76
4.3	Grupos Paramilitares no conflito da República Democrática do Congo ..	82
4.3.1	Descrição e mapeamento dos principais grupos no leste da RDC.....	83
4.3.2	Normas de conduta, comportamento e violência.....	89
4.4	O financiamento dos grupos paramilitares na RDC.....	92
4.5	A Força do Estado, a ONU e os agentes paramilitares.....	94
5	A MONUSCO E A BRIGADA DE INTERVENÇÃO: UM PONTO DE VIRADA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU.....	107
5.1	Os agentes paramilitares como desafio ao fortalecimento da MONUSCO	108
5.1.1	As relações entre MONUSCO e o paramilitarismo.....	108

5.1.2	Desafios e novos atores.....	114
5.2	A força da Brigada de Intervenção (FBI) E A Resolução 2098 do Conselho de Segurança.....	117
5.3	Os pontos controversos da FBI.....	122
5.3.1	Os princípios das operações em debate: A imparcialidade e o consenso das partes.....	123
5.3.2	O uso da Força e todos os meios necessários para resolução da guerra.....	129
5.4	A Responsabilidade ao Proteger e a MONUSCO.....	130
5.4.1	O conceito de Responsabilidade ao Proteger.....	130
5.4.2	A RDC e a FBI como desafios de implementação da Responsabilidade ao Proteger.....	133
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
	REFERÊNCIAS.....	150
	APÊNDICE A - Tradução do Quadro 1: Chronology of events.....	161
	APÊNDICE B - Tradução da tabela 2: Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions.....	164
	ANEXO A - Mapa da República democrática do Congo Segundo a ONU.	165

1 INTRODUÇÃO

As operações de paz e seus marcos jurídicos surgiram gradualmente a partir de princípios institucionais da ONU, acordos multilaterais e consensos acerca do significado de segurança ligados aos princípios dos Estados membros da organização. A principal fonte de inspiração para isso consiste nas intervenções com o objetivo de garantir a paz e segurança internacional coletiva, com base na experiência da Segunda Guerra Mundial.

A ONU nasceu como uma proposta de aperfeiçoamento da cooperação internacional em substituição à Liga das Nações. Pode-se dizer que o nascimento da instituição culminou com a chamada Carta das Nações Unidas que surgiu após uma longa discussão entre os principais vencedores da Segunda Guerra, sendo concluída na conferência das Nações Unidas em 1945 sediada nos Estados Unidos (FONTOURA, 1999). No ano de sua instauração, a Organização das Nações Unidas tinha 51 membros (FONTOURA, 1999) e atualmente conta com a aderência de 193 Estados (NAÇÕES UNIDAS, 2023).

Ao longo do tempo, a Carta sofreu algumas emendas e protocolos adicionais para complementação do seu texto, a partir de assembleias e conferências. Contudo, pode-se dizer que a ideia de procurar mecanismos para garantir a segurança internacional, bem como a convivência pacífica entre os Estados é um dos pilares sobre os quais a organização foi fundada. É isto o que mostra o artigo primeiro da Carta:

Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; [...] (ONU. Carta das Nações Unidas. 1945/2001, p. 3)

Essa ideia de “Segurança Coletiva”, instaurada a partir da carta, é abordada por Lucas Rezende (2012) como um conceito de extrema importância para a compreensão da acuidade das intervenções da ONU em conflitos armados a partir da ótica da própria instituição.

Segundo o autor, o conceito de segurança coletiva surgiu na Idade Média, com o Concílio de Poitiers e no sínodo de Limoges, ambos realizados por bispos franceses. Esses encontros eclesiais instauraram a coerção religiosa de excomunhão aos príncipes que perturbassem a paz e previam, inclusive, o emprego do uso da força de tropas religiosas contra os monarcas que desobedecessem ao acordo (REZENDE, 2012).

Ao longo do tempo, o consenso em torno da necessidade da segurança coletiva foi remodelado e debatido em outros momentos da história, como na Liga das Nações e no posterior surgimento da ONU. De acordo com Rezende (2012), as transformações nos mecanismos de

manutenção da paz ao longo do último século se deram pela não efetividade dos mecanismos anteriores e da necessidade de criação e utilização de novos instrumentos para a manutenção ou implementação da paz em cenários de conflito.

Cabe salientar que o conceito da segurança coletiva não aparece de maneira explícita na carta da ONU. O conceito pode ser inferido a partir dos princípios básicos do documento, como, por exemplo, aquele previsto no artigo 33 que delega à organização a responsabilidade de intermediador de controvérsias com objetivo de solucioná-las pacificamente.

Do mesmo modo, a Carta impõe aos Estados signatários a concordância com os princípios de segurança e paz presentes no artigo 4, com possibilidade de imposição de sanções pela instituição como prevê o artigo 5. Não existe, todavia, qualquer fonte jurídica além da Carta da ONU que dê respaldo à utilização das operações de paz como instrumentos para o estabelecimento da paz e da segurança internacionais, a não ser as resoluções complementares deliberadas pelo Conselho de Segurança.

Embora a carta preveja a possibilidade de sanções aos Estados que violem a paz e a segurança internacionais, tais punições são direcionadas à perda de privilégios diplomáticos, econômicos e políticos e preveem a invasão militar com utilização da força para fins de defesa, como ocorre nas operações atuais. A forma como as modalidades de sanções foram alargadas em meio institucional está ligada aos poderes do Conselho de Segurança da ONU, que formulou as prerrogativas das operações de paz ao longo do tempo.

Após a criação da ONU, inaugurou-se um período histórico que ficou conhecido como Guerra Fria. Neste período, as duas principais potências mundiais à época, Estados Unidos e União Soviética, competiam por hegemonia global e poder político. Apesar de toda tensão vivenciada em escala global, os dois países, detentores de armas nucleares, nunca chegaram a um conflito armado entre si, mas investiram em conflitos paralelos em países aliados que de fato tiveram poder de fogo. Nos termos utilizados por Rezende (2012), o domínio de armas nucleares e o financiamento de armamentos aos países em conflito impunham a necessidade de controle da ONU para a garantia da segurança e da paz internacionais, como previa sua Carta de fundação. A partir desse cenário se desenharam as primeiras tentativas de intervenção militar da instituição como instrumento para conquistar esse objetivo.

Após algumas gerações desde 1948 (BRAGA; BIGATÃO 2018), As missões de paz nos tempos atuais possuem uma maior amplitude na utilização da força para situações além da autodefesa, contudo, ainda se torna necessário uma jurisdição expressa como forma de garantir maior legitimidade desse instrumento.

A operação de paz da ONU na República Democrática do Congo (RDC), atualmente possui a nomenclatura de MONUSCO. Segundo os dados orçamentários da instituição, ela é uma das missões de maior importância nas relações internacionais pois possui uma das maiores atenções orçamentárias da organização e passou por pontos de transformações importantes para o estudo sobre operações. Seu principal diferencial está no método e na sua evolução, já que proporciona um palco para a implementação de pontos de virada, transformações e resoluções antes não vistas em outras missões.

Os agentes paramilitares e paraestatais, por sua vez, desafiam a estrutura ONU de resolução de conflitos e a sua tradicional característica de lidar com os Estados como atores centrais. Afinal, muitas dessas transformações e muitas das novas resoluções do Conselho de Segurança surgiram como resposta às ações desses grupos que estão colocados como protagonistas de diversos conflitos onde a ONU se faz presente através dos seus chamados “capacetes azuis”.

É importante saber que esses atores se concentram bastante na parte oriental¹ do país devido a uma maior ausência do controle do Estado na região e por ter sido a porta de entrada das bases dos principais líderes rebeldes contra o governo central no conflito mais recente que se perpetua desde a década de 90. Cabe ressaltar também que são atores muito heterogêneos e que se subdividiram continuamente ao longo do tempo. Por isso, é difícil a tarefa de identificar individualmente todos os grupos.

Um dos objetivos da ONU dentro da RDC é a instauração da paz e da democracia, e o seu principal recurso para tal são suas operações de paz. Nesta perspectiva, as operações de paz inicialmente foram tentativas institucionais de manter um paradigma regulatório a partir do que estivesse previsto em acordos internacionais de proteção aos civis, garantir o auxílio humanitário e manter a ordem e a segurança (BRAGA, BIGATÃO, 2018). Entretanto, ao encontrar o paramilitarismo como um obstáculo claro para a implementação desses propósitos, a organização acabou se chocando com seus próprios princípios iniciais ao promover novas resoluções e diretrizes.

Uma das principais justificativas que poderiam ser colocadas para as ações mais incisivas da ONU, principalmente na revisão da sua utilização de força, seria o conceito desenvolvido por Deng (1996) de responsabilidade de proteger. Esse conceito se atrela à ideia

¹ Cabe aqui colocar a parte oriental do país segundo definição adotada pela ONU, levando em consideração a localização das províncias dos Kivus (Nomenclatura das sub-regiões da RDC).

de segurança coletiva, com a proposta de que é necessária a resolução do conflito e a segurança internacional acima de conceitos pré-estabelecidos como a própria Soberania.

Esse relacionamento entre paramilitarismo e atores direta ou indiretamente estatais evidencia o problema central desta pesquisa. Em outras palavras, a partir da análise do conflito civil na RDC, como as operações de paz da ONU se adaptam e reagem, de maneira tática e documental, aos grupos paramilitares que surgiram no leste do país, desde a transformação da MONUC em MONUSCO até os anos de 2013?

Como perguntas secundárias, a pesquisa pretende, ainda, debater os seguintes questionamentos: A transformação da MONUC em MONUSCO teve como base as transformações do caráter da operação? Qual a postura da ONU sobre a utilização da força dentro da operação? Além da Responsabilidade de Proteger, quais outros argumentos a organização utiliza para justificar suas mudanças de postura e ações?

Dessa maneira, este trabalho tem como objetivo geral analisar, através de uma perspectiva institucional e documental, os efeitos das ações das forças paramilitares nas operações de paz da ONU no conflito civil da atual República Democrática do Congo (RDC), com foco de concentração na região oriental do país e como essas operações se moldaram a essas forças durante sua performance.

A pesquisa pretende analisar, ainda, a capacidade das operações de paz atuantes em conflitos armados de construção de soluções pacíficas, iluminando como o comportamento do paramilitarismo molda a atuação das operações de paz no país e transforma a maneira como essas operações enfrentam esses tipos de atores.

Cabe ressaltar que o viés principal da pesquisa é construir uma perspectiva relativa aos grupos paramilitares a partir de uma ótica das Operações de paz e como essas missões respondem a esses atores paralelos ao Estado, colocando essa instrumentação da ONU como fonte basilar da pesquisa.

As operações de paz são um campo de estudo bastante vasto dentro das Relações Internacionais. O assunto apresenta um dinamismo amplo e uma interdisciplinaridade que abrange âmbitos jurídicos através da análise normativa, tratados e determinações oficiais de Organizações Internacionais; a conceitos de Relações Internacionais como soberania, balança de poder; e até aos âmbitos sociais, por, através das ações dos militares oficiais da ONU, influírem diretamente na vida e organização social da localidade em conflito onde atuam as operações. Por conta dessa gama de campos de estudos, os recortes de pesquisa sobre as operações de paz são igualmente variados.

A partir desse panorama, entende-se que o campo estudado tem sua importância acadêmica pautada na contribuição que o estudo pode exercer na compreensão tática das operações, na complexidade de se entender, na prática, o funcionamento desse instrumento da ONU, para além das definições conceituais, já que, a partir da implementação desse aparato em alguma localidade, surgem questionamentos diversos em temas igualmente amplos e que podem ser separados e trabalhados sob a ótica de diversas análises.

A importância do estudo se justifica ainda em razão da necessidade de entender melhor as ações das organizações internacionais em conflitos armados recentes e sua efetividade, buscando saber quais são os vieses práticos de instituições importantes como a ONU, as fragilidades e potencialidades de suas ações na RDC, especificamente, e suas operações de paz que lidam diretamente com conflitos e que influem de certa forma no cenário internacional e nas ações dos países atendidos. O tema requer uma abordagem que possa dar uma contribuição importante para o debate teórico, sobretudo aquele dedicado aos temas do policiamento internacional, da segurança internacional e do paramilitarismo.

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso, ou seja, como estabelece Goldenberg (2004) busca coletar informações detalhadas de uma situação para obter uma compreensão completa de um contexto, a partir da descrição dos desafios e da complexidade de um caso específico. A descrição do caso da MONUSCO leva, durante a pesquisa, ao levantamento da problemática da utilização da força e da necessidade de novos embasamentos relativos aos princípios da instituição para além da Responsabilidade de Proteger, o que pode ser utilizado como parâmetro para outras operações de paz e decisões do Conselho de Segurança. Ainda, as resoluções que se desdobraram a partir da MONUSCO relativas ao desafio paramilitar se tornaram um exemplo de referência no debate sobre o uso da força e a manutenção da paz em um cenário de conflito armado.

Dessa maneira, é importante ressaltar que, assim como a maioria dos estudos encontrados, a escolha de uma operação e de uma localidade específica ajuda a fundamentar as hipóteses trabalhadas e as missões na RDC oferecem não somente um campo amplo de pesquisa como também um marco nos modos pelos quais as operações de paz se desdobram em campo. Afinal, apesar de olharmos para o Congo a partir da perspectiva das operações de paz e ainda assim nos limites de uma região específica do país, entende-se que a análise de como as operações respondem e se moldam a grupos paramilitares pode contribuir para pensar tanto o fenômeno de robustecimento das operações da ONU quanto com insumos para a abordagem de questões como segurança, posicionamentos de organismos internacionais, pontos políticos e temas sociais.

Deste modo, a pesquisa procura abordar o caso dos grupos paramilitares da República Democrática do Congo, porém a partir da visão direta das operações de paz, como forma de servir como instrumento futuro para análise do comportamento das missões frente a atores paramilitares. Neste contexto, a revisão bibliográfica, análise histórica e o levantamento documental possibilitam o entendimento sobre quais foram os desenvolvimentos que levaram ao atrito das partes conflitantes que contribuíram para a demanda de interferência externa da ONU através das suas operações, quais foram seus resultados para que sirva como caminho para a parte final do trabalho que é buscar traçar um panorama de como atuam os grupos paramilitares no conflito congolês e quais os desafios eles colocam às ações diretas das operações de paz que demandam suas novas roupagens.

De maneira mais específica, a análise documental se trata dos documentos relativos às operações de paz e da sua fiscalização explorados no acervo digital da ONU, sendo em geral relatórios anuais, periódicos de gastos e orçamentos e envio de tropas, documentos com números quantitativos, relatórios do Alto comissariado e do Secretário-Geral, responsável por comunicar o andamento da missão ao Conselho de Segurança e principalmente determinações do Conselho de Segurança. O exame de tal documentação, contudo, deve ser atrelado ao longo do texto com uma revisão bibliográfica conceitual e histórica do conflito como maneira de embasamento argumentativo.

Para que se mantenha uma perspectiva crítica e próxima ao empirismo, contudo, é necessário uma complementação externa à ONU como fonte de análise. Com isso, a pesquisa também se debruçou em relatórios de Organismos não governamentais (ONGs) internacionais e locais, além de pesquisa documental com levantamento de matérias de jornais e revistas. Ademais, para que não houvesse uma perda dos vieses empírico-documental, grupos de pesquisa e mapeamento como o EPON (Effectiveness of Peace Operations Network), que conta com mais de 40 parcerias governamentais e não governamentais, jornais como *The New Humanitarian* e os relatórios anuais oficiais do “Human Rights Watch”, que buscam denunciar cenários de crises, tiveram certo impacto no texto por possuírem informações sobre a realidade do conflito a partir de uma experiência prática dos seus agentes em campo. Este ponto é fundamental principalmente para realizar o mapeamento dos grupos militares na região delimitada e a partir das suas fragmentações, compreender suas ações em campo militar e suas influências em questões jurídicas, institucionais e nos reflexos nas operações de paz em específico.

A segunda seção desta dissertação buscará levantar as vertentes conceituais relativas às operações de paz da ONU. Conceitos esses necessários para uma análise completa de como as

operações de paz impactam os conflitos e se modificam para melhor atender a seus objetivos. Também serão apresentados os tipos de operações; como se estruturam; quais seus marcos jurídicos; suas nomenclaturas e as etapas que as missões precisam seguir tanto em âmbito institucional como na prática. Por fim, também será exposto um panorama da Responsabilidade de Proteger como instrumento para alcançar os objetivos da ONU e da construção de paz.

A terceira, por sua vez, compõe o cenário do surgimento do conflito atual na RDC e de como surgiram as operações de paz dentro do território. Também serão abordadas quais foram suas demandas e como elas se transformaram até a configuração atual, apresentando individualmente as gerações das operações de paz e o recorte temporal da MONUC e da MONUSCO. Essa visão histórica é importante porque um dos objetivos principais desta dissertação é compreender como a MONUSCO contribui para a atual configuração das operações de paz. Para tal tarefa, é necessário entender os desdobramentos das operações, suas modificações e o contexto em que as organizações responsáveis estavam inseridas.

A quarta seção irá construir um panorama de como os grupos paramilitares surgiram a partir do conflito da década de noventa que demandou a MONUC e, assim, perceber como eles agem dentro das hostilidades, quais suas particularidades e por que eles são atores de extrema relevância para o entendimento das modificações sofridas nas operações de paz.

A quinta e última seção antes das considerações finais buscará entender as modificações que levaram à construção de um novo paradigma das operações de paz. A MONUSCO representou esse novo modelo e os grupos paramilitares foram atores importantes para essa nova frente e posicionamento da ONU. No mesmo tópico, será identificado como esses agentes influenciaram as novas regras da MONUC, posteriormente reformulada para MONUSCO. Por fim, retoma-se a questão do uso da força e de como a responsabilidade de proteger deu legitimidade para o uso da violência, com a premissa de que os grupos paramilitares foram proeminentes ou influenciaram nesse processo.

2 INTRODUÇÃO ÀS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E AO CONCEITO DE RESPONSIBILITY TO PROTECT.

As operações de paz surgiram como um dos instrumentos de resolução de conflitos propostos pela Carta das Nações Unidas de 1945 (FONTOURA, 1999). A carta surgiu após os conflitos desencadeados na Segunda Guerra Mundial, a fim de evitar tamanhas tensões que além de abrangerem uma escala global poderiam pôr em risco o cenário internacional em termos de economia, estabilidade, desenvolvimento e, principalmente, segurança. O termo “operações de paz”, apesar de não expresso na carta, diz respeito às propostas de intervenção que o documento estabelece aos membros signatários da organização com a finalidade de garantir a paz e a segurança necessárias para atingir os objetivos e ideais que a ONU busca estabelecer.

Dessa maneira, para se compreender como os agentes paramilitares podem se apresentar como uma ameaça aos objetivos atuais da organização, é importante descrever um panorama geral das operações de paz. Nesta seção, será composto o cenário do surgimento das operações de paz, quais foram suas demandas e como elas se transformaram até a configuração atual, cuja geração é resultado de um processo evolutivo dinâmico que proporcionou o surgimento da MONUC e da MONUSCO. Ainda nesta seção, serão apresentados os tipos de operações, como elas se estruturam, quais seus marcos jurídicos, suas nomenclaturas e as etapas que as missões precisam seguir tanto em âmbito interno da instituição ONU como na prática.

As transformações que as operações de paz sofrem desde sua implementação até a sua retirada, de forma geral, acontecem de maneira dinâmica e baseadas na individualidade das intervenções. Contudo, são transformações que acontecem basicamente através de decisões do Conselho de Segurança da organização que pauta suas escolhas a partir deste movimento operacional das missões. Inclusive, tais modificações acontecem, em sua maioria, para além dos princípios estabelecidos pela própria organização.

Um dos tópicos desenvolvidos nesta seção é a ideia de *Responsibility to Protect* como base principal para as intervenções exercidas pelos Estados e as organizações internacionais estatais e também para construir suas decisões para além de seus princípios fundamentais, a fim de se obter a segurança coletiva apresentada anteriormente (UNITED NATIONS, s.d. d). O conceito pode ser utilizado como motivação ou justificativa para a evolução das operações até a utilização do chamado uso da força como instrumento para os alcances dos objetivos da ONU. Além de ser determinante para se compreender como esse arcabouço militar para a construção de paz se desenvolve em uma operação até atingir seus limites de robustez.

O conceito de *Responsibility to Protect* se apresenta como motor em várias ações de intervenção (ICISS, 2001; ORFORD 2011; WILÉN, 2012), sejam elas militares ou diplomáticas, e carrega consigo alguns paradoxos, como por exemplo, a robustez da utilização da força como consequência de um objetivo mais amplo. Dessa maneira, podendo ser colocado como a principal justificativa para os desdobramentos das ações das operações, entender seu surgimento e sua importância se mostra fundamental para analisar como se desdobram os escopos diplomáticos, pragmáticos e táticos em campo de batalha.

2.1 Os tipos de Operações e seus princípios

Como panorama resumido, pode-se dizer que as missões ou operações de paz ajudam na entrega e no auxílio humanitário, como auxílio aos refugiados, além de receber e garantir a entrega das doações de materiais de manutenção de hospitais e de proteção a civis. Militarmente, elas também protegem os órgãos e prédios públicos, como escolas, fornecem assistência eleitoral quando a instauração da estabilidade política está em seus estágios finais e principalmente observa o cumprimento dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, considerando o ordenamento jurídico em conflitos armados. Por fim, as operações ainda, como atividades principais, comunicam necessidades de acordos de cessar fogo, supervisionam medidas de proteção à civis, executam as resoluções do Conselho de Segurança, auxiliam na entrega humanitária, separam as forças inimigas e mantêm zonas de desarmamento.

Para compreender as operações de maneira tipológica, é importante, primeiro, estruturá-las como diferentes etapas do instrumento de solução de controvérsias da ONU. Nos âmbitos institucional e jurídico, o aparato “onusiano” inicia o processo de solução de controvérsias pelas vias diplomáticas até atingir uma característica considerada robusta, ou seja, militarizada e com utilização do uso da força. Para essa determinação teórica, pode-se utilizar um apanhado do Texto *Operações de Manutenção da paz* de Camila Braga e Juliana Bigatão (2018).

Segundo as autoras, pode-se dividir esse instrumento de solução de controvérsias em duas partes. A primeira, que possui uma abordagem completamente diplomática, utiliza a capacidade articuladora dos altos poderes políticos da ONU e a segunda um enfoque muito mais tático e militar respectivamente amparados pelos capítulos VI e VII da Carta da ONU (BRAGA, BIGATÃO, 2018).

Inicialmente, a instituição pretende prevenir os conflitos por meio das normas internacionais, pela fiscalização de relatores e órgãos institucionais. Além disso, essa

abordagem pacífica de solução de controvérsias também pode se utilizar de ferramentas de direito internacional antigas e raramente utilizadas em conflitos atuais: a mediação e os bons ofícios. Mediação consiste basicamente na tentativa bilateral ou multilateral de solucionar os conflitos entre os Estados envolvidos por meio de um intermediador que encaminha as negociações imparcialmente, mas que não pode impor sua vontade sobre os membros envolvidos. A mediação é uma medida que pode ser solicitada ou acontecer de maneira voluntária por um Estado (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2019) a solicitação, inclusive, pode vir por uma Organização internacional. Os bons ofícios, por sua vez, têm o objetivo de intervir diplomaticamente em uma controvérsia de modo amistoso e pode ser exercido por Estados e seus representantes (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2019) ou pelo próprio Secretário-geral (NAÇÕES UNIDAS, , 2022). Essa diplomacia requer uma visita oficial ao local em conflito e visa articular acordos e impedir os entraves bélicos (NAÇÕES UNIDAS, 2022).

As missões de paz são a constituição prática das tentativas da ONU de manter seus objetivos gerais e se utilizam dos recursos militares para tal. Possuem funções muito pontuais com relação a seus pontos jurídicos, entretanto elas adquirem muitas formas ao longo da atuação em campo, o que, de certa maneira, representa uma mudança pragmática de performance.

Dentro dos marcos institucionais, as operações podem ser de caráter negociador, impositivo, mantenedor e construtor da paz. Estas funções são divididas em nomenclaturas específicas. O *peacemaking*, ou construção da paz, ainda está dentro do campo da mediação e dos bons ofícios (UNITED NATIONS, 2019) e tem um caráter bastante preventivo. Ela tem como principal responsabilidade a garantia das negociações realizadas entre as partes em conflito, monitora os acordos, auxilia de maneira mais presente e menos política na contenção de conflitos futuros (UNITED NATIONS, 2019).

Contudo, as funções mais comumente utilizadas nas operações de paz atualmente são as funções de *Peace enforcement* e de *PeaceBuilding*. A *Peace Enforcement* utiliza a força ou os recursos militares para conter uma ameaça à segurança local e internacional. Cabe ressaltar que a ONU não descreve explicitamente em suas fontes do direito uma estratégia militar ofensiva, ao contrário, ela prevê a utilização legal da força de modo defensivo e protetivo (UNITED NATIONS, 2019).

Já a *Peacebuilding* se aproxima da ideia de reestruturação da paz. Em termos práticos, nessas operações pretende-se reestabelecer a democracia em uma área que tenha passado por

alguma mudança sistêmica (UNITED NATIONS, 2019) como ditaduras ou que não conte com modelos democráticos para sua estruturação política. Essas operações podem atuar, por exemplo, na proteção militar de ações civis durante o período de realização de novas eleições, em caso de falência governamental. Nesse sentido, a interpretação dos documentos *onusiano* mostra que a Organização entende a democracia em seus aspectos formais, isto é, leva-se em consideração a proeminência de um “órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa” (BOBBIO, 1998, p. 327) e que “deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau” (BOBBIO, 1998, p. 327). Por último, as *Peacekeeping operations*, traduzidas como *operações de manutenção da paz*, combinam várias funções em um conjunto de atividades que abrangem as outras três terminologias: *Peacemaking*, o *Peace enforcement* e o *PeaceBuilding*. Segundo Camila Braga e Juliana Bigatão (2018, p. 582):

Operações de manutenção da paz são instrumentos internacionais que compõem um conjunto de estratégias para o gerenciamento de conflitos armados, envolvendo o uso de atividades militares e não militares com o objetivo de prevenir, limitar ou facilitar a resolução de conflitos em que se verifique o emprego da violência entre Estados ou no interior deles.

Autores como Lucas Rezende (2012), Faganello (2013) e as supracitadas Camila Braga e Juliana Bigatão (2018) pontuam que responsabilidades das operações de manutenção da paz podem incluir a proteção e manutenção de locais nos quais predominem civis, a intermediação política e militar entre as forças beligerantes, a supervisão de acordos, como acordos de paz e tratados de cessar fogo, a assistência a refugiados, o controle de armamentos, a assistência eleitoral e, por fim, a fiscalização do cumprimento legislativo da guerra, o Direito Internacional Humanitário (DIH), e dos Direitos Humanos (DH) de maneira geral.

O DIH é um direito *sui generis* (DEYRA, 2001), ou seja, único, especial e original em comparação aos outros ramos jurídicos (GUIMARÃES, 2010). Essa particularidade está na compreensão da guerra como um estado de excepcionalidade, mas que, diante de seu caráter inevitável, considerando a natureza belicosa da humanidade e dos Estados, pretende colocar limites ao conflito. Por essa razão, mesmo que a guerra seja proibida pela Carta da ONU, sua precaução e controle estão entre os objetivos da organização.

O DIH não visa à finalização da guerra mas sim a diminuir e controlar seus efeitos sobre os civis e os bens que possivelmente seriam afetados pelo conflito. Essas são, também, as funções das operações de paz. Entretanto, apesar das normas e tratados de DIH regerem grande parte das ações dos chamados capacetes azuis, este ramo do direito não garante a solução das controvérsias entre as partes e, por essa razão, também está entre as tarefas das operações de

paz da ONU questões ligadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos como a fiscalização e denúncia de infrações graves ao DIH e aos DH e o controle das partes com o propósito de pôr fim ao conflito.

Devido a essas diversas funções e a suas diversas categorizações, ainda há as operações consideradas *multidimensionais*. Essas operações, em geral, possuem grandes investimentos em recursos humanos e financeiros para a sua administração, devido a seus diversos papéis e sua grande complexidade.

Segundo Fortna (2008, p. 7), as operações multidimensionais

[...] consist of both military and civilian components helping to implement a comprehensive peace settlement. In addition to the roles played by observer or interpositional missions, they perform tasks such as the organizing of elections, human rights training and monitoring, police reform, institution building, economic development, and so on. The missions in Namibia (UNTAG), El Salvador (ONUSAL), and Mozambique (ONUMOZ) fall in this category.²

Esse atributo multifacetado, que resume o multidimensionalismo de uma operação, é muito importante para entender a importância de uma missão de paz durante um conflito. Contudo, tais funções devem, em teoria, estar ligadas aos princípios fundamentais sobre os quais se baseiam as intervenções militares da ONU. São, em resumo, três princípios básicos: consenso das partes, imparcialidade e defesa (REZENDE, 2012).

O consenso das partes envolvidas está ligado à ideia de não-intervenção e ainda permanece como um princípio vigente dentro das normativas da ONU, mesmo que ocorra flexibilizações em momentos de grandes ameaças. Em outras palavras, para que uma operação de paz seja imparcial e respeitada pelos atores envolvidos, as partes em conflito devem chegar a um consenso.

O princípio de não-intervenção se choca, porém, com o capítulo sétimo da carta que prevê a interferência impositiva da ONU diante de uma grande ameaça à segurança e à paz. Entretanto, segundo a visão de Fontoura (1999, p. 96), essa imposição já não se caracteriza como uma justificativa total para a manutenção ou fabricação da paz, sendo necessário um respaldo documental e jurídico maior para as ações de intervenção impositiva. Isso se demonstrou como um dilema para a ONU até a criação do conceito de *Responsibility to Protect*,

² [...] consistem em componentes militares e civis que ajudam a implementar um acordo de paz abrangente. Além dos papéis desempenhados pelas missões de observação ou de interposição, desempenham tarefas como a organização de eleições, treinamento de direitos humanos e monitoramento, reforma da polícia, desenvolvimento institucional, desenvolvimento econômico, e assim por diante. As missões na Namíbia (UNTAG), El Salvador (ONUSAL) e Moçambique (ONUMOZ) enquadram-se nesta categoria (FORTNA, 2008, p. 7. **TRADUÇÃO NOSSA**).

que, mesmo ainda requisitando maiores respaldos documentais, acabou se tornando um grande aliado nas justificativas de intervenção da instituição.

O segundo princípio das operações de paz, a imparcialidade, significa que os membros das operações não podem se envolver política ou militarmente com nenhuma das partes do conflito. Eles devem se manter neutros em relação à tomada de decisões dentro dos mecanismos práticos das missões (FONTOURA, 1999).

Contudo, ao longo das gerações das operações de paz, as chamadas regras de engajamento são reformuladas de acordo com cada conflito, afinal, em um campo de batalha, os objetivos táticos devem ser levados em consideração para as finalidades das operações de paz. Em outras palavras, o engajamento para se obter a paz deve ser superior a uma neutralidade, de modo que ser neutro não significaria necessariamente ser imparcial (REZENDE, 2012). Esse ponto é importante para que ao final da pesquisa se possa compreender a imparcialidade que a operação de paz na RDC teve que assumir frente a um desafio paramilitar.

O terceiro princípio das operações de paz, a defesa, prevê a não utilização da força nas operações. Esse foi, contudo, o princípio mais reformulado ao longo das gerações. *A priori* a utilização da força não é proibida, porém deve ser utilizada somente para fins de defesa e nunca em casos de ofensiva militar, segundo o próprio capítulo VII da carta. Mas, como veremos, existem possibilidades de afastamento deste princípio. De maneira geral, os princípios das operações são sempre revisados e contestados pela própria ONU. Inclusive, foram justamente esses princípios que se revelaram como ponto principal abordado em um relatório da ONU em 2000 sobre o futuro das operações de paz (ORFORD, 2011).

Essa carta citada por Orford (2011) contém a análise do Painel das Nações Unidas sobre as Operações de Paz, organizado pelo Secretário-geral do período, e que foi enviada à Assembléia Geral e ao Conselho de Segurança como proposta de modificações nas operações de paz. O documento propõe mudanças com relação aos efeitos práticos dos princípios das operações, principalmente relacionados à imparcialidade e ao consenso das partes.

De maneira conclusiva, o presidente do Painel da época, Lakhdar Brahimi, junto com os outros oficiais organizados em prol de levantar melhorias para as operações, apresentaram os desafios que as suas denúncias e recomendações poderiam enfrentar para uma real implementação de uma mudança legislativa. A partir do relatório, “The Panel concurs that consent of the local parties, impartiality and the use of force only in self-defence should remain

the bedrock principles of peacekeeping³” (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. IX). Isso significa que os princípios poderiam ser um empecilho para o sucesso das operações no ponto de vista dos pesquisadores responsáveis pelo documento. Entretanto, é necessário considerar quais seriam os desafios para a implementação de uma reforma legislativa no que toca aos princípios das operações de paz. Primeiro, pode-se considerar a própria tradição Estatal das operações. Segundo Anne Orford (2011, p. 96), a partir das análises de Tsagourias (2009) “Scholars argued that these principles had ‘acquired constitutional status’ and defined ‘the essence of peacekeeping’”⁴. Entende-se neste caso como princípios adquiridos por conta da sua utilização histórica formalizada através de costumes e que não foram revogados pela instituição.

Ademais, o referido documento do Painel das Nações Unidas revela que as mudanças necessárias nos princípios normativos requisitariam um esforço muito grande de todos os lados envolvidos na implementação e nas ações em campo das operações de paz. Ademais, o próprio documento coloca que os vários mandatos emitidos a partir das mudanças eventuais que aconteciam dentro das operações frente a seus desafios poderiam descredibilizar a organização, já que tantos mandatos poderiam sugerir uma falta de legislação mais assertiva para a interferência através das operações.

Dessa maneira, pode-se dizer que ainda não há uma documentação revogando oficialmente esses princípios. Contudo, sua funcionalidade é sempre revisada e moldada a cada operação. Esse processo é burocratizado através de documentações oficiais enviadas pelo Conselho de Segurança, pelo Secretário-geral e pela Assembleia Geral.

Os princípios das operações de paz, em teoria, estariam alinhados e previstos nos capítulos VI e VII da Carta, mas o termo operações de paz e as regras de sua criação não são totalmente expressas no documento, dessa maneira, como são formadas, em termos institucionais, as operações de paz da ONU?

O Conselho de Segurança é o ator principal para a criação de uma operação de paz ((UNITED NATIONS, s.d.b), À medida que um conflito se desenvolve em alguma localidade, a ONU pode ser consultada, através de uma denuncia, por vários atores, incluindo as partes em conflito, e organizações regionais não governamentais ou outros Estados não diretamente

³ “o Painel concorda que o consentimento das partes locais, a imparcialidade e o uso da força apenas em legítima defesa devem continuar a ser os princípios fundamentais da manutenção da paz.” (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. IX. **TRADUÇÃO NOSSA**)

⁴ “Acadêmicos discutem que estes princípios têm status constitucional adquirido e definem a essência das operações de peacekeeping.” (ORFORD, 2011, p. 96. **TRADUÇÃO NOSSA**)

envolvidos mas que buscam maior influência ao financiar as operações de paz (UNITED NATIONS, s.d.b).

A partir desta denúncia, o Secretário-geral tem o poder de decidir sobre a necessidade de solicitar uma avaliação técnica para determinar quais seriam as propostas de intervenção que a ONU pode exercer (UNITED NATIONS, s.d.b). É a partir do parecer técnico que o Secretário-geral encaminha seu relatório para o Conselho de Segurança que irá estabelecer, através das suas resoluções a possível intervenção militar na região (UNITED NATIONS, s.d.b). A avaliação técnica que é avaliada pelo Secretário-geral é realizada em campo por uma comissão enviada ao país ou região onde é possível iniciar uma operação de paz (UNITED NATIONS, s.d.b) A missão de avaliação analisa a situação geral do conflito a partir de preceitos “humanitários, militares, políticos” (UNITED NATIONS, s.d.b), bem como mensura a segurança no território e as implicações para uma possível operação (UNITED NATIONS, s.d.b). O relatório inclui o planejamento estratégico, o orçamento, a quantidade de soldados necessários, a infraestrutura necessária e os métodos pelos quais a operação será conduzida e também acompanhada (UNITED NATIONS, s.d.b).

O relatório do Secretário-geral, portanto, é avaliado pelo Conselho de Segurança, o órgão que decide se uma operação de paz será realizada no local, e assim eles formalizam sua autorização por meio de uma resolução (UNITED NATIONS, s.d.b). É essa resolução que define a magnitude da operação, o mandato da operação e detalha as tarefas que ela vai realizar (UNITED NATIONS, s.d.b), ressaltando seus poderes de *Peace Enforcement*, *Peacebuilding* e *Peacemaking*, que podem ser restringidos ou alargados de acordo com os objetivos de cada operação. Nesse documento do Conselho de Segurança também define-se o orçamento e os recursos disponíveis para a operação, que estão sujeitos à aprovação da Assembleia Geral (UNITED NATIONS, s.d.b).

O Secretário-geral, então estabelece um comando operacional capaz de estabelecer um acompanhamento mais próximo e em campo que saia da responsabilidade do Conselho de Segurança e de outros cargos mais altos dentro da Organização (UNITED NATIONS, s.d.b). Dentro desta necessidade de se estruturar cargos para a missão, ele nomeia um Comandante da Força e um Comissário de Polícia, que monitoram o cumprimento das leis e escolhem a equipe para os cargos civis mais importantes (UNITED NATIONS, s.d.b). Esse grupo é conhecido como Alto Comissariado (UNITED NATIONS, s.d.b).

Para a realização do acompanhamento da operação quanto a sua estrutura, dimensão, orçamento e desenvolvimento, foi-se criado um órgão específico dentro da instituição, o

Departamento de Operações de Paz, que, por sua vez, estabelece a comunicação entre a parte decisória da missão, respaldada nos países contribuintes da Assembléia Geral e, principalmente, no Conselho de Segurança, com as partes operacionais, representada pelas tropas e o Departamento de Apoio Operacional (UNITED NATIONS, s.d.b), este último sendo responsável pelo suporte operacional militar (UNITED NATIONS, s.d.b). Esse departamento ainda avalia cuidadosamente a política local, os recursos militares estratégicos, operacionais e de apoio cedido por outros países que estão disponíveis para a operação (UNITED NATIONS, s.d.b).

A fase de planejamento de uma operação envolve um trabalho em conjunto de uma gama de setores. Dessa maneira, é criada uma força-tarefa integrada que conta com a participação de todos os departamentos responsáveis por fazer um levantamento de informações para a criação de uma operação (UNITED NATIONS, s.d.b). Somente após esse levantamento estratégico de área que ocorrerá a implantação da operação. O início da operação geralmente ocorre com o estabelecimento da sede da missão e se desdobra de maneira gradual até abranger todos os componentes e regiões conforme estabelecido pela resolução do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, s.d.b).

A ONU não possui forças armadas militares independentes da organização, ou seja, não possui um exército próprio (UNITED NATIONS, s.d.b). Os Estados Membros são convidados a fornecer de maneira voluntária o pessoal que irá constituir as tropas da operação, juntamente com o seu armamento pessoal (UNITED NATIONS, s.d.b). Esses Estados são chamados de “países Contribuintes de Tropa (Troop Contributing Country - TCC) – e com policiais - Países Contribuintes de Polícia (Police Contributing Country - PCC)” (BRASIL. Ministério da Defesa. 2013, p. 22). Por outro lado, os funcionários civis escolhidos para trabalhar junto com a missão são designados pelo Secretário-geral e estão alinhados com as regras e convenções internacionais (UNITED NATIONS, s.d.b).

É importante ressaltar que a ONU não contribui com fardamento específico para a identificação dos militares que lutam em sua representação, ou seja, as tropas utilizam uniformes próprios dos seu respectivo TCC, contudo, como forma de identificar os seus combatentes em campo, a instituição concede distintivos individuais ou um capacete azul tão característico das operações (UNITED NATIONS, s.d.b). Inclusive, por conta deste acessório, os soldados da ONU também ficaram conhecidos como capacetes azuis (UNITED NATIONS, s.d.b).

Da mesma maneira, os países contribuintes também são responsáveis pela disponibilidade e controle dos equipamentos utilizados pelas tropas enviadas, como pode ser visto no manual das operações divulgado em sua 3ª edição pelo governo brasileiro, a fim de divulgar dentro do seu território as regras e padrões estabelecidos pela ONU e relativos às operações de paz:

Os Estados-Membros contribuintes com militares - Países Contribuintes de Tropa (Troop Contributing Country - TCC) – e com policiais - Países Contribuintes de Polícia (Police Contributing Country - PCC) - mantêm o total e exclusivo nível estratégico de comando e controle do seu pessoal e equipamentos. TCC/PCC podem designar pessoal e recursos para servir sob a autoridade do Secretário-Geral das Nações Unidas e sob o controle operacional do Chefe do Componente Militar (HOMC) de uma Op Paz por determinados períodos e propósitos, como acordado de um Memorando de Entendimento com a sede das Nações Unidas. Os Estados-Membros podem retirar seu pessoal, militar e de polícia, e o controle operacional sobre estes mediante comunicação formal com a sede das Nações Unidas. (BRASIL. Ministério da Defesa. 2013, p. 22)

De forma complementar às definições apresentadas, os TCC e os PCC não somente são membros da Assembléia Geral da organização, mas também possuem participação nas definições orçamentárias das operações (FAGANELLO, 2013). Após a aprovação do orçamento pela Assembleia Geral, os custos da operação são divididos entre os Estados-Membros através de um sistema com base em uma escala de avaliações individuais que leva em consideração a riqueza econômica relativa de cada Estado (NAÇÕES UNIDAS. s.d. c). Com isso, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança devem assumir uma responsabilidade orçamentária contínua, não necessariamente por comandar os patamares econômicos mundiais, mas sim por ter o papel de garantir a paz e a segurança internacional de maneira mais pujante perante os outros países, devido à sua responsabilidade decisória exclusiva (NAÇÕES UNIDAS. s.d.c). Até o ano de 2021, os dez principais contribuintes foram: “Estado Unidos (27.89%), China (15.21%), Japão (8.56%), Alemanha (6.09%) Reino Unido (5.79%), França (5.61%), Itália (3.30%), Rússia (3.04%), Canadá (2.73%) Coréia do Sul (2.26%)” (NAÇÕES UNIDAS. s.d.c).

Os países contribuintes de pessoal e equipamento para as operações de paz recebem os chamados memorandos de entendimento (*memorandum of understanding* (MOU)) que, de maneira geral, são uma espécie de contrato individual entre a ONU e o TCC em questão, elaborados de acordo com modelo previamente debatido na Assembleia Geral (FAGANELLO, 2013). Anexo ao MOU também encontram-se as chamadas Regras de Engajamento (*Rules of Engagement* – RoE) que são uma espécie de lembrete aos exércitos enviados pelos TCCs sobre uso da força e outras regras de conduta (FAGANELLO, 2013).

O MOU é de suma importância para que sejam estabelecidos padrões comportamentais prévios para os capacetes azuis, assim como para que os TCCs possam se comprometer a controlar aqueles que forem responsabilizados por algum tipo de violação a essas regras (FAGANELLO, 2013). Outro ponto importante do MOU é a documentação de tudo que for relacionado aos equipamentos e controle de pessoal que o TCC em questão irá contribuir para a operação (FAGANELLO, 2013), “[...] bem como as condições gerais de uso, transporte, manutenção e perdas e danos” (FAGANELLO, 2013, p. 54). O relacionamento e gerenciamento de recursos humanos, que incluem alimentação, pagamentos, transporte também estão presentes no MOU (FAGANELLO, 2013). Contudo, as questões financeiras relacionadas aos recursos humanos, passam pelo controle orçamentário da ONU e da operação que são responsáveis pelo fomento financeiro do exército (FAGANELLO, 2013).

Integradas ao MOU, pode-se encontrar as Regras de engajamento para os exércitos enviados por aquele país. São as RoE que determinam parâmetros e limites da utilização da força para cada missão, baseados no que determina a Carta das Nações Unidas (FAGANELLO, 2013) e outros documentos como o relatório do ICISS sobre a responsabilidade de proteger. Contudo, essas regras são individuais e também se adaptam para as necessidades de cada operação, por isso, são sempre revisadas antes do envio pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos Jurídicos e também para uma segunda avaliação feita pelo Subsecretário-geral para Operações de Manutenção da Paz (FAGANELLO, 2013).

As RoE são muito importantes para a formalização e credibilidade da ONU, afinal, segundo Faganello (2013), é com base nelas que os comandantes e oficiais que irão representar os chamados capacetes azuis possuem o arcabouço jurídico, como uma forma de manual, para todo o treinamento que devem receber ao seguir em uma missão de paz da ONU. Esse ponto consiste em uma discussão importante, afinal, como será visto posteriormente, o treinamento e entendimento das regras internacionais é uma diferença considerável entre as tropas oficiais e os grupos que atuam de maneira paralela ao Estado e às Organizações Internacionais. “A preocupação das Nações Unidas com o cumprimento fiel das regras e a intimidade da tropa com suas disposições irá garantir o bom desempenho da missão no terreno, evitando que danos colaterais e excessos sejam cometidos” (FAGANELLO, 2013 p. 56). Isso, todavia, não significa que incursões na conduta dos capacetes azuis não aconteçam. Elas devem ser levantadas e julgadas pelos departamentos jurídicos responsáveis, contudo, como será discutido no final deste trabalho, a organização procura manter uma política diplomática e defensiva nesse contexto, sem que isso interfira diretamente em seus objetivos finais.

Finalmente, durante o período de vigência da operação, relatórios oficiais regulares sobre as missões são encaminhados periodicamente ao Conselho de Segurança pelo Secretário-geral (UNITED NATIONS. s.d.c) que, conseqüentemente, também recebe relatórios dos oficiais designados para o comando operacional e tático da missão. O Conselho de Segurança analisa esses relatórios e renova ou modifica o mandato da missão em função da conclusão final desta análise (UNITED NATIONS. s.d.c) . Essa tarefa se mantém cíclica até que as missões sejam concluídas ou fechadas (UNITED NATIONS. s.d.c).

As RoE, inclusive, podem ser modificadas ao longo do tempo a depender do contexto e do dinamismo da operação, afinal, como relata Faganello (2013), são regras estabelecidas individualmente dentro dos MOU pelo departamento de operações de paz da ONU. Essas mudanças ocorrem a partir das referidas análises dos relatórios dos comandantes e Secretário-geral, porém, devem ser determinadas em nível de Conselho de Segurança, que emite as resoluções necessárias para a operação, principalmente quando forem relativas à mudança comportamental do uso da força. Essas mudanças são determinantes para os debates comportamentais e para as regras estabelecidas pela organização, afinal, em alguns casos, elas podem não seguir em conformidade com os princípios básicos.

Posto todos esses conceitos sobre a formulação e desenvolvimento de uma operação de paz, um questionamento principal se sobressai com relação a essas definições: Os processos de desdobramento de uma operação são sempre determinantes frente aos contextos individuais e diferentes atores? Como veremos ao longo deste trabalho, existem sempre novas situações com que a ONU precisa lidar em termos táticos em conflitos. Situações que muitas vezes estão vinculadas às ações imprevisíveis de novos atores como os agentes paramilitares.

Dessa maneira, a organização, inicialmente postulada a agir frente a divergências estatais, é apresentada a novas formas de se fazer guerra. Com isso, novas posturas e novas decisões são requeridas à organização. Contudo, essas novas abordagens com as quais a ONU deve lidar para manter a estabilidade do sistema internacional nem sempre apresentam uma fonte normativa completa e inclusiva para novos atores além do Estado. Desse modo, o conceito de Responsabilidade de proteger, que será apresentado no próximo tópico, é pautado como motivador e justificativa para se institucionalizar as ações e as decisões da organização que vão, muitas vezes, além dos seus princípios normativos que foram outrora conjuntura básica na formação das operações de paz da organização.

2.2 A Responsabilidade de Proteger

Uma das maiores discussões em torno das ações militares da ONU está ligada ao conceito de Responsabilidade de proteger (*Responsibility to Protect*). Neste trabalho, esse conceito será utilizado como embasamento para que os Estados com poder decisório sobre intervenções militares em um país em conflitos justifiquem as suas ações com objetivos de manutenção ou instauração da paz na região em questão. Dessa maneira, a contextualização da evolução do conceito que será feita nesta seção é importante para que se compreenda como as operações de paz ainda encontram força teórica para seus desdobramentos e construção.

2.2.1 O desenvolvimento do princípio e o dilema das intervenções estatais

Francis Deng foi o pioneiro no desenvolvimento do conceito de *Responsibility to Protect* através da sua obra *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, que basicamente expressa como conflitos Africanos deveriam ser gerenciados, Deng (1996) constrói a concepção de que a soberania é muito mais complexa do que a detenção de poder estatal dentro do seu próprio território.

Para o autor, o conceito de responsabilidade provém da ideia de que a soberania é uma responsabilidade de manutenção de equilíbrio, sendo ele interno e externo (DENG, 1996). Na falta de governos supranacionais que governem o sistema internacional de maneira direta, dissolvendo o conceito tradicional de soberania, o autor revela que existe, então, uma responsabilidade dos Estados, atores detentores de soberania, de gerenciar conflitos e, portanto, manter a ordem e a paz no cenário internacional.

A teoria estabelecida por Deng (1996) é trabalhada de maneira formal pelos Estados na Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado, em inglês International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), orquestrada pelo governo do Canadá em 2001 (ORFORD, 2011). Segundo Anne Orford (2011), a formação dessa comissão juntamente com o seu relatório produzido, foi, em suas palavras, “uma articulação normativa” para oficializar o que seria a autoridade dos Estados em exercer ações executivas com o fim de proteger uma localidade ou o próprio sistema internacional.

Foi no relatório do ICISS que o termo *Responsibility to Protect* surgiu e foi institucionalizado. Utilizando como base as teorias de responsabilidade desenvolvidas por Deng (1996), o documento formulou uma justificativa institucional para intervir em casos de conflito. Essa necessidade de justificar as intervenções, sejam elas diplomáticas ou militares, se respalda na tentativa de manutenção da ordem e da paz no cenário internacional, contudo, a partir desta

discussão, surge um dilema entre o respeito à soberania internacional dos Estados e o princípio de não intervenção estatal (WILÉN, 2012).

O conceito de intervenção estatal e soberania estão intimamente relacionados. Para Accioly, Nascimento e Silva e Casella (2019) em seu manual de Direito Internacional, “Intervenção em direito internacional é a ingerência de um estado nos negócios peculiares, internos ou externos, de outro estado soberano com o fim de impor a este a sua vontade” (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2019, p. 265).

Em uma visão tradicional das relações internacionais, os Estados são os atores soberanos e, de maneira teórica, nenhum ator supranacional pode violar sua soberania em relação a seus próprios assuntos internos. Portanto, o princípio da não intervenção salvaguarda o direito do Estado sobre a sua própria existência (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2019), já que, na mesma proporção, a ele são atribuídos todos os deveres inerentes à função de gerenciamento dos seus assuntos (ACCIOLY; NASCIMENTO E SILVA; CASELLA, 2019).

Contudo, há um dilema nessa questão, porque como considerar até onde o princípio de não intervir deve prevalecer frente a ameaças à segurança internacional ou a crimes contra a humanidade e demais infrações de direitos humanos?

Considerando a modernidade e o avanço dos tratados internacionais, juntamente com a atual influência das organizações internacionais como a ONU, existe uma flexibilidade do princípio de intervenção. Os próprios autores Accioly, Nascimento e Silva e Casella (2019) colocam que essa flexibilidade, todavia, deve ser avaliada e implementada com cuidado, afinal, ela pode ser uma intervenção para fins de poder e mais influência de Estados mais fortemente estruturados militar e economicamente, mascarada de intervenção humanitária. Essa crítica, introduzida aqui pelo pensamento desses mesmos autores, será abordada novamente nas seções posteriores. De maneira ilustrativa, utilizando os conflitos africanos, ela possui embasamentos por diversos autores e contém muitas ramificações de assuntos diferentes.

A ONU compreende esse dilema e aborda isso dentro do próprio surgimento do conceito de *Responsibility to protect* pelo ICISS. Entretanto, a instituição considera que seus objetivos de manutenção da paz e de respeito às normas de direitos humanos e proteção humana são razões suficientemente fortes para a utilização dos meios necessários a esses fins, mesmo que envolva intervenções e relativização do conceito de soberania.

Para se chegar a essa conclusão, é necessário se compreender, *a priori*, como a ONU aborda a proposta do *Responsibility to protect* e depois como ela a utiliza como base de justificativa prática em suas missões de paz. As próximas seções abordarão esses assuntos com

o intuito de trazer uma construção conceitual necessária para se entender as transformações que a ONU realiza dentro dos seus próprios princípios frente a novos desafios e novos atores.

2.2.2 O conceito de Responsibility to Protect e a ONU

A ONU, em sua nota sobre *Responsibility to Protect* em seu *site* oficial (UNITED NATIONS, s.d.d), coloca que dois eventos foram de suma importância para como as Organizações Internacionais se portavam diante de conflitos: os conflitos locais e multipolarizados dos Bálcãs e o genocídio ocorrido em Ruanda. É importante aqui trazer a nota oficial sobre o conceito, para se compreender como a organização aborda o princípio institucionalmente e também como ela externa seus pensamentos ao público. A mesma nota diz que a ONU foi questionada sobre a possibilidade de intervenção mais incisiva em Ruanda, já que não conseguiu evitar a intervenção militar da OTAN em Kosovo. Todo esse cenário, segundo a organização, teria aberto o debate sobre a violação do princípio de proibição do uso da força nas relações internacionais,

Em setembro de 1999 (UNITED NATIONS, s.d.d), segundo a nota do site oficial, surge dentro das discussões dos Estados-Membros da ONU o questionamento sobre a balança entre a intervenção externa em um país e a garantia real da segurança humana, quando Kofi Annan, então Secretário-geral da instituição, ao apresentar seu relatório anual à Assembleia Geral, refletiu sobre essas ponderações e convidou os Estados-Membros a encontrarem possibilidades que não fugissem dos dogmas da Carta e pudessem ser ponto de equilíbrio entre os princípios abordados. Em análise do documento original, destaca-se a seguinte pergunta proposta pela autoridade da organização: “If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica-to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?”⁵ (ANNAN, 2000, p. 48)

Tendo-se como base a construção do conceito divulgado institucionalmente por seus canais oficiais, pode-se dizer que a ONU adotou a ideia de Deng e utilizou o relatório do ICISS com embasamento documental para suas futuras ações de intervenção, mesmo que esse ato fosse restrito e tratado com cuidado dentro da carta da ONU. Assim como o autor, a instituição também passou a corroborar com o pensamento de que os governos nacionais possuem o dever

⁵ “Se a intervenção humanitária é, de fato, um atentado inaceitável à soberania, como devemos responder a casos como o de Ruanda, Srebrenica ou a outras a violações graves e sistemáticas dos direitos humanos que ofendem todos os preceitos de nossa humanidade comum?” (ANNAN, 2000, p. 48. **TRADUÇÃO NOSSA.**)

de garantir padrões mínimos de segurança e bem-estar social para seus cidadãos como pré-requisito para se manter em funcionamento pleno, tanto dentro da sua própria organização política quanto frente à comunidade internacional.

Cabe aqui ressaltar que a ONU, como organização burocrática e documental em suas ações, fomentou, mesmo que nos bastidores, a criação do ICISS, convocada pelo governo Canadense. Basta analisar o conteúdo do documento do ICISS que busca responder a mencionada convocatória feita Kofi Annan em 1999 sobre a possibilidade de se criar o melhor caminho entre o respeito aos princípios de não intervenção e a garantia de se obter um cenário internacional pacífico e estabilizado (ICISS, 2001, p. VII). Do mesmo modo, cabe destacar que o documento apresenta informações e manuais de como a ONU poderá utilizar o princípio de *Responsibility to Protect*. A pluralidade dos pesquisadores convidados também é um ponto de análise, afinal, profissionais da Austrália, Argélia, Estados Unidos, Rússia, Alemanha, África do Sul, Filipinas, Guatemala, Índia e Suíça (ICISS, 2001) não parecem seguir a seleção específica de um nicho específico na balança de poder, o que pode revelar uma procura pela neutralidade e aceitação máxima do assunto proposto.

Dentro do âmbito da ONU, a questão de maior dilema entre a responsabilidade de proteger e o cuidado com a intervenção na Soberania de um Estado está para além de costumes internacionais. O dilema é intrínseco a suas próprias determinações e documentos, o que revela contrastes entre resoluções atuais e mais antigas que não foram necessariamente anuladas ou rescindidas. A Carta da ONU apresenta expressamente uma relutância contra a intervenção na Soberania de um país já no capítulo 01 (Artigo 02, parágrafo 07), ao estabelecer que:

Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p. 6)

As infrações sujeitas às medidas coercitivas expressas no artigo são relativas a “ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p. 26). Entretanto, até a criação da ICISS nenhum documento internacional previa a possibilidade do uso de força militar para esse fim, exceto com a devida autorização de intervenção do Conselho de Segurança, que é colocada somente como último recurso, no caso de genocídio e outros crimes internacionais graves. O relatório da ICISS constrói uma proposta de vigilância não só política, com o uso de resolução pacífica de controvérsias, mas também métodos de comportamento militar de Organismos Internacionais, mais diretamente a ONU,

que tenham como objetivos de precaver, se defender e retaliar ameaças à segurança por incapacidade de controle do estado em questão.

A referida nota da ONU sobre sua conceitualização de *Responsibility to protect* retoma os casos de violência vividos na Somália, Kosovo e Bósnia, a fim de construir, agora, um plano de fundo para a implementação definitiva do conceito dentro dos seus documentos normativos. No texto (UNITED NATIONS, s.d.d), a instituição se debruça no termo de incapacidade do Estado e responsabilidade coletiva, utilizando os ideais de deng como base, ao afirmar que um governo que não cumpra o compromisso de garantir a segurança dos seus indivíduos e da sua região, a responsabilidade de proteção passa, portanto, a ser inerente da comunidade internacional.

Segundo a nota (UNITED NATIONS, s.d.d), foi na reunião de alto nível da Cúpula Mundial das Nações Unidas em 2005, que os Estados Membros da ONU finalmente se comprometeram com o princípio da tão discutida responsabilidade de proteger e o incluíram no documento final da reunião: a resolução de número 60/1.

Segundo os artigos 69 a 72 desta resolução, a segurança coletiva passa a ser reconhecida nos seguintes termos pela ONU:

69. We recognize that we are facing a whole range of threats that require our urgent, collective and more determined response. 70. We also recognize that, in accordance with the Charter, addressing such threats requires cooperation among all the principal organs of the United Nations within their respective mandates.

71. We acknowledge that we are living in an interdependent and global world and that many of today's threats recognize no national boundaries, are interlinked and must be tackled at the global, regional and national levels in accordance with the Charter and international law. 72. We therefore reaffirm our commitment to work towards a security consensus based on the recognition that many threats are interlinked, that development, peace, security and human rights are mutually reinforcing, that no State can best protect itself by acting entirely alone and that all States need an effective and efficient collective security system pursuant to the purposes and principles of the Charter⁶ (ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU, 2005, p. 20).

Os parágrafos 138 e 139 do mesmo documento oficializam a adoção do princípio como instrumento a ser utilizado pela organização. Através deles, se afirma que os Chefes de Estado e de Governo têm a responsabilidade, assim como também estabelece Faganello (2013), de

⁶ 60. Reconhecemos que estamos enfrentando toda uma série de ameaças que exigem nossa resposta urgente, coletiva e mais determinada. 70. Também reconhecemos que, de acordo com a Carta, o enfrentamento dessas ameaças requer a cooperação entre todos os principais órgãos das Nações Unidas dentro de seus respectivos mandatos. 71. Reconhecemos que vivemos em um mundo interdependente e global e que muitas das ameaças de hoje não reconhecem fronteiras nacionais, estão interligadas e devem ser enfrentadas nos níveis globais, regionais e nacionais de acordo com a Carta e o direito internacional. 72. Portanto, reafirmamos nosso compromisso de trabalhar para um consenso de segurança baseado no reconhecimento de que muitas ameaças estão interligadas, que o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos se reforçam mutuamente, que nenhum Estado pode se proteger melhor agindo inteiramente sozinho e que todos os Estados precisam de um sistema de segurança coletiva eficaz e eficiente de acordo com os princípios da Carta. (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005. **TRADUÇÃO NOSSA**)

proteger suas populações do “genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”⁷ (UNITED NATIONS, s.d.d):

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out⁸ (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005, p. 30).

O princípio de *Responsibility to Protect* possui diversos pontos controversos. Mas é fundamental para se compreender como as instituições percebem as operações de paz. De fato, as operações de paz existem desde a década de 60, antes mesmo da conceituação do termo, porém o que se pretende abordar neste trabalho é justamente as transformações institucionais que a ONU propôs a seu instrumento de intervenção militar.

⁷ “genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade” (UNITED NATIONS, s.d.d. **TRADUÇÃO NOSSA**)

⁸ Cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Essa responsabilidade implica a prevenção de tais crimes, incluindo o ato de incitação, através dos meios adequados e necessários. Aceitamos essa responsabilidade e agiremos de acordo com ela. A comunidade internacional deve, conforme apropriado, encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade e apoiar as Nações Unidas no estabelecimento da capacidade de alerta precoce. A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e outros meios pacíficos apropriados, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos preparados para tomar medidas coletivas, de maneira oportuna e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, incluindo o Capítulo VII, caso a caso e em cooperação com organizações regionais relevantes, conforme apropriado, caso os meios pacíficos sejam inadequados e as autoridades nacionais estejam manifestamente falhando em proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Ressaltamos a necessidade de que a Assembleia Geral continue com a responsabilidade de proteger as populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e suas implicações, tendo em mente os princípios da Carta e do direito internacional. Também pretendemos nos comprometer, conforme necessário e apropriado, a ajudar os Estados a construir capacidade para proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e a ajudar aqueles que estão sob estresse antes que crises e conflitos eclodam (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005. **TRADUÇÃO NOSSA**).

Dessa maneira, institucionalizar as intervenções, mesmo frente ao conceito de Soberania, é margem para diversos tipos de outras ações a serem tratadas nas seções posteriores. Afinal, o que se pode analisar desse princípio é que as possibilidades de decisões frente a problemas de conflitos gerais podem ser muito amplas se o embasamento for de que a segurança coletiva deve vir à frente de outros princípios já estabelecidos.

De todo modo, o conceito de *Responsibility to Protect* se atrela às práticas das operações de paz pois funciona como um embasamento para muitas das ações de interferência da ONU. Contudo, essa tentativa de parceria entre conceito e prática apresenta alguns tópicos que são alvo de críticas e que requerem atenção por parte dos argumentos discursivos sobre as ações das operações e sua evolução documental.

Um desses tópicos principais, além das questões políticas referentes aos interesses das intervenções, é a utilização da força nas operações de paz. O próximo tópico apresentará as vertentes que baseiam a ideia de utilização da força dentro do tocante da Responsabilidade de Proteger a partir do que o próprio documento do ICISS (2001) denomina por intervenção militar. Este é um porto de partida para se entender quais os critérios utilizados no emprego da força, e também, como as suas críticas serão abordadas ao longo do texto.

2.2.3 O conceito de *Responsibility to Protect*, a ONU e a utilização da força

A utilização da força no âmbito das operações de paz, em termos gerais, não se trata de algo novo ou que não possui um engajamento basilar, afinal ela é abordada na própria carta da ONU, como se lê no artigo 51 da Carta das Nações Unidas:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p. 32)

Contudo, como pode ser observado, a utilização da força prevista na carta se restringiria à legítima defesa a partir de ataques diretos a seus oficiais e suas bases. Entretanto, a proposta da Responsabilidade de proteger acaba se sobrepondo a conceitos primários da organização no que tange ao *modus operandi* da operação e à forma como o Conselho de Segurança delibera sobre quais ações devem ser tomadas frente aos desafios encontrados nos conflitos.

Todavia, como será visto na quinta seção deste texto, a Carta também abre o leque de possibilidades com relação às medidas a serem tomadas por uma operação de paz ao determinar que o Conselho de Segurança possa tomar as medidas que julgar necessárias para a efetividade dos objetivos da operação. Essa possibilidade permite maiores interferências da organização, principalmente se for justificada pelo conceito de *Responsibility to Protect* e também expande os horizontes para interferências militares mais incisivas.

Segundo o relatório do ICISS (2001), não existiria, até então, um documento oficial universal com os critérios utilizados para o uso da força, contudo existem critérios para as decisões a serem tomadas pelos organismos de intervenção que poderiam ser oficializados pelo documento publicado pela comissão. Essas decisões envolvem, também, a determinação para a utilização da força. O documento elenca seis critérios principais para as decisões relevantes sobre interferências pautadas no *Responsibility to Protect* e que, segundo a comissão podem ser expandidos para o que ela nomeia como interferências militares (ICISS, 2001). Seriam esses critérios a autoridade correta, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis (ICISS, 2001, p. 32).

O primeiro critério sobre a autoridade seria o critério mais crítico segundo o ICISS (2001). Isso porque existe um questionamento sobre quem deveria ter a autoridade em determinar uma intervenção militar em um conflito. Segundo o ICISS (2001), dentro da ONU essa autoridade recai sobre o Conselho de Segurança, que possui o poder de determinar ações específicas relativas às operações de paz. Essas determinações são documentadas através das chamadas resoluções do Conselho de Segurança e possuem legitimidade jurídica através da própria carta da ONU, que concede esse poder ao órgão. Em outras palavras, o Conselho de Segurança tem respaldo para determinar as ações mais adequadas referentes às operações.

Cabe ressaltar, inclusive, que não é possível determinar uma intervenção militar sem a avaliação e autorização do Conselho de Segurança, que possui, portanto, a autoridade correta para tal responsabilidade (ICISS, 2001). Esse poder do Conselho de Segurança se apresenta como um tópico importante no debate sobre as operações de paz, pois, sendo o órgão liderado por um grupo seletivo, essa determinante é questionada por outros Estados e autores frente à instabilidade do princípio da imparcialidade que a decisão sobre o uso da força poderia causar. Essa discussão será melhor elencada nas seções anteriores às considerações finais deste trabalho. O ICISS entende que os meios necessários para conseguir essa desativação de cenários em conflito depende de cada situação (ICISS, 2001, p. 35) e que o Conselho de Segurança, possuindo autoridade sobre as decisões, pode determiná-los.

Os critérios de intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis são considerados pelo ICISS (2001) como critérios de precaução porque, em teoria, esses critérios limitaria as motivações para o uso da força, atribuindo seu intuito à proteção humana (ICISS, 2001, p. 35). Esses critérios podem ser considerados, ainda, como critérios de precaução, pois resultam em uma espécie de conjunto de recomendações para evitar o uso da força de maneira exacerbada e também para manter um controle sobre o conflito.

A intenção principal ou correta de uma intervenção militar segundo o ICISS (2001) deve ser a interrupção ou a prevenção do sofrimento humano. Ou seja, a intervenção militar não deveria seguir intenções políticas tais quais as mudanças de fronteiras ou a promoção de uma autodeterminação de um grupo de combatentes específico (ICISS, 2001). Contudo, a comissão não exige que a operação permaneça neutra frente os regimes que possam prejudicar seus próprios cidadãos (ICISS, 2001, P. 35). Em um cenário em que isso ocorra, o uso da força pode ser necessário para cumprir o mandato de proteção, apesar de a derrubada de regimes não poder ser um objetivo principal.

Embora a ocupação do território por tropas internacionais não possa ser evitada para a proteção humana, a partir do critério de intenção correta, pode-se dizer que esse não deve ser o único objetivo (ICISS, 2001, p. 35). O que a comissão recomenda é que deva haver um compromisso claro desde a implementação do uso robusto da força (ICISS, 2001, p. 35), que permita a devolução do território a seu governo soberano principal quando toda a intervenção não for mais necessária (ICISS, 2001, p. 35).

A seguir, para a comissão, somente seria adequada a intervenção militar quando todas as tentativas não-militares se tornassem escassas (ICISS, 2001, p. 13). O primeiro passo em uma solução de controvérsias seria a opção de evitar ou resolver uma crise de forma pacífica (ICISS, 2001, p. 13). Essa ideia está alinhada com os próprios passos para a construção de uma operação de paz vistos anteriormente.

A comissão ainda estende esse critério não somente para conflitos entre Estados. A comissão entende que insurgentes nacionais não-estatais são importantes no processo diplomático, pois seriam combatentes protagonistas no conflito (ICISS, 2001). Para que exista sucesso nesse intuito, esses atores, todavia, devem exercer uma obediência aos acordos e também serem contatados para as negociações.

O texto do ICISS (2001) afirma que existem razões para pensar que medidas menores à utilização da força não teriam sucesso, afinal trata-se de conflitos de interesses que muitas vezes não possuem flexibilidade das partes envolvidas. Uma outra dificuldade, colocada a partir do

critério de negociação com todas as partes, é a volatilidade dos atores não-estatais que, como será visto mais adiante, possuem normas próprias e tendem a ignorar organizações externas estatais. Contudo, cabe ressaltar que a ONU possui comissões específicas e polícia de fiscalização que buscam negociar com essas partes específicas.

Sobre os meios proporcionais, a comissão propõe que o objetivo humanitário da intervenção militar planejada deve ser o ponto principal. Sendo assim, o tamanho, a duração e a intensidade da força e da operação devem ser o mínimo possível (ICISS, 2001, p. 37). Em outras palavras, os meios escolhidos devem ser os adequados para uma intimidação mínima e, quando necessário, utilizados somente para o cumprimento dos objetivos da operação (ICISS, 2001, p. 37). Em suma, os meios utilizados além de proporcionais a esses objetivos, devem ser imparciais e não influenciar o território no qual a operação se localiza (ICISS, 2001, p. 37).

O critério de perspectivas razoáveis, por sua vez, está ligado à prospecção de cenários. Segundo o documento do ICISS (2001, p. 37), o uso da força militar só poderia ser utilizado se houver uma perspectiva razoável de sucesso dos objetivos da interferência. Deve-se ressaltar neste ponto que o comitê restringe os objetivos da operação à intenção de interromper, evitar o sofrimento ou as atrocidades que desencadearam o conflito (ICISS, 2001, p. 37). Essa proposta determinaria que o sofrimento inicial gerado pelas hostilidades em um determinado território não poderiam ser menores que o possível sofrimento de uma interferência militar (ICISS, 2001).

Por fim, o relatório do ICISS (2001) traz um critério considerado pelo comitê como o critério limitador ou o critério inicial que seria a justa causa. Para os membros da comissão, a decisão de aplicar uma intervenção militar em um local não poderia ser a regra e sim a exceção frente às outras decisões e debates daqueles que possuem autoridade para estabelecer uma intervenção (ICISS, 2001).

Em suma, as duas principais motivações que determinariam uma justa causa para uma intervenção militar seriam:

[...] large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or large scale ‘ethnic cleansing’, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.⁹ (ICISS, 2001, p. 32)

Segundo o relatório, somente seria satisfeita a justa causa se uma ou ambas dessas motivações fossem o limiar para a execução militar por parte de uma autoridade internacional.

⁹ “[...] perda de vidas em grande escala, real ou por prisão, com intenção genocida ou não, que é o produto de ação deliberada do Estado, ou de negligência ou incapacidade do Estado de agir, ou de uma situação de Estado falido; ou “limpeza étnica” em grande escala, real ou por prisão, realizada através de assassinato, expulsão forçada, atos de terror ou estupro (ICISS, 2001, p. 32. **TRADUÇÃO NOSSA**)

O próprio documento apresenta situações que estariam incluídas e excluídas neste contexto das duas frentes principais da justa causa.

De maneira geral, as ações incluídas seriam relativas a grandes números, perpetuação do conflito, falha estatal e grande sofrimento civil prescritos nas convenções e protocolos adicionais relativos ao DIH e também na convenção de 1948 relativa a genocídio (ICISS, 2001, p. 33). Portanto, a comissão entende que ações que não envolvessem morte e sofrimento em larga escala ou a limpeza étnica, como discriminação pontuais, prisões ilegais etc, seriam passíveis de uma aplicação coercitiva mais sistemática e burocrática (ICISS, 2001, p. 33). Inclusive, sobre a derrubada de regimes autocráticos ou ditatoriais, mesmo que tais ideais não estejam diretamente alinhados com o pensamento democrático da ONU, não estariam incluídas nas recomendações do ICISS (ICISS, 2001, p. 33).

O documento, contudo, não exclui ou minimiza a gravidade de uma situação para com outras. No caso do posicionamento sobre os governos anti-democráticos, por exemplo, o comitê entende que se trata de uma situação delicada e que necessita de uma ação coercitiva apropriada, como sanções econômicas e políticas ao país em específico, podendo até incluir ações militares que se limitem a apoio e não intervenção (ICISS, 2001). Contudo, suas recomendações ainda restringem a ação militar somente para a proposta inicial de proteção contra limpeza étnica ou a perda de vidas civis em grande escala (ICISS, 2001).

O ICISS reconhece que existe uma linha tênue entre a sua proposta e a aplicabilidade da teoria ao afirmar que “[...] While it may be a matter for argument in each case what are the precise practical implications of these strictures, the principles involved are clear enough”¹⁰ (ICISS, 2001, p. 37). Contudo, esse trecho também reforça a ideia de que, apesar da possibilidade de flexibilidade, é necessário que a tentativa de cumprimento desses princípios seja levada à risca. Isso se deve principalmente ao fato de que uma normativa criada e documentada traz mais legitimidade para as ações de uma autoridade. Deve-se destacar, entretanto, que para alcançar este objetivo, essa normativa deve ser uma construção pautada em análises sociais profundas e que visem o melhor bem-estar das pessoas envolvidas naquele contexto.

A determinação desses critérios de intervenção militar se torna importante para que se tenha uma base fortalecida para as ações de uso da força. Contudo, as operações de paz através das determinações do Conselho de Segurança, também buscam maneiras alternativas de

¹⁰ “[...] embora as implicações práticas precisas dessas restrições possam ser uma questão a ser argumentada em cada caso, os princípios envolvidos são suficientemente claros.” (ICISS, 2001, p. 37. **TRADUÇÃO NOSSA**)

delimitar suas ações em um conflito, como será discutido mais adiante neste trabalho. Os conflitos africanos, apesar de serem diferentes entre si e apresentarem suas próprias características, são um campo de grande dinamismo que mostra diferentes situações e novos elementos aos quais a ONU e o Conselho de Segurança precisam se adaptar para formular suas decisões. O grande questionamento seria se essas adaptações fogem do seu contexto jurídico e o quanto a organização necessitaria rever em seus princípios iniciais.

2.3 O princípio de *Responsibility to Protect* e os conflitos africanos

Apesar da construção do conceito de *Responsibility to Protect* conter a ideia de proteção das vidas acima de qualquer convenção social ou política, essas convenções regem a comunidade internacional e colocam limites à intervenção na esfera doméstica dos Estados.

A manutenção do estado de direito é, por exemplo, um dos deveres estatais (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005). É possível dizer, portanto, que, quando não se pode atingir essa função, há uma falha estatal. De acordo com essa definição, o Estado deixa de ser uma instituição inviolável, por isso sua desestruturação justificaria uma intervenção externa, a partir do ponto de vista de *Responsibility to Protect* de Deng (1996).

Desse modo, ao considerar a soberania sob a perspectiva da Responsabilidade de Proteger, ela deixa de ser absoluta nas ocasiões em que o Estado deixa de desempenhar uma função ou objetivo específico que foi estabelecido por um padrão comportamental no cenário internacional (WILÉN, 2012). Segundo Anne Orford (2011), um desses objetivos seria definido pela plena capacidade de o Estado assegurar a segurança e o bem-estar social dentro das suas fronteiras. Ainda segundo o mesmo texto de Orford, a partir do momento em que a soberania de um país foge dessa esfera, surge a necessidade de intervenção a fim de priorizar a demanda de segurança da população daquele território. Nesse ponto florescem questionamentos sobre o princípio.

O mundo atual ainda é regido por uma anarquia internacional na qual os Estados vivem e se regulam através de um sistema que não possui necessariamente um poder maior que as unidades estatais, apesar de haver um entendimento da necessidade de cooperação e integração entre elas. Com isso, é importante refletir se o princípio da Responsabilidade de Proteger pode ser utilizado como uma ferramenta de controle de países mais poderosos.

Apesar de erroneamente o continente Africano ser colocado como um todo, de maneira generalista, em diversas análises sociais, seus países e regiões são distintos sócio, econômica,

política e culturalmente. Entretanto, em alguns aspectos, certos autores, como o pesquisador nigeriano Usman Tar (2021), costumam comparar pontos de similaridade entre Estados da África Subsaariana, levando em consideração que a maioria dos conflitos africanos possuem motivações iniciais ligadas à reestruturação de poder governamental e formação do Estado após os processos pós-coloniais. Atualmente, contudo, a maioria dos conflitos africanos transformaram suas motivações e possuem bases políticas e econômicas para controle de recursos, controle governamental e controle financeiro (TAR, 2021).

As guerras civis em alguns países na África são dinâmicas, possuem diversas motivações e atores, porém possuem similaridades quanto ao *modus operandi* de atores não-estatais e também com relação às falhas do Estado (TAR, 2021). A Responsabilidade de Proteger, todavia, baseia-se na tradição liberal de que a existência de um poder supranacional com a capacidade de proteger seus próprios interesses é a solução para o problema da guerra civil de diferentes naturezas, pois garantiria a segurança e bem-estar social da população.

Os países africanos como Somália, República Centro Africana e a própria RDC, que se encontram em conflitos armados, contudo, apresentam um cenário desfavorável frente aos países tradicionalmente centralizados. O principal motivo seria um ponto em comum nesses países: a falta de um Estado forte e protagonista na administração de direitos básicos, gestão nacional e segurança (TAR, 2021). Essa característica, de certa maneira, os coloca em uma posição de menor poder de decisão sobre as intervenções externas de países mais potentes internacionalmente.

Nina Wilén (2012) coloca as justificativas das intervenções externas em países africanos em bases até mais amplas do que o conceito de Responsabilidade de Proteger. Segundo a autora, outros Estados e organizações internacionais que respaldam suas ações na Responsabilidade de Proteger acreditam em uma padronização do comportamento sócio político que os Estados devem apresentar, pautados nos seus próprios conceitos de democracia e estabilidade governamental e os países que fogem a este comportamento pré-definido acabam por assumir um papel de alvo para as intervenções internacionais. Contudo, esta não seria somente a única justificativa, Wilén (2012), a partir da interpretação de Zaum (2007 apud WILÉN, 2012), acrescenta que, em alguns casos, os agentes externos que atuam com nas intervenções não assumem que possuem certa autoridade política internacional e justificam suas ações no discurso de busca pela preservação dos direitos humanos e também na manutenção da legalidade e estabilidade de um território. Em ambos os casos, contudo, Wilén (2012) acrescenta que os Estados alvos de interferência acabam por perder seu direito ao princípio de não intervenção por não possuir o padrão e as condições necessárias para tal, o que, de todo

modo, passa ser uma crítica a quem define tais padrões. Em outras palavras, há uma linha tênue entre as reais fundamentações das justificativas de intervenção, que são válidas até os pontos de preservação da legalidade e da segurança humana, e os interesses de outros países frente ao direito à soberania dos Estados que sofrem intervenção.

Burundi, Libéria e a RDC são os exemplos de países que sofreram intervenção estudados por Wilén (2012). Segundo a autora, mesmo que o conceito de Soberania não garanta a igualdade entre os Estados, os três países buscam reconstruir suas estruturas nacionais e conseqüentemente reafirmar novamente sua soberania. Dessa maneira, em tese, poderiam passar a ter um poder de decisões maior e impor limites às intervenções as quais sofrem (WILÉN, 2012).

Em suma, no estudo de países africanos em conflito, apesar de individualmente possuírem características próprias e dinâmicas, pontos em comum podem ser elencados (TAR, 2021; WILÉN, 2012) e um desses pontos provém da forma como as intervenções externas são implementadas desde as justificativas para sua execução até as suas conseqüências e a luta pela autodeterminação das nações envolvidas (WILÉN, 2012). Tais pontos estão relacionados não somente com o Estado per si, mas também com operações de paz que, de certa maneira, representam a vontade de um grupo de Estados. Wilén (2012) acrescenta que a presença da ONU em um país alvo de intervenções muda drasticamente a forma como diferentes grupos sociais se relacionam e exercem o poder, de forma que as mediações e ações da instituição passam a estar enraizadas nestas relações, o que pode criar uma cultura de dependência e prejudicar a luta pela autodeterminação da soberania desses Estados.

Mesmo com um debate deveras controverso, a inserção da *Responsibility to Protect* está vigente nos instrumentos de manutenção da paz da ONU. O conflito existente na RDC desde a década 90, por exemplo, representa um ponto de virada dentro das operações de paz que se utilizam da força na tentativa de salvaguardar o bem-estar populacional. Pode-se dizer, inclusive, que o relacionamento entre as forças armadas da ONU e da RDC com os grupos paramilitares formados ao longo do conflito foi o estopim dessa transformação. A partir da MONUSCO, as operações de paz mudam seus métodos e passam a se pautar sobretudo na responsabilidade de proteger. Para entender esse ponto de virada, deve-se compreender a construção de cenário do conflito e o papel dos atores supracitados. Explicação que será feita na próxima seção.

3 AS MISSÕES DE PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

As missões de paz são o instrumento militar de intervenção pela qual a ONU se utilizou como forma de construir uma estabilidade dentro do território da RDC. Atualmente, seu investimento alcança valores bilionários, o que é considerado uma grande soma para uma operação de paz. O objetivo desta seção é gerar um panorama sobre a atuação da ONU, através das missões de paz, sobre a RDC. Dentre esta exposição cabe ressaltar uma linha evolutiva na qual a organização identificou uma hostilidade descontrolada dentro do país e, a partir do entendimento de que o governo central do Estado necessitava de auxílio, determinou, através do Conselho de Segurança, a necessidade de uma intervenção.

Primeiramente, a RDC vive sobre um complexo cenário de autodeterminação e estabilidade política desde seu período de colonização. O reino do Kongo passou por diversas modificações desde seu processo de colonização até sua independência da Bélgica, o que constitui elementos significativos para a formação da constituição política atual da RDC. Com um país desorganizado sociopoliticamente, pouca infraestrutura e uma população sem muitos recursos para um rápido desenvolvimento (BERWOUTS, 2017), os processos de definição governamental foram marcados por ditaduras, golpes políticos e revoltas populacionais que dificultaram a estabilidade do Estado na RDC até a década de 90.

A partir deste contexto, o Conselho de Segurança da ONU decidiu por uma intervenção militar que se realizou através da MONUC (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999c), a segunda interferência da organização no país desde 1960 com a ONU. Logo a partir da necessidade de se intensificar a luta pela estabilidade da região frente a diversos desafios encontrados pela operação em campo, a MONUC se tornou MONUSCO (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a), a mais nova nomenclatura da intervenção que se encontra presente na região até os tempos atuais no ano de 2023.

Entre a determinação da MONUC para a MONUSCO, houveram alguns pontos de evolução. Em outras palavras, a transição entre uma operação e outra não aconteceu de maneira abrupta. Inclusive, a resolução 1925 do Conselho de Segurança, foi um documento de extensão da intervenção militar no território que, de maneira paralela, renomeou a missão como forma de caracterizar melhor as novas diretrizes da missão. Ou seja, se trata melhor de um processo evolutivo e de transformação do que o encerramento e criação de processos diferentes.

Entender como foi construído o desenvolvimento dessas transformações é de importância relevante para compreender quais os pontos de virada que impactam diretamente nas diretrizes da ONU como um todo. Pois, havendo uma visão geral da atuação da ONU em território congolês e com base nas decisões tomadas pelo Conselho de Segurança para se ajustar aos principais atores do conflito na RDC, pode-se estabelecer, futuramente no texto, uma análise acerca do uso da força e os novos perfis da MONUSCO.

3.1 Contexto histórico do conflito

3.1.1 Descolonização e busca pela construção do Estado

Com cerca de décadas de incertezas políticas, econômicas e humanitárias, a República Democrática do Congo (RDC) já foi palco de disputas desde os tempos coloniais. O país vivia, nos anos precedentes aos anos de 1960, uma estrutura colonial sob o domínio da Bélgica (BERWOUTS, 2017). Entretanto, a independência não trouxe um cenário de tranquilidade ao território que permaneceu sofrendo atrocidades perpetradas pelas lideranças políticas corruptas e com constantes interferências internacionais.

Antes da dominação Belga, o Reino do Kongo era uma região da África Central, conhecido por ser um dos reinos africanos com grande amplitude territorial e rico em minérios, diamantes e outros diversos recursos naturais. Em termos de superfície, o Reino do Kongo abrangia o que se conhece hoje como a RDC, Angola e a República do Congo ou Congo Brazzaville (SILVA, 2012). Até atingir a configuração política atual, o território passou por diversas disputas e também se fragmentou em diversas colônias administradas cada uma por diferentes países (SILVA, 2012).

Os nativos congolezes tiveram os primeiros contatos com os Europeus no século XV (RAUBER et al., 2017, p. 296). Portugal foi o primeiro país que explorou o território e foi responsável por introduzir a religião católica na região e por catequizar os reis congolezes (RAUBER et al., 2017, p. 296). Estando os países europeus, conhecidos por inúmeros processos de colonização, mais próximos das lideranças da região, o Reino do Kongo tornou-se a porta de entrada para que a Europa inserisse a África na rede de tráfico internacional de escravos (RAUBER et al., 2017, p. 296). Pode-se dizer que, atrelado a grande fontes de recursos naturais, o até então território do Kongo, foi palco de atividades exploratórias por um tempo superior a outras colônias européias como os países Latino Americanos (SILVA, 2012).

A Associação Internacional do Congo (AIC), anteriormente chamada de Associação Africana Internacional, foi um primeiro passo para a dominação Belga do rei Leopoldo II sobre o território da RDC (SILVA, 2012). A criação dessa associação surgiu sobre o argumento de auxílio a outros povos com o intuito de mascarar as intenções de colonização exploratória do Rei (SILVA, 2012). Silva (2012) ressalta que a criação deste órgão foi um pontapé inicial para a formação de um império colonial na África, principalmente porque obteve investimento de outras potências coloniais européias que estabeleceu o apoio internacional do rei para exploração e a isenção de outros países sobre o território como França e Portugal.

A estratégia do Rei Leopoldo para se instalar no território do Congo pareceu ter sucesso a partir de 1885, quando a AIC reclamou posse sobre o território, atributo que foi concedido pelos países europeus envolvidos no processo (SILVA, 2012). Concomitantemente, o Rei Leopoldo II se autoproclamou rei soberano do Estado Independente do Congo, prática aceita por outros países europeus devido aos seus acordos bilaterais (SILVA, 2012). Dessa maneira, o rei belga transformou parte dos domínios do antigo reino do Kongo em sua tutela pessoal para além do governo Belga (SILVA, 2012).

Durante o período de dominação do rei, o povo congolês se manteve sob uma administração abusiva de Leopoldo II. Seu governo foi marcado por períodos de escravidão e exploração desenfreada devido ao marfim que na época era o principal recurso natural que geravam lucros para rei e maior despontava seus interesses (SILVA, 2012). Esse cenário se manteve dessa maneira até o início do Século XX onde o rei vendeu sua tutela sobre o território para a Bélgica após uma grande pressão interna da metrópole, transformando assim, oficialmente, o chamado Estado Independente do Congo em colônia belga (SILVA, 2012).

Em 1960, o processo de descolonização havia sido organizado de maneira precária e implementado sem muito planejamento (BERWOUTS, 2017). Para Silva (2012) esse fato aconteceu justamente porque a administração da Bélgica sobre a colônia não estava sendo satisfatória, o que acarretou em diversas revoltas locais.

Durante o período colonial belga a maioria do povo congolês só obteve acesso até a educação primária, já uma pequena parte da população foi capacitada somente para exercer atividades que servissem ao poder público operacional, ou seja, fora dos cargos de tomada de decisão (BERWOUTS, 2017, p. 09). O país se tornou independente com poucos graduados universitários que não possuíam muita experiência em gestão política (BERWOUTS, 2017, p. 09) já que toda a administração anterior era centralizada no domínio Belga sem participação

local. Em concordância com o autor Kris Berwouts (2017), especialista em conflitos, esse cenário não era favorável para uma administração eficiente após a independência do país.

Além disso, ainda à luz de Berwouts (2017), durante o período colonial os congoleses se viram excluídos de qualquer administração ou controle econômico dos seus recursos. A exploração metropolitana não somente era detentora exclusiva da tutela administrativa relativa aos setores econômicos, como também não investia no desenvolvimento comercial da própria colônia (BERWOUTS, 2017). Assim, após a independência, o povo congolês teve dificuldade em gerir e controlar a economia devido à falta de capacidade administrativa interna (BERWOUTS, 2017, p. 09).

3.1.2 O Estado durante a interferência da ONU

Após a independência, a parte territorial da foz do Rio Congo que era de influência Belga se auto proclamou República Democrática do Congo e passou por discordâncias políticas com relação à futura administração do país até o ano de 1971, no qual Mobutu Sese Seko ascendeu ao poder e governou o território por quase 30 anos até final da década de 90 (VINCK et al., 2008). Seu governo era marcado por regimes autocráticos e por um sistema corrupto (VINCK et al., 2008), durante o qual o então governante atuou de maneira semelhante ao governo de Leopoldo, ou seja, em um sistema no qual considerou o país como uma propriedade privada ao seu domínio (BERWOUTS, 2017). Por essas razões, este período obteve uma decadência do controle do Estado sobre suas próprias instituições nacionais que ficaram fragilizadas ao longo do tempo (VINCK et al., 2008) .

A perda de controle do Estado conduziu comunidades inteiras a deixar de seguir a instituição estatal e obedecer a ordem nacional para agir de maneira independente, o que levou ao enfraquecimento do regime de Mobutu, alavancando, conseqüentemente, ao surgimento de uma rebelião no leste do Congo em 1995 (VINCK et al., 2008).

Esta instabilidade na região recebeu, inclusive, apoio de povos oriundos de outras localidades. Com o genocídio em Ruanda em 1994, o Congo recebeu um grande afluxo de estrangeiros, fugindo dos conflitos e crimes de guerra cometido em seus países natais, o que criou um cenário no qual as fronteiras entre a RDC e os países vizinhos se tornavam cada vez mais dissolúveis (SILVA, 2012). Os residentes locais da região leste do país passaram a se encontrar em um ambiente social e politicamente miscigenado após o fluxo populacional externo no território. Esta situação serviu como uma base para o surgimento de um número

maior de grupos rebeldes contra o governo que posteriormente se separariam por vários motivos, principalmente políticos, e formariam os grupos paramilitares que ainda existem no país. Grupos étnicos estrangeiros, como os hutus, começaram a formar alianças contra o governo central e representavam um forte poder externo ao Estado (SILVA, 2012).

O movimento rebelde contra o governo vigente foi liderado por Laurent Kabila, um antigo oponente de esquerda de Mobutu e líder da Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo (AFDL) (VINCK et al., 2008). Em 1996, segundo a pesquisa do Berkeley-Tulane Initiative on Vulnerable Population da Universidade da Califórnia (2008), a AFDL recrutou um alto número de crianças de comunidades locais no Leste do país para um conflito direto contra o governo de Mobutu, o que, em suma é considerado um crime contra o DIH.

Já durante o período de 1996 e 1997, houve um ponto de virada importante para o desenvolvimento do conflito através do envolvimento internacional nas iniciativas contra o governo central do país. Este período é considerado como a Primeira Guerra do Congo (SILVA, 2012) e também nomeado como *Guerra de Libertação* cuja interferência de Ruanda e Uganda foi determinante para os processos bélicos (VINCK et al., 2008). Os países vizinhos da RDC, em especial Uganda e Ruanda, realizaram uma aliança e enviaram soldados para apoiar os rebeldes da AFDL, o que fez com que Mobutu deixasse o país após a AFDL invadir a capital congoleza com o apoio internacional da região (VINCK et al., 2008).

A AFDL seguia com a dominação do território da RDC após o final da guerra de libertação, e, paralelo ao foco principal de construir uma nova estrutura de governo, travavam uma guerra contra outros grupos paramilitares (VINCK et al., 2008). Estas outras organizações armadas, por sua vez, eram acusadas de serem responsáveis pelo genocídio de Ruanda de 1994 e, devido à aliança da AFDL com o país, se tornaram alvo do grupo em um confronto direto (VINCK et al., 2008). Esse entrave ocorreu ao longo da fronteira entre a RDC e Ruanda que fica localizada exatamente na parte Leste do primeiro país¹¹. Também se tratou de uma hostilidade que não considerou critérios legais de guerra segundo o DIH e resultou, inclusive, em mortes de civis congolezes, dentre eles crianças, que estavam migrando das tensões do centro da RDC e procurando refúgio nas fronteiras (VINCK et al., 2008).

No caso da RDC, a transnacionalidade do conflito se baseou justamente através do envolvimento direto dos países vizinhos. As interferências externas, apesar do protagonismo de Ruanda e Uganda, também se estendia a Angola, Chade, Sudão, Zimbábue e Namíbia (VINCK et al., 2008), dessa maneira, o conflito passou a ser chamado por alguns estudiosos de “Guerra

¹¹ Checar mapa no Anexo A

Mundial Africana”. Entretanto, Silva (2012) traz uma profundidade a esse termo. Segundo o autor, as insurgências alavancadas na região que possuíam tantos envolvimento de outros países colocam o termo “Guerra Mundial Africana” não somente como uma identificação de transnacionalidade, ele também reforça a condição da RDC de busca pela identidade e de auto entendimento quanto Estado. Em um contexto de recentes descolonizações e uma atribuição fronteiriça que não considerou outras subjetividades como condições estruturais necessárias ao fortalecimento de um Estado como arranjos de defesa e segurança, vários países Africanos passaram por um processo de formação e buscavam de maneira conflituosa sua autodeterminação (SILVA, 2012).

Laurent-Desiré Kabila assumiu o poder de maneira não democrática após a derrocada do seu antigo opositor Mobutu (VINCK et al., 2008). Entretanto, o novo representante, mesmo sendo proveniente das massas beligerantes anteriores, não trouxe muita satisfação à população do país, incluindo seus apoiadores internos e externos, como Ruanda e Uganda, que passaram a apoiar levantes contra o novo governo (VINCK et al., 2008).

Segundo Silva (2012), a Segunda Guerra do Congo nomeia as insurgências seguintes ao ponto de virada mencionado e durou entre os períodos de 1998 a 2003, a partir do governo de Kabila. Ruanda e Uganda dessa vez permaneceu com um posicionamento contra o governo central e apoiou os levantes que surgiram em oposição ao regime do presidente (SILVA, 2012). Ambos os países justificaram suas ações por conta de uma denúncia de que o governante da RDC estaria apoiando outras insurgências nos seus territórios (SILVA, 2012). Isso fez com que os países apoiassem novos grupos rebeldes congolezes da época, como chamado *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* (RCD) (SILVA, 2012), ou União Congoleza pela Democracia em tradução livre.

Os redatores do Relatório da *The Effectiveness of Peace Operations Network* (EPON) de 2019, ao contrário de Silva (2012), consideram que esse período de 1998 a 2003 poderia ser dividido em duas guerras, nas quais uma teria um viés mais externo com as interferências de Ruanda e Uganda e que culminou com o acordo de Lusaka em 1998 que deu início a criação da MONUC no ano seguinte (NOVOSSÉLOF et al., 2019). A segunda se baseia mais nos desdobramentos internos com o desenvolvimento dos grupos paramilitares ante governo e suas cisões (NOVOSSÉLOF et al., 2019). Contudo, cabe ressaltar que em ambas as fases, a interferência internacional se manteve presente mesmo que de maneira mais subjetiva com o apoio de outros países a esses atores armados não estatais.

As forças apoiadas pelos países vizinhos passaram a dominar o Leste da RDC (SILVA, 2012). Assim, o país se subdividiu territorialmente a partir de lideranças distintas (VINCK et

al., 2008). As principais neste período em específico foram, segundo a pesquisa do Berkeley-Tulane Initiative on Vulnerable Population da Universidade da Califórnia, uma parte da RCD que se localizou em Goma e era apoiada por Ruanda e outra que se localizou em Kisangani e era financiada por Uganda.

Com o apoio de soldados angolanos, namibianos e zimbabuanos, o governo de Kabila conseguiu manter a outra parte ocidental do país, enquanto as insurgências paramilitares, também com apoio internacional, continuavam a dominar a parte leste (VINCK et al., 2008). De 1999 até 2002, a atuação externa na RDC se mantinha pujante e carregada de crimes de guerra, já que, os países, principalmente Ruanda e Uganda atuavam através de apoio paramilitar (HUMAN RIGHTS WATCH, 2002) que, como será melhor explicado na quarta seção, não possui um histórico de respeito às normas internacionais em campo.

É importante ressaltar que recursos naturais do país estavam dentro do arcabouço de interesses dos países que interferiram no conflito, tal qual os interesses políticos (VINCK et al., 2008), o que, de certa maneira abriu portas para que outras potências fora da África se envolvessem nas questões políticas da região através de interesses econômicos.

Em 16 de janeiro de 2001, o Presidente Kabila foi assassinado por arma de fogo em seu palácio por um de seus guarda-costas, Rachidi Kasereka, que, inclusive, tinha atuado como criança soldado anos anteriormente, o que demonstra um alinhamento do governo central com os mesmos métodos ilegais dos grupos paramilitares (BERWOUTS, 2017). O presidente assassinado foi substituído por seu filho, Joseph Kabila, logo em seguida (BERWOUTS, 2017).

O novo presidente foi reconhecido internacionalmente a partir dos acordos firmados em 2002 em Sun City na África do Sul (SILVA, 2002). As negociações foram uma tentativa inicial de negociação entre o governo de Joseph Kabila, países incentivadores dos grupos antigoverno, Estados aliados e os representantes de insurgentes rebeldes que resultaram em outros acordos posteriores durante todo aquele ano, incluindo concordância de cessar fogo e na instauração de um governo de transição chefiado pelo filho do antigo presidente (SILVA, 2002).

A ONU instaurou uma supervisão internacional através da criação do Comitê Internacional de Apoio à Transição (CIAT) para fiscalizar o governo de transição, como um fortalecimento das suas atividades de policiamento dentro do país através da sua operação instaurada em 1999 (VINCK et al., 2008).

A assinatura do acordo de Sun City não garantiu, todavia, a obediência de todas as partes do conflito. Considerando a pluralidade de atores envolvidos nas instabilidades do país, o encerramento se torna dificultoso, visto que é necessária a colaboração de todas as partes para o cumprimento dos acordos. A parte leste da RDC permaneceu sob o comando informal dos

grupos opositores, nos Kivus do Sul e do Norte e ainda no distrito de Ituri (VINCK et al., 2008). Esta região foi palco de diversos atos de violência desde a Primeira Guerra do Congo, marcada pela revolta contra Mobutu.

O acordo de paz em Sun City, além de cessar fogo e tréguas entre as partes, buscava a integração do exército nacional como forma de fortalecer a segurança interna do país e reestruturação do poder do Estado (VINCK et al., 2008). Contudo, a forma como se promulgou esse processo estabeleceu uma obrigatoriedade de integração de membros nacionais que também já faziam parte dos grupos políticos rivais ao governo, principalmente da RCD-Goma e RCD-Kisangani. Este recurso conhecido como “brassagem” (VINCK et al., 2008) foi deliberado por Kabila, principalmente porque em tese o acordo de Sun City estabeleceu uma maior ligação entre o governo central e os países que apoiavam esses grupos, como Ruanda e Uganda.

A “brassagem” requisitou soldados de todas as regiões que deveriam não somente se dirigir um local central para treinamento como também, a partir do momento que se alistarem, seguir as normativas do governo central de Kabila (VINCK et al., 2008). O contingente solicitado pelo governo à RCD-goma e a RCD-Kisangani resistiu à iniciativa, não somente por divergências sobre os ideais políticos de Kabila, que ainda não colaboravam com as necessidades requisitadas pelos grupos, mas também por conta da necessidade de deslocamento de seu local de origem, o que causou revolta dos soldados da RCD e conseqüentemente diversos conflitos violentos (VINCK et al., 2008). O exército nacional denominado de Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) (SILVA, 2012) encontrou neste processo de reintegração dos membros dos grupos paramilitares uma possibilidade, a partir da ótica de Kabila, de formação de um força executiva consolidada apesar das divergências com os outros grupos políticos paramilitares. Após diversas revoltas, contudo, ainda não há uma efetividade dessas ações.

O término do período de transição foi marcado com as eleições oficiais em 2006 para a escolha democrática de um presidente. O processo foi mediado pela MONUC, cuja função foi garantir eleições sem violência e com o pleno exercício da democracia. A ONU, em adição, agiu de maneira direta e paralela à MONUC ao enviar, através da carta de 30 de maio de 2006 do Conselho de Segurança, uma missão diplomática ao território (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2006a). O grupo composto por embaixadores da França, Dinamarca, Gana, Japão, Peru, Eslováquia, Tanzânia e pelo ministro William J. Brentick dos Estados Unidos tinha como principal missão trabalhar em conjunto com as autoridades locais para divulgar abertamente as preocupações por eleições justas e seguras, bem como garantir

resultados democráticos e a permanência de um cenário anti autoritário no país (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2006a).

O resultado das votações resultou na permanência do presidente Joseph Kabila que estabeleceu parlamentos provinciais e nacionais em sua organização de governo (VINCK et al., 2008). Com tamanha oposição, pode-se considerar que o resultado do processo eleitoral seria uma questão paradoxal nas reflexões políticas do país. Contudo, Vinck (2008), juntamente com os outros autores do estudo, consideram que a participação maciça e predominantemente não-violenta dos congolese durante as eleições seria uma resposta da população sobre o seu interesse em uma estabilização do país a partir de uma reforma democrática.

A escolha da permanência de Kabila, no entanto, reflete sua política de aliança internacional e cooperativa, pelo menos a priori, durante este período. O relatório do Conselho de Segurança de 22 de junho de 2006 sobre as atividades da missão diplomática da ONU no processo eleitoral em curso ressalta agradecimentos ao presidente sobre serviços prestados em favor da instituição (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2006b). Neste documento, o Conselho escreve que houveram diálogos nos quais o governante mostrou preocupações e interesse por uma eleição democrática justa e sem violência e que estava de conhecimento sobre suas responsabilidades para o sucesso da operação eleitoral (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2006b).

Contudo, as eleições de 2006 não diminuíram as tensões do país apesar de não serem as responsáveis diretas pela perenidade das hostilidades no território, como aponta Silva (2012). O conflito se manteve dinâmico, sempre com razões de dominação políticas e territoriais, mas obteve novos desdobramentos para além da gestão de Joseph Kabila, como, por exemplo, o controle territorial de províncias da parte leste do país. Após as eleições, o oponente eleitoral de Kabila, Jean-Pierre Bemba, buscou anulação do pleito e, tendo seu pedido revogado, liderou levantes diretos contra a organização política do país, com o apoio de seu próprio grupo paramilitar, o que requereu esforços relativamente grandes das forças nacionais até que o líder paramilitar aceitasse acordos de retiradas das suas tropas (SILVA, 2012).

Desde então, as insatisfações políticas no território ainda permanecem pujantes para alguns grupos. Areladas aos interesses de dominação econômica sobre parte do território, formam as razões pelas quais os grupos paramilitares evitam o recuo e estabelecem uma fortaleza sobre a qual mantém domínio em algumas localidades do país. As operações de paz da ONU presentes no território buscaram estabelecer o mínimo de organização estatal desde sua implantação no pós Primeira Guerra do Congo e estiveram presentes em momentos importantes da história do conflito. Ademais, em certo ponto, se tornaram agentes diretos no

combate ao domínio paramilitar na localidade. Dessa maneira, entender a sua construção neste contexto é de fundamental importância para se debater suas transformações ao longo dos enfrentamentos armados.

3.2 A República Democrática Do Congo e as Operações de Manutenção de Paz da ONU

Segundo relatórios da EPON (NOVOSSELOFF et al., 2019), a maior e mais dispendiosa operação de paz da ONU até a década de 1990 ocorreu na década de 1960 e se instaurou na região do Congo, que inclui não somente a República Democrática do Congo como também a República do Congo e outros países (SILVA, 2012). A operação, denominada de *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) (UNITED NATIONS, s.d.f), foi resultado da Resolução adotada pelo Conselho de Segurança em sua 873ª reunião em 13 de julho de 1960 e lançada em 14 de Julho de 1960 que, dentre outras medidas, autorizava o Secretário-geral da época a “[...] to take the necessary steps, in consultation with the Government of the Republic of the Congo, to provide the Government with such military assistance as may be necessary¹² [...]” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1960, p. 01).

. Mesmo que a discussão deste texto esteja centrada no recorte temporal pós anos 90 e territorialmente focada na RDC, é importante ressaltar esse fato para que seja enfatizado que a região possui um largo histórico de instabilidade e intervenção internacional que perpetuam nos dias atuais.

A ONUC também foi pioneira na utilização da força por parte das operações de paz na região. A justificativa para sua utilização se deu como meios necessários para combater a violência, como expõe a resolução 169, de 24 de novembro de 1961, que:

Authorizes the Secretary-General to take vigorous action, including the use of the requisite measure of force, if necessary, for the immediate apprehension, detention pending legal action and/or deportation of all foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under the United Nations Command, and mercenaries¹³. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1961, p. 04)

Futuramente, com as mais recentes operações na região, o Conselho de Segurança voltou a usar novamente a estratégia de utilização da força, o que marcou uma mudança

¹² “[...] tomar as medidas necessárias, em concordância com o Governo da República do Congo, para fornecer ao Governo a assistência militar que possa ser necessária [...]” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1960, p. 01. **TRADUÇÃO NOSSA**)

¹³ “Autoriza o Secretário-geral a tomar medidas enérgicas, incluindo o uso medido da força, se necessário, para a apreensão imediata, detenção enquanto se aguarda ação legal e/ou deportação de todo o pessoal militar, paramilitar estrangeiro e conselheiros políticos que não estejam sob o Comando das Nações Unidas, e mercenários”. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1961, p. 4. **TRADUÇÃO NOSSA**)

estrutural nas operações que buscavam colocar esse tipo de instrumento como último recurso dentro das peacekeeping.

Após a descolonização da RDC, durante os conflitos subsequentes nos anos 90, o país se estruturou em novos desdobramentos políticos, como visto anteriormente. No final da década, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue, instituíram o acordo de cessar-fogo de Lusaka, o que resultou na criação da operação de paz denominada de *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) no ano de 1999 (BERWOUTS, 2017, p. 24). A instauração da missão foi institucionalizada através da resolução 1279 do Conselho de Segurança da ONU, como descrito abaixo:

[...] the personnel authorized under its resolutions 1258 (1999) and 1273 (1999), including a multidisciplinary staff of personnel in the fields of human rights, humanitarian affairs, public information, medical support, child protection, political affairs and administrative support, which will assist the Special Representative, shall constitute the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) until 1 March 2000.¹⁴ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999c, p. 02)

É importante ressaltar que, apesar da necessidade de equipamento militar requisitada no 9º tópico destacado da resolução, esta operação se constituía de uma missão sem pretensão da utilização do uso da força, pelo menos até o momento de sua instauração. Sua principal função no início da sua implementação era a fiscalização do cumprimento do acordo de Lusaka e outros acordos de cessar-fogo que fossem implementados naquele ano. Além de executar as denúncias relativas à violações do tratado enquanto este estivesse vigente. As normas iriam se modificando ao longo tempo, afinal, os mandatos das operações após sua implementação são expandidos anualmente a partir da aprovação orçamentária daquele ano e com base nos relatórios periódicos enviados ao Secretário-geral e também elaborados pelo mesmo ao Conselho de Segurança.

Anteriormente a este período, resolução 1258 pode ser considerada um ensaio para a instauração da MONUC. De maneira geral, ela reforça e intensifica os anseios pelo cessar fogo entre as partes hostis, mas não implementa uma operação oficial. No caso, ela autoriza a implementação de uma equipe militar específica para supervisão de acordos e avaliação do conflito para uma futura implementação de operação de paz (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999a).

¹⁴ “[...] o pessoal autorizado pelas Resoluções 1258 (1999) e 1273 (1999), incluindo um *Staff* multidisciplinar das áreas de direitos humanos, assuntos humanitários, informação pública, apoio médico, proteção infantil, assuntos políticos e apoio administrativo, que ajudará o Representante Especial, deverá constituir a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) até 1 de Março de 2000.” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999c, p. 02. **TRADUÇÃO NOSSA**)

Inclusive, através deste documento percebe-se que existe uma tentativa inicial de lidar com o conflito de maneira a considerar somente o Estado, a priori, como ator principal e capaz de gerenciar o conflito unilateralmente. O objetivo anteriormente colocado se deu, segundo o documento (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999a), através da criação da Comissão Militar Conjunta (CMC) que buscava implementar e supervisionar os acordos de cessar-fogo obtendo a concordância somente dos Estados signatários.

A resolução 1273, por sua vez, divulgada meses após, reafirma as propostas da resolução 1258, e, ademais, foi publicada somente alguns meses após. Ela coloca como ênfase a esperança do acordo de Lusaka ser uma porta de entrada para a resolução do conflito e também reafirma os esforços da CMC neste propósito. Contudo, a novidade deste documento se sobressai no alinhamento dos atores, no qual os Estados não são mais citados como único detentores das vontades. O termo Estado é substituído por todas as partes como é colocado no item de urgência do documento e também no terceiro tópico sobre as ações necessárias para o cessar-fogo:

Urging all parties to the Ceasefire Agreement to cooperate fully with the technical survey team dispatched to the Democratic Republic of the Congo by the Secretary-General as indicated in his report of 15 July 1999 (S/1999/790), in order to allow it to assess conditions and to prepare for subsequent United Nations deployments in the country, [...] 3. Calls on all parties to the Ceasefire Agreement to continue to abide by its provisions [...].¹⁵ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999a, p. 01)

No ano seguinte, a MONUC se estendia em seus mandatos, entretanto, ainda vislumbrava uma proposta de lidar com o conflito a nível Estatal. Através das resoluções que envolviam as regiões dos Grandes Lagos foi criada a Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (CIRGL). É importante destacar o surgimento desta instituição não somente como uma proposta de ajudar a entender a dinâmica da diplomacia estatal da ONU, mas também porque a necessidade de uma cooperação internacional naquela região é reafirmada em outros documentos relativos à RDC, à MONUC e posteriormente à MONUSCO.

A região dos grandes lagos abrange os territórios de Ruanda, Burundi, RDC, Uganda, Tanzânia, Zâmbia, República do Congo, República Centro Africana, Sudão do Sul, Quênia e Sudão, e todos esses países formam a CIRGL (PEDRO; GARCIA, 2020). A conferência surgiu após as disputas políticas da Região dos Grandes Lagos que culminaram no genocídio ruandês de 1994 (PEDRO; GARCIA, 2020). Como resultado, a reunião se tornou uma organização

¹⁵ “Insiste que todas as partes no Acordo de Cessar-Fogo cooperem plenamente com a equipe técnica de investigação enviada à República Democrática do Congo pelo Secretário-geral, conforme indicado no seu relatório de 15 de Julho de 1999 (S/1999/790), a fim de permitir avaliar as condições e se preparar para subseqüentes implementações das Nações Unidas no país, [...] 3. Apela a todas as partes do Acordo de Cessar-Fogo para que continuem a cumprir as suas disposições [...]” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 1999a, p. 01. **TRADUÇÃO NOSSA**)

internacional a partir das tentativas da ONU de estabelecer uma diplomacia regional capaz de colaborar com as resoluções dos conflitos na região, principalmente decorrentes das instabilidades que se concentraram na RDC (PEDRO; GARCIA, 2020).

A Resolução do Conselho de Segurança 1291 de 2000, foi uma resolução que expandiu o mandato da MONUC por mais um ano, e foi nesta resolução que foi reafirmado e estabelecido a necessidade da cooperação internacional para a solução de conflitos na região através de uma conferência como a CIRGL, como pode-se perceber no seguinte trecho:

Reaffirms the importance of holding, at the appropriate time, an international conference on peace, security, democracy and development in the Great Lakes region under the auspices of the United Nations and the Organization of African Unity, with the participation of all the Governments of the region and all others concerned.¹⁶
(CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 06)

A criação da CIRGL foi uma consequência do reconhecimento da magnitude desses conflitos na região e da importância de uma ação conjunta para promover a paz e o desenvolvimento (PEDRO; GARCIA, 2020). O gancho para tal construção a nível internacional se demonstra ainda em decorrência da grande participação de Ruanda e Angola demonstrada na resolução 1304 do Conselho de segurança do ano 2000. Esta outra resolução não somente reafirma a conferência dos Grandes Lagos, como também estabelece parâmetros para as ações de Ruanda e Angola dentro do país (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000).

De maneira geral, o principal objetivo da CIRGL é impedir que a região se transforme novamente em um foco de instabilidade generalizada nesta parte do território africano, além de supervisionar os esforços para a manutenção ou construção da paz e também para garantir o desenvolvimento nas localidades afetadas por constantes hostilidades (PEDRO; GARCIA, 2020). Contudo, cabe ressaltar aqui o quanto a criação de tal conferência ainda é um esforço de uma organização entre Estados como foco na sua estabilidade quanto ator, o que se reflete na maneira como os instrumentos de resolução de controvérsias são aplicados.

As resoluções apresentadas até a instauração da MONUC demonstram parte da evolução documental da operação até a inclusão da pauta dos atores armados não-estatais no Conselho de Segurança. Inicialmente, as próprias resoluções do Conselho de Segurança ainda protagonizaram o Estado como único agente a ser mobilizado pelas propostas de intervenção. Esta visão passou a ser modificada ao longo do tempo, contudo, não com o sentido de incluir os atores armados não estatais nas preocupações sobre os entendimentos sociopolíticos

¹⁶ “Reafirma a importância de realizar, no momento apropriado, uma conferência internacional sobre a paz, a segurança, a democracia e o desenvolvimento na região dos Grandes Lagos, sob os auspícios das Nações Unidas e da Organização da União Africana, com a participação de todos os governos da região e todos os outros envolvidos. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 06. **TRADUÇÃO NOSSA**)

profundos de um conflito ou como uma novidade frente às relações conflituosas entre Estados, e sim, como será discutido adiante neste trabalho, como um alvo a ser combatido.

3.3 De MONUC para a Missão da ONU para a Estabilização da República Democrática Do Congo (MONUSCO)

A continuidade do conflito e as diversas modificações nas tarefas da operação levaram a construção de um novo paradigma que necessitou de transformações na missão. Nem o Conselho de Segurança e nem o Secretário-geral da época, Kofi Annan, pareceram ter se preparado para o período pós-eleição. Dessa maneira, após as eleições de 2006, a influência da comunidade internacional tornou-se mais dispersa e os interessados em recursos locais estavam competindo por apoio do novo governo (PADDON, 2013).

Por outro lado, os atores paramilitares continuaram atuando e causando instabilidade no leste da RDC. Nesse contexto, a MONUC e os TCCs estavam adotando uma abordagem cada vez mais militarizada, porém, de acordo com a administração de Kabila que queria reforçar e centralizar seu poder após a eleição (PADDON, 2013).

Documentalmente, os agentes paramilitares surgiram gradativamente dentro das resoluções que expandiam anualmente o tempo de duração da missão ou modificaram a estrutura inicial da MONUC. Após as eleições de 2006, o paramilitarismo ainda permanecia como uma constante ameaça à estabilidade do país, surgindo, inclusive, a necessidade da notoriedade do ator pelo Conselho de Segurança e assim, como mostra o trecho abaixo da resolução 1804 de 2008, os agentes paramilitares se apresentaram cada vez mais como uma preocupação das patentes mais altas do órgão:

Expressing its grave concern at the continued presence of the Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), ex-Rwandan Armed Forces (ex-FAR)/Interahamwe, and other Rwandan armed groups referred to in the joint communiqué (S/2007/679) of the Governments of the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda signed in Nairobi on 9 November 2007 (“the Nairobi Communiqué”) operating in the eastern Democratic Republic of the Congo, which continue to pose a serious threat to the peace and security of the entire Great Lakes region.¹⁷ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008a, p.01).

¹⁷ “Expressando a sua grave preocupação com a presença contínua das Forças Democráticas de Libertação do Ruanda (FDLR), das ex-Forças Armadas Ruandas (ex-FAR)/Interahamwe e de outros grupos armados ruandeses mencionados no comunicado conjunto (S/2007/679) dos Governos da República Democrática do Congo e da República do Ruanda assinados em Nairobi em 9 de Novembro de 2007 (“o Comunicado de Nairobi”) que operam no leste da República Democrática do Congo e que continuam a representar uma grave ameaça à paz e segurança de toda a região dos Grandes Lagos” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008a, p. 01. **TRADUÇÃO NOSSA**)

A Missão apoiou os esforços para inibir os grupos armados que apresentavam maiores desafios à autoridade do governo (PADDON, 2013). Segundo a EPON (NOVOSSELOFF et al., 2019), a MONUC foi autorizada pelo Conselho de Segurança a tomar medidas para evitar os constantes ataques a civis e a crescente capacidade militar desses grupos armados não estatais que continuaram a utilizar a violência desenfreada e sem controle. Primeiramente, essas medidas vieram a partir da Resolução 1856 de 22 de dezembro de 2008 que, assim como a resolução 1804 apresentada anteriormente, apresenta uma preocupação direta acerca deste tópico. Neste último relatório, o Conselho de Segurança sublinha que:

[...]a major obstacle to lasting peace in the Kivus is the presence and activities of illegal armed groups on Congolese territory, including the Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) as acknowledged by its resolution 1804 (2008), which represent one of the primary causes for the conflict in the region.¹⁸ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b, p. 1)

Esta resolução já traz a temática dos grupos armados de maneira mais enfática. Ela pede auxílio aos governos da região, enfatiza a responsabilidade dos Estados em prevenir que seus territórios sejam usados para apoiar as atividades de grupos armados existentes na Região dos Grandes Lagos e exige que eles tomem medidas eficazes para evitar apoio a grupos paramilitares ilegais na região leste da República Democrática da República do Congo (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b). Ademais, através dessa resolução, o Conselho de Segurança elogia os avanços realizados nas negociações bilaterais que aconteciam entre os Governos da RDC e Ruanda, considerando que ambos os países compartilham uma região de fronteira no leste da RDC (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b).

A partir deste panorama, a resolução 1856 traz uma importante tratativa no que toca os grupos armados não estatais da RDC. através desta resolução que a MONUC recebe permissão do Conselho de Segurança para “[...] Disarmament, demobilization, monitoring of resources¹⁹ of foreign and Congolese armed groups.”²⁰ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b, p. 4). Tal diretriz representa uma das primeiras decisões diretas contra a questão do paramilitarismo.

¹⁸ “um grande obstáculo para a paz perene nos Kivus é a presença e atividades de grupos armados ilegais em território congolês, incluindo as Forças Democráticas de Libertação de Ruanda (FDLR), conforme foi reconhecido pela resolução 1804 (2008), isto representa uma das principais causas do conflito na região” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b, p. 1. **TRADUÇÃO NOSSA**)

¹⁹ Os grupos armados no território da RDC possuem um financiamento próprio, muitas vezes estrangeiros (SILVA, 2012) e os países Africanos que passam por conflitos possuem uma rede internacional de tráfico de armas articulada por investimentos externos que tem como um dos principais público alvo indivíduos e os grupos armados não estatais (TAR; ADEJOH, 2021).

²⁰ “[...] desarmamento, desmobilização, monitoramento de recursos dos grupos armados estrangeiros e congolêses” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b, p. 4. **TRADUÇÃO NOSSA**)

No entanto, segundo o relatório da EPON (NOVOSSLOFF et al., 2019) utilizando as palavras de Doss (2015), o Conselho de Segurança não teria conseguido realizar, de forma eficaz e prática, uma avaliação estratégica da capacidade da MONUC em conduzir e implementar as novas abordagens estabelecidas pelas resoluções, em vista da atuação desses novos tipos de beligerantes.

A Resolução 1925 seria então mais um passo nas ações de mobilização direta contra os grupos paramilitares. Ela foi instaurada em 30 de maio de 2010, pelo Conselho de Segurança e trouxe a proposta de transformar a operação, primeiramente em relação a nomenclatura, de MONUC em MONUSCO a partir do dia 1 de julho de 2010:

Decides to extend the mandate of MONUC until 30 June 2010 and further decides that, in view of the new phase that has been reached in the Democratic Republic of the Congo, the United Nations mission in that country, MONUC, shall, as from 1 July 2010, bear the title of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a, p. 3)²¹

O “S” foi acrescentado com o sentido de "Estabilização" (*Stabilization* em inglês). Segundo o relatório da EPON de 2019 (NOVOSSLOFF et al., 2019), a nova nomenclatura possui um sentido de retorno à normalidade governamental do país, em outras palavras, os novos mandatos da operação seriam focados em garantir a manutenção de uma estabilidade democrática no sistema político do Estado que, apesar das ações beligerantes, já possuía ao menos um sistema de eleições funcional, ainda que frágil. O relatório, contudo, coloca que essa mudança de nomenclatura está muito próxima de uma questão de legitimação política para justificativas de ações da operação, já que, as práticas em campo abarcam uma missão que ainda permanece dentro do território e sem uma previsão final sobre a resolução do conflito e a real estabilidade do país (NOVOSSLOFF et al., 2019).

O principal ponto de virada da missão a partir da resolução 1925 não se restringe a somente a mudança de nome da operação. A estabilidade proposta pela resolução viria através de uma maior robustez da operação, isso significa uma maior possibilidade do uso da força. Essa flexibilidade vem da proposta da utilização do termo *all necessary means* ou todos os meios necessários, em tradução livre, que deixa em aberto sobre quais os limites e recursos podem ser utilizados Além disso, ainda demonstra a ideia de que os objetivos da operação

²¹ Parágrafo 1º da Resolução 1925, de 28 de maio de 2010, do Conselho de Segurança. “Decide prorrogar o mandato da MONUC até 30 de junho de 2010 e ainda decide que, tendo em vista a nova fase que se atingiu na República Democrática do Congo, a missão das Nações Unidas naquele país, a MONUC, deverá, a partir de 1 de julho 2010, levar o título de Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO)”. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a, p. 3. **TRADUÇÃO NOSSA**)

devem ser priorizados antes de outras estratégias táticas. A ideia de todos os meios necessários aparece no 11º trecho da resolução que enfatiza:

[...] that the protection of civilians must be given priority in decisions about the use of available capacity and resources and authorizes MONUSCO to use all necessary means, within the limits of its capacity and in the areas where its units are deployed, to carry out its protection mandate as set out in paragraphs 12 (a) to 12 (k) and 12 (t) [...].²² (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a, p. 4)

Os itens organizados da letra “a” a letra “k” do parágrafo 12 mencionado no trecho citado, são relativos às motivações pelas quais a operação deve operar e aplicar os meios necessários. Essas motivações expandem também quais seriam os objetivos envolvidos na ideia de proteção do civis. Cabe aqui ressaltar que os critérios relativos à aplicação da força através do respaldo da Responsabilidade de Proteger elaborados pelo ICISS vistos na seção anterior priorizam a proteção e alívio do sofrimento dos seres humanos como foco principal das intenções da intervenção militar em um país (ICISS, 2001).

De modo geral, para além da expressa proteção ao civis, os itens do parágrafo 12 expressam proteção aos membros da operação; suporte ao governo central da RDC junto com seu exército nacional nas tentativas de oferecer segurança aos seus nacionais, prezar pelas estratégias da operação, auxiliar no relacionamento internacional do governo central com países e organismos que possuam objetivos alinhados com a intenção principal de proteção civil e humana e, finalmente, apoiar estratégias e programas contra os empases com grupos armados (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a).

O termo “todos os meios necessários” não seria novidade dentro das resoluções, afinal, ele também aparece na resolução 1856 mencionada anteriormente, contudo, os objetivos da utilização de todos os meios necessários da MONUSCO são mais abrangentes e discorrem sobre vários assuntos desde a proteção humana até a estabilização do país que também envolvem muitos pontos políticos, econômicos e militares. A resolução 1856 discorre que a utilização de todos os meios necessários são relativas a três pontos principais: Segurança territorial, treinamento e orientação do exército nacional em apoio à reforma do setor de segurança, e ao referido desarmamento, desmobilização e monitoramento de recursos dos grupos armados (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2008b).

²² “[...] que a protecção dos civis deve ter prioridade nas decisões sobre a utilização da capacidade e dos recursos disponíveis e autoriza a MONUSCO a utilizar todos os meios necessários, dentro dos limites da sua capacidade e nas áreas onde as suas unidades estão implantadas, para cumprir o seu mandato de protecção conforme estabelecido nos parágrafos 12 (a) a 12 (k) e 12 (t) [...]” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a, p. 4)

Na quinta seção deste trabalho será visto o quanto essa nova abordagem da MONUSCO ao permitir a utilização de todos os meios necessários na operação pode apresentar vieses muitas vezes contraditórios ou impopulares se for levado em consideração os princípios da ONU de imparcialidade, uso mínimo da força, consenso das partes e, por fim, como a ONU poderia desenvolver um arcabouço normativo que também pudesse garantir uma maior responsabilidade na execução do uso da força e seus critérios.

Abaixo encontra-se a linha temporal do conflito e das operações de paz disponibilizadas pelo relatório da EPON de 2019 para melhor entendimento do desenvolvimento operacional da MONUC/MONUSCO e dos desdobramentos do conflito:

Quadro 1 - Chronology of events²³

(continua)

Date	Event
1996-1997	First Congo War. Rwanda and Uganda, in support of Laurent Désiré Kabila, defeat President Mobutu Sese Seko. Laurent Désiré Kabila becomes President in May 1997.
1998-1999	Second Congo War. DRC, Angola and Zimbabwe vs Rwanda and Uganda. Mushrooming of local armed groups. Signature of the Lusaka Agreement in 1998, paving the way for the withdrawal of foreign forces from the DRC.
Aug 1999	Resolution 1258 authorises the deployment of up to 90 UN military liaison personnel, together with the necessary civilian, political, humanitarian and administrative staff, to the capitals of the State's signatories to the Lusaka Ceasefire Agreement.
nov. 1999	Resolution 1279 authorises the deployment of MONUC as an observation mission.
1999-2003	Third Congo War pitting the Congolese Government against the Movement for the Liberation of the Congo (MLC), Congolese Rally for Democracy based in Goma (known as the RCD-Goma), and the RCD based in Kisangani (RCD-K) (later called the RCD-Liberation Movement (RCD-ML)), as well as a number of localised armed groups behind the ceasefire lines.
jan./01	Assassination of Laurent D. Kabila. His son Joseph takes over.
Apr 2002	Signature of the Sun City agreements.
jun./03	The EU deploys Operation Artemis in Bunia for three months to help MONUC deal with the crisis in the province of Ituri.
jun./04	The city of Bukavu is taken over by Laurent Nkunda's forces.

²³ A tradução do quadro encontra-se no Apêndice A.

Quadro 1 - Chronology of events²⁴

(continua)

jun./06	The EU deploys the European Force in the DRC (EUFOR RDCongo) for six months as a deterrent force, assisting MONUC in securing the elections in Kinshasa.
dez./06	First democratic elections since 1965 lead to the election of Joseph Kabila.
jun./05	Laurent Nkunda forms the National Congress for the Defence of the People (CNDP), controls large parts of Masisi and Rutshuru, and threatens Goma.
jan./08	Signature of a general agreement (Goma accords) between the Congolese Government and several rebel groups, including the CNDP, which also leads to the planning and the conduction of joint military operations (Rwanda-DRC-MONUC) against the FDLR.
jan./08	Signature of a secret agreement between Joseph Kabila and Paul Kagame.
nov./08	The Kiwanja massacre takes place, leading to increased focus on protection and criticism of the UN troop-contributing countries (TCCs) and forces.
jan./09	Signature of a secret agreement between Joseph Kabila and Paul Kagame.
mar./09	Signature of a general agreement (Goma accords) between the Congolese Government and several rebel groups, including the CNDP, which also leads to the planning and the conduction of joint military operations (Rwanda-DRC-MONUC) against the FDLR.
May-Jul 2010	MONUC becomes MONUSCO, adding a greater stabilisation component to its mandate.
Nov-Dec 2011	Widespread fraud during the presidential elections through which Joseph Kabila is made president.
Apr 2012	Ex-CNDP officers start the M23.
nov./12	Fall of Goma to the M23.
Feb 2013	Signature of the Peace, Security and Cooperation Framework (PSCF).
mar./13	Creation of MONUSCO's Force Intervention Brigade (FIB).
nov./13	Military defeat of the M23 after a nine-day offensive.
2014-2016	Opposition protests against possible third term for Joseph Kabila.
Jan-Feb 2015	Anti-FDLR operations start under blacklisted generals.
Aug 2016	A new crisis in the Kasai breaks out after the killing of a customary chief.

²⁴ A tradução do quadro encontra-se no Apêndice A.

Quadro 1 - Chronology of events²⁵**(conclusão)**

Dec 2016	End of second and final constitutional five-year term of President Kabila. Signature of the Saint-Sylvestre Agreement that sets out a path toward elections.
Dec 2017	Killing of 15 FIB peacekeepers in Simuliki.
Aug 2018	President Kabila announces that he will not be a candidate in the presidential elections.
30 Dec 2018	Presidential elections are held.
jan./19	Inauguration of Felix Tshisekedi as new president of the DRC.

Fonte: (NOVOSELLOFF, Alexandra; et al.,2019, p. 24 e 25)

3.4 A estrutura da MONUSCO

Ao acrescentar a tarefa de estabilização no próprio nome da operação, a ONU institucionaliza a ideia de busca pela preservação de algo que já foi implementado. A MONUC trouxe em sua proposta a instauração de uma democracia efetiva e de um sistema político estável como objetivo final de alcance para a paz. A MONUSCO, por sua vez, surgiria como uma extensão de vigilância da MONUC, buscando garantir a estabilidade do sistema eleitoral executado em 2006 e a constituição de um governo central que respondesse politicamente pelo território.

O Conselho de Segurança aprovou o mesmo contingente militar nos anos 2009/2010 e 2010/2011. Para o primeiro período mencionado, o Conselho, através da resolução 1906, aprovou “19,815 military personnel, 760 military observers, 391 police personnel and 1,050 personnel of formed police units²⁶” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2009, p. 3), totalizando 22.016 agentes militares. O número foi mantido na resolução 1925 do ano seguinte que instituiu a MONUSCO.

Contudo, segundo o portal eletrônico oficial da MONUC, até seu encerramento, a estrutura da operação possuía efetivamente um número menor do que o aprovado nas resoluções, totalizando cerca de 20.586 pessoas uniformizadas dentre suas tropas, polícia e

²⁵ A tradução do quadro encontra-se no Apêndice A.

²⁶ “19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policiais e 1.050 pessoas para as unidades policiais formadas” (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2009, p. 3. **TRADUÇÃO NOSSA**)

militares para além dos *staffs* civis locais e internacionais que trabalhavam em setores humanitários de maneira remunerada ou voluntária.

Além disso, a resolução de instauração da MONUSCO, mesmo continuando com a permissão do mesmo número de contingente militar que os anos anteriores, solicitou a retirada de 2000 militares em campos cujo cenário pareciam mais favoráveis à estabilidade, como o intuito de realocar-los a posteriori: “Authorizes the withdrawal of up to 2000 United Nations military personnel by 30 June 2010 from areas where the security situation permits”²⁷ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a, p.3).

Segundo o relatório EPON (NOVOSSELOFF et al., 2019) a renomeação e extensão de mandato da operação seria a estratégia prática da ideia de que existia uma proximidade à normalidade, pelo menos, segundo a visão da ONU e do Conselho de Segurança. Essa perspectiva corrobora com a apresentação numérica anterior na qual não há tamanha alteração no número definido nos anos anteriores, o que haveria de fato seria uma mudança de foco na utilização dos recursos militares para uma abordagem mais incisiva em casos de distúrbios nas conquistas da operação. A posteriori será visto que tal tentativa abriu caminhos para ações mais diretas, o que leva a análise de que a busca pela real estabilidade ainda encontra desafios.

Anteriormente à resolução 1925 do Conselho de Segurança, o 31º relatório periódico do Secretário-geral sobre as operações dentro da RDC (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010b) já pensava em uma nova estrutura para a MONUC e trouxe em primeiro plano a ideia de estabilização.

Essa ideia de estabilização trazida pelo Secretário-geral se baseava na crença na mudança comportamental da MONUC que vislumbrava uma possível resolução a curto prazo do conflito e conseqüentemente uma possibilidade de retirada da operação, considerando os possíveis avanços políticos alegados no mesmo relatório do representante da ONU. Tais avanços incluem o melhoramento do sistema eleitoral e um maior diálogo com os grupos armados não estatais que permaneciam ativos na parte oriental do país até o ano de 2010 (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010b).

Contudo, apesar da possibilidade de resolução, o relatório não descarta que nos anos de 2010 o paramilitarismo juntamente com as divergências político-sociais do país ainda representavam um dos principais desafios para a construção da paz no território. Atrelado a esses fatores, o documento ainda mostra nos parágrafos 75 e 76 que o governo central ainda

²⁷ “Autoriza a retirada de até 2.000 militares das Nações Unidas até 30 de junho de 2010 de áreas onde a situação de segurança permita.”(CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010a, p.3. **TRADUÇÃO NOSSA**)

não possui uma efetividade funcional com relação a suas obrigações (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010b), o que leva a uma dependência da intervenção. Porém, após a instauração do sistema eleitoral, existiu uma cobrança, por parte do relatório do Secretário-geral vigente para a concepção de um plano de estabilização junto com o governo central do país para a estagnação dos esforços da operação.

O relatório do Secretário-geral, então, fomenta que no período de 2010, pouco antes da instauração da MONUSCO, o foco da operação deveria ser o auxílio humanitário nas áreas mais afetadas e estabilização das ações da operação, como relata o parágrafo 77 do referido documento:

[...] the technical assessment mission recommended that in the conflict-affected areas MONUC should continue to help the Government to provide a secure environment for civilian populations at risk, including by maintaining the ongoing escorts and patrolling to enable United Nations staff and humanitarian actors to operate; and provide direct operational assistance to stabilization activities, through engineering or logistics support provided by the MONUC military component, and through the support provided by substantive civilian sections of the Mission as well as support for the deployment of the National Police and garrisoning of FARDC. The Mission should also continue to mobilize partners and facilitate joint programming and joint coordination of stabilization activities in the context of the Government's Stabilization and Reconstruction Plan for War-Affected Areas through the International Security and Stabilization Support Strategy²⁸. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010b, p. 18)

Esta recomendação posteriormente se transformou no mandato de construção da MONUC em MONUSCO, para que o plano de estabilização e reconstrução governamental garantisse estratégias e aplicação efetivas. Entretanto, como foi elucidado anteriormente neste texto, a MONUSCO se transformou em uma operação para além da ideia de possível retirada da operação. A renomeação seguinte visava sim a estabilização mais efetiva e rápida reforçada pelo Secretário-geral, contudo, as estratégias implementadas não demonstraram controle sobre a situação no país. A transformação da operação envolveu, inclusive, mais robustez no uso da força como forma de tornar a tática mais eficiente.

A instauração da MONUSCO foi ainda uma consolidação da multidimensão da operação. O relatório da EPON (NOVOSSELOFF et al., 2019) descreve a operação como

²⁸ [...] a missão de avaliação técnica recomendou que, nas zonas afetadas pelo conflito, a MONUC deveria continuar a ajudar o Governo a proporcionar um ambiente seguro às populações civis em risco, nomeadamente através da manutenção de escoltas e patrulhamento contínuos para permitir a operação do pessoal das Nações Unidas e dos intervenientes humanitários; bem como prestar assistência operacional direta às atividades de estabilização, através do apoio de engenharia ou logística fornecido pelo componente militar da MONUC, e através do apoio prestado por importantes setores civis da Missão, do mesmo modo que o apoio a implementação da Polícia Nacional e à guarnição das FARDC. A Missão deverá também continuar a mobilizar parceiros e a facilitar a programação conjunta e a coordenação conjunta de atividades de estabilização no contexto do Plano de Estabilização e Reconstrução do Governo para as Áreas Afetadas pela Guerra através da Estratégia Internacional de Segurança e Apoio à Estabilização. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010b, p. 18. **TRADUÇÃO NOSSA**)

multidimensional em todo seu levantamento, o que corrobora com o fato de que a MONUC desempenhou papéis para além da proteção do DIH.

Os ofícios que a MONUC obteve no decorrer de sua vigência envolviam as categorias de missões multidimensionais propostas por Fortna (2008) e citadas anteriormente. Como, por exemplo, “[...] organizing of elections, human rights training and monitoring [...]”²⁹(FORTNA, 2008, p. 07.) . Esses papéis foram mantidos pela MONUSCO através do documento 1925 de 2010 (NAÇÕES UNIDAS, 2010). O orçamento acordado pela Assembleia Geral para o período de Julho de 2010 até Junho de 2011 (NAÇÕES UNIDAS, 2010), inclusive, ressalta essas funções e permanecem com a mesma proposta financeira mesmo com a renomeação da operação. Entretanto, seu foco em número de agentes para o âmbito militar seria superior para a tarefa de estabilização do sistema democrático governamental perante os desafios paramilitares.

A multidimensão da operação permanece até o presente momento. A MONUSCO ainda conta com um dos maiores orçamentos disponíveis para uma operação de paz, chegando a 1.042.728.900 de dólares no ano de 2022, segundo o orçamento aprovado pela assembleia geral no documento orçamentário divulgado em 20 de abril de 2023 (NAÇÕES UNIDAS, 2023). Esse orçamento é referente a suporte as eleições locais, comunicação estratégica para combate a desinformação dentro do país, principalmente aquelas que poderiam ferir a legitimidade da missão, proteção do DIH, prevenção a abuso sexual, controle ambiental através de projetos de infraestrutura energética, além de gastos militares operacionais tais como contratação de pessoal, incluindo novos observadores, e infraestrutura (NAÇÕES UNIDAS, 2023).

Pode-se dizer que todas essas transformações documentais e estruturais da operação dentro da RDC surgiram frente a um desafio palpável porém que ainda não possui tanta formalização e critérios de avaliação pelas Nações Unidas: os agentes armados não estatais. O paramilitarismo tem se tornado a principal adversidade para a conclusão da Missão e estabilização do país, afinal são os grupos paramilitares que possuem um sistema operacional próprio muitas vezes reverso aos tratamentos formais do DIH e que também desafiam o poder estatal e governamental da RDC.

²⁹ “[...] organização de eleições, treinamento de direitos humanos e monitoramento [...]” (FORTNA, 2008, p. 07. **TRADUÇÃO NOSSA**)

4 OS ATORES PARAMILITARES E O CONFLITO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Os grupos paramilitares são intrínsecos ao conflito na RDC desde o início da instabilidade do país na década de noventa. A participação ativa desses atores em conflitos armados desequilibra a própria estabilidade do Estado como ator principal em conflitos e altera os conceitos tradicionais de guerra. As novas guerras e os novos atores que surgiram após as duas Grandes Guerras Mundiais, tiveram seu protagonismo alavancado na década de 1990 (KALDOR, 2012) e construíram um legado de transnacionalidade e grande proeminência no cenário internacional (JABRI, 2006). As consequências das suas ações atingem Estados inteiros como ameaças externas e internas e como promotor de conflitos armados.

Dessa maneira, pode-se salientar como pontos controversos da atuação dos grupos armados não estatais a abrangência conceitual que envolvem esses atores, a existência de tentativas frustradas e com diversos desafios de controle legal desses grupos e os graus de violência utilizados por essas forças que possuem uma independência, não reconhecida por organismos internacionais e pelo Estado, quanto a sua própria forma de atuação em campo.

Ademais, cabe evidenciar a problemática existente entre os grupos paramilitares e o Estado. De modo geral, os atores armados não estatais possuem um poder e relevância local a partir do controle de funções que, em teoria, devem ser realizadas pelo Estado como domínio territorial e monopólio da violência para a garantia de segurança. Esse processo é apontado dentro da RDC a partir de tentativas de instauração de medidas de controle burocrático e diálogos entre o Estado, Organizações Internacionais e grupos paramilitares (STEARNS, 2013). Contudo, tais resoluções não garantiram sua eficácia e não puseram um encerramento das atividades paramilitares que propõem se avantajarem perante as funções do Estado (STEARNS, 2013), o que traduz a falha estatal de manter sua estabilidade dentro de um território (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005; FUKUYAMA, 2004).

A partir dessas premissas, esta seção buscar-se-á conceituar os grupos paramilitares como novos atores a partir do que se entende por novas guerras, diferentes do conhecido modelo entre Estados; como os grupos armados são identificados dentro desses conflitos; Como é seu comportamento dentro da RDC, suas normas e financiamento e por último o porque que esse ator desafia de maneira demasiada o poder estatal que é parte intrínseca da constituição política e organizacional da ONU.

4.1 Novas Guerras e diferentes atores

A Guerra Fria trouxe um prelúdio de modificações no modo tradicional de se fazer guerra que vão além do modelo tradicional entre Estados e exércitos oficiais. A partir da década de 90, novos agentes paralelos ao Estado ganharam protagonismo no cenário internacional de conflitos armados. Esta nova organização da violência é definida por Mary Kaldor (2012) como guerras assimétricas³⁰, pois têm aspectos políticos mais identitários e são cada vez mais informais e transnacionais. Segundo a autora, são assimétricas pois possuem redes mais complexas compostas por atores estatais e não estatais.

Os conflitos que seguiram após o fim da União Soviética, por exemplo, apresentaram um formato diferente do que foi observado na Primeira e na Segunda Guerra Mundiais. As guerras presentes neste período foram herança dos conflitos que ocorriam paralelamente à disputa armamentista e tecnológica entre as duas potências mundiais durante a Guerra Fria. Tais conflitos ocorreram na contramão do que previam alguns historiadores como Francis Fukuyama (1992) que acreditava que o fim da bipolarização mundial levaria ao “Fim das Guerras” ou o “Fim da história”.

Para Fukuyama (1992) a década de noventa representaria uma estabilização do sistema internacional com a ascensão de uma democracia liberal que construiria um mundo menos heterogêneo, mais cosmopolita e até culturalmente unido. Este cenário traria menor incentivo às guerras considerando que as necessidades humanas seriam alcançadas. As novas guerras, contudo, apesar de não seguirem os modelos das Grandes Guerras Mundiais que tradicionalmente centralizaram o protagonismo estatal, mostraram o surgimento de novas motivações e novas conjunturas políticas que deram início a hostilidades intra e extra territoriais.

Segundo Kaldor (2012), a criação do Estado moderno trouxe a necessidade do estabelecimento de exércitos permanentes sob o controle Estatal que passou a ter o monopólio do uso da violência para a garantia da segurança. Dessa maneira, a guerra passou a ter uma justificativa legítima através da ideia de que os conflitos seriam instrumentos do Estado para alcançar justiça, defesa e aplicação política.

³⁰ Segundo Bajo (2019), o que define um conflito assimétrico está mais conectado às diferenças sócio-políticas entre os atores beligerantes do que às diferenças entre aparato militar. Os combatentes, neste caso, se configuram de maneiras diferentes e possuem status distintos. A exemplo dos atores não estatais capazes de atuar belicamente contra os tradicionais Estados. Os elementos de um conflito assimétrico, ainda segundo Bajo (2019), atualmente também incluem a disparidade de uso dos meios de violência no que concerne ao respeito das suas regulamentações.

Entretanto, dentro dos novos paradigmas de conflitos que surgiram nas últimas décadas, o uso de violência por parte de atores não-estatais começa a ser mais difuso e, portanto, a ferramenta bélica deixa de ser considerada exclusiva do Estado.

Vivienne Jabri (2006) Acredita que a estrutura da guerra no mundo moderno não se limita a uma variedade de práticas transnacionais dirigidas pelos Estados. Comunidades, indivíduos e outros atores também se correlacionam neste contexto de forma intra ou extra fronteiriça a seu território originário. Em adição, a guerra, então, não estaria restrita aos ideais políticos estatais e também passaria a ser uma forma de resposta e instrumento de imposição de vontades a nível populacional, o que geraria novas ameaças imprevisíveis e comportamentalmente voláteis, como o terrorismo (JABRI, 2006).

Jabri (2006) usa como exemplo para explicar a transnacionalidade da guerra e a ação de novos atores além Estado os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos realizados por grupos terroristas e seus efeitos. Este é uma referência bastante difundida para começar a entender o dinamismo da guerra e os atores que a envolvem. O ataque terrorista às Torres Gêmeas criou uma nova ameaça capaz de enfrentar toda a política e segurança de um Estado dentro das suas próprias fronteiras ou em situações de conflito e fora delas.

Dessa forma, as guerras não estariam sendo mais travadas contra outros Estados, outros inimigos estariam em evidência atuando, ainda, fora de suas fronteiras e modificando as estratégias securitárias tradicionais. A criação de novas ameaças à segurança, por exemplo, ajudou os Estados Unidos a obter a legitimidade interna da população estadunidense e seus setores políticos para iniciar a chamada "Guerra ao Terror" (JABRI, 2006). Este conflito teria construído mecanismos de defesa inéditos ao país que permitiram, inclusive, a interferência direta nos assuntos individuais e também relativos aos dados dos seus próprios cidadãos (JABRI, 2006). Com isso, pode-se dizer que o confronto gerado pelos Estados Unidos após os ataques terroristas de 2001 apresentou uma reflexão sobre quais seriam as ameaças e os adversários exatamente que o Estado poderia enfrentar para manter a segurança quanto à funcionalidade do seu papel no cenário internacional.

É necessário, portanto, definir quem são os atores não-estatais na dinâmica dos conflitos em termos de identidade e comportamento, tendo em vista que vários atores fora o Estado podem ter um impacto direto no contexto de guerras e conflitos armados. Este texto examina a personalidade desses agentes a partir dos vieses sociopolíticos que influenciaram e ainda influenciam as estruturas dos vários grupos armados na República Democrática do Congo, enfatizando ainda que essas estruturas podem mudar dependendo do contexto.

Com isso, entende-se que compreender a ação e o comportamento dos atores não-estatais em conflitos armados deve ser levado em consideração pelas relações internacionais como forma de descobrir quem são esses personagens emergentes para a reflexão sobre as novas dinâmicas das guerras atuais. Esta utilidade, ainda, se estende para a análise evolutiva das operações de paz como instrumentos de uma organização estatal como a ONU. Atores não estatais fazem parte das transformações no sistema internacional que regula a guerra e os conflitos armados e também transformam os novos e mais diversificados meios de se fazer guerra.

4.2 Grupos paramilitares em conflitos armados

Identificar os atores dentro de um conflito é de fundamental importância para compreender como as operações de paz, tendo objetivos de contenção de violência e resolução de conflitos, se comportam ou deveriam se comportar. Além do conceito mencionado sobre o que seriam grupos paramilitares armados, Shultz e Dew (2006) categorizam esses grupos como insurgentes políticos, milícias e muitas vezes terroristas. Terrorismo, no entanto, pode ser interpretado de várias maneiras, a depender de como uma organização ou país busca definir este conceito em sua legislação.

A ONU também possuía dificuldades em definir o termo de terrorismo, mesmo apresentando, desde 1985, diversas resoluções e cartilhas com medidas a serem tomadas contra o que a própria organização buscava definir, principalmente após os atentados dos Estados Unidos em 2001 (SAUL, 2008).

O 32º encontro do Sexto Comitê da Assembleia Geral da ONU³¹ em 1987 trouxe o termo de maneira proeminente. Segundo o relatório disponível, a principal agenda da reunião era encontrar “[..] measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedom and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence [..] (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1987, p. 1)”³². Contudo o mesmo documento não traz uma definição concreta do Terrorismo. Em verdade, ele expressa a necessidade de uma rápida definição legal para o termo, justamente como um instrumento de prevenção e facilitador de punições cabíveis para os responsáveis pelos atos

³¹ O sexto comitê da Assembleia Geral da ONU é o comitê responsável pela assessoria jurídica do órgão. (MORRIS; BOURLOYANNIS, 1993).

³² “[...] medidas para prevenir o terrorismo internacional que põe em perigo ou tira vidas humanas inocentes ou põe em risco a liberdade fundamental e o estudo das causas subjacentes dessas formas de terrorismo e atos de violência [...]” (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1987, p. 1. **TRADUÇÃO NOSSA**)

cometidos.

A definição mais próxima que foi levada em consideração pelo Conselho de Segurança veio a partir da resolução 1566 de 2004, após muitas tentativas do órgão em buscar definir um conceito global em suas resoluções (SAUL, 2008). Em suma, o decreto foi criado para reafirmar que o terrorismo é considerado pelo Conselho como uma ameaça de alto risco que deve ser prevenida e monitorada. Dessa maneira, o documento estabelece um grupo de trabalho que levantaria e apresentaria para a ONU medidas cabíveis e possíveis contra os responsáveis por práticas terroristas em meio internacional.

Para o alcance desse objetivo, e como forma de acatar as recomendações do sexto comitê estabelecidas desde a década de 80, a resolução inclui diversas características que envolveriam o terrorismo ao relembrar que:

[...] criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature³³. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2004, p.2)

Isto significa que, ao recriminar possíveis justificativas para tais atos mencionados, sendo uma resolução relativa ao terrorismo, o Conselho de Segurança busca, através desse fragmento, englobar quais ações foram levadas em consideração para as deliberações sobre o que seriam atos terroristas.

Contudo, apesar de ser uma colocação bastante abrangente e generalizada, essa definição de terrorismo pelo Conselho de Segurança não envolve exatamente todas as particularidades das ações dos atores armados não estatais ou agente paramilitares. Pode-se dizer que o esses atores podem realizar ações terroristas mas há também outros grupos neste perímetro como as milícias e insurgentes políticos que integram o conceito de grupos armados não estatais, igualmente discutido em âmbito teórico.

³³ “[...] atos criminosos, inclusive contra civis, cometidos com a intenção de causar morte ou lesões corporais graves, ou sequestro de reféns, com o objetivo de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou pessoas específicas, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a fazer ou abster-se de fazer qualquer ato, que constitua delitos dentro do escopo e conforme definido nas convenções e protocolos internacionais relativos ao terrorismo, não são, em nenhuma circunstância, justificáveis por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de outra natureza similar, e convoca todos os Estados a prevenir tais atos e, se não impedidos, a garantir que tais atos sejam punidos com penas compatíveis com sua gravidade”. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2004, p.2. **TRADUÇÃO NOSSA**)

Existem diferentes culturas no mundo com modos diferentes de pensamentos, sistemas de valor e formas de organização política. Dentro dos organismos paralelos ao governo central de um país, essas concepções são muito mais relevantes do que a segurança nacional, princípio ordenador do aparato militar. Muitas vezes, essas questões se multiplicam devido a uma busca de afirmação da identidade daquele grupo.

Dessa maneira pode-se dizer que os conceitos relacionados aos grupos paramilitares possuem vertentes estruturalmente políticas e sociais. Segundo o manual de negociações humanitárias com grupos armados elaborado pela própria Organizações Unidas, os Grupos armados não estatais são aqueles:

that have the potential to employ arms in the use of force to achieve political, ideological or economic objectives; are not within the formal military structures of States, Statealliances or intergovernmental organizations; and are not under the control of the State(s) in which they operate.³⁴ (United Nations, 2006, p. 87)

Os agentes paramilitares do conflito civil da RDC estão igualmente dentro dessas características, e entender como são gerenciadas suas ações é uma maneira de compreender as dinâmicas do conflito. De forma complementar a essas definições, os grupos paramilitares, segundo Shultz e Dew (2006), estão dentro da categoria de atores armados não estatais que, em regra, para os autores são:

[G]roups that challenge the authority of states, challenge the rule of law, use violence in unconventional, asymmetrical, and indiscriminate operations to achieve their aims, operate within and across state boundaries, use covert intelligence and counterintelligence capabilities, and have factional schisms that affect their ability to operate effectively. (SHULTZ; DEW, 2006, p. 10.)³⁵

Huseyn Aliyev (2017a) traz ainda a definição desses atores como *Violent Non-State Actors*³⁶ (VNSA), ou seja, para além do armamento, o termo violento acrescenta a maneira como esses atores podem conduzir esses recursos bélicos. Em adição, Aliyev (2017a) concorda que esses atores não estão alinhados com as propostas do Estado sobre o território, agindo a partir dos seus próprios interesses. De maneira geral, o autor diz que um VNSA pode ser definido como “a heterogeneous group not only composed of armed actors on both sides of the dyad, but also of groups pursuing their own agendas that neither contradict the goals and

³⁴ “que tem o potencial para empregar armas no uso da força para atingir objetivos políticos, ideológicos ou econômicos; não fazem parte das estruturas militares formais dos Estados, das alianças estatais ou das organizações intergovernamentais; e não estão sob o controle do(s) Estado(s) em que operam.” (United Nations, 2006, p. 87. **TRADUÇÃO NOSSA**)

³⁵ “Grupos que desafiam a autoridade dos estados, desafiam o estado de direito, usam a violência em operações não convencionais, assimétricas e indiscriminadas para atingir seus objetivos, operam dentro e além das fronteiras estatais, usam inteligência encoberta e capacidades de contra-inteligência, e possuem cismas e facções que afetam sua capacidade de operar com eficácia” (SHULTZ; DEW, 2006, p. 10. **TRADUÇÃO NOSSA**).

³⁶ “Atores Violentos Não Estatais” (ALIYEV, 2017a. **TRADUÇÃO NOSSA**)

objectives of governments nor directly align with them³⁷” (ALIYEV, 2017a, p. 6).

Dessa maneira, o termo “forças paramilitares” ou “paramilitarismo” no território da RDC está dentro dos contextos trazidos por Aliyev (2017a), assim como por Shultz e Dew (2006), justamente por serem compreendidos como grupos armados independentes paralelos ao Estado. Os paramilitares, por sua vez, se destacam justamente por manterem uma linha de pensamento com normas e organização bastante ligadas à idéia militar, mesmo que independentes, sem bases legais de atuação e com interesses próprios. Esses grupos podem, inclusive, ter interesses pró-estatais e trabalhar em acordo com os interesses nacionais a depender do contexto político daquele país. Contudo, apesar de poderem ser patrocinados pelo governo central, eles não fazem parte do aparato militar nacional (SCOBELL; HAMMITT, 1998).

.De maneira geral, Scobell e Hammitt (1998) traz uma definição de paramilitarismo que procura ser a mais abrangente possível para diversos cenários. Segundo os autores (SCOBELL; HAMMITT, 1998):

A paramilitary force is a uniformed group, usually armed, neither purely military nor police like in format or function but possessing significant characteristics of both. It may serve as an agent or as an adversary of the state; it may or may not perform internal security functions; and it may or may not have a wartime role as an adjunct to the regular armed forces³⁸ (SCOBELL; HAMMITT, 1998, p. 220 e 221)

Os uniformes citados por Scobell e Hammitt (1998), em verdade, são itens de identificação que poderiam ser apenas óculos escuros discretos, boné ou bandanas no braço (SCOBELL; HAMMITT, 1998), ou seja, elementos que não necessariamente produzem um efeito de reconhecimento externo explícito, e sim estão ligados aos elementos identitários daquele grupo. Atualmente, a depender do contexto político do território e também do grau de independência e lealdade desses grupos ao Estado, condutas normativas como essa se tornam, inclusive, relativas e dependem da vontade do grupo paramilitar.

Colocar as forças paramilitares nesta definição de Scobell e Hammitt (1998) traria uma solução conceitual porque abrange diferentes grupos não estatais que incluem parte daqueles citados por Aliyev (2017a), Shultz e Dew (2006). Contudo, para melhor entendimento e maior abrangência, Scobell e Hammitt (1998) categorizam esses grupos de acordo com sua lealdade

³⁷ “um grupo heterogêneo composto não apenas por atores armados de ambos os lados da dualidade, mas também por grupos que perseguem suas próprias agendas que não seguem as metas e objetivos dos governos nem se alinham diretamente com eles.” (ALIYEV, 2017a, p. 6. **TRADUÇÃO NOSSA**)

³⁸ “Uma força paramilitar é um grupo uniformizado, geralmente armado, nem puramente militar nem policial, se tratando do seu formato ou função, mas possuindo características significativas de ambos. Pode atuar como agente ou como adversário do Estado; pode ou não desempenhar funções de segurança interna; e pode ou não ter um papel em tempo de guerra como auxiliar das forças armadas regulares” (SCOBELL; HAMMITT, 1998. **Tradução Nossa**)

ao Estado e sua autonomia.

Na ótica de Scobell e Hammitt (1998), é difícil definir a lealdade ao Estado dos grupos paramilitares porque isto representa diversos tipos de análises sobre as ações do ator em questão. Contudo, ela pode ser mensurada de acordo com o grau de intenções dessas ações (SCOBELL; HAMMITT, 1998). Em resumo, essas ações poderiam variar entre os extremos de intencionalmente integradas ao interesse do Estado ao objetivo de derrubar ou minar o poder estatal (SCOBELL; HAMMITT, 1998). A lealdade poderia ainda ser classificadas em três níveis, portanto, sendo a oposição total ao Estado, no qual os interesses do grupo paramilitar se sobrepõem aos do Estado; Concordância total com o Estado, agindo de maneira colaborativa com o poder governamental e até patrocinado por ele; Por fim, uma lealdade mediana, este último caso ocorreria em países muito polarizados politicamente, cenário no qual as incertezas sobre quem deveria comandar o território (SCOBELL; HAMMITT, 1998).

A autonomia paramilitar para Scobell e Hammitt (1998), já abrange uma ideia além de independência política e ideológica do Estado proposta por outros autores. Para eles, (SCOBELL; HAMMITT, 1998) a autonomia está ainda ligada ao patrocínio proveniente do aparato de segurança do Estado. Um grupo paramilitar independente do aparato de segurança estatal provavelmente não possui salários formais, bem como uniformes mais elaborados ou obrigatórios e recursos para atuação (SCOBELL; HAMMITT, 1998), o que faz que eles busquem financiamento por agentes externos ou outros atores internacionais. Ao contrário, os grupos que buscam um apoio estatal para atuação, não só possuem os recursos necessários para suas atividades, provenientes de apoio financeiro governamental, como também estariam claramente identificados como apoiadores (SCOBELL; HAMMITT, 1998).

Neste contexto as categorias de grupos paramilitares propostas por Scobell e Hammitt (1998) transitam entre grupos totalmente leais ao Estado e dependentes dos seus recursos a grupos totalmente autônomos e que não somente são opositores ao poder Estatal como são considerados inimigos diretos deste ator. Neste ínterim, permeiam por entre essas duas categorias os grupos leais e semi-autônomos; Leais e autônomos; Semi-leais e dependentes; que condicionam sua lealdade ao fornecimento de recursos; Semi-leais e semi-autônomos, que colaboram com o Estado vagamente e somente em algumas ocasiões; Semi-leais e autônomos; Desleais e dependentes, grupos que são próximo ao Estado, em alguns casos possuem membros do próprio exército nacional, mas que são propensos a golpes, o que fazem com que estes sejam difíceis de identificar; Desleais e semi-autônomos, que também são próximos ao Estado com possibilidade de insurreição mas que possuem outras fontes de recursos juntamente com o aparato nacional (SCOBELL; HAMMITT, 1998).

A categoria final, que é nomeada pelos autores (SCOBELL; HAMMITT, 1998) como grupos paramilitares desleais e autônomos ao Estado, se configura como os chamados terroristas ou insurgentes, ou seja, abrange as categorias relativas aos atores estatais armados paralelos ao Estado levantadas por Aliyev (2017a), Shultz e Dew (2006). Deve-se lembrar aqui da relativização do conceito de terroristas, já que existem divergências de entendimento sobre isso nas legislações de cada país mas que de maneira geral, eles “[..]challenge the authority of states, challenge the rule of law, use violence in unconventional, asymmetrical, and indiscriminate operations to achieve their aims, operate within and across state boundaries[...]³⁹” (SHULTZ; DEW, 2006. p. 10).

No caso dos insurgentes, Scobell e Hammitt (1998) colocam que são grupos que buscam se sobrepor ao Estado, o que pode abranger até mesmo uma independência ou controle de parte territorial (SCOBELL; HAMMITT, 1998). Em resumo, são grupos que possuem características diversas e dinâmicas, até mesmo religiosas ou étnicas, que poderiam utilizar a força de maneira direta a civis, além das hostilidades contra as forças nacionais oficiais do país (SCOBELL; HAMMITT, 1998).

Como forma de exemplificação, a partir da avaliação do comportamento dos grupos armados não estatais na RDC, pode-se dizer que esses grupos, dentro do contexto do conflito congolês, são atores paramilitares que desafiam o Estado e a atuação da ONU na estabilização política do país. Da mesma forma, podem ser definidos como atores violentos que possuem ação bélica independente e contrária ao governo central, além de poderem ser categorizados como insurgentes políticos em sua maioria.

As ações de atores não governamentais têm um potencial de alterar as dinâmicas e origens de conflitos. Da mesma maneira, este ator tem o poder de controlar diversos recursos considerados estatais de maneira independente, como acontece nas fronteiras orientais da RDC, onde há um controle da região por parte dos grupos armados. Isto evidencia sua independência sócio-política e também o seu controle sobre recursos de violência, características compartilhadas entre grupos paramilitares ou grupos armados não estatais.

Além disso, tais atores podem ameaçar um Estado soberano sem ter um território próprio ou com membros que se agregam aos grupos provenientes de outras regiões, como é teorizado por Jabri (2006) através do que foi explicitado sobre a transnacionalidade desses agentes e as novas formas de conflito. Da mesma maneira, os grupos armados na RDC,

³⁹ “[..]desafiam a autoridade dos estados, desafiam o estado de direito, usam a violência em operações não convencionais, assimétricas e indiscriminadas para atingir seus objetivos, operam dentro e além das fronteiras estatais [...]” (DEW, SHULTZ, 2006 p. 10. **TRADUÇÃO NOSSA**)

inclusive, possuem representantes de países vizinhos como Ruanda (PADDON, 2013).

Em relação ao sistema organizacional desses grupos, a título de comparação, cada Estado, por exemplo, possui seu próprio aparelhamento militar que difere de acordo com a demanda e a legislação de cada país, mas são similares no que concerne à organização militar como, por exemplo, o respeito à hierarquia e às leis de guerra. O mesmo não se aplica totalmente aos agentes paramilitares. A partir da análise comportamental de grupos da RDC, pode-se dizer que as organizações paramilitares, por sua vez, possuem aspectos muito individuais que dificultam sua observação em combate e que estão primordialmente ligadas a questões sócio políticas que se transformam ao longo dos desdobramentos do conflito

Tar (2021) argumenta que para além das similaridades com outros países na essência dos próprios conflitos, os grupos paramilitares parecem não possuir definição de fronteiras. Para o autor, muitos atores não estatais nasceram e realizam suas atividades em países específicos, mas alguns aproveitaram a proximidade tribal e sociocultural, especialmente entre as comunidades fronteiriças, para encontrar portos seguros nos países vizinhos, onde podem obter apoio logístico, contratar membros, planejar e operar suas atividades no país alvo.

De maneira conclusiva, entende-se que os atores paramilitares podem ser categorizados e teorizados a partir de diferentes visões. Contudo, eles ainda permanecem heterogêneos em muitos aspectos, o que permite que as análises das suas atuações dependam do contexto bélico, cultural, político e social ao qual estão inseridos. Dessa maneira, os grupos armados não estatais surgem dentro da RDC, também em um contexto de insatisfação política, como foi discutido na seção anterior, mas que tomaram proporções desmedidas dentro do território e, com isso, foram capazes de transformar sistemas de governança e de segurança coletiva.

4.3 Grupos Paramilitares no conflito da República Democrática do Congo

O Estado da RDC é um país historicamente inserido em questões de conflitos étnicos e sociopolíticos. Valenzola (2013, p.76) abarca dentro do contexto do paramilitarismo no país o que ele considera como milícias:

Para afirmarmos que o Estado congolês não é capaz de gerir as relações sociais dentro de seu território nacional de maneira satisfatória do ponto de vista da garantia dos direitos fundamentais nos apoiamos nos próprios fatos ocorridos durante o conflito. Se olharmos com atenção, por exemplo, para a *brassage* e a *mixage* e até mesmo para o próprio AGI, que coloca fim à Segunda Guerra do Congo, verificaremos que, embora de formas diferentes, estes atos delegam visível importância às milícias. Isto é, assume-se por meio deles que, sem a colaboração das mesmas, nenhuma mudança conjuntural pode ser atingida.

Pela análise anterior do desenvolvimento do conflito, percebe-se que os grupos paramilitares na RDC se concentram principalmente no leste a partir das fronteiras de Uganda e Ruanda por conta do contexto histórico ao qual foram inseridos. Destaca-se que, atualmente, apresentam características e variedade múltiplas, frutos dos desdobramentos político-sociais do confronto.

Os atores não estatais armados na RDC pertencem a diferentes etnias e compartilham diferentes posições políticas. É o domínio e a defesa de seus interesses que constituem sua identidade de grupo.

Como passo inicial, identifica-se primeiramente os insurgentes contra o governo de Mobutu que cresceu na RDC na década de 90 (VALENZOLA 2013). Líderes rebeldes da época criaram a Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo-Zaire (AFDL), já citada anteriormente (VALENZOLA 2013). Composta em sua maioria pela etnia ruandesa tutsis, o grupo é a representação do apoio externo a grupos paramilitares por possuírem, no momento da sua implementação, o apoio de Ruanda e Uganda (VALENZOLA 2013). Mais tarde, esse grupo se transformaria na União Congoleza pela Democracia (RCD), também já mencionada nas seções anteriores, com atuação em Goma e em Kisangani, composta também por tutsis de Ruanda, e mais tarde também por outra etnia ruandesa denominada de Hutus (VALENZOLA, 2013).

Eles foram um dos primeiros agentes contra o governo central. Porém, ao longo do conflito, outros grupos foram criados devido às fragmentações políticas, étnicas e juntamente a partir das rebeliões ocorridas dentro das próprias associações. Esses atores se tornaram dinâmicos e a importância individual de cada grupo se modifica em decorrência das mudanças políticas que o conflito enfrenta, sendo que o seu protagonismo no cenário bélico e político no território se alterna entre eles ao longo do tempo.

4.3.1 Descrição e mapeamento dos principais grupos no leste da RDC

Segundo o *The new Humanitarian* (2013), a RDC possui, até o ano de 2013, ao menos 40 grupos paramilitares armados. A seguir serão descritos os maiores e mais atuantes grupos na região oriental do país.

Após o genocídio de Ruanda realizado em 1994, algum dos principais responsáveis pelo massacre fugiram para a fronteira do leste da RDC e fundaram a *Forces démocratiques de libération du Rwanda* (FDLR) que possuía até então grande influência étnico-cultural ruandesa

(THE NEW HUMANITARIAN, 2013). A organização paramilitar era liderada pelo major-general Sylvestre Mudacumura, que foi indiciado por crimes de guerra pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), mas foi morto em setembro de 2019 pelo exército nacional congolês (ALJAZEERA, 2019). Segundo o The New Humanitarian (2013), a FDLR era uma das grandes protagonistas paramilitares no início do conflito na RDC juntamente com a RCD e a AFDL, contudo, ela se fragmentou em múltiplas divisões internas e possui uma hierarquia sem muitas articulações políticas capazes de conduzir a manutenção do poder, além de possuir uma falta de estratégia para gerenciamento e controle de todas as suas funções organizacionais.

Atualmente um dos maiores grupos que comandam a área do Leste Congolês é o chamado M23. De acordo com o relatório do The New Humanitarian (2013), um grande número de soldados tutsis, membros da própria FARDC, liderados pelo general Bosco Ntaganda, se amotinaram para formar o grupo rebelde M23, em abril de 2012. Eles eram motivados pelas más condições de vida e remuneração que recebiam quando trabalhavam para o exército central (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). A maioria dos revolucionários também eram do Congresso Nacional Pró-Tutsi para a Defesa do Povo (CNDP) (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Este órgão inclusive foi o responsável por gerenciar uma política de diplomacia entre os rebeldes e o governo que gerou a assinatura de alguns acordos que não eram cumpridos em todas as suas tentativas de implementação (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O acordo de paz entre o governo e o CNDP-RDC, assinado em 23 de março de 2009, anteriormente à criação da associação paramilitar, foi responsável, inclusive, pelo nome M23, ao fazer referência a data do acordo que não trouxe um cumprimento total parte do governo a partir da visão dos beligerantes (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

Os grupos Mai-Mai, por sua vez, recebem uma nomenclatura única mas são diversos e se encontram em demasiados pontos no território oriental. Ademais, eles são de extrema importância porque possuem ligações com as maiores milícias do território leste da RDC. Suas ramificações levam os nomes dos seus principais responsáveis e líderes (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

O Mai Mai Hilaire, também conhecida em francês por Union pour la Réhabilitation de la Démocratie du Congo (URDC) é aliada do M23 (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Liderada pelo Brigadeiro-General Paluku Kombi Hilaire, um desertor das FARDC, a URDC foi formada em 2012 e compreende cerca de 300 homens da comunidade étnica Nande (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O Enough Project, órgão sem fins lucrativos, mapeou as ações da URDC e concluiu que a organização também trabalhou realizando alianças com as Forças Democráticas Aliadas de Uganda, em inglês Allied Democratic Forces (ADF) e com o

grupo Mai Mai Morgan (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

O URDC é um símbolo da classe de empresários e políticos que se opõem ao governo congolês. Por isso, as polêmicas que envolvem este grupo são proeminentes, pois o mesmo é alvo de diversas acusações como sequestro de crianças e adultos provenientes da região de Beni, cidade da RDC, desde o início de 2013 (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Esta acusação encontra base a partir dos relatos dos seus fugitivos. De maneira geral, as pessoas sequestradas afirmam terem sido submetidas a treinamento militar, ou então foram forçadas a trabalho escravo (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). A URDC copta armas e munições das FARDC, que são vendidas por soldados nacionais corruptos ou fornecidas ilegalmente pela elite que atua em parceria com o grupo, além de também serem conquistadas através de saques realizados pelos membros (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Ademais também consegue poderio bélico do M23 e de contrabandistas de Uganda (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

O mencionado ADF, por sua vez, é um grupo rebelde que possui ideais religiosos e escora a sua origem no islamismo (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O grupo surgiu em Uganda e se expandiu para a área noroeste das montanhas Rwenzori, ao redor do território Beni da RDC (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Segundo o The Humanitarian (2013), Jamil Mukulu, que era cristão antes de se tornar muçulmano, fundou an ADF em 1995 e se tornou seu Líder supremo logo após este acontecimento, com a intenção de criar uma representação islâmica local em Uganda.

O ADF angariou cerca de 1.200 combatentes até o início da década de 2010 e é um dos grupos mais antigos, contudo, um dos menos conhecidos no leste da RDC devido a sua origem quase completamente estrangeira (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O grupo tentou aumentar seu número por meio de recrutamento e sequestros no início de 2013 em Uganda, de acordo com o relatório de julho do ano de 2013 enviado ao Conselho de Segurança pelo Grupo de especialistas da ONU, em inglês UN Group of Experts (GoE) (GOE, 2013), que observou que a ADF, ao se estabelecer na RDC, em 2013, realizou uma série de sequestros de cidadãos locais.

O ADF tem vínculos com a Al-Qaeda e utiliza dispositivos explosivos improvisados em estilo de guerrilha, segundo o porta-voz do exército congolês em 2013, Paddy Ankund (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Este aparato militar foi responsável por grandes violações contra o DIH nos conflitos que aconteceram entre ADF e a FARDC, o que fez com que milhares de pessoas migrassem para o Uganda através das saídas da área de Kamango, no norte do Kivu do Norte na RDC, local no qual o conflito era mais intenso (THE NEW HUMANITARIAN,

2013).

O grupo Maï Maï Sheka ou em inglês *Nduma Defence of Congo* (NDC) também é uma representação de empresários locais. Formado no Território de Walikale, no Kivu do Norte, em 2009 pelo empresário de minerais, Ntabo Ntaberi Sheka,, o Maï Maï Sheka conseguiu instaurar um número entre 150 e 180 combatentes, principalmente desertores do exército e jovens aliciados por comandantes (BAFILEMBA, LEZHNEV, 2015). O general Sheka no passado se aliou ao ex-CNDP (posteriormente líder do M23), Gen Bosco Ntaganda, e acabou sob custódia do TPI por crimes de guerra no ano de 2013 (BAFILEMBA, LEZHNEV, 2015).

Já os Maï Maï Kifuafua têm uma abordagem mais identitária que econômica ou empresarial, assim como as milícias formadas na década de 90. Seus combatentes são originários das comunidades de Batembo, Bahunde e Bayanga e atuam no território de Masisi (Kivu do Norte) (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O grupo diz estar protegendo os interesses de povos originários da região frente aos dos outros grupos ruandeses (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

O Raia Mutomboki, em tradução livre “cidadãos indignados”, é outro colaborador do M23. Em resposta aos massacres das FDLR, o Pastor Jean Musumbu, desertor do exército congolês, fundou em 2005 o Raia Mutomboki, o maior contingente armado do Kivu do Sul, e o instaurou no Território Shabunda de Kivu do Sul (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O Raia Mutomboki é composto por vários grupos liderados por líderes locais e desertores das FARDC (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Ele começou como uma milícia provinciana e rapidamente se transformou em uma franquia violenta do M23 que dominou grandes partes do Kivu do Norte e do Sul (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Este grupo, a partir do que foi expressado sobre sua origem, é a representação de que o há uma desorganização ideológica dentro do país, porque há uma constituição paradoxal na ideia de criar uma outra fonte ilegal de violência como resposta a falha estatal em promover a segurança aos seus cidadãos contra ataques dos grupos já criados.

A Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain (APCLS) foi fundada em 2008 e liderada por mais um desertor das FARDC, o ex-General Janvier Buingo Karayiri (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). O objetivo do ex-militar no início do seu projeto era proteger a comunidade Hunde⁴⁰ contra ataques de outras facções e, assim como outras associações armadas, acabou tomando posicionamentos partidários ao longo do tempo (THE NEW

⁴⁰ Os Hundes são uma comunidade que considera o território da cidade de Masisi como pertencente ancestralmente a sua etnia e, para defender seus ideais e reivindicar posse sobre a terra, também criaram seu próprio grupo para militar (BERWOUTS, 2017)

HUMANITARIAN, 2013). O APCLS Sendo mais uma ramificação do grupo Mai-Mai, consiste em uma milícia formada principalmente por hutus que atuam nas terras altas de Kalehe e Masisi e que também são lideradas por desertores do exército congolês assim como diversos outros círculos paramilitares (STEARNS, 2013).

O grupo já atuou como aliado das FARDC contra o M23, o que demonstra que o grupo seria um exemplo do que é demonstrado por Scobell e Hammitt (1998) de associação entre paramilitares e governo estatal. O grupo, composto por cerca de 1.500 militantes, está envolvido na mineração ilegal de tântalo, minério usado em telefones celulares, e na sua venda ilegal para fornecedores externos, da mesma maneira que os grupos URDC e NDC, comandados por empresários locais que são motores do comércio de minérios da região (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

Já houveram tentativas de manutenção das alianças entre a APCLS e as FARDC, contudo, segundo o The New Humanitarian (2013), entre fevereiro e março de 2013, houveram intensos enfrentamentos entre esta facção com o exército oficial, o que interrompeu, ao menos temporariamente, o desenvolvimento de qualquer parceria ou negociação entre rebeldes que estão mais presentes nas regiões de Kitchanga e Masisi. O conflito foi marcado por graves violações dos direitos humanos e grande violência por parte dos rebeldes, incluindo assassinatos de civis, além de fazer com que aproximadamente 100.000 habitantes das cidades mencionadas fossem deslocados para outras áreas da fronteira com países vizinhos (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

O território da cidade de Masisi, em verdade, possui vários grupos armados altamente ativos além da APCLS e se enfrentam à sombra do confronto das FARDC e do M23 em direção ao leste da RDC (GOE, 2014).. APCLS, até o ano de 2013 tem como grande rival o Mai Mai comandado por Sheka, e seus confrontos causaram deslocamento maciço e deixaram várias cidades pequenas incendiadas segundo os relatórios do GoE para o ano 2013 (GOE, 2014).

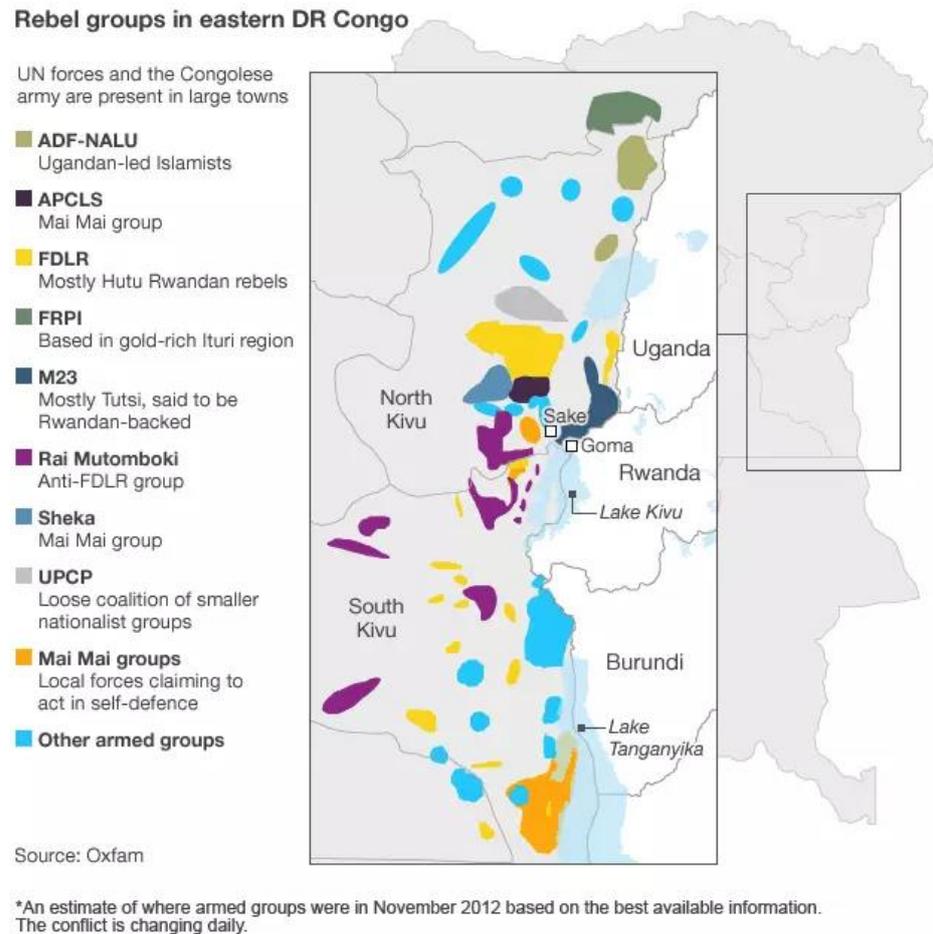
As Patriotic Force of Resistance in Ituri (FRPI) possuem suas lideranças e primícias pertencentes a um partido político chamado Ngiti, de acordo com o relatório da Human Rights Watch de maio de 2003. Ainda segundo o relatório, o Grupo está ligado ao partido de etnia Lendu, Front for National Integration (FNI), formado por intelectuais e líderes tradicionais Lendus. Lançada em 2002, o objetivo da formação do FRPI, pela ótica do Human Rights Watch (2003), foi reunir as milícias do Ngiti com líderes tradicionais em uma única força contra a Union of Congolese Patriot (UPC). Sediado em Beni, o grupo foi uma das maiores milícias da região em Ituri e controlou o território de Bunia no mesmo ano de sua formação. (HUMAN

RIGHTS WATCH, 2003).

Instituída em 2012, a Union des Patriotes Congolais pour la Paix (UPCP/FPC) foi uma coalizão de grupos Maï Maï que viram vantagens estruturais em se unir em um mesmo objetivo (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). A coalizão foi liderada pelo general Kakule Vasaka Sikulikyolo Lafontaine e é mais um exemplo de associação paramilitar que possui desertores das FARDC como membros (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Destaca-se aqui que a patente divulgada por Lafontaine não se trata de uma condecoração concedida por um órgão oficial do governo central. A formação do grupo compreende cerca de 500 a 600 homens da etnia Nande, segundo o relatório do The New Humanitarian (2013) e é atuante na região de Lubero no Kivu do Norte, até pelo menos o ano de 2013. A UPCP inicialmente pretendia reunir grupos armados para derrubar o governo vigente da RDC (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). No entanto, seu general desistiu de estabelecer uma frente única de ação e sucumbiu à união com a FDLR em maio de 2020 (THE NEW HUMANITARIAN, 2013).

Abaixo pode-se observar a distribuição dos grupos armados não estatais no território da RDC. cabe ressaltar novamente que a parte oriental do país é a região que não possui controle total do Estado, que, por outro lado, permanece até a escrita deste trabalho sob o domínio de diferentes grupos paramilitares.

Figura 1 - Grupos paramilitares no leste da RDC no ano de 2012



Fonte: (THE NEW HUMANITARIAN, 2013). Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2013/10/31/armed-groups-eastern-drc>. Acesso em: 01 de Setembro de 2023.

4.3.2 Normas de conduta, comportamento e violência

O Small Arms Survey, órgão de pesquisa do instituto de graduação em estudos internacionais e de desenvolvimento em Genebra, realizou no ano de 2013, através dos estudos de Joanne Richards, um levantamento sobre os códigos de conduta dos grupos paramilitares da RDC.

Segundo o organismo de pesquisa, os paramilitares no território do Congo costumam realizar espécies de eventos militares que serviriam a vários propósitos. O relatório utiliza como exemplo os grupos da RCD-Goma, o CNDP e os grupos Mai-Mai para análise. Nestes eventos, nomeados por Richards e pelo Small Arms Survey (2013) como “desfiles militares” em tradução livre, os oficiais de alta patente das associações paramilitares, que abrangem capitães,

tenentes, subtenentes e o comando de pelotão, transmitem regras sobre como os combatentes devem se comportar, principalmente para aqueles que foram recentemente recrutados através de vontade própria ou por coerção e sequestros (RICHARDS, 2013). Na ocasião destes “desfiles”, estes combatentes de níveis inferiores, chamados de formigas por seus grupos, são instruídos acerca dos códigos de conduta da facção (RICHARDS, 2013). Essas regras incluem principalmente proibições, sob severas penas, contra deserção, além de tratarem de maneira geral sobre as ações táticas e cotidiano na vida de um soldado paramilitar (RICHARDS, 2013). Dentre tais práticas pode-se destacar, ainda, o manuseio de armamentos e a difusão de regras contra o roubo de civis e sobre missões externas ao acampamento do grupo.

Os “desfiles” são realizados todas as manhãs ou quando requisitados por um oficial de alta patente a qualquer momento do dia (RICHARDS, 2013). Foi detectado pelo estudo que as tropas de Lafontaine, da UPCP, entregavam aos seus beligerantes um pequeno livro contendo uma versão escrita do código militar, contudo, esses manuais são distribuídos somente àqueles indivíduos que comparecem e se organizam nas fileiras do “desfile” como forma de punir os outros que por alguma razão faltam com este compromisso, afinal, as punições previstas para as violações das normas de conduta são violentas e severas (RICHARDS, 2013). O código da UPCP analisado pelo projeto foi escrito em francês, língua oficial do país, e em dialetos locais para os oficiais (RICHARDS, 2013), o que de certa maneira, facilita a ampla divulgação dessas normas.

Um ex-capitão do grupo declarou ao Small Arms Survey (RICHARDS, 2013) que haviam quase 48 regras escritas neste material. Entre essas regras estava a proibição de disparo intencional contra colega de tropa; o ataque à civil sem causa expressa e o estupro deliberado (RICHARDS, 2013). Este capitão indicou que, acima de tudo, os combatentes deveriam proteger os civis e seus pertences (RICHARDS, 2013). Os regulamentos do CNDP contra o estupro também eram semelhantes (RICHARDS, 2013). No entanto, um ex-cabo explicou que, em sua opinião, as punições acerca dos assassinatos a civis eram muito brandas e poucos casos poderiam incluir chicotadas ou uma curta permanência na prisão, mas não uma execução (RICHARDS, 2013). Por outro lado, o homicídio de um outro membro do CNDP poderiam certamente levar a execuções, o que demonstra a maior preferência de algumas tropas paramilitares ao próprio grupo do que a civis da região (RICHARDS, 2013). Membros do grupo Mai-Mai de Kifuafua, por exemplo, declararam aos pesquisadores que era necessário proteger os colegas do grupo armado mais do que aos civis, assim como, generais de maior patentes eram mais importantes que soldados de patentes inferiores (RICHARDS, 2013).

A proteção aos civis inicialmente aparenta ser pauta nas prioridades dos beligerantes. Contudo, colocar os combatentes em um patamar de maior importância que os civis através de punições mais brandas às transgressões, levaram a diversas violações dos códigos de conduta ao longo do tempo, como roubo, ataques contra civis e estupros, como relata o Small Arms Survey juntamente com relatórios do The Human Rights Watch de 1998, 2004 e 2008. Ademais, por razões de existir uma flexibilização e mudanças constantes dessas normas por conta da informalidade do processo, o próprio julgamento do que seria ou não passível de punição não possui uma base consolidada de execução.

Os combatentes entrevistados pelo organismo de pesquisa alegaram que foram perdoados pela cadeia de comando com tais transgressões. Um ex-soldado da RCD-Goma, por exemplo, afirmou que saques e estupros eram autorizados pelo próprio comandante. Neste caso, ademais, há uma priorização pela hierarquia já que a obediência aos superiores dentro de um grupo paramilitar pode ser elencada como conduta de extremo respeito e importância entre todos os grupos entrevistados pelo Small Arms Survey e por Richards (2013).

Ainda como exemplo, um dos beligerantes entrevistados relatou que durante seu tempo no grupo a seguinte frase era repetida aos membros: “discipline in armed groups means to obey all the commands given by your superior and to respect all forms of command⁴¹” (RICHARDS, 2013. p. 12). Dois ex-combatentes da RCD-Goma também, ainda segundo o relatório, relataram aos pesquisadores que costumavam seguir apenas a seguinte norma: “do what you are told by your superiors⁴²” (RICHARDS, 2013. p. 12). Eles disseram aos pesquisadores que os regulamentos das normas de conduta se aplicavam mais diretamente a oficiais de alto escalão do que aos soldados.

Para manter uma estrutura mínima de organização e conseguir recursos para a condução dessa hierarquia, principalmente no que toca o uso de armamentos coercitivos, os grupos necessitam construir uma rede de financiamento. Dessa maneira, os agentes paramilitares buscaram utilizar o domínio na região que atuam e suas fontes de recursos naturais como principal estratégia de angariar financiamentos ou materiais bélicos, o que chamou a atenção de atores internos e externos do setor empresarial. O próximo tópico elenca esses assuntos que, de maneira geral, estão interligados com a forma como esses atores conduzem suas ações dentro do seu próprio grupo ou no relacionamento hostil ou negociador com outros atores.

⁴¹ “disciplina em grupos armados significa obedecer aos comandos dados pelo seu superior. Respeite todas as formas de comando” (RICHARDS, 2013, p. 12. **TRADUÇÃO NOSSA**)

⁴² “faça o que lhe é dito pelo seu supervisor” (RICHARDS, 2013, p. 12. **TRADUÇÃO NOSSA**)

4.4 O financiamento dos grupos paramilitares na RDC

A RDC é um país rico em recursos naturais, principalmente relativos ao minério e a procura externa por tais recursos financiou em parte os conflitos que se seguiram pelo território. Afinal, empresas transnacionais incentivadas por seus governos de origem buscou o controle e apoio dos atores envolvidos no conflito para a continuação da exploração, mesmo que esses atores não estivessem necessariamente alinhados com o Estado congolês.

Algum dos minérios explorados nas últimas duas décadas na RDC não possuem fácil acesso (DE MACEDO, 2016). Tais recursos são muitas vezes encontrados em áreas comandadas por grupos rebeldes que controlam sua exploração, principalmente de recursos considerados ilegais para fins comerciais (DE MACEDO, 2016).

Koen Vlassenroot da Universidade de Ghent, em seu artigo sobre grupos rebeldes no leste da RDC (VLASSENROOT, 2008) diz que em algumas regiões fronteiriças do leste do Congo, rebeldes e agentes econômicos começaram a operar um comércio transfronteiriço informal conectando a RDC oriental com países vizinhos do Leste. Esse processo se tratou de um exemplo onde há uma independência desses atores e também no qual os próprios rebeldes atuavam nos regimes de negociação e cooperação, a fim de salvaguardar interesses próprios para além do Estado (VLASSENROOT, 2008).

Com a falta de meios para organizar a produção local, as forças insurgentes juntamente com exércitos estrangeiros buscam explorar, sistematicamente e ilegalmente, as partes produtivas do território congolês ao qual pertencem para gerar os recursos financeiros necessários para sua atuação (VLASSENROOT, 2008). A fim de realizar este objetivo, os grupos armados não estatais negociam com os empresários congolezes capazes de gerenciar esta produção e que buscam desenvolver seu domínio sobre recursos econômicos, como agricultura e atividades comerciais, e sobre recursos naturais incluindo a mineração, que é a principal fonte de interesse comercial internacional (VLASSENROOT, 2008). Este regime, inclusive, foi um grande incentivo para o surgimento de grupos armados liderados por esses próprios atores empresariais, como a URDC citada anteriormente .

Conseguir manter uma espécie de tributação da atividade econômica realizada no seu domínio territorial é, portanto, uma importante fonte de rendimento para os líderes rebeldes; Para as elites empresariais, por sua vez, significa a redução da burocracia estatal em termos de logística e renda (VLASSENROOT, 2008). Para mais, os agentes paramilitares mantêm todo o monopólio organizacional da região onde atuam, com isso, a negociação com esses grupos

representa uma condição necessária para expandir as atividades dos empresários que buscam aumentar os negócios em mercados internacionais principalmente (VLASSENROOT, 2008).

Do mesmo modo, a manutenção da potência de grupos paramilitares também é proveniente de auxílio externo além dos incentivos de elites locais, o que contribui para a perpetuação do conflito e também na dificuldade da ONU em encontrar uma solução pacífica e pouco robusta para a estabilização do país. Segundo Silva (2012), a mineração se tornou tão lucrativa para os grupos rebeldes que modificou inclusive os interesses políticos iniciais.

Os rebeldes ruandeses controlaram diversas zonas de mineração nas regiões de Nord e Sud Kivu desde 2003 e só foram relativamente desmobilizados recentemente, mediante operações militares incisivas das FARDC, com auxílio das tropas de Ruanda ou da MONUC. O grupo explorou (e explora) vastas reservas de ouro, cassiterita e coltan da região, mediante uma rede bem montada, que possibilita a chegada dos recursos a compradores extracontinentais. Suas ações interferem em diferentes etapas do ciclo de exploração do produto. Além disso, com a complexificação do negócio, a exploração de recursos naturais passou a ser a atividade primária do grupo, em detrimento de suas pretensões políticas. (SILVA, 2012, p. 206)

Silva (2012) ainda completa que esse financiamento ocorria desde os princípios da década de noventa e também foi responsável pelo protagonismo que Kabila passou a receber dentro da política do país. Afinal, ele também se beneficiou com a exploração internacional de minério ao, através dela, conseguir recursos para sua carreira política.

Em resumo, a extração de recursos naturais vem sendo alavancada a um tempo, como relata Silva (2012) sobre a extração de minério antes das eleições em 2006, e se transformou em um grande mecanismo lucrativo que proporciona o fortalecimento de grupos paramilitares até os tempos atuais (DE MACEDO, 2016).

A captação de recursos financeiros externos pode ser considerado um financiamento para a guerra, pois é através dele que o capital é introduzido dentro das mãos dos grupos rebeldes para a obtenção de armas e demais recursos bélicos. Esses armamentos, por outro lado, também são provenientes de outros países mais próximos dentro do continente africano (TAR; ADEJOH, 2021), já que a RDC faz parte de toda uma cadeia comercial de armamentos entre países africanos que passam por conflitos e por desestruturação estatal (TAR; ADEJOH, 2021).

O financiamento da guerra é um verdadeiro desafio para a missão de estabilização no país e desafia abertamente a imposição de uma estrutura estatal monopolizadora das leis e dos recursos de violência. Afinal, através do patrocínio externo, os grupos paramilitares garantem recursos para possuir poder bélico e comercial próprios capazes de também colaborar para que seu potencial de comandar uma parte do território sem interferência estatal.

4.5 A Força do Estado, a ONU e os agentes paramilitares

Como foi introduzido, os grupos paramilitares são novos atores atuantes no sistema internacional não somente por ações ativamente transnacionais mas também em âmbito bélico e nos mecanismos de guerra, cenário no qual transformaram as tradicionais formas de condução de violência, hostilidade e diplomacia para solução de conflitos. Dessa maneira, pode-se dizer que esses grupos não estatais são uma ameaça para o protagonismo estatal nos campos de guerra e política?

Como elucidado anteriormente sobre os pensamentos de Kaldor (2012), de fato há uma desvinculação do Estado como ator central nos meios de fazer novas guerras. Da mesma maneira que Jabri (2006) elucida como esses atores podem agir por conta própria de acordo com seus próprios preceitos e também como não se limitam a soberania estatal ou fronteiras pré determinadas para agir ou espalhar as consequências das suas ações.

No caso da RDC, essas conclusões tomam forma a partir do entendimento que a evolução histórica do conflito conjuntamente com a ação desses atores não-estatais colaboram para as dificuldades de estabilização de um poder estatal central capaz de gerenciar plenamente suas funções e que tenha repleto poder sobre seu território. Isso se demonstra a partir das crises estruturais com as quedas ditatoriais a falta de concordância quanto ao poder de quem deveria reger o país. Além disso, percebe-se uma carência quanto à organização do Estado e quanto ao respeito à instituição estatal frente ao número crescente de civis que se tornam combatentes ao aceitar participar de um grupo paramilitar.

Apesar de cada conflito ter suas particularidades, Usman Tar (2021) estabelece uma semelhança na relação entre Estado e componentes não estatais dentro de conflitos africanos. Segundo ele, os Estados não obtiveram sucesso em estabelecer as bases para a legitimidade nacional que envolve o sentimento de patriotismo e pertencimento. Contudo, alguns grupos populares são encorajados por suas elites marginalizadas a se oporem ao Estado (TAR, 2021). Em outras palavras, o autor revela que os países africanos envolvidos em conflitos cujos Estados foram fragmentados possuem dificuldade de manter o modelo de Estado adotado por países detentores de influência internacional ou por Organizações Internacionais como a ONU.

A ONU tende a valorizar o Estado soberano em funcionamento pleno para o controle de conflitos armados, principalmente por ser uma instituição fundada e formada por Estados. Segundo Aureo Toledo (2008), anteriormente, a ONU tinha a tentativa de solução de controvérsias entre Estados como preocupação central em relação a conflitos. Da mesma

maneira, deve-se incluir neste contexto o monitoramento e controle de acordos e cessar-fogo entre esses atores. Atualmente, as operações abrangem um dinamismo e complexidade maior e buscam exercer outras funções dentro dos Estados que atuam (TOLEDO, 2008), além de novas outras atividades que surgiram a partir da necessidade de controle e estabilização de novos atores.

A discussão sobre a fragilidade do Estado em alguns países é um tema de grande debate dentro das Relações Internacionais. Muitos autores demonstram que a existência de Estados frágeis na manutenção de suas tarefas governamentais básicas podem ser um problema de segurança internacional principalmente para países hegemônicos como os EUA (TOLEDO, 2019), já que são os países mais interessados na manutenção do Estado como principal ator do sistema internacional. Contudo, existem divergências quanto a classificação do país em uma categoria dos chamados “Estados falidos” por envolver diversas questões políticas e também de controle hegemônico que existe no sistema internacional.

Primeiramente, qual seria o conceito ou a relação das funções básicas que um Estado deve exercer para ser reconhecido como tal? Toledo (2008) cita Fukuyama em seu trabalho para elencar essas funções. Ao analisar a obra original do autor, denominada *State Building* (2004), percebe-se que as funções do Estado podem ser divididas em três dimensões, assim como Toledo (2008) também apresenta. Funções essas criadas por Fukuyama a partir dos dados do relatório do banco mundial de 1997.

As funções mínimas para Fukuyama (2004, p. 09) são resumidas nas funções de fornecer bens públicos genuínos, tais como o direito à defesa, lei e ordem, direitos de propriedade, gestão macroeconômica e saúde pública. Além de buscar o melhoramento da equidade, ao buscar a proteção das pessoas desprovidas de bens financeiros.

Já as funções intermediárias, ainda sob o olhar de Fukuyama (2004, p. 09), são ramificações da primeira, abarcando o relacionamento com abordagens fundamentais complementares como educação, através do melhoramento do sistema educacional, e meio ambiente. Em adição a outras responsabilidades financeiras, tais como a regulação do monopólio e regulamentação financeira, e seguros como o seguro social.

Por fim, as responsabilidades que estão na ponta da pirâmide de Fukuyama (2004) seriam funções ativistas que abrangem a política industrial e a redistribuição de riqueza (FUKUYAMA, 2004, p. 09).

As funções de Fukuyama são funções bem ramificadas e com diversos pontos a serem observados pelos governos e chefes de Estado para que eles possam garantir uma plenitude na

entrega de um Estado com capacidade máxima de funcionamento. Ademais, são pontos que se ramificam em diferentes subcategorias, órgãos e secretarias a partir dos diferentes planos de governo e estratégias governamentais.

Fukuyama (2004), inclusive, reforça que existem diversos Estados em graus diferentes de funcionalidade ao destacar que, justamente devido aos seus planos individuais de organização, existem países que são nitidamente eficientes ao executar tarefas complexas de governança como administrar órgão públicos, alocar corretamente os recursos destinados a investimentos, enquanto outros países são incapazes de fornecer bens públicos básicos, como a referida lei e ordem, e também uma infraestrutura pública básica para execução de atividades como saúde e educação.

De maneira sistemática, pode-se esquematizar melhor as funções estatais que sofrem influência direta em um contexto de falha funcional, para além das análises de Fukuyama. Toledo (2008) também utiliza os autores Ashraf Ghani, Clare Lockhart, Michael Carnahan (2005) para elencar outras funções do Estado. Na leitura da obra original, podemos observar um quadro de funções que ajuda a sistematizar a compreensão e que também mostra pontos relevantes para o contexto das operações de paz, funções do Estado e atores paralelos.

Quadro 2 - Ten Key Functions for the Modern Sovereign State⁴³

(Continua)

<p>Ten Key Functions for the Modern Sovereign State⁴⁴</p>
--

⁴³ “Dez Funções Principais Do Estado Soberano Moderno” (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005, p. 6. **TRADUÇÃO NOSSA**)

⁴⁴ “Dez Funções Principais Do Estado Soberano Moderno

1. Um monopólio legítimo dos meios de violência;
2. Controle administrativo;
3. Boa gestão das finanças públicas;
4. Investimento em recursos humanos;
5. A criação de direitos e deveres de cidadania;
6. Fornecimento de infraestrutura;
7. Formação de mercado;
8. Gestão do patrimônio do Estado;
9. Empréstimos públicos efetivos;
10. Manutenção do estado de direito.” (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005, p. 6. **TRADUÇÃO NOSSA**)

Quadro 2 - Ten Key Functions for the Modern Sovereign State
(Conclusão)

1. A legitimate monopoly on the means of violence;
2. Administrative control;
3. Sound management of public finances;
4. Investment in human capital;
5. The creation of citizenship rights and duties;
6. Provision of infrastructure;
7. Market formation;
8. Management of the assets of the state;
9. Effective public borrowing;
10. Maintenance of rule of law.

FONTE: (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005, p. 6)

Destacar essas funções é fundamental para o entendimento sobre o Estado e suas fragilidades e reconstruções, afinal, entende-se que a força de um estado é medida a partir da capacidade de execução dessas funções (FUKUYAMA, 2004). Em um cenário no qual há uma instabilidade causada por forças militares paralelas aos Estados, sublinha-se o monopólio legítimo dos meios de violência, a força administrativa, a gestão do patrimônio do Estado e a manutenção do estado de direito, pois são as funções que são desafiadas de maneira mais evidente por esses atores.

Assim como Fukuyama (2004), Ghani, Lockhart e Carnahan (2005) também consideram que existe uma relação direta entre a fortaleza de um Estado e o desempenho das suas funções. Os autores acreditam que a partir do momento que Estado não realiza ou é substituído por outros atores na prestação dos seus serviços ou na gestão dos seus próprios recursos, há uma compreensão comum da comunidade internacional de que se trata de uma situação na qual se estabelece um “Estado falido” ou falho (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005). Inclusive, segundo os autores, os países que não possuem recursos suficientes para desempenhar tais funções são muitas vezes onde os órgãos de financiamento internacionais, organizações e doadores bilaterais atuam na contratação de agências da ONU e ONGs para realizar as funções que normalmente seriam desempenhadas pelo Estado (GHANI; LOCKHART; CARNAHAN, 2005). Ainda sob a análise de Ghani, Lockhart e Carnahan (2005), a execução dessas atividades essenciais por organismos fora do próprio Estado reflete no debate sobre a legitimidade e a soberania do Estado.

Fukuyama (2004) acredita que separar a legitimidade do Estado e as suas capacidades ou seu funcionamento político é uma tarefa complexa de se realizar. Para o autor (FUKUYAMA, 2004), a maneira mais atual e também a mais cabível de garantir a verdadeira legitimidade, dentre as outras formas de legitimidade apresentadas ao longo da história, seria a democracia.

Em outras palavras, seria uma discussão ambígua já que governos autoritários poderiam entregar suas funções à população. Contudo, para Fukuyama (2004) mesmo que um Estado com um bom governo que possua pleno funcionamento das suas funções, separar essa eficiência da democracia seria uma atividade dificultosa. Para o autor (FUKUYAMA, 2004), Estados autoritários apresentam instabilidades e não conseguem se manter eficientes a longo prazo, já que, mesmo que o Estado entregue suas funções básicas, a partir do momento em que essa entrega declina, a legitimidade desaparece. Dessa maneira, a manutenção do governo junto com as plenas capacidades funcionais podem ficar em risco.

Entender a relação apresentada entre as funções do Estado, sua legitimidade e suas capacidades são importantes para o entendimento sobre os limites do Estado como ator principal na condução e controle do seu território. Ademais, auxilia na percepção de como suas fragilidades podem influir diretamente nos conflitos armados e no comportamento e ações dos atores paramilitares dentro do país, a partir do momento que entende-se que esses atores colocam o Estado em plano secundário em suas normas de conduta.

O termo “Estado falido ou falho” trazido anteriormente por Ghani, Lockhart e Carnahan (2005) é um termo com muitas nuances. Porém entende-se, a partir das relações entre as funções do Estado e sua legitimidade, que a falta de eficiência ou falhas proeminentes do Estado em entregar essas funções não passam despercebidas dentro do sistema internacional. Ao considerar que o Estado é visto por muitos autores como ator principal do cenário internacional, um Estado que passa por uma instabilidade no controle das suas funções pode representar uma ameaça para esse status quo.

De maneira conceitual, Robert Rotberg (2002) também concorda que a falha estatal está vinculada a entrega das suas funções como falado anteriormente. Contudo, sua análise não se limita somente a esse ponto, O autor considera que são um conjunto de fatores que deterioram os padrões de vida e a infraestrutura da vida cotidiana maciçamente (ROTBURG, 2002). Dentre os fatores principais, além da já citada falha nas funções, Rotberg (2002) evidencia as eventuais violências dentro de um território como guerras civis, o aumento criminal, a falta de controle

sobre suas instituições existentes e, por fim, a falta de controle sobre seu território e sobre seus cidadãos.

Para o autor (ROTBERG, 2002), a violência por violência não configura necessariamente uma falha estatal, afinal existem diversos tipos de violência que são controladas pelo Estado através dos seus sistemas executivos e de polícia. Contudo, quando essa violência se transforma em uma guerra interna, existiria ali uma instabilidade de um Estado-nação perante sua capacidade operacional.

O controle do território está ligado, para Rotberg (2002), primeiramente às fronteiras do país, ou seja, para o autor, uma medida da extensão da falha de um Estado poderia incluir a análise do quanto um governo controla genuinamente uma parte geográfica do seu território. Estados fracassados, segundo o autor (ROTBERG, 2002), não conseguem controlar suas fronteiras. Eles perdem a autoridade sobre partes de território. Muitas vezes, a concentração da autoridade governamental está reduzida a uma capital, ou então, a uma ou mais zonas etnicamente específicas (ROTBERG, 2002).

Outro ponto importante na conceituação de Rotberg (2002) sobre Estados falidos é relativo aos seus cidadãos. Na maioria dos casos, segundo Rotberg (2002), motivados por hostilidade étnica ou intercomunitária ou por insegurança do regime político, Estados falidos tendem a ser hostis para com seus próprios cidadãos. Governos autoritários oprimem, extorquem e perseguem a maioria de seus próprios indivíduos enquanto favorecem os interesses de uma elite (ROTBERG, 2002). O estado fraco mergulharia em direção ao fracasso quando esse tipo de opressão liderada pelo governante provoca uma resposta, às vezes violenta, por parte de grupos populacionais ou grupos rebeldes não satisfeitos com o sistema governamental (ROTBERG, 2002).

Este último ponto levantado por Rotberg (2002) conversa diretamente com a ideia de que a insatisfação governamental não necessariamente significa a incapacidade estatal na entrega das suas funções, porém, está ligado à problemática da legitimidade abordada por Fukuyama (2004). Para que a insatisfação sobre os planos de governo seja uma questão no controle populacional, a democracia deve estar em cheque no sistema governamental daquele Estado.

Entretanto, um grande contraponto relativo à definição de “Estado Falido” é a natureza do julgamento sobre a categorização deste Estado. Essa conceitualização acaba por construir de modo implícito uma avaliação do desempenho desses Estados baseada na experiência do crescimento econômico e político de países ocidentais (TOLEDO, 2019) ou até mesmo de

países que possuem notoriedade na balança de poder internacional (TOLEDO, 2019), crítica que será aprofundada mais adiante quando os princípios de imparcialidade e consenso na MONUSCO forem questionados.

Aureo Toledo (2019) nomeia essa interpretação como um discurso colonial, ou seja, “aquele que constrói o colonizado como população degenerada cujos problemas se originam de questões raciais e que justificam a conquista e o estabelecimento de sistemas administrativos para controle” (TOLEDO, 2019, p. 170). O autor (TOLEDO, 2019) traz, inclusive, uma análise comportamental dos Estados Unidos frente a um suposto diagnóstico de falência estatal, pois este, assim como foi falado anteriormente, também considera um Estado apontado como falido pode representar uma ameaça relativa ao controle e estabilização do sistema internacional.

O julgamento de Estado Falido pode reproduzir por tanto um discurso colonial pautado na ideia do que seria considerado selvageria por um grupo externo com uma tentativa de justificar a intervenção (TOLEDO, 2019), grupo esse que se trazido para a amplitude do sistema internacional atual, se trata de um nicho seletivo que comandaria instituições importantes de acordo com o seus interesses.

Segundo Toledo (2019, p. 184):

“[...] se a intervenção no Discurso Colonial era justificada pela tentativa de se educar os “povos degenerados”, no discurso sobre o fracasso estatal a intervenção seria explicada e incentivada com base na existência de “instituições degeneradas”. Por conseguinte, se no Discurso Colonial a diferença era articulada entre raças e etnias, agora os contrastes e variações são, por exemplo, entre indicadores econômicos (como expectativa de vida e taxas de analfabetismo que representariam o mau funcionamento institucional dos países), ou mesmo a presença ou ausência de regras institucionais democráticas que incentivariam a resolução das tensões sociais via urnas e não mais via armas.”

Dessa maneira, para Toledo (2019) as intervenções em alguns casos e para alguns países proeminentes na balança de poder, como os Estados Unidos, o argumento do “Estado falido” como motivação para intervenção não está vinculado à raiz do problema e sim à um status atual que deve ser mudado. Esse comportamento não englobaria, portanto, um entendimento do porquê que aquele Estado chegou ao nível de não administrar bem suas funções e isso exclui um entendimento do aspecto cultural, social e político daquele país, o que pode dificultar, inclusive, as próprias ações de intervenção. De modo melhor elencado, Toledo (2019, p. 184) explica que:

Este quadro apresenta os caminhos para o fracasso como autônomos, não sendo fomentados por sujeitos históricos concretos ou apresentando pouco ou nenhuma correlação com as condições socioeconômicas em que o país se encontra inserido. É como se instituições não fossem fomentadas e criadas por seres humanos envolvidos em disputas políticas marcadas por disparidades de poder, e que tais instituições são muitas vezes cristalizações de um status quo em que

determinados grupos impuseram sua vontade aos demais e tal relação se mantém no tempo.

Por conseguinte, percebe-se que existe uma dualidade no conceito de falência do Estado, já que não se pode negar que em algumas localidades a saúde institucional com relação ao Estado apresentam instabilidades, da mesma maneira que o termo per si, como justificativa geral, sem uma análise aprofundada das condições daquela nação, poderia trazer uma perpetuação do discurso colonial. Discurso este que traria uma oportunidade para Estados econômica e militarmente mais poderosos desenvolverem seus interesses sobre o sistema internacional, a partir de uma justificativa de que estes atores deveriam exercer o papel de mantenedores das instituições.

Esta ideia se interliga com a justificativa do *Responsibility to Protect* desenvolvida anteriormente. Afinal, sendo os chamados “Estados falidos” uma ameaça para a segurança e estabilidade do cenário internacional, as instituições estatais consideradas mais estáveis, devem exercer a função de interventores para evitar possíveis danos ao status quo do sistema internacional ou possíveis danos não somente a sua conjuntura interna como também à outras nações. Esta seria uma função legítima e fundada a partir de conceitos institucionais desenvolvidos a partir de ideais consolidados, contudo, para não se deixar recair no discurso colonial apresentado por Toledo (2019), não se pode ignorar aspectos internos a fim de impor ideais externos desenvolvidos a partir de uma perspectiva de poucos atores.

A discussão acerca da proposta de falência do Estado, portanto, é um debate controverso e com diferentes perspectivas e diálogos. Devido a eles, não será colocado aqui a RDC como um Estado reconhecidamente falido, apesar de alguns autores considerarem o país justamente nesta categoria. Contudo, será abordado as suas falhas quanto Estado, pois é importante elencar que, a partir da apresentação desses conceitos, a ONU também utiliza, dentre outras razões, as falhas estatais como justificativa de intervenção pautada na Responsabilidade de Proteger e no ideal de salvaguardar a segurança coletiva como prioridade à Soberania.

Como foi visto na segunda seção, a ONU procura intervir em cenários nos quais os Estados possuem dificuldades em exercer completamente suas funções. Com isso, sendo a MONUSCO uma operação multidimensional que também visa a reconstrução do Estado, o termo utilizado pela organização seria o do Estado em construção, ou seja, aqueles Estados que buscam estabelecer sua estabilidade institucional. O que pode ser considerado, também, é o apontamento não de um rótulo de “Estado falido”, mas de pontos onde a RDC apresenta fragilidade no controle geral do seu território e as razões pelas quais a ONU buscou intervir no país.

De fato, não há como dizer que existe uma saúde institucional estabelecida no território da RDC a partir de alguns pontos. As eleições de 2006, por exemplo, foram um grande passo para a construção de um cenário estável e democrático no que abrange a ideia de Estado, entretanto, a manutenção da estabilidade política ainda não é palpável no país e o paramilitarismo é apresentado como fator determinante da disfunção entre Estado, funções básicas estatais e controle territorial e civil.

Segundo o relatório de 2013 escrito por Jason Stearns (2013), diretor do Usalama Project, juntamente com outros 4 coautores que preferem se manter anônimos, a maioria da população não tem um acesso transparente aos poucos tribunais instaurados após 2006 nas regiões dos Kivus; Além disso, não há policiais suficientes para garantir a segurança, os funcionários administrativos do governo em diversas vezes não têm sequer os recursos necessários para custos operacionais gerais, como papel de escritório, combustível para os veículos oficiais e acesso a redes de telefonia móvel (STEARNS, 2013 p. 49). Com isso, as várias facções congoleesas têm vantagem para se posicionar como fontes nativas de autoridade.

Outro exemplo da falta do controle Estatal absoluto da RDC sobre o próprio território, já incluindo o papel dos atores paramilitares não-estatais neste processo, se encontra no Programa de governo da capital Kinshasa instaurado no ano de 2009 chamado de *Programme de stabilisation et de reconstruction de l'est du Congo* (STAREC, sigla para a tradução em inglês de Stabilization and Reconstruction Programme for the Eastern DRC) (STEARNS, 2013). O programa foi apoiado por nações doadoras além de ter sido projetado para apoiar o acordo de paz de março de 2009 entre o governo e os grupos paramilitares nos Kivus (STEARNS, 2013). O programa fracassou devido a seu foco de construir uma governança nas diferentes localidades da RDC sem considerar as organizações locais já definidas (STEARNS, 2013).

De maneira geral, se “the State’s primary goal is to provide to its citizens the public good of security”⁴⁵ (HOWARD, 2010. p. 8), pode-se dizer que a RDC apresenta restrições em sua capacidade de gerenciar esse objetivo. Tiffany O. Howard (HOWARD, 2010. p. 08) elucida que um estado forte garante que suas fronteiras sejam seguras e que seus cidadãos estejam livres de conflitos internos e possam usufruir dos seus direitos. Em resumo, a autora diz que a funcionalidade de diversos setores e serviços públicos só poderia ser alcançada quando um plano com medidas razoáveis de segurança for sustentada dentro das fronteiras de um

⁴⁵ “o objetivo principal do estado é fornecer a seus cidadãos o bem público da segurança e da justiça” (HOWARD, 2010, p. 8. **TRADUÇÃO NOSSA.**)

Estado. Além da segurança, Estados fortes, segundo as palavras da autora (HOWARD, 2010. p. 08) permitem um sistema político democrático, com eleições regulares e abertas aos cidadãos, além de um sistema judicial de proteção dos direitos humanos fundamentais.

Assim posto, pode-se dizer que a RDC possui características bastante proeminentes de necessidade de melhora nas funcionalidades do Estado, o que proporcionam grandes interferências externas a exemplo de atividades de organismos além da ONU, como a Cruz Vermelha e os Médicos Sem Fronteiras que, como instituições perpetuantes do DIH, trabalham como apoio das operações de paz para a entrega de serviços públicos básicos como segurança, saúde e alimentação, principalmente no leste do país onde a ausência do controle estatal sobre o território é mais visível.

Rotberg (2002) considerou a RDC antes das eleições de 2006 no início das intervenções das operações de paz da ONU como um exemplo de Estado com problemas de manutenção e organização das suas instituições. Para o autor (ROTBERG, 2002), como modelo de análise, considera-se a iniciativa de reformas nos planos de entrega de necessidade básica ao longo de vias navegáveis da rede fluvial, cuja manutenção do projeto sucumbe ao descaso. Ele coloca que o Estado, que controla os sistemas de infra-estrutura, é responsável pela renovação, manutenção, e investimento dessas ações.

No caso da RDC, retomando os pensamentos de Toledo (2019), para que o discurso colonial não se estabeleça nas análises sobre o país, é necessário considerar as razões das falhas estatais e os atos individuais daquele território. Esses aspectos individuais estão intrinsecamente ligados à instabilidade Estatal da RDC, o que reflete diretamente no surgimento do paramilitarismo. Como falado anteriormente, o surgimento dos atores paramilitares possui aspectos culturais, sociais e políticos bastante distintos. Esses aspectos inclusive se combinam com os aspectos que Toledo (2019) diz serem basilares para a construção de uma instituição mais forte e desenvolvida.

Ademais, o paramilitarismo também surge como consequência da falta de exímio controle estatal sobre suas funções. A RDC, por exemplo, seguiu a ordem apresentada no início deste tópico sobre as funcionalidades do Estado: governo não democrático, falta de entrega das funcionalidades e decadência da força estatal. Primeiro, o país vivia sob um controle de um governo ditatorial que trazia insatisfação popular, ao passo que também enfrentava uma busca por identidade cultural que surgiu após diversos processos de interculturalidade pós-colonial e também envolvimento de nações vizinhas. Com o governo ditatorial anterior à revolução que

elegeu Kabila como presidente, as funções estatais seguiam sem participação democrática, o que leva a insatisfação dos seus cidadãos e por conseguinte perda da estabilidade do Estado.

Existe ainda uma discussão sobre o paramilitarismo que o coloca não somente como consequência das falhas do Estado. Ela também abrange os atores não-estatais armados como uma das principais razões pelas quais um Estado possui dificuldades de se reestruturar após uma instabilização. Huseyn Aliyev (2017a, 2017b) concorda com a ideia apresentada de que os VNSA, pelo menos em sua maioria, se opõem diretamente à autoridade estatal e também contribuem para a diminuição do poder do governo central. Da mesma forma Aliyev (2017a) acrescenta que a proliferação de grupos armados é frequentemente analisada por outros autores como um sinal de falha estatal. Entretanto, o autor (ALIYEV, 2017a) expande essa ideia ao considerar que os grupos rebeldes não estatais, após suas ações serem instauradas, seriam geralmente considerados os principais responsáveis pela perpetuação da instabilidade do Estado, não exclusivamente sua consequência.

Em uma perspectiva um pouco mais distante das funções estatais gerais, Aliyev (2017b) vincula o poder do Estado a duas dessas capacidades: o monopólio de violência e também a capacidade de garantir a segurança aos seus cidadãos. Nesta vertente, conflitos civis não necessariamente seriam responsáveis pelas falhas do Estado e sim sua capacidade de gerenciá-los.

Para o autor (ALIYEV, 2017a) o aparecimento de uma guerra civil não fornece uma explicação completa da razão pela qual alguns Estados mais frágeis podem falhar completamente e perder o controle do seu território enquanto outros em uma situação parecida conseguem manter seu funcionamento. O argumento mais evidente trazido pelo autor (ALIYEV, 2017a) seria de que alguns Estados que passaram por guerras civis mantiveram suas funções e organização governamental mesmo com a vitória de grupos opositores sobre o governo central, apesar de ocorrerem uma reestruturação dos setores governamentais e também dos representantes que seguiram governando após os enfrentamentos hostis.

Da mesma maneira, a partir da análise de Aliyev (2017a), pode-se dizer que o aparecimento dos VNSA também não estariam necessariamente vinculados à violência de uma guerra civil. Afinal, em muitos casos, são esses grupos que fomentam o início de uma violência direta contra as forças estatais ou contra um governo central. Aliyev (2017a) ainda acrescenta que, de modo igual a essa ideia de que os VNSA não surgem em todos os casos a partir ou durante o conflito, eles podem surgir até mesmo antes da constatação de que o Estado se tornou fraco ou falho em suas funções. Como exemplo, o autor cita os VNSA em Ruanda, cujo

surgimento precedeu o genocídio de 1994 e a decorrada do governo vigente na época, e as milícias da Somália que também surgiram antes do levante contra o governo ditatorial do país (ALIYEV, 2017a). Ou seja, o surgimento dos grupos paramilitares é subjetivo e depende do cenário sócio político do Estado, contudo, mesmo que de maneira prévia ou após ao entendimento de há ou houve falha estatal naquela localidade, não há como desvincular totalmente o papel desses atores nos desafios para a manutenção do controle estatal absoluto no território.

Percebesse um certo alinhamento das ideias de Aliyev (2017a, 2017b) com o cenário encontrado na RDC. Parte do país é dominado pelos agentes não-estatais armados e as forças nacionais junto com as tropas da ONU enfrentam constantemente esses grupos pela tentativa de conquistar novamente o controle político e territorial do país. Os grupos paramilitares surgiram de maneira fragmentada ao longo da história da RDC, contudo eles mantêm um desafio contínuo para a reestruturação estatal.

A constituição de 2006, contudo, previu mudanças nunca antes vistas na governança de áreas mais remotas do território da RDC que são dominadas pelos grupos armados não-estatais, ao estabelecer, através da descentralização dos poderes da capital, eleições locais (STERNS, 2013), com o intuito de abranger melhor um controle regional. Estabelecer esse auxílio democrático é uma função de reconstrução do Estado que, como elencado anteriormente, teve a MONUC como auxiliadora da estabilização eleitoral do país. Ademais, Segundo Stearns (2013), 40% das receitas nacionais deveriam ser destinadas às províncias para o melhoramento da relação entre Estado e paramilitarismo. No entanto, essas mudanças não garantiram a estabilidade a longo prazo. A distribuição de receita mencionada, por exemplo, na maioria das vezes não foram realizadas corretamente devido a uma desorganização burocrática do Estado (STERNS, 2013).

Para se atingir o objetivo geral de estabilização democrática da ONU e seguir seu modelo de pacificação, a RDC precisaria ter instituições estatais fortes, responsáveis e imparciais, segundo os moldes da organização. Entretanto, realizar as reformas necessárias faz parte de um longo processo que depende em grande parte da vontade política dos congolese, dos chefes do governo e principalmente dos agentes paramilitares que desafiam constantemente o Estado como agente monopolizador do poder.

A partir disso, a próxima seção procura estabelecer uma relação crítica no desenvolvimento estratégico da MONUSCO, nas decisões do Conselho de Segurança e nos documentos oficiais da organização. Afinal, para demonstrar um efetivo poder do Estado local,

a partir das concepções da ONU sobre esse ator, as eleições locais e o processo de descentralização deveriam ser realizados com um planejamento cuidadoso e com uma evolução documental clara, a fim de evitar falta de legitimidade no processo (STERNNS, 2013).

5 A MONUSCO E A BRIGADA DE INTERVENÇÃO: UM PONTO DE VIRADA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Um dos maiores marcos referentes às transformações que ocorreram na configuração da MONUSCO provém do relacionamento entre a operação e os envolvidos não estatais no conflito. Considerando que tais envolvidos não se restringem ao parâmetro militar entre Estados, as operações de paz tiveram que se remodelar nos últimos anos para além das transformações que já haviam sofrido ao longo do tempo, desde sua instauração na década de 90.

Atuar com um agente tão volátil e instável quanto o paramilitarismo, não somente na RDC como em vários outros países, fizeram com que a ONU revisse alguns de seus princípios. Contudo, essa revisão se apoia na abrangência de permissão prevista no capítulo VII da carta da ONU que autoriza a utilização de todos os meios necessários para o cumprimento dos objetivos relativos à segurança internacional. Complementada pela instituição do *Responsibility to protect*, a ideia de formular resoluções individuais a partir das dinâmicas do conflito se tornou uma prática contínua da organização, o que pode negligenciar a padronização e a legitimidade dos tratamentos concedidos a outros atores além do Estado responsáveis por conflitos armados.

Esta seção tem como principal objetivo analisar a evolução da MONUSCO até a criação da Força da Brigada de Intervenção (FBI) a partir da resolução 2098. De maneira geral, este foi o maior marco institucional da ONU frente aos novos atores beligerantes a partir da perspectiva da MONUSCO e do conflito da RDC. A novidade relativa a FBI se apresenta na condução da utilização dos recursos de violência que, no caso do que é recomendado pela resolução 2098, permite a ofensiva militar direta contra um dos agentes do conflito (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2013b), o que seria uma decisão paradoxal se for levado em conta os princípios iniciais da instituição, principalmente no caso do princípio da imparcialidade.

Betts (1994) apresenta o quanto o princípio da imparcialidade pode ser redimensionado dentro de um conflito a partir dos interesses de grupos seletos de países que comandam as decisões principais sobre as intervenções militares em países submetidos a conflitos e instabilidade política. Esse princípio, atrelado ao consenso das partes necessário para a implementação de uma missão de paz, traz um questionamento quanto à implementação do FBI. Ademais, a falta de uma revisão nos preceitos basilares da instituição afasta a consideração dos atores paramilitares na constituição jurídica da ONU de maneira perene, da mesma maneira

que Estados são considerados como principais responsáveis pelo gerenciamento de conflitos internos e externos pela entidade.

Existem propostas levantadas por painéis e posicionamentos de Estados isolados que não somente questionam as determinações da ONU sobre controle de conflitos armados como também apresentam propostas de melhorias, como é o caso do relatório de Brahimi (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000) e das propostas da presidente Dilma Rousseff quanto a Responsabilidade ao Proteger. Contudo, as operações ainda precisam evoluir cada vez mais na aceitação da sua necessidade de melhorias a níveis profundos, o que requer um trabalho em conjunto não somente do Conselho de Segurança, mas também dos secretários e da Assembléia Geral.

5.1 Os agentes paramilitares como desafio ao fortalecimento da MONUSCO

A quarta seção abordou o paramilitarismo como componente político intrínseco ao desenvolvimento do conflito na RDC. Dessa forma, pode-se considerar que os agentes não estatais paramilitares são um elemento de suma importância para a análise da atuação das operações de paz no local. Muitos autores consideram que o alinhamento de expectativas com todos os atores, sendo o governo central, agentes paramilitares e população civil, dentro da RDC, é o melhor caminho para uma operação de paz mais coerente e eficiente.

Para se entender melhor essa influência nos mecanismos da ONU para a manutenção tática da paz, podem-se desenvolver duas frentes de análise: (1) as relações políticas e de campo entre as forças da ONU e os demais combatentes do conflito além do Estado; e (2) como esses combatentes se transformam em um desafio para as regulamentações de uma governança que não é reconhecida em sua totalidade naquela região.

5.1.1 As relações entre MONUSCO e o paramilitarismo

Como visto anteriormente, os grupos armados existentes na RDC mudaram ao longo do conflito, aumentando suas divisões e gerando um número maior de grupos. Essa dinâmica faz com que a tarefa da missão de mapear e categorizar os combatentes, se torne mais difícil.

Essa dificuldade é notada, inclusive, devido à volatilidade comportamental das tropas não estatais, que trabalham ora em coadjuvação com o exército nacional e com os capacetes azuis, ora em conformidade com seus próprios dogmas e estratégias. Esse comportamento,

segundo a categorização de Scobell e Hammitt (1998) vista anteriormente, se encaixa no setor de paramilitares semi-leais e semi-autônomos ou completamente autônomos que colaboram com o Estado a partir da recompensa recebida, seja através de recursos militares ou vantagens políticas. Ao passo que não é uma categorização perene, podendo ser modificada a partir das dinâmicas políticas do conflito. Segundo o relatório da EPON (NOVOSSELOFF et al., 2019) muitos dos grupos paramilitares na RDC trabalham de maneira cooperativa com as forças armadas nacionais, o que torna mais complexa a tarefa da MONUSCO de identificar quando e como a existência deles se torna uma ameaça nacional. Afinal, o papel desses atores em certas regiões na parte oriental do país possuem um protagonismo maior que o do Estado (NOVOSSELOFF et al., 2019).

A preocupação da ONU frente aos combatentes não estatais dentro da RDC se baseia principalmente nessa falta de controle e de mapeamento de ação desses agentes. As ações militares de grupos paralelos ao Estado, principalmente provindos de insurgências ou levantes rebeldes, tendem a ter um comportamento bastante irrestrito quanto ao uso da violência, situação totalmente contrária às normas defendidas pelo DIH, justamente pela dificuldade de reconhecimento dessas normas por parte desses atores.

Shultz e Dew (2006) colocam que os Grupos armados, sejam eles insurgentes, terroristas, milícias ou organizações criminosas, encontraram novas maneiras de usar a violência de maneira indiscriminada. Segundo os autores, esse uso da força é totalmente “[...] unconventional and asymmetric [...]”⁴⁶ (SHULTZ, DEW, 2006, p. 10). Portanto, representam desafios à segurança que são apresentados pelos Estados, desde o final da Guerra Fria.

Em outras palavras, os grupos armados representam diversos obstáculos analíticos e operacionais para os serviços militares e de segurança tradicionais utilizados pela maioria dos Estados. Serviços estes que as operações de paz também buscam utilizar, o que afeta a maneira como um Estado ou organismo estatal deveria configurar os meios para combater os atores que ameaçam sua segurança.

Uma avaliação dessas realidades dentro de uma operação tática é fundamental porque os grupos armados podem executar ataques violentos que podem ter um efeito estratégico no impacto da eficácia da operação. Mas obter tal entendimento é complexo, principalmente em um ambiente de atores tão polarizados como na RDC.

Como exemplos práticos, podemos citar as inúmeras infrações cometidas ao DIH por parte de insurgentes congolezes que não necessariamente se sentem retraídos pela possibilidade

⁴⁶ “[...] não convencional e assimétrico [...]” (SHULTZ, DEW, 2006, p. 10. **TRADUÇÃO NOSSA**)

de punição. Essas punições, inclusive, tendem a acontecer muito tempo após o ocorrido, sempre buscando penalizar comandantes e indivíduos únicos, sem necessariamente pensar em uma reestruturação de um sistema em que os combatentes não possuem um treinamento militar alinhado com os acordos internacionais de controle de violência em campo de guerra e no qual também há uma conduta própria e indiscriminada de direcionamento dos próprios meios de violência.

A proibição de excessos de hostilidade no conflito, proteger os cidadãos, cuidar dos feridos e doentes e promover a distinção entre civis e soldados são as atividades mais proeminentes do DIH, segundo as Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2012).

No que diz respeito aos dois primeiros e mais importantes pontos que definem o DIH em sua essência, as convenções buscam estender esse entendimento ao respeito à integridade física e moral dos indivíduos fora de combate. Isso é prescrito nos artigos 3º das Convenções originais de 1949 e reforçado no artigo 4º do Segundo Protocolo Adicional. Como prevê, ainda, o artigo 12 da primeira convenção, todos os atores em questão devem ser tratados com humanidade e protegidos sob a condição de não distinção em todas as situações a que são expostos (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

O artigo 3º dos textos primários, por sua vez, estabelece que, no que diz respeito ao segundo ponto, os doentes e feridos devem ficar sob o cuidado de organizações com autoridade para realizar tal atividade, o que inclui a própria Cruz Vermelha e outras instituições internacionais (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016). De acordo com os artigos 24 e 35 da primeira convenção, os profissionais de organizações humanitárias devem ser militarmente protegidos, da mesma maneira que estabelecimentos de saúde, meios de transporte e materiais sanitários por eles utilizados (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016). Esta função recai sobre as responsabilidades das operações de paz multidimensionais que buscam exercer um papel mais humanitário em campo, assim como a MONUC/MONUSCO pretenderam manter como exclusividade funcional em dados momentos de sua trajetória. A exclusividade, neste caso, foi pensada como parte dos processos de estabilização que não ocorreram por completo e, portanto, requereu da operação funções mais amplas.

No que concerne a separação dos combatentes e da população civil, em termos gerais, as Convenções determinam que as hostilidades devem se concentrar em combatentes declarados e no seu armamento militar. Em outras palavras, um conflito armado não pode afetar

ou atacar os bens civis ou a população (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016). Contudo, essa tarefa se torna dificultosa em um ambiente assimétrico como o da RDC. Como visto na seção anterior, os atores não estatais armados possuem regras próprias de conduta que se estendem também a sua identificação. Sendo grupos diversos, existem diversas opções de auto identificação adotada por cada grupo que muitas vezes não possuem fardamento completo, o que torna a categorização do oponente uma atividade complexa e ampla.

Sendo a ONU uma instituição internacional que busca praticar e validar as normas e direitos adotados através de convenções internacionais, seus combatentes são instruídos, através do MOU, sempre a adotarem essas convenções em suas práticas, mantendo seus princípios coerentes, como o da imparcialidade. Entretanto, no caso dos agentes paramilitares que possuem códigos próprios de conduta e ação, a missão de limitar os efeitos da violência se torna muito difícil e com muitos obstáculos para controle e manutenção da segurança. Com isso, o conflito na RDC fica marcado, durante seus anos, como um grande ataque à preservação dos DH e do DIH e pela dificuldade das missões de paz em realizarem seus objetivos, em manterem seus princípios validados e, por fim, construir uma credibilidade consolidada.

Além da falta de alinhamento legal por parte dos paramilitares em campo, as forças nacionais acabam por também responder de maneira criminal em alguns casos, o que se torna uma problemática em geral para a operação e para as forças que lutam pela estabilidade sistemática da região.

Um estudo do Rift Valley Institute realizado por Emily Paddon (2013), ao contextualizar o surgimento da milícia Raia Mutomboki, traz um posicionamento crítico com relação à falta de engajamento da MONUSCO perante as atrocidades cometidas no país juntamente com a descrição de uma resposta desse grupo à presença da operação. Exemplos como este, inclusive, seria uma chamada para uma revisão estratégica da operação:

In January 2012, for example, the FDLR killed 13 civilians in Lumendje, which led local youths to take to arms; in a revenge attack, more than 20 FDLR members were killed. On 14 May 2012, the FDLR killed more than 30 civilians in Kamananga, a village located along the road connecting Bunyakiri to Hombo. This massacre was another turning point in the development of the Raia Mutomboki: it left psychological scars on the local population, swaying many more to join the movement as their last resort to protection. This attack was also presented as further evidence of the lack of willingness on MONUSCO's part to protect the population and created deep tensions between the UN peacekeepers and the local population, especially as the peacekeepers had a temporary base less than a kilometre away. The Kamananga massacre provoked an attack on the UN base, injuring several peacekeepers.⁴⁷ (PADDON, 2013, p. 29).

⁴⁷ Em Janeiro de 2012, por exemplo, as FDLR mataram 13 civis em Lumendje, o que levou com que jovens locais a pegassem em armas; num ataque de vingança, no qual mais de 20 membros das FDLR foram mortos. Em 14 de

As eleições de 2006 prometeram um grande passo no objetivo final de instauração das operações de paz na RDC desde a MONUC, sendo um pontapé inicial na redemocratização do país. Entretanto, o conflito não só apresentou uma perenidade, como também não demonstrou garantia de melhora no controle da ONU sobre a violência causada pelos agentes paramilitares no país. Somente no ano de 2009, O Human Rights Watch (2009) documentou 1433 assassinatos, 639 estupros e 9504 casas incendiadas. Esses números representam ataques a civis e suas propriedades, causados não somente pelo exército congolês como principalmente pelos combatentes da FDLR.

Em números mais recentes, como forma de comprovação da continuidade do conflito e suas consequências nefastas, pode-se citar o relatório de 2019 da Human Rights Watch, feito em parceria com o Kivu Security Tracker, que documenta a violência no leste do Congo (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). Segundo o documento, os combatentes, incluindo as forças armadas do estado, mataram pelo menos 720 civis e sequestraram mais de 1.275 pessoas nos dois Kivus em 2019. O território de Beni, província localizada no Kivu do Norte, permaneceu se transformou em epicentro da violência naquele ano, com cerca de 253 civis mortos em mais de 100 ataques de vários grupos armados paralelos ao Estado (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). Por fim, pelo menos 257 civis foram sequestrados por paramilitares no território de Rutshuru, também na província de Kivu do Norte. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). Normalmente esses sequestros costumam servir para aumento do número de pessoal para o contingente militar.

O mesmo relatório também registrou conflitos entre grupos armados denominados Banyamulenge Ngumino e dos grupos de autodefesa dos aliados ao governo e também entre grupos Mai Mai (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020). Essas hostilidades ocorreram, segundo o relatório, na região de Fizi e Uvira no Kivu do Sul. De maneira geral, foram conflitos intensos que geraram ataques diretos com mortes a civis nas comunidades de Bafuliro, Banyindu e Babembe juntamente com o deslocamento de 200.000 pessoas de suas casas e vilas para regiões possivelmente mais seguras (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

maio de 2012, as FDLR mataram mais de 30 civis em Kamananga, uma aldeia localizada ao longo da estrada que liga Bunyakiri a Hombo. Este massacre foi outro ponto de virada no desenvolvimento da Raia Mutomboki: deixou cicatrizes psicológicas na população local, levando muitos mais a aderirem ao movimento como último recurso de proteção. Este ataque também foi apresentado como mais uma prova da falta de vontade por parte da MONUSCO para proteger a população e criou tensões profundas entre as forças de manutenção da paz da ONU e a população local, especialmente porque as forças de manutenção da paz tinham uma base temporária a menos de um quilômetro de distância. O massacre de Kamananga provocou um ataque à base da ONU, ferindo vários soldados da paz. (PADDON, 2013. p. 29. **TRADUÇÃO NOSSA**)

Segundo a organização (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020), posteriormente a esses ataques às comunidades, uma nova onda de violência irrompeu em partes da província de Ituri, no nordeste do Congo, no início de junho de 2019. Homens armados desempenharam ataques contra aldeias na região, matando mais de 200 civis e fazendo com que cerca de 300.000 pessoas se deslocassem de suas casas. Contudo, estes homens não foram identificados pelo relatório e foram considerados membros de grupos paramilitares. Inclusive, 28 dessas pessoas que foram obrigadas a sair da região foram assassinadas em Ituri em setembro de 2019, provavelmente por serem testemunhas do ocorrido (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

O Human Rights Watch ainda relata que, entre os anos de 2017 a 2019, os combatentes paramilitares persistiram com normas de conduta próprias que desacordam com as tradicionais normatizações internacionais sobre conflitos armados. Pela análise dos relatórios deste período, pode-se dizer que os grupos armados não estatais presentes no território da RDC ainda agem de acordo com sua própria ordem e, em diversas situações, sem levar em consideração bens e população civil, elementos importantes no arcabouço do DIH. Em descrição da entrevista feita pela organização a integrantes do M23, os insurgentes relataram a seguinte situação: “Many M23 were deployed to wage a war against those who wanted to threaten Kabila’s hold on power”⁴⁸ (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017) e que, para isso, eles receberam “orders to shoot immediately at the slightest provocation by civilians” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017). Além disso, já no ano de 2019, os paramilitares permanecem atacando prédios públicos, fazendo recrutamento e aliciamento de crianças para servir aos grupos como soldados, massacres, estupros e outros crimes de guerra (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

Cabe ressaltar que, segundo as Convenções de Genebra citadas anteriormente, não somente o ataque a civis, mas também a bens civis, como escolas, hospitais e centros de auxílio humanitário, são crimes graves de guerra. O artigo 130 da terceira convenção de Genebra de 1950 categoriza, ainda, outros crimes como graves violações, a exemplo de:

[...]homicídio intencional, tortura ou outros tratamentos desumanos, incluindo as experiências biológicas, causar intencionalmente grandes sofrimentos ou ofender gravemente a integridade física ou a saúde, obrigar um prisioneiro de guerra a servir nas forças armadas da Potência inimiga, ou privá-lo de seu direito de ser julgado regular e imparcialmente segundo as prescrições desta Convenção. (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016, p. 82)

⁴⁸ “Muitos M23 foram convocados para travar uma guerra contra aqueles que queriam ameaçar o controle de Kabila no poder” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017. **TRADUÇÃO NOSSA**) e que, para isso, eles receberam “ordens para atirar imediatamente à menor provocação de civis” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017. **TRADUÇÃO NOSSA**)

O § 3o do artigo 85 do primeiro protocolo adicional, por outro lado, amplia a definição de infração grave como manutenção da população civil sob violência extrema ou parcial. A população civil, neste contexto inclui pessoas civis, agentes humanitários e materiais de saúde (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016). Ademais acrescenta-se nesta conceitualização legal as situações que possam incluir ataques, sejam eles com ou sem alvo determinado, que possam causar perdas de vidas humanas principalmente de indivíduos não combatentes (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016). Também são infrações graves as práticas de *apartheid*, repatriamento demorado de prisioneiros civis ou de guerra e transferências forçadas de pessoas de seus territórios, segundo § 4o do mesmo artigo (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016).

Dessa maneira, fica evidente que o grau de importância desses atores insurgentes paramilitares às regras e convenções internacionais são mínimos, desencadeando ações de violência exacerbada e dificultando o cumprimento dos objetivos da antiga MONUC e agora MONUSCO e a manutenção de seus princípios. Isso vale, também, para pequenas concordatas como acordos de cessar fogo, que muitas vezes não são respeitados dentro da RDC. O próprio acordo de Lusaka, mencionado nas seções anteriores, não garantiu obediência por parte dos atores armados não-estatais, mesmo sendo uma negociação internacional. O fato impulsionou, inclusive, respostas defensivas porém igualmente exarcebadas e ilegais do próprio exército oficial, que sentia a necessidade de se impor perante às hostilidades. Em resumo, o desalinhamento dos atores avulsos com as normas de guerra afetam a prática legislativa de todas as partes envolvidas, o que é uma questão principalmente para a manutenção da legitimidade dos agentes da operação e do exército nacional frente a comunidade intra fronteiriça e internacional.

Por terem identificado que um dos problemas da instabilidade no país seriam as ações exacerbadas das milícias e dos agentes paramilitares, o foco principal dos estrategistas da MONUSCO se tornou a inibição de tais atores. Essa remodelação nos objetivos fez com que a ONU passasse a adotar medidas mais flexíveis com relação ao uso da força e também a causar uma certa incongruência à questão da imparcialidade, já que passou a considerar de forma imparcial alguns dos lados do conflito como inimigo e potencialmente perigoso à segurança dos civis e à proteção dos DH.

5.1.2 Desafios e novos atores

O ponto inicial que trouxe novos direcionamentos às operações de paz da ONU, a partir da experiência com agentes paramilitares, se baseia na concepção de que não se trata de um conflito tradicional e muito menos de um exército tradicional em campo. Autores clássicos trazem um entendimento sobre a conduta dos atores de uma guerra que em alguns pontos não se aplicam mais a conflitos como os da RDC. Por este lado, Shultz e Dew (2006) trazem uma discussão sobre como a perspectiva tradicional sobre os atores de uma guerra abordados por Clausewitz e Grotius precisa ser remodelada no contexto de análise de conflitos atual.

Shultz e Dew (2006) analisam a obra *On War* de Clausewitz (1832/1976 apud SHULTZ; DEW, 2006) e concluem que uma força armada, em um posicionamento clássico sobre a modernidade, deveria ter uma organização clara, uma cadeia de comando e uma doutrina de guerra. Dessa maneira, entende-se que, neste posicionamento conceitual, o exército mais formalmente e burocraticamente estruturado seriam mais eficientes em combate por terem motivações e organizações claras, além de disciplina e regras bem definidas.

Na obra original de Clausewitz (1832/1989), percebe-se que de fato existe uma predileção por um sistema de organização do exército em campo, onde existe uma estrutura bem definida de comando e ordem. Segundo o autor, a ordem em campo faz parte de uma questão tática de preservação das estratégias elaboradas anteriormente ao conflito. Dessa maneira, o sentimento de pertencimento e disciplina de um exército colabora para o respeito da hierarquia que favorece com que o planejamento dos comandos maiores sejam executados da maneira mais esperada e, para o autor, o sucesso tático significa vitória sobre o oponente.

A vitória sobre o oponente com a probabilidade de conquista do seu território seria o objetivo claro de um entrave para Clausewitz (1832/1989). De maneira protocolar para o autor, a vitória seria reconhecida após a conclusão dos seguintes pontos: “1. The enemy’s greater loss of material strength; 2. His loss of morale; 3. His open admission of the above by giving up his intentions.”⁴⁹ (CLAUSEWITZ, 1832/1989, p. 344). Essa definição de vitória em um cenário de conflito assimétrico se torna complexa porque em uma guerra como a da RDC há uma rede de objetivos mais profundos do que a conquista territorial. Além disso, sendo um dos oponentes o Estado, em um sistema internacional comandado por tal ator, a prospecção de extinção deste agente em uma possibilidade de vitória paramilitar com um sistema territorial fragmentado não proporciona muitos espaços para análises.

⁴⁹ 1. A perda maior da força material do inimigo; 2. Sua perda de moral; 3. Sua admissão aberta sobre isso, desistindo de suas intenções. (CLAUSEWITZ, 1832/1989, p. 344. **TRADUÇÃO NOSSA**)

Hugo Grotius (1625/2004), por sua vez, também citado por Shultz e Dew (2006) é considerado “Pai do Direito Internacional” ou, de maneira mais específica do DIH por demonstrar a necessidade de estabelecer uma legislação supra estatal capaz de limitar as hostilidades em conflitos como é demonstrado no trecho da sua obra *O Direito da Guerra e da Paz*:

Estou convencido [...] que existe um direito comum a todos os povos e que serve para a guerra e na guerra. Por isso tive numerosas e graves razões para me determinar a escrever sobre o assunto. Via no universo cristão uma leviandade com relação à guerra que teria deixado envergonhadas as próprias nações bárbaras. Por causas fúteis ou mesmo sem motivo se corria às armas e, quando já com elas às mãos, não se observava mais respeito algum para com o direito divino nem para com o direito humano, como se, pela força de um edito, o furor tivesse sido desencadeado sobre todos os crimes (GROTIUS, 2004, p. 51).

As nações, portanto, pela visão de Grotius (1625/2004), em casos de interações conflitivas entre elas, devem ser regidos por uma só lei que determine as diretrizes pelas quais o Estado deve manter a guerra mais justa. Esses pensamentos não somente introduzem o DIH, como também foram base para as convenções internacionais que deram origem aos tratados atuais sobre o direito na guerra.

Clausewitz e Grotius, contudo, possuem pensamentos diferenciados sobre a guerra. O primeiro constrói um discurso bem mais focado nas estratégias e no combate militar, na vitória sobre o inimigo e na disciplina do então combatente. O segundo, por sua vez, possui uma relação mais distanciada dos objetivos do conflito e foca muito mais nas consequências que podem surgir de um conflito e nas possibilidades de resolução das hostilidades.

Entretanto, existe um ponto em comum bastante proeminente nos pensamentos de ambos os autores. Tanto Clausewitz quanto Grotius buscam normatizar a guerra ou encaixá-la em padrões definidos de alguma maneira, seja construindo um padrão estratégico dos agentes em combate ou seja através de uma tentativa de estruturação regulamentar de um ambiente hostil. Entretanto, considerando a guerra civil da RDC frente aos combatentes da MONUSCO, uma primeira lição surge. Em poucas palavras, pode-se dizer que na construção moderna da guerra e dos seus atores, principalmente os atores paramilitares, não se costumam seguir padrões, legislações, normas ou se encaixar em perfis muito pré-definidos.

Clausewitz e Grotius, mesmo que o segundo tenha morrido três anos antes do acordo de Vestefália (SHULTZ; DEW, 2006, p. 4), sugerem um embasamento estatal. Contudo, as regras de conduta dos insurgentes na RDC são muito personalizadas, não pautadas em um ator estatal monopolizador dos recursos de violência e, por isso, fazendo com que o próprio exército

paramilitar não possui uma organização muito definida e, também, tornando difícil o controle do seu comportamento inconstante e não muito previsível.

Frente a um ator politicamente volátil e de estruturas não convencionais, uma série de restrições estratégicas e operacionais prejudicaram as ações ou atividades da Missão da ONU, fazendo com que seus próprios princípios fossem revistos, afinal de contas, ao tomar os insurgentes como inimigos passíveis de inibição, o propósito da imparcialidade acabou sendo inutilizado.

Segundo o relatório da EPON (NOVOSSELOFF et al., 2019), uma das principais restrições estratégicas para a resolução do conflito tem sido o apoio regional aos grupos paramilitares, principalmente dos países vizinhos, o que alimenta a instabilidade. No geral, a Missão encontra alguns entraves na sua capacidade de influenciar diplomaticamente os atores que têm influência sobre os grupos armados, sejam eles outros Estados, empresas financiadoras e outros (NOVOSSELOFF et al., 2019). Essa falta de capacidade de administrar corretamente os agentes externos aos grupos paramilitares possuiu um certo vislumbre de solução com alguns acordos de cessar fogo e outros acordos diplomáticos como o acordo bilateral firmado pela RDC e por Ruanda em 2009, para mirar e desarmar o FDLR, o que se tornou o ponto inicial para as ações em seguida (NOVOSSELOFF et al., 2019). Em 2013 houve uma nova proposta de consenso regional. Neste período foi criada pela ONU a Força da Brigada de Intervenção (FBI), com o apoio do governo central e blocos regionais como a Southern African Development Community (SADC), para o cumprimento de um objetivo direto de desarmamento de grupos armados no país (NOVOSSELOFF et al., 2019).

Até o momento, a FBI é composta por forças militares da MONUSCO e tem funcionado como um instrumento da operação para o combate direto e objetivo contra às ações do paramilitarismo na RDC. Este posicionamento pode ser considerado como um dos principais pontos de virada na remodelagem das operações de paz da ONU frente a tamanhos desafios enfrentados na RDC.

5.2 A força da Brigada de Intervenção (FBI) E A Resolução 2098 do Conselho de Segurança

A FBI surgiu como uma resposta ao relacionamento em operação de paz e paramilitarismo presente na RDC e é considerada uma grande mudança nas RoE transmitidas aos países contribuintes da operação. a formação da Brigada confirmaria a ideia que a

organização e alguns Estados sustentam de que os grupos armados, de maneira geral, possuem um caráter de menor apreciação quanto às normas e regras fundamentadas pelos Estados e Organizações Internacionais.

A Brigada de Intervenção (FIB) foi estabelecida a partir da Resolução 2098 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 28 de março de 2013, nas quais suas características principais são definidas. A força seria composta de três batalhões de infantaria, um de artilharia e uma companhia de forças especiais e reconhecimento, e seria baseada em Goma, sob o comando direto do Comandante da Força da MONUSCO. O objetivo de sua criação foi preencher um vácuo derivado da fragilidade militar do Estado congolês, e por isso a renovação de suas atividades não dependeria apenas do seu desempenho, mas também do progresso do governo no tangente às reformas acordadas no PSC Framework (Modelo de Paz, Segurança e Cooperação) para a região. (RAUBER et al., 2017, p. 310)

A ideia de se criar uma frente que não possuísse vínculos com o exército nacional e que fosse capaz de lutar diretamente contra grupos como o M23 e o FDLR a fim de erradicá-los já vinha galgando espaço anteriormente em algumas das conferências dos países membros da CIRGL (NOVOSSOFF et al., 2019). Inicialmente, a criação de tal força deveria ser uma iniciativa paralela e complementar à operação existente na RDC, entretanto, membros do Conselho de Segurança não concordaram com financiamento de mais um elemento no país que já recebe altos investimentos da ONU com relação às tentativas de intervenção (NOVOSSOFF et al., 2019). Dessa maneira, a FBI tornou-se um componente da MONUSCO, fazendo parte do seu arcabouço como uma extensão do seu escopo e seu papel, na época, deveria preencher uma necessidade de reação rápida contra as forças paralelas ao Estado através de atividades militares mais robustas (NOVOSSOFF et al., 2019).

A FBI, apesar de estar subjugada à operação principal e também aos seus comandantes, tem um mandato separado do resto das forças da MONUSCO que precisa ser renovado através de parágrafos nas resoluções oficiais de renovação da MONUSCO (NOVOSSOFF et al., 2019). Seja de maneira independente ou através de um trabalho em conjunto com as forças nacionais da RDC, seu principal objetivo é desarmar alguns grupos armados que contribuem para a insegurança da região (NOVOSSOFF et al., 2019), como apresenta a própria resolução 2098 do Conselho de Segurança. Segundo o relatório da EPON de 2019 (NOVOSSOFF et al., 2019) o M23, FDLR e o ADF seriam os atores mais recentes de preocupação para a operação.

Desde a sua criação, a FBI também passa por modificações de acordo com as necessidades militares elencadas nos relatórios do Secretário-geral e os relatórios dos experts da operação. Inicialmente, a partir do Parágrafo 9º da Resolução 2098 (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2013b), a formação militar da Brigada consistia na combinação de

três batalhões de infantaria, um de artilharia e uma companhia de força especial reconhecimento de território, todos tiveram sede em Goma. O objetivo principal desses batalhões, expresso no mesmo parágrafo da resolução, seria o de ajudar a diminuir a ameaça dos grupos armados à segurança civil e autoridade do Estado no leste da RDC e buscar garantir a estabilização do território. Também, como demonstração da ligação da Brigada como ramificação da MONUSCO, o parágrafo estabelece que o comando direto das infantarias da brigada estaria sob responsabilidade do Comandante da força da operação principal (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2013b).

Em 2017 foi realizada uma revisão estratégica pelo Secretário-geral para o Conselho de Segurança (NOVOSSELOFF et al., 2019). Essa revisão se deu através de um relatório especial do Secretário que buscou realizar mais mudanças na Brigada. Recomendou-se que pelo final de 2018, a Brigada de Intervenção seria reconfigurada para um volume de dois batalhões e trabalharia de maneira mais integrada ao comando geral da força e estrutura operacional (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2017). Inclusive, As unidades de direcionamento da Brigada seriam ainda deslocadas da parte oriental do país onde existe maior concentração de grupos armados para áreas onde estão implantadas as operações tradicionais da MONUSCO, dessa maneira, com o intuito de combater ameaças de proteção civil, incluindo a eliminação de grupos armados prioritários, as forças da Brigada seriam operadas em conjunto com outras unidades da MONUSCO (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2017). A sede da FBI também seria localizada juntamente com o quartel-general da MONUSCO e colocada sob o comando direto da operação com o objetivo de otimizar os direcionamentos e o controle geral (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2017).

Ao longo do tempo, o FBI se adaptou às necessidades do dinamismo do conflito e estas modificações são divulgadas nos mandatos de extensão da operação que são publicados anualmente. Para o período 2019, a ideia de diminuir as infantarias propostas pelo Secretário-geral em 2017 ficou obsoleta frente às novas diretrizes do conflito, com isso, a FBI aumentou seu contingente para três batalhões de infantaria, uma artilharia, uma força especial e uma companhia de reconhecimento (NOVOSSELOFF et al., 2019).

Para este mesmo período, a resolução 2409 reforça o caráter robusto da operação e da Brigada ao considerar que a força militar utilizada pela FBI deve ser robusta, altamente flexível e adaptável, contudo, também deve agir em estrita conformidade com o direito internacional, incluindo o DIH (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2018). Essa instrução tática também se estende ao exército nacional da RDC e a própria MONUSCO, ambas forças que atuam em conjunto com a FBI (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2018). O objetivo

principal da robustez das ações da operação permanece no recorrente intuito de impedir a proliferação de grupos armados e neutralizá-los. Por fim, a sede da Brigada permaneceu localizada em Goma e, até o ano de 2019, manteve no total 2.826 soldados da África do Sul, Malawi e Tanzânia (NOVOSSOFF et al., 2019). Ademais, seu funcionamento contou, para este mesmo ano, com elementos de forças especiais e artilharia, apoiados, inclusive, por helicópteros de ataque (NOVOSSOFF et al., 2019).

Após essas modificações, cabe destacar que para o ano de 2021 mais um pedido de aumento da FBI ocorreu. A resolução 2612, que estende a MONUSCO para o período de 2021, recomendou que fosse introduzido mais staffs à Brigada de Intervenção com a intenção de garantir uma proteção rápida, eficiente, dinâmica para o bem dos cidadãos e a favor da derrota de organizações armadas não estatais (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2021).

Sendo, então, a FBI um braço da MONUSCO e sendo essa força uma instrumentalização mais robusta, com o uso da violência inclusive, conclui-se que a operação sofreu uma grande modificação nos seus princípios com a inclusão da FBI e da resolução 2098, principalmente no que toca os princípios de imparcialidade, consenso das partes e de uso mínimo da força.

O capítulo VII da Carta da ONU permite, a partir da necessidade tática, a utilização da força. Entretanto, como visto anteriormente, as convenções permitiam, até então, que esse uso fosse limitado à legítima defesa ou que fossem aplicadas em estrita conformidade com os princípios basilares da organização.

Entretanto, como uma maneira mais direta de neutralizar os grupos armados, a resolução 2098 (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2013b, p. 7) do Conselho de Segurança permite:

In support of the authorities of the DRC, on the basis of information collation and analysis, and taking full account of the need to protect civilians and mitigate risk before, during and after any military operation, carry out targeted offensive operations through the Intervention Brigade [...], either unilaterally or jointly with the FARDC, in a robust, highly mobile and versatile manner and in strict compliance with international law, including international humanitarian law and with the human rights due diligence policy on UN-support to non-UN forces (HRDDP), to prevent the expansion of all armed groups, neutralize these groups, and to disarm them in order to contribute to the objective of reducing the threat posed by armed groups on state authority and civilian security in eastern DRC and to make space for stabilization activities⁵⁰

⁵⁰ Em apoio às autoridades da RDC, com base na coleta e análise de informações, e tendo plenamente em conta a necessidade de proteger os civis e mitigar os riscos antes, durante e depois de qualquer operação militar, realizar operações ofensivas específicas através da Brigada de Intervenção [...], unilateralmente ou em conjunto com as FARDC, de uma forma robusta, altamente móvel e versátil e em estrita conformidade com o direito internacional, incluindo o direito humanitário internacional e com a política de devida diligência em matéria de direitos humanos no apoio da ONU a países terceiros (HRDDP), para impedir a expansão de todos os grupos armados, neutralizar esses grupos e desarmá-los, a fim de contribuir para o objetivo de reduzir a ameaça que os grupos armados

A novidade relacionada ao mandato seria justamente o meio de condução dos recursos de violência. A partir de uma perspectiva tática, a Brigada poderia, em outras palavras, executar uma ofensiva direta um alvo ou combatente específico, usando, inclusive, armas mais pesadas ou de um maior calibre (FETT, 2013). Apesar de a MONUSCO já ser, em si, uma operação mais robusta, até então, antes da Brigada, a violência não seria utilizada com uma intenção engajadora, se restringindo a funções de defesa.

De maneira política, ademais, a Brigada surge como uma quebra do princípio de imparcialidade, pois, ao declarar um inimigo incisivo, ela passa a adotar um lado do conflito e se transforma em um dos combates das hostilidades. Além disso, apesar de considerar que a Brigada surge respeitando o princípio do consentimento, por ter apoio do governo da RDC, é importante observar que o consentimento seria totalmente estruturado se houvesse concordância para as ações da MONUSCO de todas as partes no conflito, o que, ao declarar uma ofensiva direta contra os grupos paramilitares, exclui esses elementos do conjunto.

Com todos esses pontos, relembrando o fato de que a FBI não é independente, mas sim um braço da MONUSCO, fica exposto que a operação de paz teria “um certo hibridismo [...], pois ao mesmo tempo em que é uma operação de manutenção da paz, desenvolve, também, ações de *enforcement*” (FETT, 2013, p. 175), características presentes em operações multidimensionais. A justificativa da FBI seria, mais do que tudo, pautada na Responsabilidade de Proteger vista na segunda seção e que, por sua vez, seria complementada pela ideia de que “todos os meios necessários” devem ser utilizados na proteção aos civis e na implementação de um cenário mais seguro.

De forma teórica, a FBI converteria, então, os combatentes da ONU em partes diretas na guerra, o que poderiam torná-los alvos legítimos. Em outras palavras, seu papel não estaria mais somente restrito a proteção e segurança, o que os levariam a ser considerados alvos legítimos pelas partes opositoras, uma vez que seu ataque não estivesse mais limitado à legítima defesa. Cabe ressaltar que, segundo o DIH, o ataque aos capacetes azuis, juntamente com todos aqueles que buscam a implementação do respeito ao DIH e civis, seria considerado crime de guerra até então e, sendo os capacetes azuis militares que pregavam a imparcialidade, estariam os mesmos dentro desse grupo. Entretanto, ao fazer parte direta do conflito, não há um consenso sobre a possibilidade dos militares da FBI poderem gozar dessa proteção de maneira plena.

representam para a autoridade estatal e a segurança civil no leste da RDC e para obter mais espaço para atividades de estabilização. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2013b, p. 7. **TRADUÇÃO NOSSA**)

5.3 Os pontos controversos da FBI

A maior questão discutida com relação à transformação observada ao longo do tempo no exemplo da MONUSCO seria a inserção do entendimento clássico de guerra dentro de uma ferramenta construída sobre bases tão neoliberais quanto às operações de paz.

Para começar, é importante salientar que as operações de paz surgiram como proposta de serem instrumentos de garantia ou construção da paz e da segurança em um cenário de hostilidades que possa ser considerado uma ameaça para a estabilização política interna e externa dos países. Entretanto, o mecanismo de uso da força robusta contra um inimigo aproxima a MONUSCO dos moldes mais tradicionais de guerra, como definidos por autores como Clausewitz (1832/1989).

Clausewitz (1832/1989) relata que a guerra pode ser considerada um instrumento de violência cujo intuito final possui uma vertente política, na qual um dos lados possui o objetivo de impor suas ideologias ou o seu domínio sobre a outra parte. Entretanto, essa utilização da força seria um recurso estratégico e não deliberadamente visceral, seria uma maneira de proporcionar o engajamento nesse ato político da guerra para alcançar a vitória ou um objetivo final específico. Ao se utilizar dos meios de violência, portanto, a MONUSCO também passa a usufruir do instrumento da guerra para atingir os seus objetivos, como relata Clausewitz, o que soa bastante contraditório, considerando que parte das bases sobre as quais a ideia das operações de paz fora construída seria, justamente, a tentativa de impedir a proliferação da guerra e das suas hostilidades no cenário internacional.

Clausewitz (1832/1989, p. 810) acrescenta, inclusive, que ao fazer uso da guerra,

[...] policy evades all rigorous conclusions proceeding from the nature of war, bothers little about ultimate possibilities, and concerns itself only with immediate probabilities. Although this introduces a high degree of uncertainty into the whole business, turning it into a kind of game, each government is confident that it can outdo its opponent in skill and acumen.⁵¹

A partir dessa reflexão, pode-se dizer que o Conselho de Segurança, ao instituir a resolução 2098 e dar origem a FBI, abre mão de seus recursos políticos e diplomáticos de tentar instituir uma democracia para conduzir seus métodos de maneira mais incisiva, mesmo que isso

⁵¹ [...] a política foge de todas as conclusões rigorosas provenientes da natureza da guerra, pouco se incomoda com as últimas possibilidades e só se preocupa com as probabilidades imediatas. Embora isto introduza um elevado grau de incerteza em toda a questão, transformando-a numa espécie de jogo, cada governo está confiante de que pode sobrepujar o seu oponente, tanto em competência como em sagacidade. (Clausewitz, 1832/1989, p. 810. **TRADUÇÃO NOSSA**)

signifique uma contradição nos seus princípios ou uma incerteza do real alcance de seus objetivos.

5.3.1 Os princípios das operações em debate: A imparcialidade e o consenso das partes.

Como visto anteriormente, a imparcialidade e o consenso das partes são princípios basilares das operações de paz, descritos, inclusive na própria carta da ONU. Segundo (BOULDEN, 2005) a ideia de imparcialidade surgiu dentro da própria carta, assim como toda a ideia de utilização militar para manutenção da paz. Encontra-se no artigo 40 do capítulo VII da carta que:

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artº. 39, instar as partes interessadas a aceitar as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p.26)

Boulden (2005) coloca que a imparcialidade das operações, assim como os três princípios mencionados anteriormente foram institucionalizados após o início das operações na década de 50. Ocasão na qual, durante o conflito em Suez em 1956, o secretário-geral sugeriu os princípios ao Conselho de Segurança como forma de normatizar as ações dos militares da organização.

Entretanto, neste princípio, a ideia de imparcialidade de fato parecia, como relata Boulden (2005), possível e desejável. Contudo, ao longo das décadas e do encontro das operações tradicionais como novos tipos de conflito, a organização passou a entender que não é possível manter-se estritamente imparcial de maneira neutra, afinal, como visto nas seções anteriores, imparcialidade e neutralidade são termos que se interligam mas são distintos de certa maneira (REZENDE, 2012).

O já mencionado relatório do Presidente do Painel das Nações Unidas sobre as Operações de Paz (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000) ressalta que ser imparcial nas operações de paz significa seguir os princípios da Carta da ONU e que estes devem estar concomitantemente atrelados aos objetivos do mandato da operação. Dessa forma, o documento reforça a ideia de Rezende (2012) de que a imparcialidade desse tipo não é a mesma coisa que a neutralidade ou a igualdade de tratamento de todas as partes em todos os casos de intervenção durante os mandatos das operações (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000). Em

alguns casos, segundo o relatório do Painel (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000), os partidos locais não são compostos de indivíduos moralmente iguais, mas de agressores por um lado e vítimas evidentes por outro, contudo, ambos entrelaçados ao que se chama de civis e, neste caso, os capacetes azuis podem ser moralmente compelidos a usar a força de maneira direta.

Autores como Richard Betts no seu artigo *The delusion of impartial intervention* publicado no volume 73 da *Foreign Affairs* acreditam que a imparcialidade dentro das operações de paz seriam uma utopia. Segundo o autor, a imparcialidade pode, inclusive, se tornar um obstáculo para os objetivos da operação. Em casos de sua maioria além das tradicionais guerras, acordos, a exemplo os de cessar-fogo, possuem dificuldades de cumprimento por parte de todos os atores. O caso da RDC não foge a essa análise considerando, por exemplo, a desobediência do acordo de Lusaka por parte dos atores paramilitares não-estatais.

Betts (1994) relata que em ocasiões onde a necessidade de imparcialidade é menor, sua execução será melhor cumprida, a exemplo de tradicionais meios de se fazer guerra com atores internacionais e legalmente reconhecidos como os Estados. Através dos Estados, ainda, que a imparcialidade encontra seus limites frente a outros atores (BETTS, 1994). No caso das operações, sua constituição requer financiadores estatais e legitimidade legal provida de uma organização regida por Estados e se for considerado o conceito de balança de poder, os Estados possuem interesses próprios (BETTS, 1994). Dessa forma, quais seriam os interesses estatais dentro de uma operação de paz?

Neste ponto, pode-se retomar o que foi elucidado sobre a MONUSCO ser um dos maiores investimentos orçamentários da ONU. Dessa maneira, entende-se que é importante para a organização manter-se presente no território da RDC, afinal, seria significativo a manutenção da paz e controle dentro de um dos países mais disputados por domínio externo, devido a suas fontes de recursos naturais e comerciais.

Neste contexto de imparcialidade e influência externa no país, Betts (1994) ainda coloca que a imparcialidade das operações está diretamente ligada aos interesses dos países envolvidos no controle das organizações internacionais e no seu poder de exercer influência direta nas finalizações de hostilidades.

Betts (1994) Possui uma visão céptica quanto à probabilidade de se estabelecer uma paz imparcial diante de um conflito já iniciado. A paz imparcial seria a possibilidade de se obter paz a partir de uma negociação diplomática entre as partes sem vitórias ou derrotas. Betts (1994)

acredita que este tipo de paz é possível em tensões que antecedem conflitos *hostis* diretos. Para o autor, a partir do momento em que o conflito se deflagra, o encerramento das hostilidades sem uma intervenção imparcial se torna bastante difícil, afinal, em termos realistas, o autor considera que historicamente conflitos se encerram a partir de ganhos maiores para um dos lados.

Dessa maneira, Betts (1994) propõem que em muitos casos a imparcialidade no âmbito inicial na criação dos princípios da ONU pode atrapalhar a resolução final do conflito e, portanto, os Estados que possuem maior poder de decisão podem ter um papel importante na escolha a ser tomada com relação a interferência externa naquele conflito.

Como já foi visto sobre o financiamento dos grupos paramilitares, a interferência externa dentro da RDC é de longa data. Em geral entende-se que tais intervenções já seriam provenientes dos tempos de colônia sob a administração do Rei Leopoldo que já notava o grande poder de exploração comercial que o território poderia oferecer considerando seus recursos naturais (MCCALPIN, 2002). Na década de 90, empresas estrangeiras corriam para conquistar influência sobre o governo de Kabila para se manter na rota principalmente da extração de diamante, o que levava, inclusive, a reclamações e busca de apoio dos seus países de origem como os Estados Unidos, com o intuito impor os interesses comerciais frente às estruturas políticas (DUNN, 2012).

Após o período de 2012, a China tem estudado a realização de investimentos externos em países africanos, como a RDC, justamente para se manter na rota comercial de recursos naturais como minério (PEREIRA, PERES, 2015). Da mesma maneira que os Estados Unidos e outros países que também já possuíam um histórico de intervenções com interesses econômicos na região, como visto anteriormente.

Segundo Silva (2012), por exemplo, existia uma rivalidade franco-americana pelo controle comercial local desde o início dos conflitos recentes na década de noventa. Ao analisar historicamente a atuação desses países pelo autor, pode-se dizer que ambos seguiram investindo e colaborando de maneiras diversas e em maior ou menor grau com as operações ou com as forças conflitantes a depender da dinâmica do conflito e dos seus interesses próprios.

Cabe ressaltar que alguns desses países, como os mencionados Estados Unidos, França e China são membros permanentes do Conselho de Segurança e, portanto, possuem o poder de deliberar diretamente sobre as estratégias táticas das operações de paz. Isto influencia as decisões sobre as ofensivas mais robustas da MONUSCO e também sobre o grau de imparcialidade que essas ações devem ou não possuir.

Para Betts (1994), esse jogo proveniente da balança de poder e de interesses estatais contribuem para a imparcialidade nas tentativas de resolução de controvérsias. Isso se deve ao argumento de que é, portanto, inevitável um levantamento dos interesses das alianças para tomadas de decisões importantes sobre os conflitos, tornando-as imparciais de qualquer maneira. O autor ainda acrescenta que a tentativa de tomar decisões imparciais pode atrapalhar na velocidade da resolução de conflitos.

Desse modo, pode-se concluir que a criação da Brigada de Intervenção, poderia ocorrer anteriormente, considerando que as decisões poderiam ser tomadas de forma mais impositiva, levando os interesses individuais dos membros do Conselho de Segurança de maneira menos neutra. Entretanto, em contraponto a este pensamento, é notório que, a partir da análise das tentativas anteriores da MONUSCO de manutenção diplomática, as decisões tomadas dentro de conflitos de interesses também não são fáceis e eficientemente tomadas, afinal, o próprio Conselho de Segurança necessita de unanimidade dos seus membros permanentes para suas deliberações.

Em outra incongruência, a falta de imparcialidade provém de julgamentos do Estado como ator internacional particular e em acordo com seus interesses, o que torna a justiça do conflito estritamente voltada para a manutenção clássica do conceito de Estado, assim como dos interesses estatais sobre conflitos, o que transforma a existência de outros atores subjugadas aos demandas estatais.

A imparcialidade também está ligada à Responsabilidade de Proteger e a utilização da força. Ao analisar a evolução documental das ações das operações de paz dentro da RDC, pode-se confirmar que a ideia de que os princípios de imparcialidade e consentimento das partes são inversamente proporcionais ao princípio de uso da força (BRAGA, 2012).

Ou seja, quanto maior a utilização de ofensivas militares, mais complexa a manutenção da imparcialidade da operação, afinal, se uma das partes do conflito age de maneira diretamente incisiva, ela precisa interferir no andamento militar tático, como também escolher alvos para qual suas tropas precisam se concentrar. Da mesma maneira, ter o consentimento dos seus alvos para tais ofensivas é uma atitude paradoxal, o que leva à falta de consentimento também para ações de proteção, afinal, a operação pode se tornar um ator adversário aos interesses da parte em questão em campo de batalha.

Dessa maneira o consentimento também é algo revisado dentro das operações e dentro da RDC. Em geral, o consentimento colocado dentro dos princípios da carta é referente a todas as partes envolvidas no conflito. Contudo, considerando que o maior interesse da operação e da

ideia de Responsabilidade de Proteger é promover a paz a partir da estabilização de um Estado Soberano capaz de promover a ordem e a segurança dentro do seu território, o consentimento muitas vezes é sub colocado ao consentimento governamental como prioridade ao de outros atores, principalmente após a definição de um sistema eleitoral democrático.

O relatório do painel das Operações liderado por Brahimi (2000) coloca que o consentimento, entretanto, pode ser manipulado pelos agentes locais ou transnacionais em guerras civis. Isso funcionaria da seguinte maneira: Os agentes em conflito chegam a conceder o consentimento para as ações das Operações de paz, contudo, somente a fim de garantir um tempo para recarregar suas estratégias e materiais de guerra e, assim que o fazem, retiram o consentimento cedido (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000).

O mesmo ocorre dentro da RDC, afinal de contas as partes não estatais não dão garantias de cumprimento de acordos, como pode ser visto na desobediência do acordo de Lusaka, as infrações constantes contra o DIH e dos esforços da MONUSCO para a criação de um sistema de ampla divulgação na mídia com relação a importância da operação para a população e para garantir a confiança dos agentes paramilitares.

Autores como Fortna (2008) expandem o conceito de *peacekeeping* para poder abordar melhor o princípio de consentimento. Para a autora, as ações de *peacekeeping* podem sim envolver *peace enforcement*, ou seja, o uso da força de maneira mais robusta, como fora abordado nos conceitos anteriores da segunda seção, principalmente em um contexto de operação multidimensional. Contudo, a autora considera que as ações de *peace enforcement* não necessariamente corroboram com o princípio de consentimento, princípio este que, neste caso, poderia ser desconsiderado pelo intuito maior de instaurar a paz no território através da utilização da força. Dessa maneira, Fortna (2008) apresenta o conceito de *consent-based peacekeeping*, no qual as operações de manutenção da paz utilizam do princípio do consentimento somente para as ações pós-militares que envolvem acordos diplomáticos, auxílio humanitário e de tentativa de manutenção de cenários de estabilização.

Ou seja, essa diferenciação seria importante para ser possível distinguir as ações dentro da própria operação e quando deve-se ou não utilizar o princípio do consentimento de maneira mandatória, assim como relata Fortna (2008, p. 07) no seguinte trecho sobre as ações de *enforcement*:

Most Chapter VII missions do enjoy the consent of the belligerents, at least at the beginning of the mission. But unlike Chapter VI missions, they are not obligated to depart should they lose that consent. Other peace enforcement missions enjoy the consent of one side (most often the government), but not necessarily the other. In other

words, Chapter VII missions may have the consent of the belligerents, but it is not a necessary condition for their operation⁵².

Com essa observação, Fortna (2008) demonstra que a maioria dos objetivos do capítulo VII da Carta das Nações Unidas visa preservar os princípios de consentimento e imparcialidade, mas estes preceitos não limitam a organização de realizar as ações necessárias de intervenção externa, como busca expressar de maneira interpretativa o artigo 42 da Carta:

No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p. 27)

Com o intuito de explicação, deixa-se claro que o artigo 41, referido no artigo 42 apresentado, concede poderes ao Conselho de Segurança em deliberar e aplicar as medidas necessárias para a resolução do conflito, mas que não envolvam a aplicação da força (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p. 27).

Essa ideia, contudo, de “ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945/2001, p. 27) não constrói um ordenamento claro e descritivo sobre quais são as possibilidades dessas ações, assim como suas limitações e como essas ações devem ser executadas, o que deixa uma interpretação muito ampla. O que é determinado, portanto, é que as definições dos meios para garantir as intenções das operações de paz depende exclusivamente das determinações do Conselho de Segurança. Essa construção, contudo, é criticada por vários pensadores, incluindo os experts da própria organização, como pode-se observar no relatório Painel escrito em 2000 citado anteriormente.

Como foi possível observar, a imparcialidade das operações de paz dentro da RDC se apoiou na justificativa que as ações da organização deveriam ser imparciais mas não neutras. A Resolução 2098 que criou a FBI demonstra que o Conselho de Segurança teria esgotado suas tentativas de ações imparciais e consensuais para a tentativa de adquirir a estabilização do país e na construção de um Estado pacífico. As nomeadas tentativas consensuais, neste caso, seriam para todas as partes, já que o governo oficial do país busca colaborar com a presença da

⁵² A maioria das missões do Capítulo VII goza do consentimento dos beligerantes, pelo menos no início da missão. Mas, ao contrário das missões do Capítulo VI, não são obrigados a se retirar caso percam esse consentimento. Outras missões de *peace enforcement* beneficiam do consentimento de um lado (na maioria das vezes do governo), mas não necessariamente do outro. Por outras palavras, as missões do Capítulo VII podem ter o consentimento dos beligerantes, mas não é uma condição necessária para o seu funcionamento.

organização, mesmo que ainda necessite investir no melhoramento do seu exército e alinhar a conduta dos seus oficiais com o que é determinado pela operação e pelo DIH.

A sobreposição dessas ações aos princípios iniciais da organização está diretamente relacionada ao poder concedido pela própria Carta das Nações Unidas para o Conselho de Segurança no que tange suas decisões com relação a conflitos. Segundo o que a Carta prescreve no artigo 42, essa deliberação permite que as operações utilizem todos os meios necessários para a resolução do conflito e este recurso influi diretamente na utilização da força e também na responsabilidade de proteger.

5.3.2 O uso da Força e todos os meios necessários para resolução da guerra

Baseado no conceito de Responsabilidade de proteger e em uma visão estatal sobre quem tem esse dever e como ele deve ser exercido, pode-se dizer que a ideia de proteção de pessoas como prioridade é a justificativa para as ações militares necessárias (ORFORD, 2011). A ONU, assim como o Conselho de Segurança, já havia tomado posse dessa ideia ao estabelecer, através da resolução 1925 de 2010 que todos os meios necessários poderiam ser utilizados para a proteção dos civis e entrega de auxílio humanitário no conflito na RDC. Posteriormente, essa concepção abriria caminhos para a criação da Brigada de Intervenção.

Priscila Fett (2013), além de fazer uma consideração sobre a distinção entre combatentes portadores do DIH e alvos legítimos, também traz uma discussão sobre o que significa “todos os meios necessários” dentro da MONUSCO e sobre a violência e retaliações. Segundo a autora, a MONUSCO, por ser uma operação mais robusta, mesmo sem a FBI, já teria o aval necessário para agir com “todos os meios necessários” para poder garantir a segurança civil. Entretanto, sendo a Brigada mais um instrumento que se utilizaria desse meio, deixaria claro que as intenções da operação seriam muito mais incisivas. Em outras palavras, mesmo que as intenções tenham sido oficialmente a luta pelo encerramento das hostilidades, a formulação da Brigada passou a ser um ato político, visto que os grupos paramilitares possuem uma grande influência territorial, inclusive sobre a população civil.

A FBI se tornaria, a partir da sua implementação, um ato tão político e de grande repercussão, além da neutralização de grupos paramilitares, que a própria população civil passaria a sofrer consequências desagradáveis que vão de encontro ao ideal de segurança proposto pelas Operações de Paz em geral. Segundo Fett (2013, p. 179),

Em relatório datado de 28 de junho de 2013, o SGNU⁵³, na sua análise descritiva da situação na RDC, informou que no dia 8 de abril o grupo M23 bloqueou seis caminhões civis identificados com o escudo da ONU, acusando-os de estarem transportando armamentos para a BI ou para as forças do governo congolês, FARDC. Além disso, esse mesmo grupo fez uma série de pronunciamentos em diferentes mídias ameaçando a BI e comícios na região de Rutshuru (Leste do país), incitando a população civil a se manifestar contrariamente à presença da brigada. Durante esse mês, o SGNU mencionou ter havido informes sobre assassinatos saques e estupros perpetrados pelo M23 nas cidades orientais de Rutshuru e Kiwanja.

A presença da FBI dentro do país não destituiu o uso da força das tropas da ONU que já estavam dentro do território e que já haviam recebido autorização para utilizá-la através da resolução 1925 e de outras anteriores. Sua instituição tornou a ofensiva mais robusta e direta, como elucidado anteriormente. Fett (2013) acrescenta que isso seria uma contradição da própria FBI, além de que essa falta de clareza nos objetivos da Brigada, juntamente com o poder investido por “todos os meios necessários” poderia trazer prejuízos táticos da operação e também expectativas frustradas para a finalização do conflito.

Em outros termos, a responsabilidade de proteger traz um embasamento e justificativa para as decisões do Conselho de Segurança relativas a conflitos em geral e conseqüentemente sobre as medidas tomadas na RDC. dentre tais ações destaca-se o aumento do uso da força através da adoção de “todos os meios necessários” e da FBI, além da escolha da adoção da imparcialidade frente a um único alvo de um conflito.

5.4 A Responsabilidade ao Proteger e a MONUSCO

5.4.1 O conceito de Responsabilidade ao Proteger

Considera-se a “Responsabilidade ao Proteger” mais como um discurso do que um conceito ou princípio já estruturado dentro das operações de paz. A sua proposta se apresentou como um questionamento sobre a utilização da força nas intervenções externas da ONU. Do mesmo modo, o conceito busca a promoção de um debate acerca da compreensão de Responsabilidade de Proteger, propondo que ambos devam ser entrelaçados e aplicados em proporções iguais nas decisões de como será feita a intervenção militar para a garantia da paz em um território.

O discurso da então representante de Estado do Brasil, Dilma Rousseff, na 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2011, foi o ponto de partida para

⁵³ “Secretário-geral das Nações Unidas (SGNU)” (FETT, 2013, p. 170)

as discussões acerca da Responsabilidade ao Proteger (BENNER, 2013). Na ocasião, a chefe de Estado demonstrou a sua preocupação com relação às intervenções externas, o uso da força e os impactos que tais ações poderiam ocasionar para a população civil local e citou o termo de Responsabilidade ao Proteger no seguinte trecho:

O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis.

Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma. (BRASIL, Presidente (2011-2014: Dilma Rousseff), 2011)

Esse discurso apresentado pelo Brasil à Assembleia Geral provinha das controvérsias sobre a permissão da utilização de “todos os meios necessários” na Líbia no mesmo ano (BENNER, 2013). A permissão da utilização da força de maneira mais robusta na Líbia através da ideia de “todos os meios necessários” acabou se tornando uma frente de mobilização para reestruturação política de maneira muito imparcial pelos países da OTAN envolvidos na missão (BENNER, 2013). O Brasil e outros países do BRICS, como a Índia, apresentaram a sua insatisfação pelos novos rumos tomados pela operação (BENNER, 2013), que, assim como na RDC, teriam redirecionado os preceitos iniciais de uma operação de paz da ONU.

O conceito foi trazido novamente em outras ocasiões, entretanto, o alcance normativo que a ideia possuiu seria a abertura do debate, no qual seria possível avaliar uma possível reformulação normativa das intervenções externas em três frentes: Prevenção e Medidas Não Coercitivas; Critérios e Monitoramento e Responsabilidade (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016).

No debate da primeira frente, Tourinho; Stuenkel e Brockmeier (2016) colocam que a implementação de um sistema adequado de incentivos diplomáticos poderia, em tese, ajudar no desenvolvimento das políticas locais. Em outras palavras, seria uma ajuda externa mais próspera e ponderada nas negociações de paz. Em relação aos problemas relacionados à proteção humana, sanções direcionadas e individuais ou invés de intervenção militar também poderiam ser usadas como uma ferramenta de coerção (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). Esse direcionamento, em tese, já funciona dentro das missões de paz, contudo a ideia seria um maior investimento de tempo e recursos nesta estratégia. As organizações Internacionais cabíveis podem, segundo Tourinho; Stuenkel e Brockmeier (2016) no que diz respeito à prevenção, incentivar as pessoas a participar de esforços de mediação,

buscar limitar as quebras dos acordos de paz existentes e, eventualmente, limitar o acesso a recursos para aqueles que provavelmente irão cometer crimes de atrocidade em massa.

No tocante referente à medidas não coercitivas, os autores (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016) colocam ainda que as Operações de Paz devem implementar as estratégias políticas de maneira mais proeminente frente às outras estratégias de uso da força no que se propõe a Responsabilidade ao Proteger. Neste caso, os autores apresentam que o conceito se refere às estratégias políticas como guia para o planejamento e na execução de operações de paz. Em tal situação, o conceito defenderia, então, que a prevenção e a mediação devem ser o foco principal das operações de paz (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016).

Essa ideia de protagonismo das mediações à utilização da força introduz a citação do termo por Dilma Rousseff no seu discurso em 2011:

Repudiamos com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, o recurso à força deve ser sempre a última alternativa. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas. (BRASIL, Presidente (2011-2014: Dilma Rousseff), 2011)

Os critérios para a utilização da força se tornam algo de grande debate também dentro dos cerne da responsabilidade ao proteger. Os critérios, nos ideais do princípio, deveriam ser levados para além de somente uma formalidade de Direito Internacional (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). Não obstante o aumento dos critérios poderia burocratizar a efetividade da operação e os custos de análise, como coloca em debate os autores (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). Os custos que envolvem recursos de análise como experts, polícia e relatórios seriam os orçamentos de maior influência nesta etapa, mas, frente a perturbação causada por ações militares, poderiam ser considerados investimentos a longo prazo, afinal, o trabalho mais rigoroso sobre os critérios pode trazer uma melhor contextualização de onde a força deve ser empregada de forma mais precisa e com maior consentimento e legitimidade.

Por fim, a reforma institucional trazida pelo conceito brasileiro é dificultada ainda pelas hierarquias rígidas que envolvem as discussões sobre o controle e a responsabilidade pelo uso da força militar autorizada pelo Conselho de Segurança (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). Existe uma diferença entre os processos operacionais e de decisões do Conselho, de forma que além do poder de veto, muitas decisões tomadas são realizadas fora das formalidades das reuniões e assembleias (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). Os membros eleitos de maneira rotativa ao Conselho de Segurança não são cientes por

completo dos acordos anteriores que moldam as conversas entre os membros permanentes (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016).

Pode-se se dizer, portanto, através desse último debate levantado pela Responsabilidade ao proteger que as discussões acerca da aplicação do conceito estão imersas em uma dinâmica política na qual aqueles que têm privilégios no processo tentam mantê-los a qualquer custo, enquanto outros buscam continuamente maior acesso à informação e engajamento (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). Contudo, seriam esses mesmos atores que buscam estabelecer os padrões para a conduta dos responsáveis em proteção (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016). A falta de uma regulamentação adicional ao Conselho de Segurança, portanto, poderia ser a principal barreira que une os cinco membros permanentes contra decisões importantes acerca de Responsabilidade ao Proteger e Responsabilidade de proteger (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016).

Ademais a essas discussões, coloca-se que essa proposta do Brasil trouxe uma expressão, mesmo que limitada, vinda de países fora do eixo de poder internacional. Isso porque essa iniciativa brasileira é inédita ao país como empreendedor normativo internacional ((BENNER, 2013), isso abriria portas para que o debate fosse imposto frente àqueles que regulam e dominam e por isso controlam a imparcialidade das intervenções, como sugere o conceito abordado por Betts (1994) de que as intervenções acontecem sob a ótica daqueles que dominam o poder regulatório.

Contudo, o exemplo da RDC revela que o debate ainda é contínuo. A autorização da utilização de todos os meios necessários, igual como ocorreu na Líbia, juntamente com a criação da FBI a posteriori, mostra como a ONU juntamente com o Conselho de Segurança ainda não conseguiu apresentar alternativas normativas com relação a utilização de alguns princípios como o da imparcialidade na utilização da força. Dessa maneira, a próxima seção busca colocar o exemplo da RDC e da MONUSCO dentro deste cenário de debate que denuncia as porosidades dos pilares dos instrumentos de resolução de controvérsias da organização.

5.4.2 A RDC e a FBI como desafios de implementação da Responsabilidade ao Proteger

Ao analisar os pontos trazidos pelo Brasil em 2011 na assembleia geral da ONU, pode-se dizer que as ações de intervenção externa e utilização da força é algo de amplo debate em meio internacional e traz questionamentos acerca da funcionalidade das operações. Afinal, a intervenção através das operações de paz, considerando o tempo de presença dentro do território

da RDC e também a maneira como as decisões de utilização da força foram tomadas, a ideia de que é necessário novas reformulações fica cada vez mais necessárias.

A primeira frente trazida pelo conceito de Responsabilidade ao proteger é a ideia de mediações e utilização máxima da diplomacia frente aos recursos militares robustos. Neste ponto, pode-se dizer que o princípio encontra limites se for considerado as tratativas com atores tão voláteis quanto os atores não estatais paramilitares no território.

Como visto anteriormente, os grupos paramilitares possuem normas muito próprias que são baseadas em suas vivências em campo, dessa maneira não há uma garantia de que esses grupos possam seguir qualquer normativa imposta por um organismo internacional.

O artigo 47 da Convenção de Genebra sobre o DIH propõe um amplo conhecimento sobre quais as normas devem ser aplicadas em conflitos, a partir de uma educação sobre os preceitos normativos sob os quais os países signatários se submetem:

As Altas Partes Contratantes comprometem-se a divulgar o mais amplamente possível, em tempo de paz e em tempo de guerra, o texto da presente Convenção nos respectivos países e, em especial, a incluir seu estudo nos programas de instrução militar e, se possível, civil, de modo que seus princípios sejam conhecidos de toda a população, especialmente das forças armadas combatentes, do pessoal sanitário e dos capelães. (COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2016, p. 54)

A forma como muitos países encontraram para fazer essa divulgação é a ampla publicação das convenções em seus diários oficiais e na incorporação à própria legislação e em seus documentos, assim como faz o Brasil. Essa estratégia segue uma lógica dentro dessa tarefa de educação, a partir do momento que pressupõe-se que esses documentos, além de possuírem acesso público, são utilizados nos treinamentos oficiais dos militares oficialmente determinados pelo poder executivo de um Estado.

Contudo, os agentes paramilitares são atores não-estatais e não possuem nenhum status oficial dentro da legislação nacional da RDC. Ademais, são considerados criminosos ou à margem da sociedade o que dificulta a ideia de proporcionar uma educação eficiente sobre convenções e tratados internacionais de guerra. Forsythe (2007) afirma que um dos principais fatores que contribuem para as violações do DIH e das referidas Convenções de Genebra é a falta de implementação de uma ação educacional nos treinamentos dos combatentes. Esse seria um grande desafio considerando que para que todos os combatentes tenham acesso a tal informação, é necessário um acordo de boa vontade com todas as partes o que, considerando as normas próprias dos agentes paramilitares da RDC, não é taticamente viável.

Essa propagação e aceitação das normas relativas pelas partes conflitantes é um requisito fundamental para a utilização do sistema preventivo e diplomático proposto pela Responsabilidade ao proteger. Afinal seria necessário não apenas que as partes em conflito

sigam a norma, mas também que os envolvidos nas hostilidades conheçam os tratados. Esse conhecimento atrelado à verdadeira compreensão do que essas normas significam seria importante para a proteção de civis e também para o entendimento que o combate direto deveria ser o último caso para a solução de controvérsias.

Dentro da RDC, a partir do orçamento aprovado para o ano de 2022 e 2023, percebe-se que há uma tentativa na educação sobre os princípios normativos e também na propagação das possibilidades de encerramento das hostilidades através de investimentos em transmissão de informações por meio das mídias nacionais, principalmente por rádio e mídias sociais.

Contudo, o grande cerne da impossibilidade da real implementação diplomática frente aos agentes paramilitares seria a aplicação prática desses métodos considerando, como visto anteriormente, o *modus operandi* desses atores. São grupos que possuem uma espécie de legislação interna própria elaborada de acordo com as experiências e vivências dos grupos e que busca a manutenção da hierarquia baseada na violência e que agem e respondem às ações externas sofridas por meio de recursos violentos. Grupos com essa bases de operação não buscam alinhar seus preceitos com as normas internacionais as quais não conhecem e também não procuram entender seu funcionamento, o que como relata Forsythe (2007) configura uma grande alavanca para as ocorrências de crimes de guerra.

Os autores Tourinho, Stuenkel e Brockmeier (2016) questionam também os critérios utilizados nas intervenções que utilizam o *Responsibility to Protect* como respaldo. Segundo os autores, os critérios utilizados deveriam ser muito mais práticos do que meros documentos burocráticos. De fato, neste ponto, os acontecimentos presentes na RDC se mostram como exemplo para a crítica proposta pelo conceito de Responsabilidade ao proteger, afinal, há uma linha tênue entre quais são os princípios propagados pela instituição e as suas aplicabilidades em campo.

Ao recapitular os critérios existentes no relatório do ICISS sobre Responsabilidade de proteger descrito na segunda seção, percebe-se que as intervenções militares deveriam seguir seis principais critérios: a autoridade correta, justa causa, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis (ICISS, 2001, p. 32). Contudo o artigo de Tourinho, Stuenkel e Brockmeier (2016), assim como o discurso de Dilma Rousseff traz um questionamento sobre a real aplicabilidade desses critérios frente a predatória vontade das organizações estatais como a ONU de intervir para alcançar seus objetivos principais. No caso da RDC, a obediência aos critérios pelo Conselho de Segurança em suas resoluções tornam-se absolutas somente até certo ponto.

O Conselho de Segurança aplica sua autoridade através das resoluções que norteiam as transformações e as diretrizes das operações, deliberadas a partir da análise do cenário do conflito. Mesmo que exista uma quantidade plausível de observadores e experts na RDC em campo para o exame dos desdobramentos do confronto, são profissionais que encaminham seus pareceres através de relatórios ao Conselho de Segurança que possui a autoridade certa para determinar quais ações devem ser tomadas no conflito.

Contudo, o quanto essa autoridade é reconhecida pelos atores não estatais também é uma outra questão a ser debatida. As normas próprias de conduta, as violações do DIH e a falta de cuidado e zelo pelos civis expressas pelos insurgentes na RDC fazem com que eles não sejam considerados exemplos de promulgadores e exímios cumpridores das regras e convenções internacionais relativas à guerra. Como dito por Forsythe (2007) são regras que muitas vezes não são ao menos promulgadas no conhecimentos dos agentes militares não-estatais. Dessa maneira, a própria legitimidade do Conselho de Segurança não é respeitada dentro dos instrumentos normativos e costumes desses grupos.

Isso significa portanto, uma problemática nos critérios estabelecidos, afinal se a Responsabilidade ao Proteger exige uma melhor aplicabilidade desses critérios, o reconhecimento da entidade que determinaria a necessidade de intervenção seria o primeiro passo para que os outros critérios pudessem ser aplicados de maneira mais eficiente.

Os próprios capacetes azuis possuem problemas em obedecer normas de conduta estabelecidas pela organização o que não demonstraria um respeito pela autoridade normativa que é o Conselho de Segurança, já que segundo o relatório orçamentário do ano de 2022/2023 da MONUSCO há um investimento em conscientização popular nas mídias e rádios contro abuso sexual cometidos em campo. E, assim como pode ser observado na tabela abaixo, esse crime de guerra não é cometido somente por combatentes não-estatais, sendo que os números também revelam a participação dos capacetes azuis.

Tabela 1 - Allegations of sexual exploitation and abuse (2018–2022) by category of personnel

	2018	2019	2020	2021	2022
Military	17	12	13	14	40
Policy	1	-	2	2	1

Civilian	3	3	4	7	6
----------	---	---	---	---	---

Fonte: Assembléia Geral, 2023, p. 16

Em 2016, o Conselho de Segurança publicou a resolução 2272 que possui uma série de medidas formais para prevenir abusos sexuais cometidos por tropas e oficiais da organização em serviço. Inclusive é neste documento que o órgão demonstra

deep concern about the serious and continuous allegations and under-reporting of sexual exploitation and abuse by United Nations peacekeepers and non-United Nations forces, including military, civilian and police personnel, and underscoring that sexual exploitation and abuse, among other crimes and forms of serious misconduct, by any such personnel is unacceptable.⁵⁴ (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2016, p. 1)

A partir desse documento percebe-se que a preocupação por má conduta e despreparo dos próprios capacetes azuis está presente não somente na RDC como também em outros países onde as operações estão presentes. Essa falta de controle da organização frente aos seus próprios comandados faz com que a autoridade do Conselho de Segurança seja questionada, o que demonstra uma possibilidade de enfraquecimento na aplicação dos critérios seguintes para o uso da força.

A intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis são considerados pelo ICISS (2001) como critérios de precaução, como visto anteriormente. Ou seja, são critérios que buscam prevenir o uso exacerbado ou sem necessidade da intervenção militar.

A intenção correta está, segundo o ICISS (2001), ligado à proteção humana e a interrupção ou a prevenção do sofrimento humano acima de tudo. Dentro da RDC, todavia, o uso da violência não tem sido utilizado somente para este fim com a criação da FBI pelo Conselho de Segurança. A Brigada é uma exceção ao uso da força já utilizada pela MONUSCO, em outras palavras, isso significa que o uso da força pela FBI não anula a utilização da violência pela operação. Em suma, a MONUSCO deve utilizar o robustecimento para este fim, contudo, a FBI foi institucionalizada com a finalidade de neutralizar um grupo específico, o que se distancia do foco principal do critério. Uma justificativa da organização para tal fim poderia ser que o único meio para se atingir os objetivos desse critério seria a neutralização dos grupos

⁵⁴ profunda preocupação com as alegações graves e contínuas e a subnotificação de exploração e abuso sexual por parte das forças de manutenção da paz das Nações Unidas e de forças não pertencentes às Nações Unidas, incluindo pessoal militar, civil e policial, e sublinha que a exploração e o abuso sexual, entre outros crimes e formas de grave má conduta, por parte de qualquer um desses funcionários, é inaceitável. (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2016, p. 1. **TRADUÇÃO NOSSA**)

paramilitares. Contudo, o questionamento ainda permanece ao considerar que a escolha por conflitos diretos à alvos específicos, acima de um posicionamento somente coercitivo, poderiam dilatar a violência e conseqüentemente o sofrimento humano.

O último recurso pode ser considerado como o critério melhor estabelecido dentro da MONUSCO, apesar de também apresentar ressalvas. Afinal a interferência da ONU dentro do país permanece há duas décadas até a elaboração desse trabalho. Primeiro houveram acordos que foram propostos para a estabilização do país, como o acordo de Pretória. Tal acordo, como afirma Berwourts (2017) foi um grande passo nas propostas diplomáticas da resolução do conflito mesmo que não tenha durado muito tempo, pois envolvia, principalmente, uma primeira tentativa de negociação com os grupos armados não-estatais. A própria MONUSCO surgiu após anos de instauração da MONUC com o objetivo de maior robustez no uso da força para a estabilização do país, o que significa que, apesar de utilizar a força para fins de defesa, seu foco seria as negociações e a instauração da democracia.

Contudo, baseado, nas respostas posteriores e na constante insistência atual da organização no uso da força, não é possível confirmar que as operações tiveram sucesso absoluto nas tratativas de negociações e estabelecimento de acordos. Se trata de uma situação complexa porque pode-se dizer, a partir do desenvolvimento do conflito, que a mesma insistência no uso da força pode não ser percebida nas ações diplomáticas, principalmente relacionada aos grupos paramilitares.

Entretanto, como visto anteriormente, os atores armados não estatais não se tratam de grupos alinhados com o arcabouço jurídico da organização e que também não se mostram empenhados em compreendê-lo. Portanto, é uma matéria de difícil inferência e com múltiplas conclusões, pois o uso da força neste contexto chega ao limiar de outros debates como a imposição de uma realidade comportamental estrangeira frente às particularidades locais, ao mesmo tempo que há uma necessidade de resolução de conflito e diminuição de sofrimento humano, cuja participação dos grupos armados não estatais é proeminente.

Para o critério seguinte sobre meios proporcionais, pode-se perceber também um afastamento das estratégias teóricas com a aplicabilidade prática. Segundo o ICISS (2001, p. 37) o tamanho, a duração e a intensidade da força e da operação devem ser as mínimas possíveis, ou seja, não se trata aqui de meios proporcionais a ambição dos objetivos da operação e sim que deveriam ser meios mínimos a serem aplicados. Como visto anteriormente, a MONUSCO, todavia, é uma das maiores operações multidimensionais da ONU e conta com orçamento bilionário. Este orçamento é destinado não somente à entrega de auxílio humanitário mas

também ao número de contingente militar e os recursos operacionais e táticos necessários para a sua atuação.

Através do quadro abaixo, inclusive, pode-se perceber que os gastos relativos à MONUSCO aumentaram no período de implementação da Brigada de Intervenção. O orçamento requerido e disponibilizado para o período de 2011/2012 não foi utilizado em sua totalidade o que significou uma diminuição orçamentária para o intervalo de 2012/2013. Contudo, no mesmo documento há uma proposta de orçamento submetida à Assembleia Geral pelo Secretário-geral, juntamente com uma recomendação orçamentária feita pelo Comitê Consultivo para Assuntos Administrativos e Questões Orçamentárias da ONU⁵⁵ que prevê um novo aumento do orçamento para a MONUSCO justamente no período seguinte que abrangia a época de implementação da FBI (2013/2014). O que revela uma intenção prévia de investimento e remanejamento estratégico na operação após a ideia de estabilização trazida pela MONUSCO.

Tabela 2 - Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions⁵⁶

(continua)

Appropriation for 2011/12	\$1,486,486,100
Expenditure for 2011/12	\$1,378,948,000
Unencumbered balance for 2011/12	\$107,538,100
Appropriation for 2012/13	\$1,343,593,000
Projected expenditure for 2012/13 ^a	\$1,332,345,100
Estimated unencumbered balance for 2012/13 ^a	\$11,247,900
Proposal submitted by the Secretary-General for 2013/14	\$1,449,883,600

⁵⁵ Segundo o site oficial do comitê, “The Advisory Committee is an expert Committee of twenty-one Members* elected by the General Assembly for a period of three years, on the basis of a broad geographical representation. Members serve in a personal capacity and not as representatives of Member States. The Committee holds three sessions a year with total meeting time between nine and ten months per year. The Chairman and Vice-Chairman of the Committee are elected by the Members of the Advisory Committee.” (UNITED NATIONS, s. d. h). Para fins de tradução segue: “O Comitê Consultivo é um Comitê de especialistas de vinte e um membros eleitos pela Assembleia Geral por um período de três anos, com base em uma ampla representação geográfica. Os membros servem a título pessoal e não como representantes dos Estados-Membros. O Comitê realiza três sessões por ano, com tempo total de nove a dez meses de reuniões por ano. O Presidente e o Vice-Presidente do Comitê são eleitos pelos membros do Comitê Consultivo.” (UNITED NATIONS, s. d. h. **TRADUÇÃO NOSSA**)

⁵⁶ Tradução do quadro no Apêndice B.

Tabela 2 - Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions⁵⁷**(conclusão)**

Recommendation of the Advisory Committee for 2013/14	\$1,449,774,800
<hr/>	
^a Estimates as at 28 February 2013.	

Fonte: Assembléia Geral, 2013, p. 1.

A verba adotada para o período 2013/2014, afinal, resultou no montante de US\$ 1.453.358.000,00, segundo a edição de 2014 do mesmo relatório (ASSEMBLEIA GERAL, 2014). Este orçamento é, inclusive, superior ao proposto tanto pelo Secretário-geral quanto pelo Comitê Consultivo no documento do ano anterior. O aumento orçamentário está ligado às novas diretrizes relacionadas às regras de engajamento que surgiram não somente com o uso da força que já era autorizado à MONUSCO como também pela proposta da FBI que, como levantado anteriormente, não anula a utilização da violência pela operação e sim criava uma nova estratégia de atuação militar. Um novo grupo, com novas propostas e com maior implementação de pessoal e recursos militares requer, conseqüentemente, um maior investimento da organização.

A utilização de todos os meios necessários como justificava para as decisões, deixa por si só, um leque de opções para os limites dos recursos. Atrelada ao orçamento bilionário da operação, põe-se em dúvida a questão dos meios proporcionais estabelecidos como critérios para a utilização da força proposta pelo ICISS. De maneira geral, não há uma determinação direta de quanto deve-se investir em uma operação através do princípio dos meios proporcionais e reforça que os meios devem ser compatíveis com os objetivos da operação e responder em mesmo nível as ofensivas recebidas (ICISS, 2001). Contudo, revistando o que foi expressado na segunda seção, o preceito estabelecido pelo ICISS ainda aborda que os recursos utilizados devem ser os mínimos necessários (ICISS, 2001), o que entra em contradição com o orçamento e recursos disponibilizados.

Por fim, segundo o relatório do ICISS (2001) o último critério que deve-se ser levado em consideração para a intervenção militar é relativo às perspectivas razoáveis de finalização

⁵⁷ Tradução do quadro no Apêndice B.

da interferência. Neste caso, os meios táticos devem obedecer um horizonte coeso e palpável para o término da operação.

A intervenção da ONU através da MONUC e da MONUSCO dentro do território da RDC se arrasta por mais de 20 anos e muitos resultados foram encontrados. Contudo, até o presente momento a MONUSCO ainda é atuante no país a nível multidimensional com sua Brigada de Intervenção ativa e não há uma previsão ou plano temporal para sua finalização.

Segundo, Laurindo, Toledo e Bigatão Puig (2022) O processo de estabilização e democratização dentro da RDC se deu de maneira bastante improdutiva, o que leva a ideia de que seus objetivos estariam em constante fracasso. Dentre as razões levantadas pelo autores (LAURINDO; TOLEDO; BIGATÃO PUIG 2022) para essa falta de sucesso do cumprimento dos objetivos, vale destacar a marginalização de aspectos sócio culturais locais, falta de otimização dos abundantes recursos distribuídos e a falta de planejamento político.

Esta falta de planejamento político levantada por Laurindo, Toledo e Bigatão Puig (2022) não nasceu somente na instauração das eleições em 2006. Segundo os autores (LAURINDO; TOLEDO; BIGATÃO PUIG 2022) as missões de intervenção ainda fracassam até os momentos mais atuais na história do país. Isso se daria principalmente por conta de uma falta de confiança entre população e novo sistema democrático que insiste em manter de maneira impositiva um modelo sem levantar os aspectos políticos, econômicos e sociais do país (LAURINDO; TOLEDO; BIGATÃO PUIG 2022). Os autores (LAURINDO; TOLEDO; BIGATÃO PUIG 2022) ainda acrescentam que as recentes eleições de 2018 também foram marcadas por diversas cisões e discussões políticas acumuladas aos outros problemas estruturais que já existiam no sistema político do país.

De maneira geral, conclui-se, portanto, que sem uma nova proposta e redefinição profunda nas estratégias de estabilização da organização, não há como afirmar uma possibilidade de conclusão definitiva nos cumprimentos dos objetivos da operação. Estratégias estas que devem envolver não somente uma visão externa sobre o território, como também deve levantar pontos realmente palpáveis que proporcionem um contexto local pós conflito no qual o país possa caminhar de maneira independente sem necessidade de uma intervenção militar externa.

Por fim, Tourinho, Stuenkel, Brockmeier (2016) trazem o questionamento sobre o sistema de comando e decisões das operações que utilizam a força. Em resumo, os autores (TOURINHO; STUENKEL; BROCKMEIER, 2016) colocam que a responsabilidade de proteger estaria exercendo sua função de maneira mais equilibrada nas suas ações, se as

decisões sobre as intervenções militares ocorressem de maneira mais democráticas para além do Conselho de Segurança.

De fato, como foi visto anteriormente sobre a imparcialidade segundo Betts (1994), as intervenções militares podem exercer um papel político se for levado em consideração que elas também podem servir a interesses individuais. Ademais, foi visto anteriormente o quanto instituições particulares de países que estão dentro do contexto do Conselho de Segurança buscam por influência no território que é rico em recursos naturais.

No caso da MONUSCO a tomada de decisão vinda de grupos seletos de países podem estabelecer até mesmo a falta de análise de outros aspectos para além da visão individual da organização sobre a reestruturação de Estados. Segundo, Laurindo, Toledo e Bigatão Puig (2022) as questões locais que são importantes para a projeção de resolução do conflito, no caso da RDC principalmente relacionadas à identidade, foram ignoradas pelas reformas constitucionais e legais que aconteceram desde a intervenção militar. Um dos pontos determinantes para isso, a partir da análise de Laurindo, Toledo e Bigatão Puig (2022), seria porque as organizações internacionais envolvidas no processo de intervenção impediram que os líderes políticos congolezes participassem ativamente da elaboração da Constituição, o que fortaleceu a abordagem *top down*, ou seja, aquela abordagem que não considera micro-conflitos da localidade. Este processo levou o governo congolês a se tornar menos imponente e protagonista no processo de democratização ((LAURINDO; TOLEDO; BIGATÃO PUIG 2022).

Dessa maneira, a partir da proposta de Tourinho, Stuenkel, Brockmeier (2016) sobre responsabilidade ao proteger, a democratização da tomada de decisões poderia compor não somente um debate maior sobre a utilização da força e as regras de engajamento utilizadas na missão, mas tão como uma discussão mais aprofundada e diversa sobre as propostas de resolução dos conflitos a partir de diferentes óticas.

Diante do exposto, percebe-se que a interferência militar da ONU na RDC possui diversas discussões e debates acerca da sua credibilidade e da manutenção dos seus princípios. Os preceitos políticos são intrínsecos às tomadas de decisão da missão e isso se reflete nas críticas relativas à realidade operacional que a operação carrega. Não se pode excluir a pretensão honrosa das operações e também dos seus objetivos, contudo, seu desenvolvimento após anos do seu surgimento carrega alguns questionamentos e necessidades de melhorias principalmente no que concerne seu regimento, seu comportamento frente a novas ameaças e

também suas reais intenções políticas. As operações de paz, em suma, são um instrumento fonte de grandes discussões e necessitam da legitimidade dos atores envolvidos para a sua execução.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As operações que ocorrem no território da RDC sempre tiveram bastante expressão dentro da evolução das operações de paz da ONU. Tais evoluções apresentaram seus pontos de virada sobre um território marcado por disputas desde o período colonial. Esses esforços contribuíram para que a MONUSCO, anteriormente MONUC, atuasse até os tempos atuais como uma das missões de paz de maior expressividade dentro da organização, exigindo, inclusive, grandes esforços orçamentários, jurídicos e estruturais do órgão.

É inegável que o protagonismo dos agentes paramilitares dentro do território foi motivador de tamanhas transformações e desdobramentos das operações. O desafio dos agentes paramilitares para a ONU representou uma oportunidade para a organização reformular seus princípios e reanalisar a estrutura sobre a qual construiu o instrumento das operações de paz.

Este trabalho buscou analisar como as operações de paz e os agentes paramilitares dentro da RDC se relacionaram, a ponto de proporcionar essas modificações das operações, até chegar no que hoje a MONUSCO se dispõe a realizar. Contudo, diversos pontos controversos são levantados com os pontos de virada e as técnicas de engajamento adotadas pela operação, principalmente com a instituição da resolução 2098 e a FBI.

Os agentes paramilitares se tornaram um ator capaz de revolucionar os métodos de uma instituição Estatal consolidada como a ONU. Métodos estes que passaram a tentar neutralizar as ações destes agentes por fazerem com que o órgão entendesse que esses tipos de atores são uma ameaça à segurança territorial do Estado da RDC. Além disso, o paramilitarismo se apresentou como um desafio para a perpetuidade do que seria considerado pela organização como uma democracia liberal baseada no Estado capaz de prover segurança e subsídios sociais mínimos para sua população.

Dessa maneira, a organização, pautada no conceito de *Responsibility to Protect* desenvolvido por Deng (1996), desarticulou princípios antigos como o propósito de imparcialidade para poder neutralizar um lado do conflito considerado imprevisivelmente hostil para a manutenção da ordem, paz e democracia dentro do território da RDC. Afinal, para além dos conceitos e em termos táticos, ser imparcial não deve significar ser neutro (REZENDE, 2012), conclusão tomada através da premissa de que a imparcialidade pode levar a perpetuação do conflito já que um dos lados pode desconsiderar a possibilidade de acordos e principalmente os termos legais para suas ações (BETTS, 1994).

A intervenção externa no caso da RDC foi uma proposta realizada pela impossibilidade de o governo central do país manter a segurança de forma autônoma desde antes de 2006. Entretanto, a presença da MONUSCO, assim como a sua evolução militar, não representou uma garantia dessa possibilidade, inclusive, pode-se dizer que consagrou uma continuidade do conflito ao tornar seus combatentes alvos legítimos e participantes da guerra através da FBI.

É interessante notar que desde o Acordo de Lusaka realizado em período próximo a instauração da MONUC, foi firmado um concordância entre as forças combatentes da RDC e a operação, contudo, a missão ainda seria responsável pelas tarefas de desmobilização e desarmamento dos grupos armados (SILVA, 2012). Os objetivos iniciais da missão, contudo, não somente buscavam um combate direto às forças beligerantes, mas também planejavam o repatriamento e a reintegração desses paramilitares (SILVA, 2012). Contudo, de maneira inicial, o Conselho de Segurança tratou os agentes paramilitares como um problema causado somente pela falta de estrutura política da RDC até o ano de 2006 e não como um problema conjuntural que necessitaria de um planejamento estratégico de longo prazo, buscando, a partir da instauração da FBI somente resoluções táticas e com respostas ofensivas.

Todavia, não se pode negar que a MONUSCO tem sido um grande foco de aprendizado para a ONU e outras organizações de solução de controvérsias condutoras do DIH e protetoras dos DH. Por ser uma operação multidimensional, de grande visibilidade e investimento, e também por ser a pioneira em mandatos e resoluções inéditas elaboradas pela ONU e pelo Conselho de Segurança, muitos estudiosos utilizam o sucesso ou o fracasso de suas estratégias como parâmetro para análises e principalmente para discutir as transformações que as operações de paz tiveram que sofrer ao longo do tempo para se adaptar a novos cenários, além de dar subsídios para que essas análises possam contribuir de alguma forma para a reflexão sobre a efetividade das operações de maneira geral e em outros países.

Apesar de todas as controvérsias e desafios, a MONUSCO também teve grande impacto no território e segue contribuindo de certa maneira para a população, através da entrega e proteção de auxílio humanitário, auxílio policial e diversos outros campos que abrangem uma operação multidimensional. Contudo, sua maior tentativa de contribuição é na reestruturação do Estado congolês.

Esse esforço de construir um novo Estado a partir de um Estado com nítida desestruturação e falhas é apresentado em diversas tarefas da operação. Segundo o relatório da EPON (NOVOSSELOFF; et al., 2019), por exemplo, antes da entrada da MONUC no país os congolezes necessitavam de visto para transitar do lado oriental para o ocidental, o que

representa a falta de controle estatal sobre o próprio território. A MONUC conseguiu, mesmo que provisoriamente no seu mandato inicial, contribuir para a unificação do país e propor a entrega de um Estado soberano através da proteção dos direitos dos civis e auxílio na implementação dos acordos de cessar-fogo (NOVOSSLOFF et al., 2019). Atualmente, não existe uma divisão burocrática entre os cidadãos congolese, entretanto, ainda não há um domínio legítimo e completo sobre o país e os seus cidadãos.

A MONUSCO não tem os meios políticos e apoio de representantes das diferentes localidades do país para impor uma segurança e estabilidade total na RDC capaz de prevenir todos os conflitos no território ou para proteger toda a população, apesar do grande investimento e interferência externa (NOVOSSLOFF et al., 2019). Isso inclusive, é um ponto de encontro nas análises sobre todas as operações de paz que surgem como uma maneira paliativa de evitar hostilidades sem necessariamente ser uma real e estruturada plataforma de solução de controvérsias (NOVOSSLOFF et al., 2019).

A operação busca incentivar, apesar dos desafios, a implementação de um impacto benéfico na população civil, através da tentativa de construção de um cenário no qual cidadãos se relacionam com seus direitos básicos de maneira empreendedora e respeitosa, tanto nas esferas governamentais quanto na ação executiva da população. Mesmo ideal, órgãos independentes e governamentais concordam com essa ideia. A referenciada EPON (NOVOSSLOFF et al., 2019), por exemplo, traz o caso do apoio à Rádio Okapi que, segundo o relatório, representou uma cultura de diálogo por meio de comunicação mais aberta e fluida com a população. A Rádio Okapi, segundo o documento, deu uma contribuição significativa para a divulgação do ativismo da operação. Este investimento em propagação midiática e educação cívica é importante para as políticas de proteção da constituição e para evitar golpes como aconteceu durante as pré-eleições de 2018, nas quais o presidente Kabila conspirou contra o sistema eleitoral e, por pressão e impedimento popular, não obteve sucesso (NOVOSSLOFF et al., 2019).

As prospecções de cenário com relação a contenção dos agentes paramilitares, todavia, ainda permanecem nebulosas e incertas. Em uma perspectiva histórica, ficou claro que esses atores são voláteis e que, por isso, também se modificam ao longo do tempo, gerando, inclusive, novos grupos e novos agentes protagonistas do conflito. A neutralização desses grupos passou a ser uma estratégia ambiciosa, tendo em vista que, mesmo com a implementação da FBI em 2013, o M23, por exemplo, ainda permanece ativo na região oriental da RDC, sem perspectivas de um acordo definitivo de paz com o governo central e ainda imprevisível no tocante à violência. Essa perspectiva, portanto, ainda alavanca muitos questionamentos sobre os métodos

das operações de paz frente a outros atores paraestatais. Dentro desse cenário, a resolução do conflito e a construção do Estado, que em termos gerais é o objetivo geral da ONU, se torna tão sem perspectiva quanto a neutralização dos atores paralelos aos Estado.

A intervenção militar da ONU, por sua vez, como modo de salvaguardar a segurança e a proteção nacional e internacional seria justificada não somente pelos cernes da responsabilidade de proteger como também pela consideração dos “meios necessários” para garantir este objetivo. Entretanto, a indagação sobre o futuro do sucesso dessa missão ainda permanece sem resposta a longo prazo. Betts (1992), mesmo na década de noventa já apresentava o sistema de proteção da ONU uma possibilidade, inclusive, de perpetuação do conflito através da imparcialidade.

Para o autor (BETTS, 1992) a ideia das operações de Paz em garantir segurança já falha no ideal de segurança coletiva ao ter que escolher lados e alianças para poder atuar, afinal de contas não seria possível a manutenção de uma segurança para todos se for necessária uma ofensiva. Dessa maneira, seriam os próprios sistemas de segurança internacional imparciais na escolha de suas atuações.

Em outro artigo sobre imparcialidade, mencionado anteriormente, Betts (1994) ainda levanta o questionamento de como deve ser vislumbrado uma resolução futura do conflito se o próprio sistema de segurança poderia participar das hostilidades, mesmo que com o intuito de garantir a paz. No caso da RDC, os desdobramentos do conflito poderiam ser tornar inapropriados para tal objetivo com a criação de mais uma parte beligerante em combate a partir das tropas da ONU.

O sistema de operações de paz da ONU, afinal, é um sistema cuja complexidade deveria ser melhor trabalhada em termos jurídicos e analíticos. Anteriormente pensado como ferramenta para evitar novas hostilidades tais quais as Guerras mundiais no século XX, agora enfrenta desafios subsequentes aos novos meios de se fazer guerra. A organização que possui em seus documentos paradigmas, normas e preceitos considerados invioláveis na criação da sua carta, precisa ser maleável a cada ano e portanto procura renovar-se na criação de novas diretrizes e resoluções sem, contudo, flexibilizar de maneira clara seus preceitos.

As recomendações do Painel das Nações Unidas sobre as Operações de Paz (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000), coloca em suas palavras como a presença da ONU em um território era tradicionalmente simbólica e não ameaçadora, nos tempos primórdios da criação dos seus princípios (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 9). Contudo,

atualmente ela enfrenta adversários diretos e que muitas vezes são forças até mais caras, que oferecem mais recursos ou que são mais complexas que as forças investidas na operação, dessa maneira, elas representam uma “ameaça dissuasiva real” (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 9). No caso da RDC, os investimentos da MONUSCO sempre são os mais altos das operações, contudo ainda não foram capazes de neutralizar completamente essas forças.

O relatório do Painel, ainda, deixa claro que os princípios da carta não devem restringir as ações da operação. Segundo o documento (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000 p. 9), o Secretário-geral não deve utilizar os planejamentos das operações a partir de uma inferência sobre o que pode ou não dar certo na legislação vigente, frente a atores locais que não demonstram historicamente um comportamento constante e previsível. Em outras palavras, os regulamentos devem definir a autoridade de uma operação para usar a força de maneira independente (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 9).

Com relação a esse parecer, pode-se dizer que a ONU tem sim se aperfeiçoado porém em um patamar de tomada de decisões. Desde o lançamento da carta, as resoluções do Conselho de Segurança têm levado mais em conta os orçamentos e relatórios de vigilância e pareceres dos experts em campo. Dessa forma, as decisões sobre a utilização da força estão mais vinculadas ao que de fato está acontecendo naquela localidade. Contudo, ainda não uma legislação independente do Conselho e que legalize a utilização da força e a quebra de imparcialidade de maneira independente, o que categoriza essas ações como exceções a serem tomadas dentro de uma operação.

Como fala ainda as recomendações do Painel, as operações complexas deveriam ser criadas a partir de um plano cuja sua dimensão e configuração deixem claro e protocolados os métodos que podem ser utilizados na operação nas suas forças (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 9). Além do mais, deveriam ser fornecidos os conhecimentos de campo e as habilidades necessárias para construir uma linha tática eficiente contra esses novos adversários (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2000, p. 9).

Todas essas recomendações servem como um meio de garantir a legitimidade das intervenções externas da ONU a partir de suas operações de paz. Afinal uma legislação clara que traga independência para as forças poderiam até mesmo subtrair as ações das operações da vontade de um grupo restrito como o do Conselho de Segurança, o que traria um maior

desmembramento da autoridade correta, preceito defendido pelas análises de Responsabilidade ao Proteger.

Contudo, o debate sobre os princípios iniciais da operação ainda permaneceriam em aberto, afinal são princípios de suma importância para o controle principalmente do uso exacerbado da força, como propõe a utilização da força para defesa com a valorização do consenso das partes, e também para evitar ações injustas e envolvimento direto no conflito e na política do Estado como propõe a imparcialidade. Em outras palavras, a clara flexibilização desses princípios através de uma nova jurisprudência poderia causar interpretações diversas sobre o uso e o direcionamento da força, o que promoveria um paradoxo entre o posicionamento de promoção da paz estabelecido pela ONU e uma atitude de policiamento e coerção que poderia causar tais compreensões.

Em suma, o que pode ser levado em consideração é que uma avaliação palpável sobre os novos meios de guerra e os novos atores em conflitos devem ser colocados em evidência nas pautas da organização para a formulação de jurisdição adequada na qual seus objetivos estejam claros em todas as esferas o que já é recomendado, inclusive, por outros experts em documentos oficiais encaminhados às autoridades e superintendências da ONU. Essas novas regras podem garantir uma maior legitimidade das operações em campo e reconhecimento de novos atores, contudo, devem ser colocadas de tal maneira que não estabeleça maior durabilidade do conflito, não interfira na reconstrução imparcial do país mantendo-a fora dos interesses de um grupo seleto de Estados e que também não ofereça maiores hostilidades e sofrimento em campo de batalha.

REFERÊNCIAS

5 coisas sobre a atuação da ONU em conflitos. **ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas**. 11 Abr. 2022. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2022/04/1785762>>. Acesso em: 15 Maio de 2022.

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E.; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 24. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

ALIYEV, Huseyn. Precipitating state failure: Do civil wars and violent non-state actors create failed states? **Third World Quarterly**, 38(9), 2017a, pp. 1973-1989. Disponível em: <<http://eprints.gla.ac.uk/151583/>>. Acesso em: 19 de Julho de 2023.

ALIYEV, Huseyn. Strong militias, weak states and armed violence. Towards a theory of “state-parallel” paramilitaries. **Security Dialogue**, 47(6), 2017b, pp. 498-516. Disponível em: <<https://eprints.gla.ac.uk/151638/2/151638.pdf>>. Acesso em: 19 de Julho de 2023.

AL JAZEERA. **DRC army says Rwandan Hutu rebel commander Mudacumura killed**. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2019/09/rwandan-army-hutu-rebel-commander-mudacumura-killed-drc-190918113859649.html>>. Acesso em: 03 de Agosto de 2020.

ARMED groups in eastern DRC. **The New Humanitarian**. 31 Out. 2013. Disponível em: <<http://www.thenewhumanitarian.org/news/2013/10/31/armed-groups-eastern-drc>> Acesso em: 30 de Agosto de 2020.

ANNAN, K. A. **We the peoples**. New York: United Nations Department of Public Information. Routledge, 2000.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Budget performance for the period from 1 July 2011 to 30 June 2012 and proposed budget for the period from 1 July 2013 to 30 June 2014 of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. Index: A/67/780/Add.6, 29 de Abril de 2013.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Budget performance for the period from 1 July 2012 to 30 June 2013 and proposed budget for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015 of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo : report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions**. Index: A/68/782/Add.14, 07 de maio de 2014.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Budget performance for the period from 1 July 2021 to 30 June 2022 and proposed budget for the period from 1 July 2023 to 30 June 2024 for the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo : report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Question**. Index: A/77/767/Add.8, 20 de abril de 2023.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Financing arrangements for the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo for the period from 1 July 2010 to 30 June 2011: note / by the Secretary-General**. Index: A/65/512, 14 de outubro de 2010.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005**. Index: A/RES/60/1, 24 de Outubro de 2005.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Summary record of the 32nd meeting : 6th Committee, held on Tuesday, 27 October 1987, New York, General Assembly, 42nd session**. Index: A/C.6/42/SR.32, 27 de Outubro de 1987.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU; CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Index: A/55/305 - S/2000/809, 21 de Agosto de 2000.

BAJO, M. G. Reflexiones sobre la guerra asimétrica a través de la historia. **URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 24, p. 204–220, 2019. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3522/2632>>. Acesso em: 31 de Agosto de 2023.

BAFILEMBA, F.; LEZHNEV, S. **Congo's Conflict Gold Rush Bringing gold: into the legal trade in the Democratic Republic of Congo**. The Enough Project, 2015.

BAUBÖCK, Rainer. Normative political theory and empirical research. In: **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. Cambridge University Press, 2008.

BRASIL, Presidente (2011-2014: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 21 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 10 de Junho de 2023.

BERWOUTS, Kris. **Congo's Violent Peace: Conflict and Struggle Since the Great African War**. London: Zed Books, 2017.

BETTS, R. K. Systems for peace or causes of war? Collective security, arms control, and the new Europe. **International security**, v. 17, n. 1, p. 5, 1992.

BETTS, R. K. The delusion of impartial intervention. **Foreign affairs (Council on Foreign Relations)**, v. 73, n. 6, p. 20, 1994.

BOULDEN, J. Mandates matter: An exploration of impartiality in United Nations operations. **Global governance**, v. 11, n. 2, p. 147–160, 2005.

BRAGA, C.; BIGATÃO, J. Operações de manutenção da paz (Peacekeeping). In: SAINT-PIERRI Hector; VITELLI Marina Gisela. (Org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da Força nas Operações de Paz: Solução ou Problema? In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e as Operações de Paz em um mundo globalizado**. Entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012. Cap. 2.

CHINHAMA, L.; TOLEDO, A. e BIGATÃO PUIG, J.P.. Fadadas ao fracasso: construção da paz e democratização na República Democrática do Congo (2003-2018), **Estudios de la Paz y el Conflicto**, Revista Latinoamericana, Vol. 3, N. 5, pp 105-121, jun. 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.5377/rlpc.v3i5.12752>>. Acesso em: 14 de Julho de 2023.

CLAUSEWITZ, C. V. **On war**. Princeton, NJ, USA: Princeton University Press, 1989. (Original 1780-1831)

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Letter dated 12 November 2012 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council**. Index: S/2012/843, 15 de Novembro de 2012.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Letter dated 19 July 2013 from the Chair of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1533 (2004) concerning the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council**. Index: S/2013/433, 19 de Julho de 2013a.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Letter dated 22 January 2014 from the Coordinator of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council**. Index: S/2014/42, 23 de Janeiro de 2014.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Letter dated 30 May 2006 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General**. Index: S/2006/344, 30 de Maio de 2006a.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Report of the Security Council mission on the electoral process in the Democratic Republic of the Congo**. Index: S/2006/434, 22 de Junho de 2006b.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1258**. Index: S/RES/1258(1999), 06 de Agosto de 1999a.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1273**. Index: S/RES/1273(1999), 05 de novembro de 1999b.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1279**. Index: S/RES/1279(1999), 30 de Novembro de 1999c.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1291 (2000)**. Index: S/RES/1291(2000), 24 de fevereiro de 2000.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1566 (2004)**. Index: S/RES/1566(2004), 08 de Outubro de 2004.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 169**. Index: S/RES/169(1961), 24 de Novembro de 1961.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1804 (2008)**. Index: S/RES/1804(2008), 13 de Março de 2008a.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1856 (2008)**. Index: S/RES/1856(2008), 22 de Dezembro de 2008b.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1925 (2010)**. Index: S/RES/1925 (2010), 28 de maio de 2010a.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 2098**. Index: S/RES/2098 (2013), 28 de Março de 2013b.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 2272 (2016)**. Index: S/RES/2272 (2016), 11 de março de 2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 2409 (2018)**. Index: S/RES/2409 (2018), 27 de Março de 2018.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 2612 (2021)**. Index: S/RES/2612 (2021), 20 de Dezembro de 2021.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 1906**. Index: S/RES/1906(2009), 23 de Dezembro de 2009

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolution adopted by the Security Council at its 873rd meeting on 13 July 1960**. Index: S/RES/143(1960), 14 de Julho de 1960.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Special report of the Secretary-General on the strategic review of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. Index: S/2017/826, 29 de Setembro de 2017.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. Index: S/2010/164, 30 de março de 2010b.

CONGO: Kisangani Residents Again Under Fire, Rwanda's Congolese Proxy Force Killing Civilians, Closing Civil Society Groups. **Human Rights Watch**. 24 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2002/05/24/congo-kisangani-residents-again-under-fire>>. Acesso em 03 de Dezembro de 2020.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de Agosto De 1949**. Genebra: CICV, 2016.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Resumo das convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e dos seus protocolos adicionais**. 2ª ed. Genebra: CICV, 2012.

DE MACEDO, M. C. B. A Exploração de Coltan e os Conflitos no Leste da República Democrática do Congo. **NEIBA: Cadernos Argentina - Brasil**, v. 5, p. 12, 2016.

DENG, Francis M. et al. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Brookings Institution Press, 1996.

DEYRA, Michel. **Direito Internacional Humanitário**. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado Procuradoria-Geral da República, 2001

DOSS, Alan. United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). In: KOOPS, Joachim A. Et. Al. (Eds) **Oxford Handbook on United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015. Cap 56. pp 656 - 670.

DRC army says Rwandan Hutu rebel commander Mudacumura killed. **Aljazeera**, Set. 2019. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/news/2019/09/rwandan-army-hutu-rebel-commander-mudacumura-killed-drc-190918113859649.html>>. Acesso em: 28 de Agosto de 2023.

DUNN, Kevin C. A Survival Guide to Kinshasa: lessons of the Father, Passed Down to the Son. In: CLARK, John F (Ed.). **The African Stakes of the Congo War**. 1ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002.

DURHAM, Elen; MACCORMACK, Timothy L. H. EBOOK. **The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

DUYVESTYEN, Isabelle. **Clausewitz and african war: Politics and strategy in Liberia and Somalia**. London: Frank Cass Publishers, 2005.

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.

FETT, Priscila. Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations?. **Revista da Direito Internacional**. UNICEUB. v. 10, n. 2, 2013.

FONTOURA, Natalia Rayol. **Heróis ou Vilões? O abuso e a exploração sexual por militares em missões de paz da ONU**. Rio de Janeiro, 2009. 228p. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

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

FORSYTHE, D., FLANAGN, B. **The International Committee of the Red Cross: A neutral humanitarian actor**. First Edition. New York: Routledge, 2007.

FORTNA, Virginia Page. **Does peacekeeping work?: shaping belligerents' choices after civil war**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1992.

FUKUYAMA, Francis. **State-Building: governance and world order in the 21st century**. Nova York: Cornell University Press, 2004.

GARCIA, Francisco P; PEDRO, Leonardo T. **Revista Militar**, Vol. 72, N.º 10, pp. 843-859, out. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/32757/1/Revista_Militar_Out_2020_1_.pdf>. Acesso em: 20 de Julho de 2023.

GETTLEMAN, Jeffrey. Rape Epidemic Raises Trauma of Congo War. **New York Times**, 2007. Gettleman, 7 de Outubro de 2007. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/10/07/world/africa/07congo.html>>. Acesso em: 28 de Agosto de 2023.

GHANI, Ashraf; LOCKHART, Claire; CARNAHAN, Michael Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building. **Overseas Development Institute**. No prelo. Disponível em: <<https://cdn.odi.org/media/documents/2482.pdf>>. Acesso em: 28/06/2023.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro / São Paulo: Record, 2004.

GOMES, Aureo de Toledo. “Estados Falidos” enquanto discurso colonial. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 8, n.15, jan./jun. 2019. toledo. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/11534/5639>>. Acesso em: 27 de junho de 2023.

GOMES, Aureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução: estados falidos, operações de nation-building e o caso do Afeganistão no pós Guerra Fria**. 2008. 191 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

GREY, Christine. **International Law and the Use of Force**. New York, Oxford University Press, 2008

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Ijuí: Unijuí, 2004

GUIMARÃES, Teocleciano. **Dicionário Técnico-jurídico**. 13ª ed. São Paulo: Rideel, 2010.

HOWARD. Tiffiany O. **The Tragedy of Failure Evaluating State Failure and Its Impact on the Spread of Refugees, Terrorism, and War**. California: Praeger, 2010.

HUMAN RIGHTS WATCH. **D.R. Congo: War Crimes in Bukavu: Human Rights Watch Briefing Paper, June 2004**. Human Rights Watch, 2004. Disponível em <<https://www.hrw.org/report/2004/06/12/dr-congo-war-crimes-bukavu/human-rights-watch-briefing-paper-june-2004>>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Human rights watch condemns civilian killings by Congo rebels**. Human Rights Watch, 1998. Human Rights Watch. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/1998/08/27/human-rights-watch-condemns-civilian-killings-congo-rebels>>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Killings in Kiwanja: The UN's Inability to Protect Civilians.** Human Rights Watch, 2008. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2008/12/11/killings-kiwanja/uns-inability-protect-civilians>>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Renewed Crisis in North Kivu.** Nova York, 2007. 92 p. Disponível em: <<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/drc1007webwcover.pdf>>. Acesso em: 30 de Novembro de 2022.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Special Mission: Recruitment of M23 Rebels to Suppress Protests in the Democratic Republic of Congo.** 2017. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2017/12/04/special-mission/recruitment-m23-rebels-suppress-protests-democratic-republic>>. Acesso em 16 de Outubro de 2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. **You Will Be Punished: Attacks on Civilians in Eastern Congo.** Nova York, 2009. 191 p .

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report: 2020, events of 2019.** Estados Unidos, 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2020_0.pdf>. Acesso em 21 de novembro de 2022.

ICISS. **The Responsibility to Protect:** Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canada: International Development Research Centre, 2001.

ITURI: Bloodiest Corner of Congo. **Human Rights Watch.** Maio de 2003. Disponível em: <<https://www.hrw.org/legacy/campaigns/congo/ituri/armedgroups.htm>>. Acesso em: 15 de Outubro de 2020.

JABRI, Vivienne. War, Security and the Liberal State. **Security Dialogue.** Vol. 37, No. 1, pp. 47-64, 2006.

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

KLOTZ, Audie. Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanctions against South Africa. **International Organization**, v. 49, n. 3, pp. 451-478, 1995.

KOCK, Petrus de. The DRC at 50: Confronting the Challenges of Peace and Territorial Consolidation, **SAIIA Policy Briefing**, Governance of Africa's Resources Programme at the South African Institute of International Affairs, n. 22, Agosto de 2010.

KOOPS, Joachim. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.** New York: Oxford University Press, 2015.

MCCALPIN, Jermaine O. Historicity of a Crisis: The origins of the Congo War. In: CLARK, John F (Ed.). **The African Stakes of the Congo War.** 1ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de Operações De Paz**. 3ª Ed. 2013.68 p. Disponível em:<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34a_ma_02a_manuala_opa_paza_3eda_2013.pdf>. Acesso em: 05 de Dezembro de 2022.

MORRIS, Virgínia; BOURLOYANNIS-VRAILAS, M.-Christiane. The Work of the Sixth Committee at the Forty-Eighth Session of the UN General Assembly. **The American Journal of International Law**, Cambridge, Vol. 88, No. 2, pp. 343-360, Abr. 1994.

NOVOSSELOFF, Alexandra *et al.* **Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO)**: Report 3/2019. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS . Carta das Nações Unidas. 1945. In: **Carta Das Nações Unidas e Estatuto Da Corte Internacional De Justiça**. UNIC. Rio, Julho, 2001.

PADDON, Emily. The Perils of Peacekeeping without Politics: MONUC and MONUSCO in the DRC. **Rift Valley Institute Briefing**, 18 Abril 2013. Disponível em: <<https://riftvalley.net/sites/default/files/publication-documents/RVI%20Usalama%20Project%20-%20Briefing%20Paper%203%20-%20UN%20peacekeeping%20in%20the%20DRC.pdf>>. Acesso em: 10 de Abril de 2020.

PEREIRA, Rafael Antônio Anicio; PERES, Samuel Costa. África, um continente sem fiadores: as diferenças entre o modelo ocidental e o chinês de financiar o desenvolvimento e o caso da República Democrática do Congo. **OIKOS**. Rio de Janeiro, Volume 14, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/viewFile/51926/28225>>. Acesso em: 10 de maio de 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS. **Métodos e Técnicas da pesquisa e do trabalho científico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Freevale, 2013. Cap 2, p. 28.

RAUBER, Beatriz *et al.* A missão das Nações Unidas para a estabilização da república democrática do Congo. **UFRGS Model United Nations**. v.5, pp. p. 295-339, 2017.

REZENDE, Lucas Pereira. **O engajamento do Brasil nas operações de Paz da ONU**: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para o Fortalecimento da Inserção Internacional Brasileira . Curitiba: Appris, 2012

RICHARDS Joanne. Demobilization in the DRC: Armed Groups and the Role of Organizational Control. **Small Arms Survey: Armed Actors Issue Brief**, 2. Geneva, N. 01, Abril de 2013.

ROTBURG, Robert I. The New Nature of History Nation-State Failure. **The Washington Quarterly**, Vol. 25, N. 3, Summer 2002, pp. 85-96. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Nation-State%20Failure.pdf>>. Acesso em: 09 de julho de 2023

SAINT-PIERRI Hector; VITELLI Marina Gisela. (Org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

SAUL, Ben. Definition of 'Terrorism' in the UN Security Council: 1985-2004. **Chinese Journal of International Law**, Vol. 4, No. 1, pp. 141-166, 2005. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1276907>. Acesso em: 29 de Julho de 2023.

SCAHILL, Jeremy. **Guerras sujas: O mundo é um campo de Batalha**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das organizações internacionais** 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCOBELL, Andrew; HAMMITT, Brad. Goons, Gunmen, and Gendarmerie: Toward A Reconceptualization of Paramilitary Formations. **Journal of Political and Military Sociology**, Vol. 26, no. 2 (1998), pp 213-227.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho científico**. 23ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHULTZ, Richard H.; DEW, Andrea. **Insurgents, terrorists, and militias: the warriors of contemporary combat**. New York: Columbia University Press, 2006

SILVA, Igor Castellano Da. **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI /Cebrafrica / UFRGS, 2012

STEARNS Jason K., **Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa**. New York: Public Affairs, 2012

STEARNS, Jason. Et al. **Raia Mutomboki The flawed peace process in the DRC and the birth of an armed franchise**. Londres: Rift Valley Institute, 2013.

STEARNS, Jason; VOGEL, Christoph. 2017. **The Landscape of Armed Groups in the Eastern Congo: Fragmented, politicized networks**. Kivu Security Tracker e Congo Research Group.

SWINARSKI, C. **Introdução ao Direito Internacional Humanitário**. Consultor Jurídico do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Brasília, 1996.

TAR, U. A.; ADEJOH, S. The Theoretical Parameters of the Proliferation and Regulation of Small Arms and Light Weapons in Africa. In: TAR, U. A.; ONWURAH, C. P. (Ed.). **The palgrave handbook of small arms and conflicts in Africa**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021.

TAR, U. A. Background: Small Arms, Violent Conflicts, and Complex Emergencies in Africa—A Fatal Combination. In: TAR, U. A.; ONWURAH, C. P. (Ed.). **The palgrave handbook of small arms and conflicts in Africa**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021.

TAR, U. A.; ONWURAH, C. P. (Ed.). **The palgrave handbook of small arms and conflicts in Africa**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKMEIER, Sarah. "Responsibility while Protecting": Reforming R2P implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, pp. 134-150, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13600826.2015.1094452?needAccess=true&role=button>. Acesso em: 04 de junho de 2023.

TSHISEKEDI toma posse como presidente da República Democrática do Congo. **G1**, 2019.. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/24/tshisekedi-toma-posse-como-presidente-da-republica-democratica-do-congo.ghtml>. Acesso em: 25 de Agosto de 2020.

UN. GEOSPATIAL INFORMATION SECTION. **Democratic Republic of the Congo: [cartographic material]**. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/geospatial/content/democratic-republic-congo-2>. Acesso em: 05 de setembro de 2023.

UNITED NATIONS. **Humanitarian Negotiations with Armed Groups Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners**. New York: United Nations Department of Public Information, 2006

UNITED NATIONS. DRC: Congolese government and FRPI armed group have signed a peace agreement, much to the relief of the local population. **United Nations Peacekeeping**, 2020. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/drc-congolese-government-and-frpi-armed-group-have-signed-peace-agreement-much-to-relief-of-local>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

UNITED NATIONS. MONUSCO Fact Sheet. **United Nation Peacekeeping**, s.d. a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>. Acesso em 30 de Agosto de 2020.

UNITED NATIONS. Forming a new operation. **United Nation Peacekeeping**. s.d. b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/forming-new-operation>. Acesso em 03 de Dezembro de 2020.

UNITED NATIONS. How we are funded. **United Nations Peacekeeping**, s.d. c. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>. Acesso em 15 de Junho de 2022.

UNITED NATIONS. Responsibility to protect. **United Nations**. s. d. d. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>. Acesso em 25 de Outubro de 2020.

UNITED NATIONS. Terminology. **United Nations Peacekeeping**. 2019. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/terminology>. Acesso em: 3 de Setembro de 2020.

UNITED NATIONS. Timeline. **MONUC: United Nations Mission In The Democratic Republic Of Congo**. s.d. e. Disponível: <https://monuc.unmissions.org/en/timeline>. Acesso em 15 de dezembro de 2022.

UNITED NATIONS. United Nations. Republic Of The Congo - Background (ONUC). **United Nations Peacekeeping**, s.d. f. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onucB.htm>>. Acesso em 12 de Setembro de 2023.

UNITED NATIONS. Who are the current members of the United Nations? **United Nations Library**, s.d. g. Disponível em: <<http://ask.un.org/faq/14345>>. Acesso em: 10 de Setembro de 2022.

UNITED NATIONS. Welcome to advisory committee on administrative and budgetary questions (ACABQ). **Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions**, s.d. h. Disponível em: <<https://www.un.org/ga/acabq/node/114>>. Acesso em: 11 de Julho de 2023.

VALENZOLA, Renato Henrique. O conflito na República Democrática do Congo e a ausência do Estado na regulação das relações sociais. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, Marília, a. 2013, Ed. 12, Nov. 2013.

VINCK, P. Et. Al. **Living with Fear: A Population-Based Survey on Attitudes About Peace, Justice, and Social Reconstruction in Eastern Democratic Republic Of Congo**. Berkeley: Human Rights Center, 2008. Disponível em: <<http://www.peacebuildingdata.org/sites/m/pdf/DR Congo 2008 Living With Fear.pdf>>. Acesso em: 28 de Julho de 2023.

VLASSENROOT Koen. **Armed Groups and Militias in Eastern DR Congo**. LECTURE SERIES ON AFRICAN SECURITY. Estocolmo: Nordiska Afrikainstitutet , 2008.

WILÉN, Nina. **Justifying interventions in Africa: (DE)stabilizing sovereignty in Liberia, Burundi and the Congo**. 1. ed. Londres, England: Palgrave Macmillan UK, 2012.

APÊNDICE A - Tradução do Quadro 1: Chronology of events

Quadro 1 - Cronologia dos eventos

(continua)

Data	Eventos
1996-1997	Primeira Guerra do Congo. Ruanda e Uganda, em apoio a Laurent Désiré Kabila, derrotam o presidente Mobutu Sese Seko. Laurent Désiré Kabila torna-se presidente em maio de 1997.
1998-1999	Segunda Guerra do Congo. RDC, Angola e Zimbabwe vs Ruanda e Uganda. Multiplicação de grupos armados locais. Assinatura do Acordo de Lusaka em 1998, abrindo caminho para a retirada das forças estrangeiras da RDC.
Aug 1999	A Resolução 1258 autoriza o envio de até 90 membros de contingente militar da ONU, juntamente com pessoal civil, político, humanitário e administrativo necessários, para as capitais dos Estados signatários do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka.
nov. 1999	A resolução 1279 autoriza a implementação da MONUC como uma missão de observação
1999-2003	Terceira Guerra do Congo entre o governo congolês contra o Movimento para a Libertação do Congo (MLC), o Rally Congolês pela Democracia baseado em Goma (conhecido como RCD-Goma) e o RCD baseado em Kisangani (RCD-K) (mais tarde chamado o RCD-Movimento de Libertação (RCD-ML)), bem como vários grupos armados inseridos na linha do cessar-fogo.
jan./01	Assassinato de Laurent D. Kabila. Seu filho Joseph assume o poder
abr. 2002	Assinatura dos acordos de Sun City.
jun./03	A União Europeia implanta a Operação Artemis em Bunia por três meses para ajudar a MONUC a lidar com a crise na província de Ituri.
jun./04	A cidade de Bukavu é dominada pelas forças de Laurent Nkunda.
jun./06	A União Europeia implementa a Força Europeia na RDC (EUFOR RDCongo) durante seis meses como força impeditiva para ajudar a MONUC a garantir as eleições em Kinshasa.
dez./06	Primeiras eleições democráticas desde 1965 que resultou na eleição de Joseph Kabila.
jun./05	Laurent Nkunda forma o Congresso Nacional para a Defesa do Povo (CNDP), controla grandes partes de Masisi e Rutshuru e ameaça Goma.

Quadro 1 - Cronologia dos eventos

(continua)

jan./08	Assinatura de um acordo geral (acordos de Goma) entre o Governo congolês e vários grupos rebeldes, incluindo o CNDP, que conduz também ao planejamento e condução de operações militares conjuntas (Ruanda-RDC-MONUC) contra a FDLR.
jan./08	Assinatura de um acordo secreto entre Joseph Kabila e Paul Kagame.
nov./08	Ocorre o massacre de Kiwanja, levando a um aumento no foco na proteção e na crítica dos países e forças que contribuem com tropas da ONU (TCC).
jan./09	Assinatura de um acordo secreto entre Joseph Kabila e Paul Kagame.
mar./09	Assinatura de um acordo geral (acordos de Goma) entre o Governo congolês e vários grupos rebeldes, incluindo o CNDP, que conduz também ao planejamento e condução de operações militares conjuntas (Ruanda-RDC-MONUC) contra a FDLR.
Mai-Jul 2010	MONUC se transforma em MONUSCO, adicionando um importante componente de estabilização em seu mandato
Nov-Dez 2011	Fraude generalizada durante as eleições presidenciais através das quais Joseph Kabila é eleito presidente.
abr. 2012	oficiais Ex-CNDP criam o M23.
nov./12	redenção de Goma ao M23.
Feb 2013	Assinatura do Quadro de Paz, Segurança e Cooperação (PSCF).
mar./13	Criação da Força da Brigada de Intervenção (FBI) da MONUSCO.
nov./13	Derrota militar do M23 após uma ofensiva de nove dias.
2014-2016	Opositores protestam contra um possível terceiro mandato de Kabila.
Jan-Fev 2015	As operações anti-FDLR começam sob generais em lista negra.
Aug 2016	A new crisis in the Kasai breaks out after the killing of a customary chief.
dez. 2016	Fim do segundo e último mandato constitucional de cinco anos do Presidente Kabila. Assinatura do Acordo de Saint-Sylvestre que abre caminho para as eleições.
dez. 2017	Assassinato de 15 membros da FIB em Simuliki.

Quadro 1 - Cronologia dos eventos**(conclusão)**

Aug 2018	President Kabila anuncia que ele não será mais candidato nas próximas eleições
30 dez. 2018	As eleições presidenciais são realizadas.
jan./19	Posse de Felix Tshisekedi como novo presidente da RDC.

Fonte: NOVOSSELOFF, Alexandra; et al.,2019, p. 24 e 25. **TRADUÇÃO NOSSA**

**APÊNDICE B - Tradução da tabela 2: Report of the Advisory Committee on
Administrative and Budgetary Questions**

Tabela 2 - Comitê Consultivo para Assuntos Administrativos e Questões Orçamentárias

Verba para 2011/12	\$1,486,486,100
Despesas em 2011/12	\$1,378,948,000
Saldo não onerado em 2011/12	\$107,538,100
Verba para 2012/13	\$1,343,593,000
Despesa estimada para 2012/13 ^a	\$1,332,345,100
Saldo não onerado estimado em 2012/13 ^a	\$11,247,900
Proposta submetida pelo Secretário Geral para 2013/14	\$1,449,883,600
Recomendação do Comitê Consultivo para 2013/14	\$1,449,774,800
<hr/>	
^a Estimativa feita em 28 de Fevereiro de 2013.	

Fonte: Assembléia Geral, 2013. Pág. 01. **TRADUÇÃO NOSSA**

