

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Luiz Gustavo Aversa Franco

**O ATUAL PADRÃO DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO
HUMANA: ATORES, CENÁRIOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO**

Brasília

2018

Luiz Gustavo Aversa Franco

**O ATUAL PADRÃO DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO
HUMANA: ATORES, CENÁRIOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Alcides Costa Vaz.

Brasília

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa Franco

O Atual Padrão das Intervenções Internacionais de Proteção Humana: atores, cenários e instrumentos de ação / Luiz Gustavo Aversa Franco – Brasília, 2018. 310 f.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais. Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Alcides Costa Vaz

1. Intervenção Humanitária. 2. Operações de Paz. 3. Proteção de Civis. 4. Responsabilidade de Proteger. 5. Gerenciamento de Conflitos.

LUIZ GUSTAVO AVERSA FRANCO

**O ATUAL PADRÃO DAS INTERVENÇÕES INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO
HUMANA: ATORES, CENÁRIOS E INSTRUMENTOS DE AÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Alcides Costa Vaz.

Aprovado em: 11/12/2018

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília
(Orientador)

Contra-Almirante (FN) Carlos Chagas Vianna Braga

Marinha do Brasil

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel

Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília

Profa. Dra. Maria Helena de Castro Santos
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília
(Suplente)

*Dedico este trabalho a todos aqueles que contribuíram
para a sua realização e o sucesso desta empreitada.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a meus pais, Maria de Fátima e Gustavo, minhas referências primárias e bases maiores na vida. Sem seu apoio incondicional, jamais teria chegado onde cheguei. Quaisquer resultados por mim apresentados aqui devo, antes de tudo, a eles, que sempre me apoiaram ao máximo em meus esforços. Estendo especiais agradecimentos também a minhas irmãs “verdadeiras”, Juliana e Viviane, e a meus irmãos “postiços”, Roberto, Felipe e Alan, por terem sempre me incentivado durante esta longa empreitada.

Também devo agradecimentos especiais a meu orientador, Prof. Alcides Costa Vaz, que, ao longo dos últimos nove anos, tem sido meu principal mentor, parceiro e amigo na vida acadêmica. Sua paciência, honestidade e bom humor tornaram menos difícil esta tortuosa jornada e, sem sua orientação sempre precisa e correta, este trabalho não teria sido possível.

Agradeço também ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB) e seus corpos docente e técnico-administrativo por permitirem o bom andamento e a consecução dos trabalhos que resultaram nesta tese. Não posso deixar os demais colegas discentes do Programa de Pós-Graduação e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Segurança Internacional (GEPSI), com quem tive a oportunidade de compartilhar proveitosas experiências intelectuais e acadêmicas durante os últimos anos.

Devo agradecer também ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que, durante a maior parte dos últimos quatro anos, forneceu apoio material vital ao financiar minha pesquisa, permitindo-me dedicação exclusiva a esse esforço.

Por fim, mas não menos importante, deixo expresso meus maiores e mais profundos agradecimentos àquela que tem sido não somente minha maior parceira e apoiadora, mas, também, minha principal fonte de força e inspiração: minha amada esposa, Daiane. Seu vigor e tenacidade espartanos me fizeram ter paciência e perseverança nos momentos mais difíceis e me incentivaram a persistir na busca de meus maiores objetivos e sonhos. Seu amor, carinho e cuidado foram fundamentais para que eu concluísse este trabalho e, por isso, dedico-o especialmente a ela.

É justo que o que é justo seja seguido; é necessário que o que é o mais forte seja seguido. A justiça sem a força é impotente; a força sem a justiça é tirânica. A justiça sem força é contradita, porque sempre existem pessoas más. A força sem a justiça é acusada. É preciso, pois, colocar juntas a justiça e a força e, para isso, fazer com que aquilo que é justo seja forte ou que o que é forte seja justo.

Blaise Pascal, pensamentos.

RESUMO

Uma característica marcante das relações internacionais no período Pós-Guerra Fria tem sido a crescente disposição por parte dos membros da comunidade internacional a usar a força armada para conter violações massivas de direitos humanos em cenários de conflito armado e crise humanitária. Trata-se das intervenções internacionais de proteção humana, conceito utilizado para descrever o uso de forças armadas estrangeiras para conter tais violações com base em normas internacionais de proteção humana e na aprovação da comunidade internacional. A partir dos anos 2010, tais intervenções formam um padrão de ocorrência, definido por um arcabouço jurídico-normativo que as legitimam, atores dispostos e capazes a conduzi-las, cenários de ocorrência específicos e conformação operacional própria. Esse é o objeto de estudo deste trabalho, sendo seu objetivo a determinação desse padrão de acordo com seus atores, cenários e meios de condução, analisando-o a partir das normas internacionais de proteção humana e das regras do Sistema Nações Unidas.

Palavras-chave: Intervenção Humanitária; Operações de Paz; Proteção de Civis; Responsabilidade de Proteger; Gerenciamento de Conflitos.

ABSTRACT

A marked characteristic of international relations in the post-Cold War period has been the growing willingness by the members of the international community to use armed force to contain massive human rights violations in armed conflict and humanitarian crisis scenarios. These are the international intervention for human protection, concept used to describe the use of foreign armed forces to contain such violations based in international norms of human protection and on the approval of the international community. Starting in the 2010s, these interventions form a pattern of occurrence, defined by a legal-normative framework, players willing and able to undertake them, specific occurrence scenarios and operation design of their own. This is the object of study of this work, being the determination of this pattern according

to its players, scenarios and means of analyzed from the international norms of human protection and the Unites Nations System's rule its objective.

Key-words: Humanitarian Intervention; Peace Operations; Protection of Civilians; Responsibility to Protect; Conflict Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1: Quadro das Operações de Paz – p. 50

Figura 2.1: desdobramentos militares em operações de paz (2000-2014) – p. 63

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 3.1: número de mortes pela violência organizada (1989-2016) – p. 131
- Gráfico 3.2: intensidade dos conflitos políticos (2006-2017) – p. 132
- Gráfico 3.3: distribuição regional dos conflitos políticos violentos (2007-2017) – p. 134
- Gráfico 3.4: distribuição regional dos conflitos políticos altamente violentos (2007-2017) – p. 135
- Gráfico 3.5: número de casos por região – p. 144
- Gráfico 3.6: número total de mortos por região – p. 145
- Gráfico 3.7: número total de mortos em casos extraordinários – p. 147
- Gráfico 4.1: evolução do número de IIPH (1999-2017) – p. 188
- Gráfico 4.2: divisão das IIPH por atores – p. 189
- Gráfico 4.3: contingentes das IIPH por atores – p. 190
- Gráfico 4.4: mortalidade das IIPH por atores – p. 191
- Gráfico 4.5: divisão das IIPH por cenários – p. 193
- Gráfico 4.6: contingente das IIPH por regiões – p. 194
- Gráfico 4.7: mortalidade das IIPH por regiões – p. 195
- Gráfico 4.8: divisão das IIPH entre os países africanos – p. 195
- Gráfico 4.9: mortalidade das IIPH entre os países africanos – p. 196
- Gráfico 5.1: mortos por violência organizada na República Democrática do Congo (1996-2016) – p. 201
- Gráfico 5.2: mortos por violência organizada na Costa do Marfim (2000-2016) – p. 221
- Gráfico 5.3: mortos por violência organizada no Mali (2012-2016) – p. 238
- Gráfico 5.4: mortos por violência organizada na República Centro-Africana (2012-2016) – p. 257

LISTA DE QUADROS

Quadro 5.1: estatísticas da República Democrática do Congo – p. 200

Quadro 5.2: estatísticas da Costa do Marfim – p. 219

Quadro 5.3: estatísticas do Mali – p. 236

Quadro 5.4: estatísticas da República Centro-Africana – p. 256

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1: equivalências entre as categorias de violência organizada e conflitos políticos – p. 137

Tabela 3.2: principais focos de conflitos armados e crises humanitárias no Pós-Guerra Fria – p. 142

Tabela 3.3: tipos de intervenção nos cenários de conflitos armados e crises humanitárias no Pós-Guerra Fria – p. 151

Tabela 4.1: IIPH (1999-2017) – p. 183

LISTA DE ABREVIATURAS

AAPS – Arquitetura Africana de Paz e Segurança

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ADF – Forças Democráticas Aliadas

AFISMA – Missão Internacional de Apoio de Liderança Africana no Mali

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AMIS – Missão da União Africana no Sudão

AQIM – Al-Qaeda no Magrebe Islâmico

ASIFU – Unidade de Fusão de Informações de todas as Fontes

BINUCA – Escritório Integrado de Consolidação da Paz das Nações Unidas na RCA

CAO – Comunidade da África Oriental

CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

CEEAC – Comunidade Econômica dos Estados da África Central

CER – comunidade econômica regional

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CIRGL – Conferência Internacional na Região dos Grandes Lagos

CNDP – Congresso Nacional pela Defesa do Povo

COMESA – Mercado Comum da África Oriental e Austral

CPS – Conselho de Paz e Segurança

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSP – Centro para Paz Sistêmica

CUA – Comissão da União Africana

DDR – Desarmamento, Desmobilização e Reintegração

DDRRR – Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reintegração e Reassentamento

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário

ECOMICI – Missão da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental na Costa do Marfim

EI – Estado Islâmico

EUA – Estados Unidos da América

EUFOR RCA – Força da União Europeia na República Centro-Africana

EUFOR RDC – Força da União Europeia na República Democrática do Congo

EUFOR Tchad/RCA – Força da União Europeia no Chade/República Centro-Africana

FAP – Força Africana de Prontidão

FARDC – Forças Armadas da RDC

FDLR – Forças Democráticas para a Libertação de Ruanda

FN – Novas Forças da Costa do Marfim

GCR2P – Centro Global para a Responsabilidade de Proteger

GPOI – Iniciativa Operações de Paz Globais

HIHK – Instituto para a Pesquisa de Conflitos Internacionais de Heidelberg

ICISS – Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal

ICRtoP – Coalização Internacional para a Responsabilidade de Proteger

IGAD – Autoridade Intergovernamental sobre Desenvolvimento

IIPH – internacionais de proteção humana

ISAF – Força Internacional de Assistência de Segurança

LRA – Exército de Resistência do Senhor

M23 – Movimento 23 de Março

MAPRO – Operações de Prevenção e Resposta a Atrocidades em Massa

MARO – Operações de Resposta a Atrocidades em Massa

MICOPAX – Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana

MINUCI – Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim

MINURCAT – Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade

MINUSCA – Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana

MINUSMA – Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali

MINUSTAH – Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

MISCA – Missão Internacional de Apoio de Liderança Africana na República Centro-Africana

MNLA – Movimento Nacional pela Libertação do Azauade

MONUC – Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo

MONUSCO – Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo

MP – Movimento pela Paz e pela Justiça

MPCI – Movimento Patriótico da Costa do Marfim

MPIGO – Movimento Popular do Grande Oeste

MUJAO – Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental

NRF – Força de Resposta da OTAN

OCHA – Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários

OI – organização internacional

ONG – organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUB – Operação das Nações Unidas no Burundi

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PdC – Proteção de Civis em Conflito Armado

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PITF – Força-Tarefa de Instabilidade Política

RCA – República Centro-Africana

RDC – República Democrática do Congo

RdP – Responsabilidade de Proteger

RI – Relações Internacionais

SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

SCAA – Sistema Continental de Alerta Antecipado

SRT – Equipe de Resposta de Estabilização

TPI – Tribunal Penal Internacional

TUE – Tratado da União Europeia

UA – União Africana

UCDP – Programa de Dados de Conflito de Uppsala

UE – União Europeia

UMA – União do Magrebe Árabe

UNAMID – Operação Híbrida da União Africana/Nações Unidas em Darfur

UNAMISIL – Missão das Nações Unidas em Serra Leoa

UNIFIL – Força Interina das Nações Unidas no Líbano

UNISFA – Força de Segurança Interna da Organização das Nações Unidas para Abyei

UNMIL – Missão das Nações Unidas na Libéria

UNMIS – Missão das Nações Unidas no Sudão

UNMISS – Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul

UNOCI – Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

VANT – veículo aéreo não tripulado

VJTF – Força Tarefa Conjunta de Altíssima Prontidão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. QUADRO DE ANÁLISE	26
1.1. Conceitos e instrumentos de análise preliminares	26
1.1.1. Soberania estatal	26
1.1.2. Comunidade internacional	29
1.1.3. Legitimidade das ações de intervenção	31
1.2. Conceito de IIPH	38
1.2.1. Definição de “intervenção”	38
1.2.2. Definição de “internacional”	40
1.2.3. Definição de “humanitária”	41
1.2.4. Conceito final	45
1.3. Conformação operacional das IIPH	46
1.4. Referencial político-normativo	50
1.4.1. Regime da Carta da Nações Unidas	50
1.4.2. Normas internacionais de proteção humana.....	52
1.5. Conclusão	60
2. ATORES	62
2.1. Organização das Nações Unidas	62
2.2. Organizações regionais	69
2.2.1. Organização do Tratado do Atlântico Norte.....	69
2.2.2. União Europeia.....	74
2.2.3. União Africana	82
2.2.4. Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental	91
2.3. Estados-nacionais	92
2.3.1. Estados Unidos da América.....	93
2.3.2. Canadá	101
2.3.3. Reino Unido.....	105
2.3.4. França	114
2.4. Conclusão	125
3. CENÁRIOS	129
3.1. Panorama geral dos conflitos armados e crises humanitárias	129

3.2.	Focos de tensão e casos extraordinários	140
3.3.	Diferenciação dos cenários de intervenção e não intervenção	150
3.4.	Conclusão	161
4.	OPERAÇÕES	165
4.1.	Aspectos gerais das IIPH: questões teórico-conceituais e implementação prática 165	
4.1.1.	Questões teórico-conceituais:	165
4.1.2.	Aspectos práticos: tendências e desafios da implementação das IIPH.....	174
4.2.	Mapeamento das IIPH	183
4.3.	Conclusão	197
5.	ANÁLISE DOS CASOS ILUSTRATIVOS	199
5.1.	República Democrática do Congo	199
5.1.1.	Pano de fundo do conflito.....	200
5.1.2.	Respostas e intervenções da comunidade internacional	202
5.1.3.	Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas.....	211
5.2.	Costa do Marfim	218
5.2.1.	Pano de fundo do conflito.....	219
5.2.2.	Respostas e intervenções da comunidade internacional	222
5.2.3.	Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas.....	229
5.3.	Mali	235
5.3.1.	Pano de fundo do conflito.....	236
5.3.2.	Respostas e intervenções da comunidade internacional	238
5.3.3.	Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas.....	245
5.4.	República Centro-Africana	253
5.4.2.	Respostas e intervenções da comunidade internacional	257
5.5.	Conclusão	277
	CONCLUSÃO	279
	REFERÊNCIAS	286

INTRODUÇÃO

As profundas mudanças causadas no cenário internacional no final dos anos 1980 com o fim da chamada bipolaridade e do período conhecido como Guerra Fria anunciaram o início de uma “nova era” para a disciplina de Relações Internacionais (RI): o Pós-Guerra Fria. No que tange à segurança internacional, uma das principais características desse novo período foi a mudança do padrão dos conflitos armados com a diminuição dos tradicionais conflitos interestatais e, simultaneamente, o aumento crescente do número e intensidade dos conflitos internos/intraestatais.¹ Essa (percepção de) transformação foi acompanhada de crescentes preocupações quanto às violações massivas de direitos humanos em tais cenários, ensejando a intervenção de forças militares estrangeiras naqueles conflitos. Trata-se das intervenções internacionais de proteção humana (IIPH).

O fenômeno não é verdadeiramente novo, tendo-se registrado casos clássicos durante a Guerra Fria em cenários como Bangladesh (1971), Camboja (1979) e Uganda (1979). Em tais casos, contudo, não houve aval da comunidade internacional, além de sua importância ter sido eclipsada pelas tensões político-militares daquele período (WHEELER, 2000). Com o fim da bipolaridade, tal tipo de intervenção passou a ser legitimado pela comunidade internacional como forma de conter crises humanitárias como aquelas registradas em partes do Oriente Médio e da África, fosse por meio de ações militares levadas a cabo por coalizões multinacionais, fosse por meio das operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU). A legitimidade crescente dessas ações, entretanto, apresentou à comunidade internacional um dilema de difícil resolução: a necessidade de respeitar os princípios estabelecidos de soberania estatal e não interferência nos assuntos internos de um Estado *versus* o crescente clamor pela proteção e defesa dos direitos humanos, inclusive pelo uso da força. A percepção por parte de alguns atores internacionais de que se tornava necessário o emprego da força para proteger populações civis em cenários de conflito ensejou a formulação de concepções controversas como as noções de “direito de ingerência” e “dever de ingerência”.

Tal dilema não foi superado durante a primeira década do período Pós-Guerra Fria, tendo-se observado o insucesso da comunidade internacional em um número considerável de crises, sendo os maiores exemplos o fracasso das intervenções na Somália e na Bósnia (1992-1995), esta última marcada pelo massacre da aldeia de Srebrenica em 1995 a despeito da

¹ Na realidade, tal mudança se observa desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Contudo, a possibilidade de uma guerra nuclear entre as duas superpotências durante a Guerra Fria manteve as preocupações a respeito das questões tradicionais de segurança em alta, a despeito da diminuição dos conflitos interestatais e da crescente eclosão de conflitos internos ao longo da bipolaridade.

presença de tropas de paz da ONU, e a inércia perante o genocídio de Ruanda em 1994. A controvérsia gerada pela intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na crise de Kosovo em 1999, considerada “ilegal, porém legítima” (IICK, 2000, p. 4),² fez com que o próprio Secretário-Geral da ONU à época, Koffi Annan, buscasse uma nova forma de abordar o dilema de modo a evitar a eclosão de novas catástrofes humanitárias e a resguardar a soberania dos Estados.

Nesse sentido, a primeira década do século XXI presenciou a emergência de novas normas internacionais de proteção humana, dentre elas os princípios da Responsabilidade de Proteger (RdP) e da Proteção de Civis em Conflito Armado (PdC), que passaram a balizar a atuação da comunidade internacional na prevenção e na contenção de atrocidades em massa. A centralidade destes princípios se justifica pelos seus objetivos subjacentes. De um lado, a concepção normativa e a própria denominação da RdP buscavam superar os impasses que assolaram noções anteriores como o “direito de ingerência”. Do outro, a afirmação da PdC buscava legitimar o uso da força em operações de paz em que o mesmo fosse parte de seus mandatos. A emergência e consolidação de tais normas em conjunto com a divisão de tarefas entre a ONU, as organizações regionais e os Estados-nacionais capazes e dispostos a intervir em tais casos reconfiguraram as IIPH, fazendo com que apresentassem um novo padrão em meados dos anos 2010.

Esse novo padrão ainda se mostra incipiente e pouco definido, apresentando, contudo, algumas características importantes. Primeiramente, as novas normas internacionais de proteção humana (especialmente a RdP e a PdC) adquiriram clara centralidade nos debates sobre crises humanitárias e conflitos armados, tendo como desenvolvimentos fundamentais a emissão de mandatos mais robustos e explícitos para as operações militares, bem como alterações importantes nos modos de uso da força. Nesse sentido, o emprego de forças militares na proteção civil tem sido feito por duas vias principais: as operações de paz multilaterais (conduzidas pela ONU ou por organizações regionais com base no princípio de PdC) e as intervenções militares para contenção de atrocidades em massa (conduzidas pelos Estados-nacionais com base na doutrina da RdP). Em segundo lugar, há uma divisão de trabalho entre os atores do sistema, que mistura elementos de permanência e de mudança. Por um lado, a

² De acordo com o relatório final da Comissão Internacional Independente sobre o Kosovo (IICK, 2000, p. 4, tradução livre), a intervenção “foi ilegal porque não recebeu aprovação prévia do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Contudo, a Comissão considera que a intervenção foi justificada porque todas as vias diplomáticas foram exauridas e porque a intervenção teve o efeito de liberar a população majoritária do Kosovo de um longo período de opressão sob domínio sérvio”.

característica central da divisão de trabalho já observada anteriormente – especialmente no que se refere às operações de paz (KENKEL, 2013) – permanece: os países industrializados do Norte atuam como financiadores (provendo os recursos financeiros) enquanto que os países em desenvolvimento do Sul (especialmente os do Sul da Ásia) atuam como “mão-de-obra” provendo pessoal militar, civil e policial para as missões. Em paralelo, a atuação direta dos países ocidentais (quando ocorre) se dá majoritariamente fora do âmbito operacional da ONU por meio das chamadas operações de apoio à paz.³ Ademais, enquanto que os primeiros tendem a atuar em grandes conflitos de larga escala (Afeganistão e Iraque, por exemplo), os últimos se fazem mais presentes em conflitos de menor intensidade e/ou de menor importância estratégica (República Democrática do Congo, Darfur, Somália, entre outros). Por outro lado, observa-se nos últimos uma tendência crescente de atuação conjunta e simultânea de diversos atores em um mesmo cenário, com a especialização das tarefas desempenhadas por cada um. Nesse novo contexto, de forma geral, a ONU tem se encarregado das tarefas mais amplas de estabilização e reconstrução durante períodos mais prolongados, enquanto que as organizações regionais têm desempenhado tarefas mais específicas e por períodos mais curtos (muitas vezes antes do desdobramento de missões da ONU como forma de preparação do terreno). Ademais, alguns Estados e coalizões multinacionais têm atuado esporadicamente como tropas de apoio, assumindo as missões mais intensas e exigentes. Por fim, tais características se apresentam clara e fortemente nos conflitos ocorridos no continente africano, que, não coincidentemente, tem sido palco da grande maioria das crises humanitárias e das IIPH nos últimos anos.

Ainda que não seja uma novidade, o tema vem crescendo paulatinamente nos últimos anos e, embora já seja conhecido na academia brasileira de RI, está longe de ser esgotado pelos estudos já realizados. Ainda que consideravelmente tratado na produção científica nacional, sua abordagem se faz de forma fragmentada e esporádica. De fato, a análise preliminar dos trabalhos acadêmicos produzidos nacionalmente (incluindo teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos em periódicos)⁴ permite identificar alguns focos de análise,⁵ sendo perceptível, contudo, a ausência de um estudo abrangente que integre os diversos aspectos da temática em um mesmo trabalho. O fato de apenas dois dos 39 trabalhos analisados serem teses

³ As operações da OTAN nos Bálcãs e no Afeganistão se destacam como principais exemplos.

⁴ Ao todo são duas teses de doutorado, 25 dissertações de mestrado e 12 artigos publicados em periódicos nacionais.

⁵ Estudos da participação brasileira nas operações de paz da ONU e/ou estudos de caso de cenários onde tal atuação se faz presente; análise de aspectos específicos das operações de paz ou intervenções internacionais (sejam eles releituras a partir de perspectivas teóricas ou análise de aspectos específicos destas operações, como legitimidade, legalidade, etc); e, estudos de caso dedicados a um cenário específico (e, adicionalmente, a um aspecto específico do caso estudado).

de doutorado e de nenhum deles apresentar estudo suficientemente amplo e abrangente do tema reforça a justificativa do presente estudo, especialmente ao se levar em conta a complexidade e a profundidade envolvidas em uma pesquisa de tese. Ao preencher essa lacuna, este trabalho oferece uma contribuição significativa à produção nacional.

Ademais, o gerenciamento de crises humanitárias e conflitos armados por parte da comunidade internacional, objeto de estudo há muito consolidado na disciplina, tem adquirido importância crescente nos últimos anos com o recrudescimento dos conflitos e das crises deles decorrentes nos últimos anos (UNITED NATIONS, 2015). Isso demonstra a importância e a pertinência do estudo realizado, reforçando sua justificativa e sua contribuição para o avanço do tratamento do tema nos círculos acadêmico-científicos e fora deles.

Esse é o objeto deste trabalho, sendo o seu propósito primário responder ao seguinte **problema de pesquisa**: o que determina a conformação do padrão atual das IIPH? Para isso, testa-se a seguinte **hipótese** de trabalho: o arcabouço jurídico-normativo do Sistema ONU e das normas internacionais de proteção humana em conjunto com a divisão de trabalho entre os principais atores do sistema internacional determinam o padrão atual das IIPH.

Neste momento, é necessário apresentar algumas considerações acerca do desenho de pesquisa, especialmente quais são e como se relacionam as variáveis estudadas. Embora as normas internacionais de proteção humana justifiquem a deflagração e legitimem a condução das IIPH, sendo as tarefas divididas e desempenhadas de maneira simultânea e especializada pelos atores, estas são variáveis intervenientes, às quais se somam a intensidade dos conflitos e os interesses estratégicos envolvidos como variáveis independentes. Embora as últimas pareçam se sobrepor às primeiras em importância, o foco da pesquisa permanece nas variáveis intervenientes por serem aspectos gerais e universais das IIPH como objeto de estudo, enquanto que as variáveis independentes, ainda que fundamentais à análise, mudam constantemente de acordo com o caso analisado. Nesse sentido, deve-se ressaltar que o arcabouço político-normativo em questão é condição necessária, porém não suficiente para a ocorrência das referidas intervenções. Em outras palavras, as normas relativas às intervenções permitem, mas não explicam a sua ocorrência.⁶

O **objetivo geral** deste trabalho é: determinar o padrão estabelecido das atuais IIPH de acordo com os atores envolvidos, os cenários de ocorrência e a conformação operacional dessas,

⁶ Ressalta-se que esse desenho de pesquisa se utiliza, simultaneamente, tanto de inferência causal quanto de inferência descritiva, sendo esta última a mais importante e de maior impacto para o estudo.

analisando-o à luz do referencial político-normativo estabelecido pelo Sistema ONU e pelas normas internacionais de proteção humana. De modo a cumpri-lo, tem-se também os seguintes **objetivos específicos**:

- I. Estabelecer uma estrutura analítica que apresente os aportes teórico-conceituais e referenciais político-normativos necessários à análise do objeto de estudo.
- II. Examinar a atuação da ONU, das organizações regionais e dos Estados nacionais nas IIPH à luz dos princípios norteadores e objetivos centrais do Sistema ONU na manutenção da paz e das normas internacionais de proteção humana;
- III. Diferenciar os principais cenários de conflito armado e/ou crise humanitária que tenham sido palco de alguma forma de intervenção e as respectivas respostas dadas pela comunidade internacional;
- IV. Analisar as intervenções armadas internacionais e as operações de paz como instrumentos para proteção civil;
- V. Explicar o funcionamento das IIPH de acordo com o padrão identificado a partir da análise de casos ilustrativos.

Com o propósito de obter uma resposta satisfatória ao problema de pesquisa e de testar devidamente a hipótese apresentada, cumprindo, assim, os seus objetivos (geral e específicos), este trabalho se desenvolve em cinco fases consecutivas, cada qual correspondendo a um capítulo: (1) estabelecimento do quadro de análise; (2) exame dos atores envolvidos nas IIPH; (3) identificação dos cenários de ocorrência; (4) análise dos diferentes tipos de operações de proteção; e (5) avaliação final do padrão das IIPH. Nesse sentido, utiliza-se de método de pesquisa eminentemente dedutivo: partindo-se dos aspectos mais gerais e abrangentes do estudo e aprofundando a abordagem até se chegar às análises específicas e mais detalhadas de casos concretos.

Primeiramente, estabelece-se o quadro de análise que guia o esforço de pesquisa no Capítulo 1. Nele, são apresentados os principais conceitos e ferramentas analíticas úteis à análise do objeto de estudo. Sua primeira parte consiste na delimitação do conceito de “intervenção internacional de proteção humana” a partir das definições previamente estabelecidas na literatura examinada. Também são apresentados, como elementos de apoio, outros conceitos e elementos analíticos úteis, tais como as noções de soberania, comunidade internacional, legitimidade e conformação operacional das referidas intervenções. A segunda parte consiste na apresentação do referencial político-normativo que orienta o estudo: o regime jurídico do Sistema ONU e das normas internacionais de proteção humana.

A partir da delimitação do quadro de análise, dá-se prosseguimento com o exame dos atores envolvidos nas IIPH no Capítulo 2. Nesse capítulo, busca-se diferenciar os papéis exercidos por três principais conjuntos de atores: a ONU, as organizações regionais e os Estados nacionais. Nesses dois últimos, destacam-se, no primeiro grupo, a OTAN, a União Europeia (UE), a União Africana (UA) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e, no segundo, os Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Reino Unido e França. O objetivo é apresentar as perspectivas adotadas e as funções exercidas por cada um desses atores em seus respectivos contextos, bem como o *locus* de ação específico de cada um e a inter-relação existente entre eles.

Em seguida, segue-se a identificação dos principais cenários de conflitos armados e crises humanitárias que ocasionam as IIPH no Capítulo 3. A identificação realizada nesse Capítulo não é simplesmente geográfica, mas também tipológica; ou seja, busca elucidar a relação entre os principais tipos de conflito e/ou crise e as respectivas respostas dadas pela comunidade internacional, identificando quais respostas são dadas a quais eventos de crise. A princípio, pode-se constatar uma forte concentração desses cenários no continente africano e no Oriente Médio, além de tratarem-se majoritariamente de cenários de conflito interno. Outro ponto importante abordado nesse momento é a diferenciação (breve e superficial) dos cenários que são alvos de ações intervencionistas daqueles que não são, explicitando as condições suficientes e necessárias para a ocorrência de intervenções.

Após essa etapa, é realizada a análise abrangente dos diversos tipos de operações levadas a cabo pelos atores nos cenários identificados no Capítulo 4. Essa análise, desenvolvida com base em estudos e classificações anteriormente abordados, diferencia, em detalhes, os diversos tipos de operações militares que são classificadas como IIPH (tanto as intervenções militares quanto as operações de paz, notadamente as de manutenção da paz robusta e de imposição da paz) de acordo com seus componentes legais, sua conformação operacional e os atores por elas responsáveis.

Por fim, é realizada a avaliação final do tema no Capítulo 5, sendo apresentados, com base nos capítulos anteriores, o teste da hipótese e a inferência ao problema de pesquisa. O objetivo desse capítulo final é organizar as evidências provenientes dos demais capítulos, apresentando-as de forma a cumprir os objetivos propostos e responder satisfatoriamente às perguntas lançadas pelo esforço de pesquisa. Tal objetivo será cumprido pela determinação do padrão das IIPH, explicando seu funcionamento. Para isso, serão analisados, de forma integrada e sistemática, quatro casos ilustrativos: (I) a República Democrática do Congo (RDC); (II) a

Costa do Marfim (III); o Mali; e (IV) a República Centro-Africana (RCA). A escolha desses casos se deve ao conjunto de características comuns que os tornam mais adequados para a análise empírica do tema de estudo: todos são cenários de conflitos internos preocupantes em termos humanitários, nos quais a comunidade internacional tem se engajado fortemente e onde a atuação dos atores se dá de maneira simultânea e integrada, com tropas da ONU, de organizações regionais e nacionais atuando em conjunto e de forma especializada. Nesse sentido, a análise desses casos será realizada com base nos seguintes critérios: (i) uma breve contextualização do conflito e crise humanitária em questão; (ii) a abordagem da situação pela comunidade internacional a partir das normas de proteção humana e do envolvimento dos atores; e (iii) a avaliação da eficácia e da efetividade das respostas internacionais em termos de proteção civil.

Após os cinco capítulos principais, é apresentada a Conclusão, contendo um sumário dos resultados principais da pesquisa. Além de encerrar o trabalho, evidenciando as considerações finais, reforça-se a importância do estudo e a sua contribuição para o avanço do conhecimento e do tratamento do tema conforme anteriormente mencionando, possibilitando avanços e desenvolvimentos futuros.

1. QUADRO DE ANÁLISE

O estabelecimento de uma estrutura analítica que articule os aportes teórico-conceituais e referenciais político-normativos é vital para o desenvolvimento da análise das IIPH. Nesse sentido, com vistas ao cumprimento dos objetivos do estudo, o Quadro de Análise proposto a seguir visa servir de base ao esforço de pesquisa como um todo, apresentando quatro elementos essenciais, estando cada uma das seções do texto dedicada a um deles. Na primeira seção, é realizada a análise preliminar de conceitos e instrumentos analíticos complementares: soberania estatal; comunidade internacional; e legitimidade das ações internacionais. Na segunda seção, é apresentada a definição pormenorizada do conceito de “intervenção internacional de proteção humana”. Na terceira seção, é explicitada uma breve explicação a respeito da conformação operacional assumida por essas intervenções. A quarta seção apresenta o referencial político-normativo composto pelo regime jurídico do Sistema ONU e pelas normas internacionais de proteção humana. Por fim, a quinta e última seção encerra o capítulo.

1.1. Conceitos e instrumentos de análise preliminares

O adequado entendimento das questões relativas às IIPH exige o esclarecimento prévio de especificidades relativas a outros conceitos e concepções analíticas preliminares, tais como a noção de soberania estatal, a definição de comunidade internacional e o julgamento da legitimidade das ações internacionais de intervenção. Esse é o propósito desta seção, estando cada uma das subseções a seguir dedicada a um destes esclarecimentos específicos.

1.1.1. Soberania estatal

Inicialmente, observa-se lacuna considerável entre o que a soberania deveria ser e aquilo que ela realmente é. Essa lacuna entre a teoria e a realidade da soberania foi apontada inclusive pelo ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, ao afirmar que a teoria da soberania “nunca foi correspondida pela realidade” (UNITED NATIONS, 1992, p. 4, tradução livre). De fato, conceitualmente, a soberania é vista como “mais aspiração que realidade”, tendo seus principais teóricos (como Bodin, Maquiavel e Hobbes) tratado a soberania de forma mais normativa e menos positiva (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 34, tradução livre), não sendo esse um conceito inviolável (tanto legalmente quanto na prática) como suas definições mais formais/legais deixam a entender (WEISS, 2012). Ainda assim, no que se refere

ao debate sobre as intervenções nas relações internacionais, o Estado soberano permanece o ator mais importante (SHUE, 2006), sendo impossível dispensá-lo de qualquer análise séria.

A soberania pode ser entendida de várias formas, sendo geralmente definida como “o poder independente e sem restrições de um Estado em sua jurisdição” (WEISS, 2012, p. 15, tradução livre) e o Estado soberano como “um regime de leis (...) composto por indivíduos que atribuíram agência ao Estado para uma ampla gama de atividades, incluindo relações com outros Estados” (ONUF, 1995, p. 47, tradução livre).⁷ Independentemente da definição ou entendimento adotados, deve-se ter em mente que o conceito de soberania não é fixo nem estático, tendo sido aplicado de formas diversas em diferentes momentos dependendo da valoração feita pelas elites políticas envolvidas em sua aplicação, estando “sempre em um processo de transformação” (ROSENAU, 1995, p. 196, tradução livre).

O esclarecimento dos diversos aspectos relativos à soberania se mostra útil por permitir compreender melhor o fenômeno da intervenção. É necessário, contudo, inserir a problemática da soberania no novo contexto Pós-Guerra Fria. A importância desta contextualização pode ser resumida da seguinte forma:

Por mais paradoxal que o conceito de soberania estatal possa parecer, ele permaneceu “essencialmente incontestado” por dois séculos ou mais. Como uma regra altamente geral, formal, e bem apoiada, o princípio da soberania estatal depende de uma estabilidade conceitual que levou originalmente dois séculos para alcançar. O conceito de soberania estatal agora parece estar perdendo sua coerência e o princípio sua força constitutiva. Também em mudança estão as regras concernentes à admissibilidade da intervenção (ONUF, 1995, p. 48, tradução livre).

O início desse novo período histórico e as mudanças nele observadas suscitaram a ideia de que o fim da Guerra Fria trouxe também o fim da “estabilidade conceitual” da soberania estatal (*Ibid.*). A hipótese de que as transformações em ocorrência no cenário internacional após o fim da bipolaridade Leste-Oeste causassem a erosão gradativa da soberania dos Estados, tornando-os mais suscetíveis à intervenção, tem sido amplamente debatida desde o início dos anos 1990. Para alguns analistas, por um lado, as “ambiguidades e dificuldades inerentes à análise da soberania” se tornaram “especialmente desafiadoras” no atual momento de “mudança rápida e profunda” (ROSENAU, 1995, p. 192, tradução livre), ocasionando um deslocamento de autoridade do Estado soberano para a comunidade internacional.⁸ Por outro lado, outros

⁷ Onuf (1995, p. 47-51) trata a agência a partir da perspectiva sociológica de Anthony Giddens.

⁸ Para Rosenau (1995), tal processo de mudança tem ocorrido desde os anos 1950, tendo sido apenas acelerado após o fim da Guerra Fria.

estudiosos se mostram mais céticos e cautelosos, afirmando que a interferência externa nos assuntos internos dos países tem sido “uma característica duradoura e generalizada do sistema de Estados desde a sua origem”, tendo tais intervenções ocorrido majoritariamente por motivos materiais associados à segurança dos intervenientes (KRASNER, 1995, p. 233, tradução livre). Com o tempo, contudo, alguns analistas passaram a adotar um posicionamento intermediário e mais moderado sobre a questão, reconhecendo que, embora a violação rotineira da soberania por parte dos Estados mais poderosos seja uma característica antiga e persistente do sistema internacional, as fronteiras estatais têm se desgastado particularmente nas últimas duas décadas (WEISS, 2012).

Independente do contexto (tradicional ou atual), a soberania, tanto em sentido conceitual quanto como princípio legal, está diretamente ligada à não intervenção. Conforme observado anteriormente, a coexistência simultânea de vários Estados soberanos no cenário internacional faz com que o exercício individual da soberania de cada um limite o exercício dos demais e seja também limitado por eles. Em tal cenário, a própria soberania torna a ocorrência da intervenção “inevitável, e suas regulações ao mesmo tempo necessárias e resistidas” (ONUF, 1995, p. 49, tradução livre).

Uma vez que o corolário da soberania estatal é a não intervenção, tem-se que a ocorrência da intervenção estabelece os limites externos do controle soberano dos Estados (FINNEMORE, 2003). De fato, a abordagem do problema da intervenção a partir da perspectiva da soberania e suas práticas levanta algumas questões, dentre elas o problema da justificação (devido à “forte proibição” imposta pela soberania), o da posse dos “direitos ao domínio soberano” (que pertencem ao Estado, e não ao povo em nome do qual governa) e a impossibilidade de se estabelecer um “direito à intervenção” com base no mau uso do poder por parte de um governo (KRATOCHWIL, 1995, p. 33-35, tradução livre). Essa visão convencional, em que a intervenção é vista como a “revogação da soberania” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 40, tradução livre), contudo, é contrastada pela perspectiva de alguns estudiosos para quem a relação entre soberania e intervenção deve ser vista como “complementar, em vez de contraditória”, estando a soberania “condicionada ao respeito a um padrão mínimo de direitos humanos” (WELSH, 2006b, p. 177, tradução livre).⁹

Embora haja algumas divergências entre as diversas concepções de soberania estatal, todas elas concordam, em alguma medida, em que há limites ao poder soberano do Estado,

⁹ Esta é a perspectiva por trás do conceito da RdP em sua formulação original (ICISS, 2001).

independentemente de terem sido estabelecidos pela simples ação internacional dos Estados ou pelo estabelecimento de normas e regras em âmbitos externos à sua jurisdição. Essa constatação torna necessário o exame da própria organização ¹⁰ dos Estados no sistema internacional, no que ficou conhecido como “comunidade internacional”.

1.1.2. Comunidade internacional

Assim como a noção de soberania estatal, não há definição consensual de “comunidade internacional”. Na visão de alguns analistas, é “um termo informal que significa diferentes coisas para diferentes pessoas” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 30, tradução livre). De acordo com Robert Jackson, pode-se identificar três tipos diferentes de comunidade internacional: (i) a comunidade de Estados e cidadãos; (ii) a comunidade da humanidade; e (iii) a comunidade mundial. Cada um desses diferentes tipos ideais é baseado em um conjunto diferente de normas, que podem divergir ou mesmo entrar em conflito umas com as outras. Com foco na análise dos dois primeiros tipos, Jackson aborda os Estados, cidadãos e seres humanos como “unidades portadoras de direitos e deveres” na busca de uma “comunidade internacional operativa”, ou seja, a “comunidade internacional como elemento ou referente na conduta dos líderes estatais e outros agentes”. Nesse sentido, Jackson afirma que a “comunidade internacional (...) ainda é, fundamentalmente, uma comunidade de Estados soberanos, embora já não seja exclusivamente assim”. (JACKSON, 1995, p. 61, tradução livre). Referir-se à “comunidade internacional” é, portanto, se referir à sociedade internacional “constituída por ações governadas por regras”, sendo o reconhecimento mútuo da soberania a “marca definidora da sociedade de Estados”, a qual, por sua vez, é entendida como um ambiente de constrangimentos socialmente construídos que, simultaneamente, constroem e habilitam as ações dos Estados (WHEELER, 2000, p. 21, tradução livre).

O melhor exemplo atual de “comunidade de Estados soberanos” é a própria ONU, ¹¹ regida pela Carta das Nações Unidas, que estabelece os padrões de conduta de seus Estados-

¹⁰ O termo não está sendo empregado em seu sentido burocrático-organizacional. Na verdade, seu uso, aí, se refere aos próprios fundamentos do sistema internacional, seja em sua acepção tradicional de sistema de Estados soberanos, seja na visão típica dos adeptos da Escola Inglesa de “sociedade internacional”.

¹¹ Em uma visão mais abrangente, “[p]oliticamente, pode-se apontar para uma comunidade internacional mais fundamental que as Nações Unidas: a comunidade tradicional da diplomacia e do direito internacional consuetudinário (...)” enquanto que “[f]ilosoficamente, pode-se apontar para outra comunidade mais fundamental que as Nações Unidas: a comunidade da humanidade (...)”, contudo “embora seres humanos sejam anteriores aos Estados na teoria e na história, qualquer posição que a comunidade da humanidade desfrute na prática e, assim, na

membros seguindo a “clássica moralidade Vestfaliana das relações internacionais”. Além dos elementos clássicos, a comunidade internacional em sua configuração onusiana dispõe também de estruturas que demonstram caráter “mais ativo e expansivo”, notadamente as disposições ligadas ao papel potencialmente intervencionista do Conselho de Segurança da ONU (Capítulos V-VII da Carta), ¹² órgão central da Organização em relação às questões de segurança internacional. ¹³ Nesse sentido, a ONU constitui a melhor representação da “‘comunidade internacional’ em termos organizacionais formais” (JACKSON, 1995, p. 62, 64, tradução livre).

Uma vez adotada a ONU como definição operativa de “comunidade internacional”, deve-se atentar para as possíveis mudanças de algumas das “normas e práticas fundamentais da comunidade internacional” reunidas em sua Carta, o que leva ao questionamento acerca da consequente alteração do caráter da comunidade internacional atual “de um regime negativo e não intervencionista para um positivo e intervencionista” (*Ibid.*, p. 69, tradução livre). Uma vez que “a definição operativa da comunidade internacional” afeta a “lógica normativa da intervenção”, e que, em uma comunidade de Estados soberanos, a regra existente de não intervenção tem precedência, torna-se necessária a justificação da intervenção para sua ocorrência (*Ibid.*, p. 76, tradução livre).

Uma vez que a prática da intervenção se choca com as normas centrais de soberania e não intervenção, a legitimação ou justificação de tal prática é “imperativa”. Nessa perspectiva, o “que é aceito pelos Estados como causas legítimas para a intervenção (...) revela muito sobre a natureza do sistema internacional” (LYONS; MASTANDUNO, 1995b, p. 260, tradução livre), pois “[r]egras apoiadas somente pela força, sem qualquer legitimidade ou autoridade normativa são difíceis de sustentar e tendem a não durar muito” (FINNEMORE, 2003, p. 2, tradução livre). Deve-se, portanto, passar ao exame da legitimidade das intervenções no cenário internacional contemporâneo.

realidade atualmente geralmente depende da disposição e da habilidade de líderes estatais em reconhecer os direitos humanos” (JACKSON, 1995, p. 62-63, tradução livre).

¹² O Capítulo V da Carta da ONU estabelece as regras gerais de organização do Conselho de Segurança, enquanto que o Capítulo VI trata da “solução pacífica de controvérsias” e o Capítulo VII das “ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”. Essa diferenciação é fundamental para analisar as possíveis ações de intervenção a serem tratadas posteriormente.

¹³ Além do Conselho de Segurança, que, de acordo com a Carta das Nações Unidas, detém competência exclusiva para se pronunciar sobre questões de paz e segurança internacional por meio de resoluções vinculantes, a Assembleia Geral das Nações Unidas pode, em caráter eventual e subsidiário (quando o Conselho se encontra paralisado), se pronunciar a respeito de tais questões, porém, por meio de resoluções recomendatórias (não vinculantes).

1.1.3. Legitimidade das ações de intervenção

A questão da legitimidade das intervenções está diretamente relacionada à organização do sistema internacional em uma sociedade de Estados soberanos e às regras compartilhadas entre eles. Contudo, antes de abordar diretamente as regras da sociedade internacional e como elas podem permitir a ocorrência de intervenções, é necessário analisar alguns aspectos iniciais referentes à legitimidade internacional em si.

De forma geral, a legitimidade em contextos sociais amplos advém de julgamentos baseados em “regras públicas comumente aceitas” (COLEMAN, 2007, p. 20, tradução livre), cabendo “àqueles que querem legitimar suas ações (...) fazer apelos a regras e normas compartilhadas” (WHEELER, 2000, p. 26, tradução livre). Nesse sentido, a legitimidade em contextos internacionais específicos depende da identificação de quatro “questões centrais”: o sujeito do julgamento de legitimidade; o grupo ou audiência para alegações de legitimidade; as regras que servem como padrão para tais julgamentos e seu relacionamento com o direito internacional; e o motivo da importância atribuída pelos Estados à legitimidade internacional (COLEMAN, 2007, tradução livre). Essa ideia de legitimidade pode (e deve) ser aplicada tanto aos atores internacionais quanto às ações por eles empreendidas.

Primeiramente, deve-se analisar a legitimidade das ações empreendidas no cenário internacional. Uma implicação importante do entendimento de legitimidade internacional apresentado acima é que ele advém de uma concepção particular de sistema internacional. Uma vez que a legitimidade internacional é, basicamente, um “julgamento público de acordo com regras públicas”, devendo ser “justificada com respeito a padrões de comportamento (para ações) ou de reconhecimento (para atores) comumente entendidos e compartilhados”, conclui-se que “o sistema internacional deve ser concebido como uma sociedade estruturada por um conjunto de regras comumente entendidas” (*Ibid.*, p. 27, tradução livre). Ainda assim, nesse sistema internacional, há a possibilidade (não totalmente remota) de que ações estatais sejam percebidas como legítimas sem serem legais (e vice-versa).¹⁴

A partir desse entendimento, deve-se voltar a análise da legitimidade no sistema internacional para os Estados, uma vez que “a primeira referência de legitimidade do sistema internacional é a de seus próprios atores” (FONSECA JR., 1998, p. 145). Primeiramente, é

¹⁴ Isso se deve à possibilidade de as normas subjacentes aos julgamentos de legitimidade na sociedade internacional serem distintas das leis internacionais, fazendo com que a legitimidade e a legalidade das ações dos Estados não sejam necessariamente coincidentes (COLEMAN, 2007).

necessário ressaltar que o exame da legitimidade no ambiente internacional difere fundamentalmente daquele feito para o ambiente interno, pois, diferentemente deste, não há autoridade suprema no cenário internacional que possa sancionar e fazer cumprir as normas e regras da sociedade. Nesse sentido, uma conclusão preliminar advinda de um ponto de vista Realista seria a de que tal exame é impossível e/ou irrelevante, uma vez que, nessa concepção, o único juízo feito pelos Estados é o da conveniência e o único limite para as suas ações é o seu próprio poder. Entretanto, mesmo partindo-se desse ponto de vista, há a necessidade “indispensável” de “dar fundamento ao fato da soberania” (*Ibidem*). Essa é a explicação de Gelson Fonseca Jr. (1998, p. 145):

Ainda que toda a ação internacional fosse expressa em disputas de puro poder, o grau mínimo de regra para que tal jogo pudesse ocorrer seria o do reconhecimento de quem joga. O processo de reconhecimento mútuo da condição de jogador, ou seja, o preenchimento dos requisitos para que um Estado se constitua como tal, seria o eixo fundamental do que se constitua como legitimidade internacional.

Essa singularidade do ambiente político internacional se deve a uma “dupla pertinência”, ou seja, “o fato de não existir uma instância regular e permanente com autoridade para dizer, quando há controvérsia, o que é legítimo, ou ao aprovar uma lei nova ou a eleger uma nova tendência política”, fazendo com que “a legitimidade internacional se construa (...) em espectro que irá do máximo de legitimidade (coerência absoluta de comportamento com a norma e tendências de valores) a um mínimo (situação do poderoso que constrói a sua legitimidade a partir do poder ...)”. Nesse sentido, “a legitimidade nasce quando o interesse se generaliza, se converte em norma que serve à estabilidade da sociedade das nações como tal”, sendo “tema fundamental para que entendamos os comportamentos dos Estados no mundo contemporâneo”, pois “cria balizas e constrangimentos mesmo para os que têm poder” (*Ibid.*, p. 151-152, 154, 163).

Essa perspectiva da legitimidade internacional se mostra ainda mais importante nos contextos que envolvem o uso da força, uma vez que sua utilidade é vista em função da sua legitimidade. Nessa perspectiva, a força é vista como meio para a obtenção de um determinado fim, devendo estar “casada” com a legitimidade para que se tenha o efeito desejado. Tal casamento tem, ao menos, duas dimensões importantes: a meta buscada pela força deve ser vista como legítima e a força deve ser percebida como um meio legítimo para alcançá-la.¹⁵ Isso

¹⁵ A legitimidade da força, portanto, só é assegurada quando é usada “como um último recurso” e “somente para propósitos defensivos ou humanitários” (FINNEMORE, 2013, p. 19, tradução livre).

se mostra especialmente válido em questões de intervenção, pois “[p]ara que a intervenção ‘funcione’ e seja útil politicamente, ela deve alcançar um objetivo que Estados e públicos domésticos aceitem e fazê-lo de uma maneira que eles vejam como legítima” (FINNEMORE, 2003, p. 18, tradução livre).

Nesse sentido, Estados que levam a cabo ações de intervenção devem justificá-las perante quatro audiências de legitimidade “potencialmente cruciais” (COLEMAN, 2007, p. 24): opinião pública doméstica; opinião pública do país alvo; ¹⁶ vizinhos imediatos dos interventores; e, finalmente, a comunidade internacional de Estados. As preocupações quanto à legitimidade internacional, portanto, estão dirigidas às duas últimas audiências. É importante enfatizar que todas são audiências potenciais, podendo os Estados responsáveis pela intervenção, na prática, privilegiar uma em detrimento da outra, ou, simplesmente, ignorá-las.

Além de prover substrato à justificativa das intervenções, os argumentos de legitimidade ajudam a disponibilizar recursos para sua viabilização. Isso se deve, em parte, à noção de que a política internacional é “estruturada por fatores normativos e ideacionais bem como materiais” (*Ibid.*, p. 40, tradução livre). Com o tempo, os Estados estabelecem entre si regras que regem a legitimidade e a necessidade das intervenções. Tais regras, contudo, não estão separadas das capacidades de poder, pelo contrário, são fortemente (se não inteiramente) moldadas pelas ações de Estados poderosos que têm maiores capacidades de intervir (FINNEMORE, 2003). Durante a Guerra Fria, por exemplo, as duas superpotências justificavam suas intervenções em países da sua vizinhança simplesmente na necessidade de propagarem suas próprias agendas político-ideológicas. Atualmente, tal justificativa não é mais aceita. Ainda assim, “diante do conflito entre a norma (não-intervenção) e o interesse, vencerá o interesse se quem o projeta tiver poder para tal” (FONSECA JR., 1998, p. 150).

Antes de prosseguir com a análise, é preciso fazer uma ressalva. A abordagem procedimental da legitimidade internacional, baseada na ideia de que “o teste da legitimidade é a prática estatal” (WHEELER, 2000, p. 21, tradução livre) é, certamente, um critério importante para a avaliação das intervenções, mas não constitui, contudo, o teste definitivo. É necessária, também, uma abordagem substantiva que possa ser utilizada para avaliar as qualificações das intervenções (especialmente aquelas com algum componente humanitário) e que permitam a reflexão crítica sobre as respostas normativas da comunidade internacional. Em outras palavras,

¹⁶ Embora as intervenções não exijam o consenso das populações dos países nos quais atuam, elas devem contar ao menos com a aquiescência (se não o apoio) de parcelas substanciais desta população para serem viáveis.

deve-se avaliar o quanto a intervenção “é um movimento legítimo na sociedade internacional” (*Ibid.*, p. 26, tradução livre). Essa avaliação contém elementos tanto descritivos (estudo da prática estatal) quanto normativos (questionamento da permissividade das intervenções em uma sociedade de Estados constituída por regras de soberania, não intervenção e não uso da força).¹⁷

Nesse sentido, três regras principais devem ser avaliadas: o respeito à soberania estatal; a proibição à “guerra agressiva”; e o endosso da ação militar para a promoção da paz e da segurança internacionais. Primeiramente, a soberania estatal (e seu corolário, o princípio da não intervenção) permanece relevante na realização de julgamentos de legitimidade, pois, embora a regra já tenha sido flexibilizada em alguma medida, “está longe de ter sido suplantada”. Em segundo lugar, a realização de uma “guerra de agressão” é “simplesmente não aceitável (bem como ilegal)” no sistema internacional contemporâneo, sendo explicitamente proibida pela Carta da ONU. Esta somente permite o uso da força para autodefesa ou sob autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o que leva à terceira regra, o “reconhecimento de que uma intervenção militar internacional pode ser necessária no interesse da paz e da segurança internacionais” (COLEMAN, 2007, p. 41-44, tradução livre). A autorização de uma intervenção por meio de uma Resolução do CSNU pode ser vista, nesse contexto, como a “expressão legítima da voz da comunidade internacional”, diferenciando as intervenções internacionais das unilaterais justamente com base nesse parâmetro de legitimidade (LYONS; MASTANDUNO, 1995b, p. 262, tradução livre).¹⁸

A aplicação dessa regra tem evoluído consideravelmente desde o fim da Guerra Fria. Originalmente concebido para conter Estados fortes engajados em guerras agressivas, o mecanismo de intervenção para manutenção da paz passou a ser utilizado, a partir dos anos 1990, na tentativa de conter crises humanitárias provenientes de guerras civis e conflitos internos em países periféricos. Essa nova situação é bem resumida por Fonseca Jr. (1998, p. 161):

(...) se olharmos para a atuação do Conselho de Segurança em casos de conflito depois de 1989, veremos claramente que o debate sobre a legitimidade de acionamento dos mecanismos da Carta das Nações não é mais questionado, no sentido de que a ‘comunidade internacional’ pode agir para debelar situações

¹⁷ Em relação a esse último aspecto, um questionamento verdadeiramente normativo envolveria a avaliação do quanto a prática de intervenção deveria ser permitida na sociedade internacional. Contudo, tendo em vista os objetivos deste trabalho, realiza-se aqui uma avaliação positiva, buscando determinar o quanto a intervenção realmente é permitida.

¹⁸ Essa diferenciação será apresentada na seção seguinte.

como a da Somália, de Ruanda, de Angola, da Bósnia, e o problema se desloca para o como agir, qual a forma mais eficiente de debelar o conflito.¹⁹

A ocorrência de tais intervenções, portanto, só se tornou possível uma vez que os cenários de crise que as desencadearam passaram a ser percebidos como ameaças à paz e à segurança internacionais, vindo a integrar a agenda do Conselho de Segurança (WELSH, 2006a). A partir daí, visões provenientes da academia passaram a tratar as crises humanitárias e as ameaças à paz e à segurança como “estritamente ligadas” (COLEMAN, 2007, p. 46), tendo tal abordagem sido adotada pelo próprio Conselho de Segurança, que passou a autorizar o desdobramento de operações de intervenção sob a égide do Capítulo VII.

Ao mesmo tempo em que “a liberdade que se adquiriu para intervenções em que a justificativa é a proteção de direitos” (FONSECA JR., 1998, p. 163) cria uma nova permissão para o uso da força no cenário internacional, essa nova regra cria, também, um constrangimento para a sua ocorrência. Nesse novo contexto, tais intervenções são permitidas “somente se outros Estados aceitarem que elas servem interesses internacionais em vez de (ou, pelo menos, bem como) prioridades exclusivamente nacionais” (COLEMAN, 2007, p. 46, tradução livre). Em uma perspectiva histórica mais ampla, isso indica uma mudança no sistema internacional, uma vez que as intervenções militares, antes justificadas somente com base em argumentos de capacidades de poder e autopreservação dos Estados, passaram a ter legitimidade crescente em casos de guerra civil e/ou falência estatal e a partir da existência de consensos articulados entre os membros da comunidade internacional de Estados (LYONS; MASTANDUNO, 1995b).

Apesar do clima de “elevadas expectativas de ação” e de maior “permissividade” desse novo debate sobre a legitimidade das intervenções, sua ocorrência, particularmente para fins de proteção humanitária, permanece como tema controverso nas relações internacionais. Isso se deve, primariamente, à oposição de membros importantes da sociedade internacional (inclusive membros permanentes do CSNU), mas também às preocupações quanto às consequências potencialmente negativas (WELSH, 2006a, p. 2, tradução livre). Outro aspecto “inevitável” a ser levado em conta na análise “é o de que, à medida que os conflitos afetam diferenciadamente os interesses estratégicos das potências (...) as formas de solução de conflito estarão necessariamente contaminadas por variáveis geopolíticas”. Ainda assim, “a legitimidade para intervir nos conflitos amplia-se e ganha novos e mais fortes contornos, agora, quando a relação

¹⁹ De forma análoga, Kai Kenkel (2012, p. 43), ao analisar a implementação do princípio da RdP, enfatiza que “o estado atual do debate (...) se concentra sempre mais na implementação concreta do conceito e não mais em sua aceitação normativa”.

interesse individual e ação do Conselho é mais difusa e, portanto, mais amparada em valores outros que não a vontade unilateral desse ou daquele país” (FONSECA JR., 1998, p. 161-162). Isso, por sua vez, leva ao exame da legitimidade dos atores, ou seja, “quem pode e quem deve responder” a crises humanitárias no mundo Pós-Guerra Fria (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 157, tradução livre). De acordo com James Pattison (2010, p. 74, tradução livre), a característica mais importante da legitimidade do(s) ator(es) engajados em ações de intervenção é a sua eficácia, sendo ela um fator “primário, necessário e, às vezes, suficiente” na determinação de sua legitimidade.²⁰

A busca de solução para o problema da agência nas questões de intervenção passa necessariamente pelo exame das organizações internacionais (OIs), pois elas se encontram “em posição privilegiada para realizar julgamentos competentes de fato e de valor”, provendo um “selo de aprovação” que reflete um “julgamento coletivo de que a intervenção tanto corresponde aos interesses da comunidade internacional quanto suas regras conhecidas” (COLEMAN, 2007, p. 49, tradução livre). Essa “função legitimadora” cabe primariamente à ONU, porém, não lhe é exclusiva, podendo ser estendida, em alguns casos, a outras OIs, notadamente as regionais. Em termos estritamente legais, contudo, somente o CSNU pode autorizar o uso da força com base no Capítulo VII da Carta. Isto faz com que a relação entre a ONU e as organizações regionais seja, ao mesmo tempo, complementar e conflitiva.

Embora seja ainda hoje a OI por excelência, a legitimidade da ONU não é incontestada ou livre de controvérsia. Isto se deve ao fato de a Organização poder ser vista de várias formas (todas elas factíveis) em diferentes contextos, o que pode gerar conflitos entre seus Estados-membros. De forma geral, a ONU pode ser utilizada (e geralmente é) como uma ferramenta dos Estados para a obtenção de seus interesses, ao mesmo tempo em que funciona como uma estrutura para todos os Estados-membros atuarem conjunta e simultaneamente. Além disso, a Organização pode ser tanto ela própria um ator²¹ (como quando toma para si a responsabilidade de gerenciar crises por meio de operações de paz) quanto simplesmente uma legitimadora da iniciativa de outros atores (como quando aprova operações de paz conduzidas por organizações regionais). Ainda que seja vista como a “principal legitimadora mundial”, representando a

²⁰ Embora não descarte a importância de outros fatores, como a autorização legal da intervenção e a motivação humanitária dos interventores, o autor em questão afirma que tais fatores “têm, na melhor das hipóteses, significação pequena para a legitimidade de um interventor” (PATTISON, 2010, p. 184, tradução livre).

²¹ Alguns autores (COLEMAN, 2007; HEINZE, 2009) têm opiniões divergentes quanto a possibilidade da ONU ser um ator em casos de intervenção. Em sua visão, somente os Estados (individualmente ou agrupados em alianças) são atores nos casos de intervenção militar, sendo a ONU apenas a estrutura legitimadora de suas ações.

“comunidade internacional como um todo”, muitas vezes a ONU é vista como instrumento das grandes potências, notadamente dos interesses norte-americanos (RAMSBOTHAM, WOODHOUSE, 1996, p. 158, tradução livre).

Ainda assim, nem sempre a ONU é tida como o ator mais apropriado para lidar com crises internacionais, podendo as organizações regionais assumir a liderança em certos casos. Isso se deve a duas vantagens potenciais que as últimas detêm sobre a primeira. Em primeiro lugar, a ONU pode não ser a organização melhor “posicionada” para responder à questão, tendo algumas organizações regionais maior flexibilidade e agilidade no gerenciamento de crises de caráter regional, além da importância global.²² Segundo, organizações regionais podem servir como “reservas” da ONU nos casos em que esta se encontrar incapacitada para atuar em cenários de crise (como quando não há resposta por parte do Conselho de Segurança devido à ausência de consenso entre os membros permanentes). Por um lado, as organizações regionais padecem de algumas deficiências, como a falta de “universalidade” em comparação com a ONU, além de não serem necessariamente as mais preparadas (financeira e militarmente) para intervir em um cenário real. Por outro, é possível que elas desfrutem de algumas vantagens, podendo vir a adquirir maior legitimidade em suas regiões nos casos em que a ONU se encontrar paralisada ou incapaz de dar resposta própria à crise em questão; demonstrando maior interesse na resolução efetiva de uma crise; ou diminuindo os custos de uma ação intervencionista (COLEMAN, 2007; PATTISON, 2010).

Em suma, os Estados nacionais permanecem os atores primários nas questões de intervenção devido às suas capacidades. Entretanto, no que tange à legitimidade das ações de intervenção, estes perdem (ou, ao menos, compartilham) sua primazia como atores em detrimento das OIs, uma vez que estas são vistas como “guardiãs da legitimidade internacional para intervenções militares” (COLEMAN, 2007, p. 72, tradução livre). No caso da ONU, sua primazia se deve à universalidade de sua filiação e ao fato de somente ela poder autorizar legalmente o uso da força no cenário internacional. Quanto às organizações regionais, sua primazia se deve tanto à sua capacidade de legitimação “aproximada” quanto de atuação direta, reunindo recursos disponibilizados pelos Estados interventores.

²² O substrato legal para essa abordagem é o Capítulo VIII da Carta da ONU.

1.2. Conceito de IIPH

A delimitação do conceito de “intervenção internacional de proteção humana” passa pelo entendimento de três aspectos específicos a ele circunscritos: (I) a definição de “intervenção”; (II) a sua classificação como “internacional”; e (III) a sua caracterização como “humanitária”. Tendo por base esses três elementos, pode-se, finalmente, definir mais precisamente o conceito supracitado.

1.2.1. Definição de “intervenção”

De forma geral, o termo “intervenção” pode ser usado para descrever uma série de atividades, não necessariamente de caráter militar, por parte de um ator externo, tais como: transmissões de rádio não autorizadas pelas autoridades estatais; bloqueio das transmissões estatais de rádio e televisão; interrupção das relações econômicas; espionagem; ajuda financeira a movimentos subversivos; sabotagem de infraestrutura; ataques cibernéticos; etc (SCHEID, 2014). É necessário, portanto, esclarecer o entendimento desse conceito.

Partindo de uma perspectiva mais abrangente, Gene Lyons e Michael Mastanduno concebem a intervenção como parte de um “contínuo”, que vai da intervenção propriamente dita até o simples exercício da influência política. Nessa concepção, “*intervenção* envolve a travessia física das fronteiras com um propósito bem definido” (que pode variar do provimento de assistência humanitária ao bombardeio de instalações químicas e nucleares). Uma alternativa menos severa pode ser a tentativa de “*isolar* outro Estado ao cortar relações econômicas e diplomáticas, geralmente com a meta de precipitar o colapso do governo ou uma mudança em seu comportamento ofensivo”.²³ Por fim, os “Estados podem buscar *influenciar* outro governo a mudar seu comportamento por meio de negociações, ou ao prometer recompensas ou ameaçar punição” (LYONS; MASTANDUNO, 1995a, p. 10, itálicos originais, tradução livre). De qualquer forma, o objetivo desses três instrumentos é alterar o comportamento de determinado governo e a escolha de qual o instrumento a ser utilizado varia de acordo com o problema em questão. Esses mesmos autores reconhecem, contudo, que a distinção analítica entre esses três instrumentos pode não se refletir na realidade, uma vez que as “fronteiras” entre os três não são tão claras na prática política dos Estados. A distinção empírica dos instrumentos se torna ainda mais difícil pelo fato de Estados interventores fazerem o uso simultâneo dos três, geralmente

²³ Tal medida corresponde, na prática, à aplicação de sanções econômicas e diplomáticas.

se utilizando de uma gradação, na qual, primeiro, tentam influenciar politicamente o Estado alvo para, em seguida, isolá-lo por meio de sanções e, por fim, aplicar a força física conduzindo uma intervenção militar.

Outra abordagem mais específica e aprofundada da questão da intervenção é apresentada por Martha Finnemore, para quem as “políticas de intervenção encontram-se na fronteira da paz e da guerra na política internacional”. Uma vez que tal distinção se mostra difícil (não sendo fácil, muitas vezes, diferenciar a intervenção da guerra), exigindo que os atores que se engajam em tais atividades “desenhem linhas em grandes contínuos de tons de cinza”, Finnemore aborda o conceito de forma mais direcionada, entendendo a “intervenção” como “o termo usado para comprometimentos de soberania por outros Estados que são excepcionais de alguma forma” (FINNEMORE, 2003, p. 8-9, tradução livre). Nesse sentido, a autora estabelece limites que definem o que pode ser classificado como “intervenção”: (i) Estados devem usar o termo “intervenção” para descrever suas atividades; (ii) a atividade deve envolver o uso da força, ou seja, ações de caráter militar;²⁴ e (iii) as forças militares devem encontrar oposição durante o seu emprego. Nesse ponto, a autora afirma expressamente não estar interessada em “desdobramento de militares de uma maneira completamente consensual” (*Ibid.*, p. 12, tradução livre), o que, tecnicamente, exclui de sua análise as operações de paz, uma vez que uma das condições fundamentais para o seu emprego é o consentimento do Estado anfitrião. Contudo, uso “benigno” do termo “intervenção” para descrever a inserção de “uma força militar de manutenção da paz (...) ao longo de uma linha de cessar-fogo entre exércitos beligerantes” é reconhecido por Don Scheid (2014, p. 3, tradução livre) que, no entanto, afirma ser mais comum uma interpretação mais intrusiva.

Em sua análise, Finnemore aborda três possíveis casos de ocorrência de intervenção: intervenções motivadas por questões de geopolítica e segurança (voltadas para a promoção e proteção da ordem); intervenções de interesses econômicos (empregadas para o pagamento de dívidas); e intervenções que lidam com questões sociais ou humanitárias (intervenções humanitárias). A classificação dos diferentes tipos de intervenção é feita com base em dois parâmetros: a explicação dada pelos Estados para intervirem; e as ações realmente empreendidas em solo.²⁵ Ainda assim, a autora reconhece a complexidade dos casos reais ao

²⁴ Nesse sentido, a autora não considera outras atividades (de caráter econômico ou diplomático) como intervenções, mesmo que os Estados as designem como tal.

²⁵ Embora a autora reconheça a possibilidade de existirem “metas adicionais” (“agendas ocultas”) àquelas apresentadas para a deflagração da intervenção, sua presença, em sua perspectiva, não torna a existência da justificativa primária menos real.

afirmar que “[t]odas as intervenções são impulsionadas por mais de um propósito e são justificadas em fundamentos múltiplos” e que “[u]ma intervenção pode potencialmente ter mais de um propósito; de fato, geralmente tem” (FINNEMORE, 2003, p. 12, tradução livre).

1.2.2. Definição de “internacional”

Uma importante classificação das intervenções é feita por Lyons e Mastanduno quanto ao seu caráter internacional. Nesse sentido, tais autores definem a intervenção internacional como “a travessia de fronteiras e violações de soberania levadas a cabo pela ou em nome da comunidade internacional” (LYONS; MASTANDUNO, 1995a, p. 12, tradução livre).

O traço marcante das intervenções internacionais que as diferenciam de intervenções unilaterais é o seu processo de legitimação, ou seja, a justificativa política e/ou legal da ação intervencionista perante as normas internacionais. Uma intervenção internacional, portanto, “tende a ser mais fácil de legitimar uma vez que pode ser levada a cabo mais crivelmente em nome dos valores compartilhados da coletividade, em vez de em nome dos interesses especiais de um Estado em particular” (*Ibidem*, tradução livre).

Deve-se ressaltar, contudo, que essa legitimidade sempre é avaliada posteriormente e caso a caso. Conforme mencionado anteriormente, existe a possibilidade que a ação de um Estado (ou de um grupo de Estados) seja percebida como legítima, ainda que não desfrute de plena legalidade, ou, pelo contrário, que padeça de legitimidade, ainda que seja formalmente legal. Exemplos ilustrativos disso foram as intervenções da OTAN no Kosovo (1999) e na Líbia (2011), respectivamente.²⁶

De forma geral, a ocorrência de intervenções internacionais só pode ser compreendida a partir do pressuposto de uma comunidade internacional subjacente (“comunidade internacional operativa”) e das noções de legitimidade dela advindas. Em outras palavras, as intervenções internacionais são aquelas levadas a cabo em concordância com as normas e regras da comunidade internacional. Intervenções que não estejam de acordo com esse padrão, portanto,

²⁶ No primeiro caso, a ausência de uma resolução do CSNU autorizando a ação militar tornou ilegal de acordo com as normas do Sistema ONU; contudo, a constatação posterior de que a intervenção foi necessária para impedir uma catástrofe humanitária legitimou a sua ocorrência, mesmo sem autorização legal. Já no segundo caso, a ação intervencionista contou com a autorização expressa do Conselho de Segurança por meio de sua resolução 1973, com base em argumentos humanitários; porém, a condução das operações militares e o seu uso para promover a mudança de regime no país minaram gradualmente a legitimidade dos interventores, que teriam extrapolado o mandato da ONU.

são consideradas “unilaterais”, a despeito de serem legitimadas em outras bases, como, por exemplo, argumentos humanitários. A presença desses, inclusive, tem sido uma característica da maioria das intervenções internacionais do Pós-Guerra Fria.

1.2.3. Definição de “humanitária”

As intervenções internacionais voltadas à proteção humana são comumente conhecidas como “intervenções humanitárias”. Trata-se de conceito que pode ser definido de várias formas, o que reflete seu caráter “altamente politizado e contencioso, tanto em suas formas abstratas e operacionais”. Suas principais diferenças em relação aos demais modos de intervenção incluem o “status dos atores envolvidos, os objetivos da ação tomada pelo interventor em vez do ato de uso da força em si, a questão do consentimento, os meios utilizados e a legalidade da ação” (LABONTE, 2013, p. 24, tradução livre). Contudo, há controvérsias consideráveis sobre esse conceito, tanto quanto ao seu significado quanto com a própria terminologia usada para designá-lo. De fato, a expressão “intervenção humanitária” é problemática e potencialmente confusa. Ainda assim, autores reconhecidos como Thomas Weiss (2012, p. 12, tradução livre) continuam utilizando-o ainda hoje por “ser amplamente empregado nas literaturas acadêmica e política”. Nesse sentido, embora alternativas conceituais e políticas (como a noção de RdP) tenham surgido desde os anos 2000, de forma geral, tem se mantido o uso do termo tradicional.²⁷

Ainda que não seja livre de controvérsias, o conceito de intervenção humanitária é bastante debatido na literatura científica, havendo pontos focais e convergências suficientes para se abordar o tema com clareza analítica. A partir da análise de um número considerável de definições apresentadas,²⁸ pode-se entender a intervenção humanitária como uma ação que

²⁷ Weiss (2012, p. 12-13, tradução livre) reconhece que, ainda que a RdP “seja uma linguagem melhor e mais precisa, um argumento adicional para usar o velho léxico seria mais verdade no empacotamento de um elemento essencial, mas muitas vezes subestimado da RdP”, ou seja, o fato de muito do debate sobre a RdP (tanto nos círculos diplomáticos quanto na academia) ser focado em seus aspectos preventivos. Similarmente, outros autores (PATTISON, 2010; SCHEID, 2014) também se opõem ao uso da RdP para se referir à intervenção humanitária pelo fato daquela ser conceitualmente mais ampla e abrangente que esta última.

²⁸ As definições utilizadas são: “interferência coercitiva nos assuntos internos de um Estado, envolvendo o uso da força armada, com os propósitos de abordar violações massivas de direitos humanos ou prevenir o sofrimento humano generalizado” (WELSH, 2006a, p. 3, tradução livre); “o uso de força militar por um Estado ou grupo de Estados na jurisdição de outro Estado, sem a sua permissão, com o propósito primário de parar ou evitar o abuso flagrante de pessoas dentro desse Estado que esteja sendo perpetrado ou facilitado pelas autoridades de fato desse Estado” (HEINZE, 2009, p. 7, tradução livre); “ação militar forçosa por um agente externo na comunidade política relevante com o propósito predominante de prever, reduzir, ou parar sofrimento grave ou perda de vidas em curso ou iminente” (PATTISON, 2010, p. 28, tradução livre); “ação militar tomada por um Estado ou grupo de Estados, no território de outro Estado contra esse estado ou seus líderes, sem o consentimento desse Estado, que é justificada parcialmente ou em sua totalidade por uma preocupação humanitária ou de proteção com a população do Estado

necessariamente envolve o uso não consensual de força militar por parte de um agente externo em um determinado Estado com o propósito claro de conter abusos de direitos humanos. A partir desse entendimento amplo e geral do significado do conceito, deve-se analisar algumas de suas especificidades e os pontos de convergência e divergência entre os autores estudados.

Analisando o componente humanitário das intervenções dos anos 1990, Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse buscam substituir a “preocupação unidimensional com motivos humanitários” a partir de uma nova concepção, baseada nos “valores centrais” de “humanidade, imparcialidade, neutralidade e universalidade” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 114). Nesse sentido, a análise desses autores se baseia nas seguintes questões:

(i) se houve uma causa humanitária; (ii) se houve um fim humanitário declarado; (iii) se os interventores trabalharam para esse fim com razoável imparcialidade e sem interesses que fossem claramente incompatíveis com ele; (iv) se as necessidades humanitárias foram empregadas; e (v) se houve um resultado humanitário (*Ibidem*, tradução livre).

Outra perspectiva possível é apresentada por Nicholas Wheeler em sua “Teoria Solidarista da Intervenção Humanitária”, que apresenta parâmetros específicos a serem cumpridos para que uma intervenção seja considerada humanitária: deve haver uma causa justa (“emergência humanitária suprema”);²⁹ a força deve ser usada como último recurso;³⁰ tal uso deve ser feito de forma proporcional; e deve haver alta probabilidade de um “resultado humanitário positivo”. Além dessas quatro “condições limiars”, Wheeler apresenta quatro “critérios adicionais” que aumentam a legitimidade de uma ação particular: primazia dos motivos humanitários; justificativa da intervenção em termos humanitários; legalidade da intervenção; e seletividade (WHEELER, 2000, p. 33-40).

Percebem-se, já, algumas diferenças entre a análise de Ramsbotham e Woodhouse e a teoria de Wheeler, das quais se destaca os diferentes *status* dados à justificativa humanitária da

anfitrião” (LABONTE, 2013, p. 24, tradução livre); e “uma intervenção militar na jurisdição de um Estado por forças externas para fins humanitários” (SCHEID, 2014, p. 3, tradução livre).

²⁹ Segundo Wheeler (2000, p. 34, tradução livre) “não há definição objetiva do que é contado como uma emergência humanitária suprema”, mas que tal situação “existe quando a única esperança de salvar vidas depende de estrangeiros virem ao resgate”. Em outras palavras, “[e]mergências humanitárias supremas são situações extraordinárias em que civis em outro Estado estão em perigo iminente de perderem suas vidas ou sofrerem sofrimento apavorante e nas quais forças nativas não podem ser confiadas para encerrar essas violações de direitos humanos” (*Ibid.*, p. 50, tradução livre).

³⁰ A especificidade do uso da força como último recurso é corroborada por outros autores que enfatizam que a “intervenção humanitária (...) é considerada primariamente como um último recurso ou uma medida a ser adotada somente quando outras fracassam, em vez de formar parte de uma estratégia coerente de prevenção” (LABONTE, 2013, p. 34, tradução livre)

intervenção. A justificativa de Wheeler para não incluir o “fim humanitário declarado” entre as condições limiáres de uma intervenção humanitária é a sua visão de que o objeto referente devem ser as vítimas, e não os atores interventores. Portanto, “se puder ser mostrado que os motivos por trás da intervenção, ou as razões por trás da selecção dos meios, são inconsistentes com um resultado humanitário positivo, então ela é desqualificada como humanitária”. Porém, “mesmo se uma intervenção for motivada por razões não humanitárias, ela ainda pode contar como humanitária, desde que os motivos e os meios utilizados não minem um resultado humanitário positivo” (*Ibid.*, p. 38, tradução livre).

Boa parte dos estudiosos, contudo, adota pontos de vista divergentes aos de Wheeler. Um deles é Pattison, para quem “intervenção humanitária deve ter uma intenção humanitária”, ou seja, “parar ser ‘humanitária’, uma intervenção deve ter o *propósito* predominante de prevenir, reduzir, ou parar perda de vidas ou sofrimento humano real ou iminente”. Nesse sentido, tal autor afirma expressamente que “o principal objetivo de um interventor deve ser resolver uma crise humanitária em curso no Estado alvo, tal como limpeza étnica, genocídio e a violação massiva de direitos humanos básicos” (PATTISON, 2010, p. 27-28, itálicos originais, tradução livre).³¹

Semelhantemente, para Thomas Weiss a “promessa de uma justificativa humanitária genuína” é um dos critérios fundamentais da intervenção humanitária. Em sua perspectiva, os motivos por trás de uma decisão governamental de intervir militarmente em crises humanitárias variam, incluindo motivações éticas, legais, ou mesmo cálculos de interesse nacional. Uma vez que tais motivos são “quase invariavelmente misturados”, torna-se necessário o convencimento do Estado, em algum momento, de que a intervenção serve aos seus interesses para que ela ocorra. Ainda assim, mesmo que a justificativa humanitária “não precise ser exclusiva ou mesmo principal, deve ser explícita e proeminente” (WEISS, 2012, p. 7-8, tradução livre).

Por fim, segundo Don Scheid, o “traço definidor” das intervenções humanitárias “é somente a proteção e o resgate de pessoas inocentes”. Por um lado, este autor reconhece que os Estados que levam a cabo tais intervenções “geralmente o fazem em busca de metas tanto humanitárias quanto estratégicas”, sendo mais fácil, inclusive, para as lideranças estatais convencer seus cidadãos da utilidade de uma intervenção com base em “metas de interesse nacional”. Ainda assim, para que tal intervenção seja verdadeiramente humanitária, “a meta

³¹ A despeito desta exigência, o referido autor reconhece que “este não precisa ser o único objetivo”, sendo necessário apenas que o “impulso humanitário” seja “predominante” (PATTISON, 2010, p. 28, tradução livre).

predominante, imediata da intervenção deve ser humanitária” (SCHEID, 2014, p. 4-5, tradução livre).

Além da necessidade das justificativas humanitárias, outro ponto focal sobre o qual devem ser feitas algumas ressalvas é a exigência de que a intervenção ocorra “contra os desejos de um governo, ou sem consentimento significativo” de forma “não solicitada” (WEISS, 2012, p. 6-7, tradução livre). Embora se restrinja a análise aos casos em que há força militar envolvida, o “requisito legal de ‘não consentimento’ é, na prática, muito difícil de manter – particularmente quando o consentimento é ambíguo ou coagido” (WELSH, 2006a, p. 3). Nesse sentido, podem ser observadas diferentes gradações de consentimento/não consentimento, sendo a ausência total de consentimento evidente quando há oposição explícita por parte de um regime político reconhecido. Contudo, tais casos são minoria, sendo predominantes aqueles em que o consentimento é “controverso” e de “pouco sentido prático”, ambíguo ou mesmo irrelevante (WEISS, 2012 p. 7, tradução livre). Para ser caracterizada como “intervenção”, portanto, o que importa é “que a ação seja contra os desejos de *alguém*, tais como milícias, senhores da guerra ou gangues criminosas e, em particular, aqueles responsáveis pela crise humanitária (...) mesmo que não seja necessariamente contra os desejos do governo do Estado alvo” (PATTISON, 2010, p. 26, itálicos originais, tradução livre).

Outra questão importante para o estudo das intervenções humanitárias é sua questionável legalidade. Percebe-se que, à exceção de Wheeler, nenhum dos demais autores considera a legalidade aspecto importante das intervenções humanitárias. De fato, mesmo Wheeler não lhe dá primazia, colocando-a entre os “critérios adicionais” para que uma intervenção seja considerada humanitária. Por um lado, isso faz com que as intervenções humanitárias (conforme apresentadas por esses autores) possam entrar em choque com a concepção de intervenções internacionais apresentada na subseção anterior, tornando aquelas intervenções deflagradas sem a autorização do CSNU (requisito para que a intervenção seja considerada legal) unilaterais. Tais intervenções, contudo, podem, ainda, ser consideradas legítimas (dependendo da perspectiva adotada), uma vez que, como já afirmado, legalidade e legitimidade não necessariamente coincidem.

1.2.4. Conceito final

A partir da convergência dos três conceitos apresentados nas subseções anteriores, pode-se delimitar, de forma mais precisa, o conceito final de “intervenção internacional de proteção humana” direcionado aos objetivos desta pesquisa:

Intervenção internacional de proteção humana se refere ao emprego de forças armadas estrangeiras com o objetivo explícito de conter violações massivas de direitos humanos em cenários de conflito armado. Tal ação deve necessariamente estar embasada em normas internacionais de proteção humana e deve ser percebida como legítima pela comunidade internacional.

Traduzindo em termos prático-operacionais, uma IIPH deve conter, no mínimo, três aspectos para ser considerada como tal. O primeiro é o seu meio de condução, ou seja, o emprego de tropas estrangeiras, que podem ser desdobradas sob o comando da ONU, de uma OI regional ou de uma coalizão *ad hoc* de Estados-nacionais. O segundo é a necessidade da justificativa humanitária, ou seja, a necessidade de a ação intervencionista estar embasada em normas internacionais de proteção humana, como os princípios de RdP e PdC, além de estar em conformidade com as normas do Direito Internacional Humanitário (DIH) e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). O terceiro e último aspecto é a necessidade de legitimação pela comunidade internacional, o que, em outras palavras, significa que a ação intervencionista necessariamente deve ser aprovada pela ONU, mais especificamente pelo seu Conselho de Segurança por meio de uma resolução de Capítulo VII.

A leitura desse conceito e a análise de seu conteúdo podem suscitar o questionamento sobre qual é a diferença entre as IIPH como definidas acima e as intervenções humanitárias em sua acepção tradicional. Se ambos os conceitos apresentam a mesma ideia, qual é o sentido de se alterar a nomenclatura? A resposta é mais uma questão de “imagem” e menos de linguagem. Como consequência das controvérsias geradas pela sua operacionalização prática nas últimas décadas, o conceito de intervenção humanitária se tornou demasiadamente estigmatizado e polêmico, o que acabou por prejudicar sua utilidade analítica a despeito da manutenção de seu uso pela literatura. Os debates sobre as intervenções humanitárias, tanto nos círculos acadêmicos quanto no cenário político, passaram a se concentrar nos potenciais efeitos coletáveis e consequências negativas em vez de em sua utilidade e adequação analíticas. Outras alternativas já exploradas, como a de centrar o debate na RdP, se mostram igualmente problemáticas, uma vez que tais concepções englobam as intervenções humanitárias, mas não

se resumem a elas.³² Nesse sentido, a mudança de nomenclatura proposta aqui tem como objetivo resgatar a utilidade prática original do conceito como ferramenta de análise, evitando polêmicas e controvérsias desnecessárias e pouco relevantes e se concentrando no que o conceito efetivamente diz e não no que ele pode produzir ou provocar. Em suma, mantém-se a ideia central e o sentido original do conceito, mas se altera a sua denominação para evitar os problemas e vícios associados a ele.

Ademais, a mudança da nomenclatura possibilita que se analisem as “intervenção humanitárias” e as operações de paz com mandatos de PdC em conjunto, superando a divisão conceitual estanque entre esses dois tipos de operação militar. Tal superação é especialmente útil aos objetivos deste estudo, uma vez que, conforme demonstrado em seções e capítulos posteriores, a maioria dos esforços internacionais de proteção civil por intermédio da força armada se dá por meio das operações de paz. Dessa forma, o tratamento conjunto dessas duas categorias como parte de um mesmo contínuo constitui outra contribuição da proposta conceitual feita aqui.

1.3. Conformação operacional das IIPH

Conforme visto anteriormente, as IIPH englobam, simultaneamente, dois tipos aparentemente distintos de operações militares: intervenções armadas e operações de paz. Antes de avaliar o enquadramento de tais ações no quadro das IIPH, contudo, é necessário apresentar dois esclarecimentos importantes: (i) as distinções entre “intervenção armadas” e “operações de paz” e (ii) as diferentes abordagens da problemática da proteção humana de acordo com o conceito de “proteção civil”.

As intervenções armadas em sentido tradicional são aquelas enquadradas pelas definições conceituais apresentadas na seção anterior, sendo apenas necessário, portanto, definir as operações de paz. Há um número considerável de definições de “operações de paz”, que podem variar em termos de amplitude e precisão, dentre as quais duas são úteis para os objetivos deste trabalho: uma de teor acadêmico-analítico e outra político-institucional. A primeira é provida por Alex J. Bellamy, Paul D. Williams e Stuart Griffin (2010, p.18, tradução livre), para quem:

(...) operações de paz envolvem o uso de pessoal expedicionário (policial e/ou militar), com ou sem a autorização da ONU, com mandato

³² Estudiosos consagrados como James Pattison (2010), Thomas Weiss (2012) e Don Scheid (2014) se utilizam desse argumento para manter o conceito de intervenção humanitária, a despeito de todos os seus problemas.

ou programa para: (1) assistir à prevenção de conflito armado ao apoiar um processo de paz; (2) servir como instrumento para observar ou assistir à implementação de cessar-fogo ou acordos de paz; ou (3) impor cessar-fogo, acordos de paz ou a vontade do Conselho de Segurança da ONU de forma a criar uma paz estável.

Já em termos político-institucionais, deve-se ressaltar a terminologia utilizada pela própria ONU, que define “operações de paz” como “[o]perações de campo desdobradas para prevenir, gerenciar e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de sua recorrência” (UNITED NATIONS, 2008d, p. 98, tradução livre).

Assim como as noções de intervenção e operações de paz, o conceito de “proteção civil” é heterogêneo e de múltiplo entendimento. Segundo pesquisadores do Henry L. Stimson Center em Washington (EUA),

Proteção civil exige um conceito operacional para guiar as tropas enfrentando questões em solo e uma estrutura estratégica para abordar essas questões rápida e eficazmente. Ela exige, em resumo, que “operacionalizemos” a “responsabilidade de proteger” ao abordar como ambos os tipos de missões (operações de paz com mandados de proteção e intervenções militares de “responsabilidade de proteger” em larga escala) devem ser conduzidas (HOLT; BERKMAN, 2006, p. 9).

Tais autores apontaram a ausência de definição consensual de “proteção civil”, havendo seis conceitos diferentes empregados em campo com implicações diversas (*Ibid.*, p. 35):

- I. Uma obrigação legal dos militares de cumprir com as normas do direito internacional humanitário e do direito internacional dos direitos humanos durante a condução da guerra (o “conceito das Convenções de Genebra”);
- II. Um resultado natural da guerra tradicional advindo da derrota do inimigo (o “conceito da guerra”);
- III. Uma função a ser cumprida pelas organizações humanitárias auxiliadas por forças armadas na formação do “espaço humanitário” (o conceito de “espaço humanitário”);
- IV. Um resultado do desenho operacional da assistência humanitária com fins de redução da vulnerabilidade de civis em risco físico (o “conceito da agência de assistência”);
- V. Um conjunto de tarefas para as tropas desdobradas em operações de paz e outras intervenções potencialmente envolvendo o uso da força para deter ou responder a ataques a populações vulneráveis (o “conceito de tarefa da manutenção da paz da ONU”);
- VI. O objetivo primário da missão, desenhada especificamente para impedir assassinatos em massa como estipulado pela RdP (o “conceito da responsabilidade de proteger”).

Desses seis conceitos, os dois últimos são de maior interesse para o estudo por estabelecerem a proteção de civis como objetivo primário e tarefa principal das tropas desdobradas.

Nesse sentido, no âmbito das operações de paz multilaterais (o “conceito de tarefa da manutenção da paz da ONU”), a proteção de civis é componente substantivo dentro de um mandato mais amplo (geralmente de Capítulo VII). Esse é o *modus operandi* da maioria das missões multidimensionais da ONU com mandatos complexos, cujas tarefas de proteção são numerosas e englobam uma ampla gama de ações,³³ podendo ser levadas a cabo por forças policiais militares ou componentes civis dentro das funções de Estado de Direito ou por componentes militares de forma dissuasória contra potenciais perpetradores de matança generalizada. Já nas intervenções militares para contenção de atrocidades em massa (o “conceito da responsabilidade de proteger”), as forças armadas são empregadas diretamente de forma mais coercitiva em ambientes não permissivos para impedir ou conter a ocorrência dos crimes previstos na doutrina da RdP, ou seja, genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica (*Ibid.*).

Deve-se distinguir, portanto, as operações militares de proteção civil com base nessa diferenciação, uma vez que “uma intervenção militar desenhada expressamente para proteger civis de matança em massa é fundamentalmente diferente de uma operação de paz mandatada para proteger civis de riscos muito menores” (HOLT; BERKMAN, 2006, p. 3, tradução livre). É necessário ressaltar, contudo, que a distinção entre as duas não é tão clara quanto a análise conceitual aparenta, observando-se uma “zona cinzenta” crescente entre as “intervenções humanitárias clássicas” e a “manutenção da paz tradicional”. A análise de tais operações se faz necessária por “refletir a transição nas operações de paz e em intervenção humanitária”, tornando-a “mais relevante para a prática contemporânea” (PATTISON, 2010, p. 29-30, tradução livre).

Com base na constatação de Thomas Weiss (2012, p. 11, tradução livre, grifos próprios) de que a “intervenção humanitária varia entre a **imposição da paz**, a **proteção coercitiva** e a **guerra**”, pode-se utilizar a diferenciação entre essas três categorias como ponto de partida. Primeiramente, deve-se entender que tais categorias compõem um espectro de operações

³³ Podem variar entre provimento de apoio à lei e à ordem, escolta de comboios, proteção de campos, estabelecimento de “portos seguros”, rompimento de milícias, desmilitarização de campos de refugiados e de deslocados internos, organização de desarmamento e intervenção em prol de indivíduos ou comunidades ameaçadas.

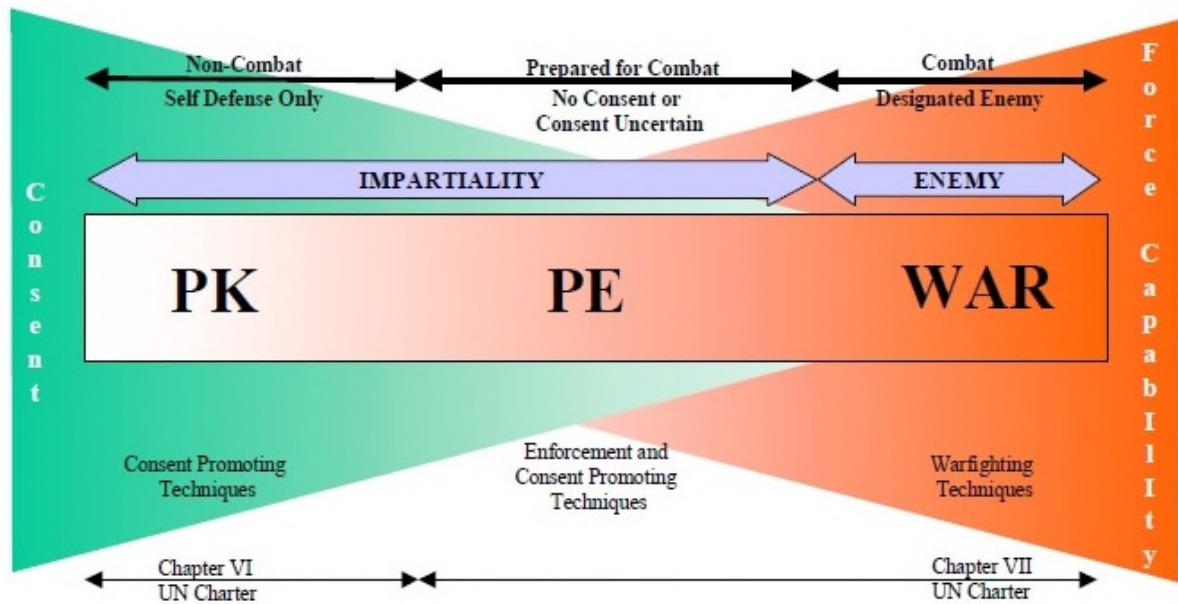
militares que vai da manutenção da paz tradicional, passando pela imposição da paz, até a guerra de fato, conforme ilustrado na Figura 1.1.

Este quadro trabalha com três tipos básicos de operações militares, divididas com base nos níveis de consentimento e capacidade de força, bem como o tipo de mandato e postura de combate. O primeiro é composto pelas operações de manutenção da paz, em que se observam alto nível de consentimento e baixa capacidade de força, aliados a um mandato de Capítulo VI focado em técnicas de promoção de consentimento e uma postura imparcial de não-combate, na qual a força é usada somente para autodefesa. O segundo tipo engloba as operações de imposição da paz, nas quais há diminuição do consentimento e aumento da capacidade de força em relação ao primeiro tipo, acompanhados, por um lado, de um mandato de Capítulo VII em que se adicionam técnicas de imposição do mandato às de promoção de consentimento e, do outro, uma postura imparcial de preparo para o combate baseada na ausência de consentimento ou em consentimento incerto. O terceiro tipo, por fim, são as operações de guerra de fato, nas quais o consentimento é inexistente a capacidade de força é máxima, o mandato é de Capítulo VII focado em técnicas de combate e a postura é parcial, havendo um inimigo designado a ser combatido. O foco do estudo está nos dois últimos tipos.

Em seguida, é necessário diferenciar dois objetivos possíveis para as operações localizadas na parte intermediária do espectro: a “imposição de cumprimento” e o “provimento de proteção” (WEISS, 2012, p. 10, tradução livre). Enquanto o primeiro objetivo caracteriza as operações de imposição de paz “puras”, o segundo se relaciona às chamadas “operações de proteção coercitiva”, termo que “descreve a estratégia específica de uso ou ameaça de uso da força com o propósito de proteger civis (...) para intervenções militares ou algumas operações de manutenção da paz robustas de Capítulo VII com mandatos de proteção” (HOLT; BERKMAN, 2006, p. 6, tradução livre).³⁴ É nesse último tipo (proteção coercitiva) em que recai o foco do trabalho.

³⁴ A distinção entre operações de manutenção da paz robustas e de imposição da paz é confusa e imprecisa, contudo, há diferenças importantes entre as duas. Segundo a própria ONU “[e]nquanto que a manutenção da paz robusta envolve o uso da força no nível tático com o consentimento das autoridades do Estado anfitrião e/ou as principais partes do conflito, a imposição da paz pode envolver o uso da força no nível estratégico ou internacional” (UNITED NATIONS, 2008d, p. 19, tradução livre).

Figura 1.1: Quadro das Operações de Paz



Fonte: USA, 2003, p. 77.

Em resumo, para os efeitos desta pesquisa, são consideradas como IIPH quaisquer operações militares que pressuponham um mínimo uso da força a partir de um mandato de Capítulo VII e que tenham como principal objetivo a proteção coercitiva, sejam elas operações de manutenção da paz robustas, operações de imposição da paz, ou operações de guerra.

1.4. Referencial político-normativo

Para se avaliar de forma satisfatória as fundações normativas e políticas das IIPH, deve-se estabelecer um referencial que sirva de base para o estudo desse fenômeno. Tal referencial é composto por dois elementos específicos que são apresentados detalhadamente a seguir: (I) o regime jurídico estabelecido pela Carta das Nações Unidas; e (II) as normas internacionais de proteção humana.

1.4.1. Regime da Carta da Nações Unidas

Assinada em 1945 após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Carta das Nações Unidas é o marco fundamental da ONU, estabelecendo os princípios, normas e regras que regem o

Sistema ONU e ao qual se sujeitam seus 193 Estados-membros. No que diz respeito ao objeto de estudo deste trabalho, o regime jurídico estabelecido pela Carta tem importância central por regular a permissibilidade do uso da força por parte dos Estados e da interferência da Organização em assuntos internos dos países. Nesse sentido, alguns princípios, regras e mecanismos associados a essas questões merecem análise mais detalhada.

Primeiramente, o regime da Carta consagra o princípio da não intervenção, ou seja, a proibição da interferência nos assuntos internos de um Estado membro: “[t]odos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas” (ONU, 1973, Art. 2º, § 4º).

Ainda que consagre a inviolabilidade da soberania nacional dos Estados-membros e proíba-os de fazer uso da força em suas relações internacionais (exceto em autodefesa), a Carta contém, também, uma exceção importante a esse princípio: o poder do Conselho de Segurança de atuar de forma coercitiva em prol da manutenção da paz e da segurança internacional. O texto é claro:

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 (*Ibid.*, Art. 2º, § 7º).

É necessário, portanto, analisar os poderes do Conselho para atuar nesse sentido.

Enquanto que o Capítulo VI da Carta trata da “solução pacífica de controvérsias”, o Capítulo VII, dedicado a “ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão” dá poderes ao CSNU de determinar “a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” e de adotar medidas que “deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (*Ibid.*, Art. 39). No Artigo 42, o Conselho é autorizado a

(...) levar e 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 (*Ibid.*, Art. 42).

Fica claro, portanto, que, no âmbito do regime jurídico estabelecido pela Carta das Nações Unidas, o uso da força armada somente é legitimado quando autorizado pelo Conselho de Segurança, que deverá fazê-lo com base na existência de ameaças à paz e à segurança internacional e atos de agressão nos termos do Capítulo VII. Nesses casos, a ocorrência de uma intervenção nos assuntos internos de um Estado sem o seu consentimento é não somente permitida como passa a ter amparo legal.

Por um lado, o regime jurídico do Sistema ONU regula a atuação da Organização inclusive por meios coercitivos contra os desígnios de um Estado-membro. Por outro, as normas internacionais de proteção humana determinam os padrões mínimos de conduta e as ações que não devem ser permitidas, mesmo em situações de conflito armado.

1.4.2. Normas internacionais de proteção humana

As chamadas normas internacionais de proteção humana englobam os mais diversos dispositivos jurídicos presentes no direito internacional público, incluindo normas de *hard law* (ou seja, de caráter vinculante, que geram obrigações aos Estados partes), *soft law* (de caráter não vinculante, simplesmente recomendatório) e de *jus cogens* (de caráter costumeiro, composto por regras não escritas, mas respeitadas por serem tidas como padrões mínimos de conduta). Em sentido mais amplo, a proteção internacional da pessoa humana é estabelecida pelas normas contidas no DIDH, no DIH e no Direito dos Refugiados – as chamadas “três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana” (TRINDADE *et al.*, 1996). Em sentido mais específico, a proteção civil em conflitos armados é estabelecida pelos princípios de PdC e de RdP.

O DIDH tem como principais bases a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, ambas datadas de 1948, além de outros tratados e convenções posteriores, tais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, a Declaração sobre os Direitos Civis e Políticos, a Declaração sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (todas datadas de 1966), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis (1984) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Trata-se de um conjunto misto de normas de *hard law* (convenções) e *soft law* (declarações), destacando-se as primeiras por estabelecerem “diretrizes

universais para a conduta estatal” (KENKEL, 2012, p. 25). Tais normas são a base jurídica da proteção internacional dos direitos humanos em tempos de paz, enquanto que essa proteção em períodos de conflito armado é estabelecida pelo o DIH.

As normas que fundamentam o DIH são apresentadas pelas quatro Convenções de Genebra de 1949 (*hard law*): (I) condição dos feridos e doentes nas forças armadas de campo; (II) condição dos feridos, doentes e avariados nas forças armadas no mar; (III) tratamento de prisioneiros de guerra; (IV) proteção de civis em tempos de guerra. Esta última se destaca por ser “de suma importância no debate sobre a intervenção humanitária, dado que estabelece a distinção entre combatentes e não combatentes” (*Ibid.*, p. 24). A essas quatro convenções se somam seus Protocolos Adicionais, datados de 1977, referentes à situação de vítimas de guerras internacionais (i) e vítimas de guerras civis (ii). Além desses tratados, também constituem bases normativas do DIH os princípios fundamentais adotados pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em 1965: (1) humanidade; (2) imparcialidade; (3) neutralidade; (4) independência; (5) voluntariado; (6) unidade; e (7) universalidade. Enquanto as Convenções de Genebra disciplinam a atividade militar dos Estados parte em períodos de conflito armado, os princípios fundamentais do CICV servem de guia para a atuação deste no mundo todo. Ainda que tais princípios sirvam de modelo para qualquer ação considerada como “humanitária”, não podem ser plenamente aplicados às IIPH.³⁵

Segundo Kai Michael Kenkel (2012, p. 25), “[e]stes avanços no Direito Internacional Humanitário tiveram papel fundamental na criação de padrões de conduta aceitáveis em situações de conflito”. Embora haja uma separação clara entre o DIDH e o DIH no que tange à temporalidade de sua aplicação (o primeiro em tempos de paz e o segundo em tempos de conflito armado), há também uma “grave lacuna relativa aos conflitos (distúrbios e tensões) internos, nos quais os direitos básicos da pessoa humana são amplamente violados”, o que “se deve até certo ponto ao fato de não se haver interligado mais intimamente o direito internacional humanitário e a proteção internacional dos direitos humanos” (TRINDADE, 1996).³⁶ Ainda

³⁵ A atuação do CICV, por um lado, é considerada como “humanitarismo imparcial (...) baseado no consentimento das autoridades públicas com pouca ou nenhuma crítica ostensiva de seu comportamento”, enquanto que as IIPH, por outro, seriam exemplos de “humanitarismo revolucionário (...) que desconsidera os desejos e reivindicações legais das autoridades públicas” (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1996, p. 17, tradução livre). Ademais, o significado atribuído a alguns princípios (como imparcialidade) e conceitos chave (como PdC) diferem consideravelmente entre as organizações encarregadas da assistência humanitária e os Estados e OIs envolvidos nas IIPH.

³⁶ A despeito dessa separação, Antônio Augusto Cançado Trindade (1996) reconhece que “a doutrina e a prática contemporâneas admitem (...) a aplicação simultânea ou concomitante de normas de proteção, seja do direito internacional dos direitos humanos, seja do direito internacional dos refugiados, seja do direito internacional humanitário”, tendo se evoluído “da compartimentalização para a convergência”.

assim, reconhecem-se como “importantes efeitos de longo prazo destes documentos, em termos normativos (...) o seu foco na situação legal do indivíduo no Direito Internacional”, o que, conseqüentemente, “exerceu influência fundamental sobre o limite e a base para a intervenção, assim como serviu de alicerce para relevantes conceitos políticos subsequentes” (KENKEL, 2012, p. 25) como a RdP e a PdC. De fato, conforme expresso em declaração oficial do CICV, “[a] proteção de civis em conflitos armados está no núcleo do DIH e pode ser claramente visto em muitas de suas disposições”.³⁷

Desde 1999, o CSNU tem apresentado forte condenação ao “ataque deliberado a civis em situações de conflito armado”, tendo expressado “sua disposição em responder a situações de conflito armado em que civis estejam sendo atacados ou que a assistência humanitária aos civis esteja sendo deliberadamente obstruída” por meio de “medidas apropriadas à disposição do Conselho em acordo com a Carta das Nações Unidas” (UNITED NATIONS, 1999a). Estabeleceu-se, assim, o princípio da PdC, que, desde então passou a ser operacionalizado pelo Conselho de Segurança, com base no entendimento de que

o ataque deliberado de populações civis ou outras pessoas protegidas e o cometimento de violações sistemáticas, flagrantes e disseminadas de violações de direito internacional humanitário e dos direitos humanos em situações de conflitos armados pode constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais (UNITED NATIONS, 2000c, p. 2, tradução livre).

Nesse sentido, em sua Resolução 1.296, o Conselho expressa

a sua intenção de assegurar, quando adequado e viável, que as missões de manutenção da paz recebam mandatos e recursos adequados para proteger civis sob ameaça iminente de perigo físico, incluindo o reforço da capacidade das Nações Unidas para planejar e desdobrar rapidamente o pessoal de manutenção da paz, polícia civil, administradores civis e pessoal humanitário (*Ibid.*, p. 3, tradução livre).

Desde então, esse princípio tem sido incorporado aos mandatos de boa parte das operações de paz da ONU, permitindo às missões que possuam componente de PdC em seu mandato o uso da força armada na proteção de populações em risco iminente de violência física.

³⁷ Operações de Manutenção da Paz: Declaração do CICV às Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/statement/united-nations-multinational-forces-statement-2011-10-27.htm>>. Acesso em: 25 Fev. 2016.

Nesse sentido, resoluções posteriores do Conselho vêm desenvolvendo os aspectos prático-operacionais do princípio, como a resolução 1.674, que estabelece

sua prática de assegurar que os mandatos das missões de manutenção da paz, políticas e de consolidação da paz das Nações Unidas incluem, quando apropriado e em uma base caso-a-caso, provisões relativas à (i) proteção de civis, particularmente aqueles sob ameaça iminente de perigo físico em suas zonas de operação, (...) diretrizes claras quanto ao que as missões podem e devem fazer para alcançar essas metas, (...) prioridade [dada à proteção de civis] em decisões sobre o uso de capacidades e recursos disponíveis, incluindo recursos de informação e inteligência, na implementação dos mandatos (UNITED NATIONS, 2006b, p. 3-4, tradução livre).

Tais medidas foram reafirmadas na resolução 1.894, que expressou também a “importância de confiar à manutenção da paz e outras missões relevantes incumbidas com a proteção de civis mandatos claros, críveis e realizáveis” e a “a necessidade de uma orientação operacional abrangente sobre tarefas e responsabilidades da manutenção da paz na implementação dos mandatos de proteção de civis”, solicitando, nesse sentido, que o Secretário-Geral desenvolvesse “em consulta aproximada com Estados-membros, incluindo países contribuintes de tropas e polícia e outros atores relevantes, um conceito operacional para a proteção de civis” (UNITED NATIONS, 2009d, p. 5-6, tradução livre).

Esse conceito operacional foi elaborado e lançado no ano seguinte, tendo sido revisado e reformulado nos anos posteriores a partir da experiência das missões em campo. Em sua versão atual, o conceito operacional de PdC é composto de três “camadas” que englobam toda a gama de instrumentos à disposição das operações de manutenção da paz para cumprimento de seus mandatos de proteção. Tais camadas são “mutuamente acomodadas e reforçadas”, devendo ser “implementadas simultaneamente, em concordância com os mandatos específicos das missões e em luz das circunstâncias em solo”, não havendo “hierarquia ou sequenciamento inerente” entre elas e envolvendo todos os componentes das missões. A primeira camada, “proteção por meio do diálogo e engajamento”, envolve atividades de “diálogo com um perpetrador ou potencial perpetrador, resolução de conflitos e mediação entre as partes em conflito”, incluindo “persuadir o governo e outros atores relevantes para intervir para proteger os civis”. A segunda camada, “provimento de proteção física”, abrange “atividades pelos componentes policial e militar envolvendo demonstração ou uso da força para prevenir, deter,

antecipar e responder a situações nas quais civis estejam sob ameaça de violência física”. A terceira e última camada, “estabelecimento de um ambiente protetor”, engloba atividades que “ajudam a criar um ambiente protetor para civis e são geralmente planejadas independentemente” (UNITED NATIONS, 2015a, p. 8, tradução livre).

Além do conceito operacional, o mandato de PdC aplicado às operações de manutenção da paz das Nações Unidas possui outros aspectos importantes. Sua definição geral básica consiste em “todos os meios necessários, até e incluindo o uso de força letal, visando prevenir ou responder a ameaças de violência física contra civis, dentro das capacidades e áreas de operação e sem prejuízo à responsabilidade de governos anfitriões” (*Ibid.*, p. 5, tradução livre). Ademais, a PdC se baseia nos seguintes princípios orientadores (i) fundamentação no direito internacional; (ii) mandato prioritário; (iii) responsabilidade primária dos governos; (iv) responsabilidade dos mantenedores da paz; (v) dever ativo de proteger; (vi) comando e controle; (vii) aplicabilidade contínua dos princípios da manutenção da paz;³⁸ (viii) atividade da missão inteira; (ix) abordagem abrangente; (x) cooperação com atores humanitários e respeito aos princípios humanitários; (xi) abordagem baseada na comunidade; (xii) perspectiva de gênero; e (xiii) integração das preocupações de proteção à criança. Alguns desses princípios merecem atenção especial. Em relação à sua fundamentação no direito internacional (i), o conceito operacional deixa expresso que as tropas de paz, ao usarem a força, “devem respeitar o direito internacional costumeiro, incluindo o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário” (*Ibid.*, p. 6, tradução livre). Os terceiro, quarto e quinto princípios, em conjunto, estabelecem, basicamente, que a responsabilidade primária de proteção dos civis em situações de conflito armado é do governo local, não sendo o mandato da missão um substituto (iii). Ainda assim, a missão tem o dever de apoiar o governo ou agir independentemente no cumprimento dessa responsabilidade quando este não for capaz de cumpri-la sozinho ou quando as próprias forças governamentais apresentarem uma ameaça aos civis (iv), devendo agir pró-ativamente (e não reativamente) nesse sentido (v). Ademais, a cooperação com atores humanitários e o respeito aos princípios humanitários se mantêm por meio da separação entre os componentes da missão, uma vez que a manutenção de “uma distinção clara entre o papel e função dos atores humanitários daqueles dos atores políticos e militares (...) é um fator chave na criação de um ambiente operacional no qual as organizações

³⁸ Consentimento das partes; imparcialidade; e não uso da força exceto em autodefesa e defesa do mandato (UNITED NATIONS, 2008d, p. 31).

humanitárias possam desempenhar seu mandato efetivamente e com segurança” (*Ibid.*, p. 7, tradução livre).

A RdP tem sido debatida desde sua apresentação inicial pelo relatório final da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS), de dezembro de 2001, que, a pedido do Secretário-Geral da ONU, cunhou o termo “responsabilidade de proteger” como forma de superar os debates sobre soberania e intervenção humanitária (ICISS, 2001). Alguns anos mais tarde, na Cúpula Mundial em celebração ao 60º aniversário da ONU, chefes de Estado do mundo todo afirmaram o princípio da “responsabilidade de proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”. Nos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial, ficou estabelecido que

Cada Estado individual tem a responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. (...) A comunidade internacional deve, quando apropriado, encorajar e ajudar os Estados a exercer esta responsabilidade (...).

A comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar meios pacíficos, diplomáticos, humanitários e outros apropriados, em concordância com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Nesse contexto, estamos preparados para adotar ação coletiva, de forma tempestiva e decisiva, por meio do Conselho de Segurança, em concordância com a Carta, incluindo o Capítulo VII, em uma base de caso-a-caso e em cooperação com as organizações regionais relevantes quando 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 (UNITED NATIONS, 2005a, p. 30, tradução livre).

No ano seguinte, o Conselho de Segurança, por meio de sua resolução 1.674, fez sua primeira referência oficial à RdP ao afirmar que “as partes de um conflito armado têm a responsabilidade primária de tomar todas as medidas factíveis para assegurar a proteção de civis afetados” (UNITED NATIONS, 2006b, p. 2, tradução livre), reafirmando as provisões dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial de 2005.

A adoção formal da RdP por parte da ONU representou um avanço importante para o conceito, porém parcial, especialmente no que tange ao seu impacto legal. O fato de estar expressa em uma resolução da Assembleia Geral (de caráter recomendatório, portanto) impede

que a RdP seja imposta aos Estados-membros das Nações Unidas como uma obrigação.³⁹ Contudo, o novo princípio tem sido considerado (inclusive por setores do próprio Sistema ONU) como “uma norma emergente do direito costumeiro internacional” (*jus cogens*), conferindo-lhe “*status* de um entendimento comum”, possibilitando, portanto, “que funcione como uma forma de proteção dos direitos humanos” (FAGANELLO, 2013, p. 161, *itálicos originais*). Outros estudos afirmam que a RdP está em processo de se tornar uma norma vinculante e que sua evocação recorrente fará com que ela seja, eventualmente, incorporada ao direito internacional costumeiro (PATTISON, 2010).

Após sua adoção pela Assembleia Geral e seu reconhecimento pelo Conselho de Segurança, outro avanço importante no desenvolvimento da RdP como princípio político do Sistema ONU foi a sua estruturação por parte do Secretário-Geral, Ban Ki-moon, por meio de relatório sobre a implementação do princípio. Neste relatório, consolidou-se o entendimento de que a aplicação da RdP se restringe somente aos quatro tipos de atrocidades em massa enunciados pela Cúpula Mundial em 2005, construindo-se uma abordagem de escopo estreito e resposta profunda do princípio no Sistema ONU. Nesse sentido, estruturou-se a RdP em três pilares: (I) as responsabilidades de proteção do Estado, ou seja, “a responsabilidade duradoura do Estado de proteger suas populações, sejam nacionais ou não, de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade”; (II) a “assistência internacional e construção de capacidades”, isto é, “o compromisso da comunidade internacional de assistir os Estados no cumprimento dessas obrigações”; e (III) a “resposta tempestiva e decisiva”, ou a “responsabilidade dos Estados-membros em responder coletivamente de forma tempestiva e decisiva quando um Estado está manifestamente falhando em prover tal proteção”. O relatório enfatiza, ainda, que todos os pilares “devem estar prontos para serem utilizados a qualquer ponto, já que não há sequência para se mover de um para o outro” (UNITED NATIONS, 2009c, p. 8-9, tradução livre).

Dentro da estrutura de três pilares da RdP, dois deles (pilares II e III) têm implicações importantes para as IIPH. Por serem “baseadas no princípio de consentimento e geralmente desdobradas em apoio a e com o consentimento geral do Estado anfitrião”, as operações de manutenção da paz da ONU são vistas como ferramentas do segundo pilar, ainda que “[q]uando mandatadas sob Capítulo VII para proteger civis, as missões de manutenção da paz podem usar

³⁹ Alguns analistas, contudo, afirmam que o princípio aprovado pela Assembleia Geral “é, em parte, juridicamente vinculante (...) porque (...) reflete em grande parte o direito internacional existente” (PATTISON, 2010, p. 48, tradução livre).

a força como último recurso quando civis estiverem sob ameaça iminente de perigo físico” (UNITED NATIONS, 2012a, p. 5, tradução livre). Nesse sentido, em situações que “grupos armados (...) busquem tanto derrubar o governo por meios violentos e intimidar a população civil por meio de violência aleatória e disseminada”, a atuação “antecipada, direcionada e contida de ativos militares e forças armadas internacionais podem ser capazes de salvar vidas” (UNITED NATIONS, 2009c, p. 18, tradução livre). Já o terceiro pilar envolve

(...) uma gama mais ampla de ações coletivas, sejam pacíficas ou não pacíficas, [que] podem ser invocadas pela comunidade internacional se duas condições forem cumpridas: (a) “caso meios pacíficos sejam inadequados”, e (b) “as autoridades nacionais estiverem manifestamente falhando em proteger suas populações” dos quatro crimes e violações especificados (*Ibid.*, 22, tradução livre).

Neste respeito, o Secretário-Geral é enfático ao afirmar que “não há espaço para uma estratégia rigidamente sequenciada ou ‘gatilhos’ para ação estreitamente definidos” (*Ibidem*, tradução livre), frisando que

Em uma situação de emergência se desdobrando rapidamente, os tomadores de decisão das Nações Unidas, regionais, sub-regionais e nacionais devem permanecer concentrados em salvar vidas por meio de uma ação ‘tempestiva e decisiva’ (...), não em seguir escadas políticas arbitrárias, sequenciais ou graduadas que valorizam procedimento em vez de substância e processo em vez de resultado (*Ibid.*, 22-23, tradução livre).

Em resumo, o terceiro pilar ressalta a ideia de que o princípio de RdP, conforme estabelecido pelos líderes mundiais em 2005, “reflete a dura realidade de que nenhuma estratégia para o cumprimento da responsabilidade de proteger estaria completa sem a possibilidade de medidas de imposição coletiva, inclusive por meio de sanções ou ação militar coercitiva em casos extremos” (*Ibid.*, p. 25, tradução livre).

Em outro relatório de implementação da RdP, publicado posteriormente e dedicado inteiramente à “resposta tempestiva e decisiva”, Ban Ki-moon voltou a defender que “a imposição militar deve permanecer parte da caixa de ferramentas”, ainda que a meta principal seja o aprimoramento das medidas preventivas e das respostas não coercitivas. Nesse sentido, o relatório afirma claramente que “[s]omente o Conselho de Segurança pode autorizar o uso da força sob o Capítulo VII, Artigo 42 da Carta” e que a

Força militar coercitiva pode ser utilizada de várias formas, por meio de desdobramento de forças multinacionais sancionadas pelas Nações Unidas para o estabelecimento de zonas de segurança, a imposição de zonas de exclusão aérea, o estabelecimento de uma presença militar em

terra ou no mar para propósitos de proteção ou dissuasão ou quaisquer outros meios conforme determinado pelo Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2012a, p. 9, tradução livre).

Ainda que haja inter-relações e ligações entre os princípios de PdC e RdP, é necessário distinguir sua aplicabilidade, tal como estabelecido pela própria ONU. A principal “zona cinzenta” na divisão entre os dois princípios que pode levar à confusão é quanto à operacionalização feita pelas operações de paz. Os documentos da Organização esclarecem que o trabalho das tropas de paz é diferente em situações referentes a um e a outro princípio, pois “[a]inda que o trabalho dos mantenedores da paz possa contribuir para o cumprimento de metas da RdP, os dois conceitos de responsabilidade de proteger e de proteção de civis têm pré-requisitos e objetivos separados e distintos” (*Ibid.*, p. 5, tradução livre). Nesse sentido,

Ainda que a estrutura da RdP compartilhe algumas fundações legais e conceituais e empregue alguma terminologia com a PdC, elas são distintas. Mais importante, a RdP pode ser invocada sem o consentimento do Estado anfitrião, especificamente quando o Estado anfitrião estiver falhando em proteger sua população – a RdP prevê, portanto, uma gama de ação que vai além dos princípios da manutenção da paz, que exige o consentimento do estado anfitrião (UNITED NATIONS, 2015a, p. 19, tradução livre).

O propósito principal do referencial político-normativo apresentado é prover parâmetros de análise que permitam o exame do processo de legitimação das IIPH em nível internacional. Nesse sentido, para que uma operação militar desdobrada em um cenário de conflito armado se encaixe nos parâmetros conceituais apresentados anteriormente, deve-se estar em pleno acordo com o regime jurídico da Carta da ONU, tendo sido aprovada pelo seu Conselho de Segurança com base no Capítulo VII, e ter sua fundamentação jurídica-normativa nas normas internacionais de proteção humana, sendo, preferencialmente, legitimada com base nos princípios de PdC e/ou RdP.

1.5. Conclusão

Embora seja possível estabelecer limites claros e rígidos no plano analítico-conceitual, a operacionalidade prática das IIPH se mostra consideravelmente confusa e desafiadora, exigindo de seu estudioso moderação na escolha e utilização de seus instrumentos de análise. São necessários, portanto, instrumentos conceituais-analíticos que sejam, por um lado, sofisticados e elaborados o suficiente para permitir a análise de casos reais e que, por outro, não

sejam demasiadamente abrangentes a ponto de perder sua capacidade explicativa. Em suma, tais instrumentos não devem ser restritos demais a ponto de não terem aplicabilidade real nem tão amplos a ponto de não estabelecerem quaisquer limites à análise. Uma abordagem equilibrada é vital.

Esse é o objetivo por trás do Quadro de Análise aqui apresentado. Na prática, o objeto de análise é mais complexo e desafiador do que os instrumentos propostos para estudá-lo. Contudo, a construção de uma “caixa de ferramentas” conceitual-analítica como a proposta aqui não é o fim do trabalho, mas apenas seu ponto de partida, sendo fundamental para a produção de resultados úteis para o avanço do estudo do tema.

2. ATORES

Tendo por base o Quadro de Análise apresentado no capítulo anterior, pode-se desenvolver o estudo do atual padrão das IIPH, sendo a apresentação e avaliação dos atores responsáveis pela sua condução parte fundamental da análise. No período Pós-Guerra Fria, vários governos e OIs têm se envolvido com a proteção humana por meio de intervenções armadas e/ou operações de paz. Alguns deles detêm tradição estabelecida no campo, outros são mais recentes. Todos, porém, apresentam suas particularidades, incluindo perspectivas próprias acerca das questões de proteção civil e nichos específicos de atuação. Para os propósitos deste trabalho, os atores identificados estão divididos em três grupos. O primeiro deles é composto unicamente pela ONU, por ser a única organização de caráter global e principal representante da comunidade internacional em geral. O segundo grupo é composto pelas principais organizações regionais envolvidas nas atividades em questão: a OTAN, a UE, a UA e a CEDEAO. Por fim, o terceiro grupo é composto de alguns poucos Estados que apresentam atuação maior e/ou mais direta nas IIPH: EUA, Canadá, Reino Unido e França.

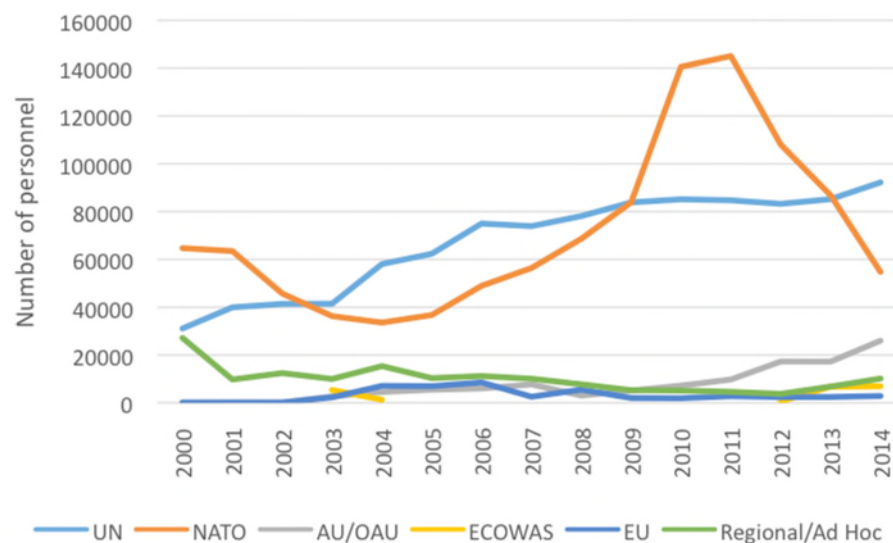
Tendo como objetivo examinar a atuação dos atores anteriormente enumerados nas IIPH, este capítulo se divide em quatro seções. A primeira delas é dedicada inteiramente à ONU, enquanto a segunda é voltada para as organizações regionais e a terceira aos Estados-nacionais. Em cada uma dessas seções, a análise dos atores é feita com base em três balizadores centrais: (i) a perspectiva/posição adotada sobre proteção civil; (ii) o panorama geral das ações levadas a cabo no terreno; e (iii) a sua relação com os demais atores (seja entre a organização e seus Estados-membros, entre o Estado e as organizações das quais faz parte ou dos Estados e organizações entre si). A última seção, por sua vez, apresenta as conclusões parciais.

2.1. Organização das Nações Unidas

Dentre todos os atores envolvidos nas IIPH, as Nações Unidas detêm papel central, devido ao número de tropas desdobradas em operações de paz (maior que a maioria das OIs – ver Figura 2.1) e à importância de suas normas e instituições no sistema internacional contemporâneo. Nesse sentido, a Organização tem sido tanto uma arena na qual as regras e políticas acerca da proteção civil são discutidas quanto um ator por si mesma, congregando os recursos (financeiros e humanos) de seus 193 Estados-membros. No que tange à sua atuação nas IIPH, a ONU tem papel vital graças às suas operações de paz que, desde 1999, atuam

largamente em prol da proteção humana tendo como base o princípio de PdC. Outro conceito importante para a atuação da ONU nesse campo e que se desenvolveu simultânea e paralelamente a este é a noção de “manutenção da paz robusta” (conceito apresentado na seção 1.3 do Capítulo 1).

Figura 2.1: desdobramentos militares em operações de paz (2000-2014)



Fonte: Global Peace Operations Review.

Por ser a principal organização atuante não só na proteção civil, mas também na manutenção da paz e da segurança internacionais, a ONU é, de longe, o ator de maior presença nesse cenário. Os números atestam tal magnitude: 14 operações desdobradas em quatro continentes com contingente total de mais de 91 mil (incluindo tropas, especialistas militares e policiais) provenientes de 124 países.⁴⁰ Além da proteção humana, as operações de paz da ONU auxiliam países e comunidades em conflito por meio de uma série de tarefas, incluindo facilitação e supervisão de acordos de paz, assistência ao desenvolvimento, supervisão de eleições e transições democráticas, questões de gênero, etc.

A construção do princípio de PdC no âmbito da ONU se deu fundamentalmente a partir das deliberações do seu Conselho de Segurança, mais especificamente a partir das resoluções 1.296 e 1.894, a primeira por apresentar uma definição inicial do princípio e a segunda por

⁴⁰ Dados de maio de 2018. Fonte: ONU.

deixar expressa a necessidade de desenvolvê-lo de forma detalhada e aprofundada. Com base nessa última resolução, a PdC ganhou conformação operacional nos anos 2010, adquirindo formato de atividade global e abrangente das operações de paz que possuem tal mandato e estruturada em três pilares.⁴¹ Sua centralidade está expressa em diversos documentos e relatórios da Organização dedicados às operações de paz (UNITED NATIONS, 2008d; 2015b). Essa centralidade também é quantificável: das 14 operações atuantes em meados de 2018, sete possuíam mandatos de PdC e estima-se que mais de 98% das tropas e policiais desdobrados em tais operações atuavam em prol desse mandato (UNITED NATIONS, 2015b, p. 38).

Outro conceito de fundamental importância para a proteção civil no âmbito das operações de paz da ONU e que está diretamente relacionado aos mandatos de PdC tem sido a da manutenção da paz robusta. Basicamente entendido como “uma estratégia política e operacional que sinaliza a intenção de uma missão da ONU em implementar seu mandato e em deter ameaças a um processo de paz existente em face de resistência de *spoilers*” (UNITED NATIONS, 2009a, p. 21, tradução livre), tal postura tem sido motivada, em grande parte, pela necessidade de proteger populações civis contra violência física e estender a autoridade estatal (DANIEL, 2013). Formulado a partir de uma nota conceitual apresentada ao Comitê Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre operações de paz em 2010, a ONU tem sido bastante cautelosa em separar a manutenção da paz robusta da imposição da paz. O referido documento é enfático nesse sentido:

Manutenção da paz robusta não é imposição da paz. Manutenção da paz robusta é distinta da imposição da paz, em que o uso da força é de nível estratégico e buscado frequentemente sem o consentimento do Estado anfitrião e/ou das principais partes em conflito. A ameaça e uso da força na manutenção da paz robusta é de nível tático, limitada no tempo e no espaço e visa contrariar ou conter *spoilers* específicos e ameaças residuais ou iminentes em um ambiente de conflito ou pós-conflito. Contexto de violência em larga escala ou em que as principais partes estejam engajadas em conflito violento não é mais um de manutenção da paz robusta. Missões robustas não são configuradas ou destinadas a abordar qualquer colapso sistêmico em um processo político (UNITED NATIONS 2010 *apud* KARLSUD, 2015, p. 43, itálicos originais, tradução livre).

Mais recentemente, o Painel Independente de Alto-Nível sobre Operações de Paz explicitou a conexão entre o uso crescente da força armada por parte das operações de paz da Organização, de um lado, e a necessidade de fazê-lo em cumprimento aos mandatos de PdC de outro. Um

⁴¹ O Capítulo 1 já se dedica consideravelmente à evolução do princípio da PdC, incluindo citações diretas das resoluções do CSNU e do conceito operacional mencionados, razão pela qual não é necessário repetir tal apresentação aqui.

reflexo dessa relação, de acordo com o Painel, é justamente o fato das principais operações desdobradas no século XXI terem como traços marcantes a robustez e a primazia da PdC em seu mandato (UNITED NATIONS, 2015b).

Embora seja perceptível que, desde o fim dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, a ONU tem sido cada vez mais ativa na proteção civil, tanto no âmbito político (por meio da atuação do CSNU) quanto no aspecto operacional (por meio da atuação de suas tropas de paz), a implementação prática de seu mandato legal ainda padece de críticas. Em um relatório de 2014, o Escritório de Serviços de Supervisão Interna das Nações Unidas publicou um relatório de avaliação dos mandatos de PdC, ressaltando um “déficit significativo” nas ações das tropas de paz (CURRAN, 2017, p. 78). Ainda que esse relatório afirme, por um lado, que “[d]esde 2009, progresso considerável tem sido feito em desenvolver orientação e estruturas para apoiar atividades de proteção de civis em campo”, por outro, deixa expresso que “[h]á um padrão persistente de operações de manutenção da paz não intervindo com força quando civis estão sob ataque” (UNITED NATIONS, 2014a, p. 6-7, tradução livre). A análise apresentada concluiu que apenas em uma minoria de incidentes de ataques contra civis houve respostas imediatas por parte das tropas de paz no terreno.⁴² Além de alertar para um “esgarçamento” do conceito de PdC,⁴³ o relatório apontou dois fatores que têm prejudicado uma atuação mais proativa das tropas de paz na implementação desse mandato: diferenças de interpretação das resoluções do Conselho de Segurança (que, por sua vez, levam a diferenças no uso da força) e a interpretação dos mandatos por parte das lideranças das missões (que fazem com que a abordagem de PdC varie do conservadorismo à robustez). Tais fatores refletem características mais amplas do Sistema ONU que acabam por limitar sua capacidade de ação nos campos da paz e segurança e proteção civil: a quantidade e diversidade de seus membros.

As inúmeras diferenças e assimetrias entre os 193 Estados-membros das Nações Unidas representam, por si sós, um desafio à coesão e a coerência da Organização na manutenção da paz e da segurança internacionais. No que se refere à condução de operações de paz com mandato de PdC em ambientes “não permissivos” (consideravelmente mais desafiadores que

⁴² “Dos 507 incidentes envolvendo civis relatados em relatórios do Secretário-Geral de 2010 a 2013, apenas 101, ou 20 por cento, foram relatados como tendo uma resposta imediata da missão. Por outro lado, as missões não relataram responder a 406 (80 por cento) dos incidentes em que civis foram atacados” (UNITED NATIONS, 2014a, p. 7, tradução livre).

⁴³ “Mandatos de proteção de civis agora cobrem ameaças de grupos armados organizados e motivados politicamente a grupos armados motivados oportunistas e motivados criminalmente, conflitos tribais e intercomunitários e conflitos sobre terra e recursos. O conceito foi esticado para cobrir a maioria das atividades das missões” (*Ibid.*, p. 17, tradução livre).

os cenários das operações “tradicionais”), trata-se de um desafio ainda maior. Isso se deve à conjunção de dois fatores: (i) a existência de divergências políticas entre os membros; e (ii) a lacuna entre os recursos demandados pelas operações atuais e aqueles disponibilizados pelos Estados.

No que se refere às divergências entre os Estados-membros da Organização, o uso da força por parte das operações de paz, incluindo as de PdC, se mostra um tema bastante polêmico e polarizador. Por um lado, alguns dos membros mais influentes e poderosos da ONU, responsáveis em grande parte pela redação dos mandatos das missões no CSNU e pelo financiamento das operações, têm se mostrado consideravelmente dispostos a autorizar o uso da força pelas tropas de paz. Por outro, alguns dos principais países contribuintes de tropas, em sua grande maioria proveniente do Sul global (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015), se mostram ciosos em relação a essa nova tendência por temerem um afastamento da “manutenção da paz” em direção a “imposição da paz” (KARLSUD, 2015). De fato, há a percepção de que “o risco que enfrentam os mantenedores da paz aumentou gradualmente e é, agora, maior do que os contribuintes de tropas estão dispostos a aceitar (...) criando ‘espaço’ entre as resoluções adotadas pelo Conselho e a implementação em campo” (UNITED NATIONS, 2014a, p. 13, tradução livre). Ademais, muitos dos países contribuintes de tropas impõem, de forma implícita ou explícita, ressalvas aos seus contingentes, dificultando ainda mais a implementação de mandatos de PdC em ocasiões nas quais o uso da força se faz necessário (*Ibid.*).

No que tange à lacuna de capacidades necessárias e disponíveis às operações, o que se observa é um contraste entre o que as missões atuais demandam e o que os contribuintes estão dispostos a entregar. Boa parte das operações de paz da ONU desdobradas nos últimos anos atua em cenários “não permissivos”, onde as populações civis se encontram continuamente ameaçadas por *spoilers*.⁴⁴ Isso exige um conjunto de “ativos mais avançados”, tais como “unidades militares e policiais avançadas; apoio de aviação; veículos todo-terreno robustos; bem como ativos de inteligência, vigilância e reconhecimento, incluindo sistemas remotamente pilotados” (BERDAL; UCKO, 2015 p. 8, tradução livre), os quais são escassos, especialmente nos países em desenvolvimento responsáveis pela maior parte dos contingentes disponibilizados. Assim, essa lacuna entre recursos demandados e capacidades disponíveis gera um desafio ainda maior para a “geração de força” nas operações da ONU. Ademais, segundo

⁴⁴ A ONU define *spoilers* como “[i]ndivíduos ou grupos que podem lucrar com a disseminação ou continuação da violência, ou tenham interesse em interromper uma resolução de um conflito em um dado contexto” (UNITED NATIONS, 2008d, p. 99, tradução livre).

alguns analistas (DANIEL, 2013), muitos dos principais contribuintes de tropas da ONU se mostram claramente descontentes com o conceito de operações robustas, além de não deterem capacidades militares para conduzir tais operações de forma não episódica.

No que tange à relação da ONU com outros atores envolvidos nas IIPH (incluindo OIs regionais e Estados-nacionais), a centralidade da Organização é evidenciada mais uma vez, dada a extensa rede de parcerias existentes nas quais as Nações Unidas detêm posição vital. De fato, muitas das operações contemporâneas são possibilitadas graças à parceria com “[f]ormações militares não lideradas pelas Nações Unidas desdobradas nacionalmente, sob a égide de uma organização regional ou parte de uma coalizão *ad hoc*” (UNITED NATIONS, 2008d, p. 73, tradução livre). A importância de tais parcerias pode ser percebida também a partir da leitura do Relatório do Painel Independente de Alto-Nível sobre Operações de Paz, que apresenta “[u]ma parceria de paz e segurança mais forte e inclusiva para o futuro” como uma das quatro “transições essenciais” para a melhoria das operações de paz da ONU ⁴⁵ (UNITED NATIONS, 2015b, p. 24, tradução livre).

Dentro desse amplo conjunto, dois grupos de parceiros da ONU podem ser destacados: (i) as organizações regionais; e (ii) os países ocidentais. Tais parcerias apresentam graus variados de “cooperação, coordenação e divisão de trabalho (...), mas também de competição e tensões hierárquicas entre instituições cuja influência política e capacidade operacional podem variar muito de uma para outra”, tornando a cooperação “mais ou menos equilibrada e recíproca” (TARDY, 2015, p. 11, tradução livre).

Desde a Guerra Fria, a ONU tem buscado parcerias com as organizações internacionais e, reciprocamente, tais organizações têm procurado estreitar seus laços com as Nações Unidas à medida que se engajaram em operações de paz (*Ibid.*). Ao longo das últimas décadas, tornou-se notória a tácita “divisão de trabalho” entre elas, em que as operações de imposições da paz eram reservadas às organizações regionais, enquanto que cabia à ONU a condução de operações de manutenção da paz (KARLSUD, 2015). ⁴⁶ Isso se deve, em parte, à noção de que “[n]os níveis operacional e tático, a ONU não tem as ferramentas ou capacidades para executar

⁴⁵ As outras seriam a “primazia da política”, o “espectro das operações de paz” e “secretariado das Nações Unidas mais concentrado em campo e operações de paz das Nações Unidas mais centradas nas pessoas”.

⁴⁶ Após as operações desdobradas na RDC, Mali e RCA durante a primeira metade dos anos 2010, nas quais as próprias tropas da ONU têm adotado posturas mais robustas, alguns (KARLSUD, 2015) passaram a questionar a manutenção dessa divisão.

operações de combate e é altamente incerto se é possível habilitá-la para ser uma organização de combate” (*Ibid.*, p. 41, tradução livre).

Dentre as organizações regionais atuantes em operações de paz, duas delas são tidas pela ONU como “parceiros chave”: a UA e a UE (UNITED NATIONS, 2009a, p. vi). No caso da primeira, trata-se de uma parceria que avançou consideravelmente ao longo da segunda metade dos anos 2000 e da primeira dos 2010 por meio de “[v]árias colaborações inovadoras de missões específicas”, além de iniciativas mais amplas, como o Programa de Construção de Capacidades Nações Unidas–União Africana, desenvolvido ao longo do período 2006-2016. Tais desenvolvimentos fizeram com que as duas organizações desenvolvessem “vantagens comparativas distintas” (UNITED NATIONS, 2015b, p. 75).

Já a relação da ONU com os países ocidentais, dentre os quais se destacam os Estados-membros da OTAN e da UE, tem sido marcada pela ambivalência. Por um lado, as grandes potências ocidentais (EUA, Reino Unido e França) há muito se utilizam das operações de paz das Nações Unidas para gerenciar conflitos que não justifiquem seu envolvimento direto e, a partir da década de 1990, como mecanismo de policiamento da ordem internacional e de mitigação do sofrimento humano. Outros países vistos como “potências médias internacionalistas” (tais como o Canadá, Irlanda e os países escandinavos) viram nas operações de paz um meio eficaz de projetar poder, associando muito de suas identidades internacionais a essas operações. (BELLAMY; WILLIAMS, 2009). Ademais, observa-se um longo histórico de cooperação entre a ONU e os países ocidentais (notadamente a França) em que a primeira se encarrega da “manutenção da paz complexa” enquanto que os últimos provêm apoio militar necessário para impor resoluções para os conflitos (DANIEL, 2013).

Após um breve período de grande aproximação durante a primeira metade da década de 1990, no qual a maioria desses países contribuiu em larga escala com as operações da ONU, o envolvimento direto dos países ocidentais em geral (ou seja, contribuição de tropas) se reverteu quase completamente após os fracassos na Somália, Ruanda e Bósnia. Contudo, tais países não se afastaram por completo das operações de paz, pois permaneceram consideravelmente ativos nos cenários em que a ONU atua, principalmente por meio de operações paralelas ou pela disponibilização de capacidades especializadas às operações da ONU. Nesse sentido, esse modelo de missões especializadas e arranjos de parceria se mostra uma opção viável em médio prazo para se concretizar os (ambiciosos) mandatos das missões sem a necessidade de que os

governos ocidentais contribuam diretamente para as operações das Nações Unidas (BELLAMY; WILLIAMS, 2013).

2.2. Organizações regionais

Organizações regionais como a OTAN, UE, UA e CEDEAO têm se engajado cada vez mais em operações de paz, próprias ou em apoio às da ONU. Isso se deve em parte à percepção de que esta última não seria capaz de cumprir os ambiciosos mandatos de suas missões, bem como pela busca de “soluções locais para problemas locais”, especialmente no período Pós-Guerra Fria. A Aliança Atlântica se mostrou particularmente disposta a aceitar esse novo papel. Contudo, a regionalização das operações de paz e do gerenciamento de crises não é um processo homogêneo, havendo diferenças consideráveis de capacidades entre as diversas organizações, havendo, inclusive, algumas que não se limitam à própria região (SEAMAN, 2012). Tais assimetrias e disparidades tornam necessário o exame separado e detalhado de cada uma das organizações supracitadas.

2.2.1. Organização do Tratado do Atlântico Norte

De forma geral, a OTAN pode ser considerada como a segunda principal organização na condução das IIPH, sendo superada apenas pela própria ONU. Assim como esta última, a primeira tem se engajado fortemente nos esforços militares de proteção civil no Pós-Guerra Fria. De fato, a Aliança Atlântica foi a única organização a ter um número de tropas desdobradas em operações de paz comparável às Nações Unidas, tendo, inclusive, superado seus números em alguns períodos (ver Figura 2.1). Contudo, as abordagens das duas organizações diferem consideravelmente (KJEKSRUD *et al.*, 2011).

Diferentemente da ONU, que aborda a proteção civil de forma direta e positiva, a OTAN aborda o tema de forma indireta e negativa. O caráter indireto dessa abordagem se deve ao fato de que, ao contrário das Nações Unidas (que definem a proteção humana como o próprio fim de suas operações de paz), a Aliança Atlântica vê a proteção de populações civis em regiões de conflito como um meio para se alcançar um fim. Já o aspecto indireto dessa abordagem significa que, para a OTAN, a proteção de civis não é uma tarefa a ser desempenhada pelas tropas, mas uma consequência da precisão de suas ações (ou seja, a ausência de “dano colateral”). Isso se

deveu em grande parte à atuação da Organização no Afeganistão, onde a proteção civil adquiriu centralidade estratégica a partir da percepção de que o objetivo maior da operação (a derrota da insurgência Talibã) somente seria alcançado com o apoio da população local, a qual, por sua vez, somente apoiaria as forças estrangeiras se as percebesse como protetoras em vez de ameaças. Tal percepção somente se alterou após a intervenção na Líbia em 2011, cuja justificativa se deu majoritariamente em termos humanitários.⁴⁷ Ademais, diferentemente de outras organizações regionais envolvidas nas IIPH, a OTAN não desenvolveu estratégias, políticas e/ou conceitos específicos para a proteção civil (*Ibid.*).

A abordagem indireta e negativa da OTAN para a proteção de civis é perceptível na análise de alguns dos principais documentos da organização. Em seu Conceito Estratégico⁴⁸ mais recente, a Aliança elenca o gerenciamento de crises como uma de suas três “tarefas básicas essenciais”.⁴⁹ Contudo, tal tarefa é inteiramente voltada para questões de segurança, sem qualquer menção à proteção humana:

(...) antes, durante e após os conflitos, a OTAN empregará ativamente uma mistura apropriada daquelas ferramentas políticas e militares para ajudar a gerenciar crises em desenvolvimento que tenham o potencial de afetar a segurança da Aliança antes que escalem em conflitos; parar conflitos em andamento onde afetem a segurança da Aliança; e ajudar a consolidar a estabilidade em situações pós-conflito onde isso contribua à segurança euro-atlântica (NATO, 2010, p. 7-8, tradução livre).

Em sua Doutrina Conjunta para a Contribuição Militar ao Apoio à Paz,⁵⁰ a menção à proteção civil se faz presente, porém nos moldes da abordagem indireta. Segundo o documento, “[o] uso da força nas operações de manutenção da paz pode ser visto como predominantemente reativo em vez de pré-emptivo, uma vez que é usado contra aquelas partes que estão em processo de violação do mandato”. Nesse sentido, a Doutrina enfatiza que “um ataque pré-emptivo contra uma parte não estatal em conflito não deve (...) resultar em impacto humanitário negativo” (*Ibid.*, p. 2-11 – 2-12, tradução livre).

⁴⁷ Mesmo na intervenção no Kosovo em 1999, que também teve um caráter fortemente humanitário, a justificativa da OTAN para a intervenção foi a preocupação com o transbordamento do conflito e os consequentes riscos à segurança de seus Estados-membros e não a proteção humana.

⁴⁸ Principal documento político-normativo da OTAN, que define seus principais interesses, objetivos e orientações.

⁴⁹ As outras duas são a defesa coletiva e a segurança cooperativa.

⁵⁰ “Apoio à paz” em tal doutrina é definido como “[e]sforços conduzidos imparcialmente para restaurar ou manter a paz. Esforços de apoio à paz podem incluir prevenção de conflitos, pacificação, imposição da paz, manutenção da paz e consolidação da paz” (NATO, 2014, p. 1 – 2, tradução livre).

A leitura da Doutrina também permite constatar outra diferença entre as abordagens da OTAN e da ONU: o fato de que, enquanto a última adota uma visão ampla e abrangente da proteção civil, a Aliança se mostra mais “preocupada predominantemente com a provisão básica de proteção” (BEADLE, 2010, p. 24, tradução livre). Nesse sentido, o documento enfatiza que a falha das forças de paz em “responder a violações e abusos claros de direitos humanos ou violações da base legal podem reduzir a (...) credibilidade e legitimidade” da operação (NATO, 2014, p. 2-12, tradução livre). Em outro trecho, deixa-se claro que uma força de paz “pode ser encarregada de assistir na proteção de civis sob ameaça de violência física durante certos tipos de esforços de apoio à paz”,⁵¹ podendo a operação utilizar de “todos os meios necessários”, incluindo a força armada. De fato, a Doutrina prevê que a força de paz “provavelmente assistirá na proteção física de civis por meio da dissuasão e, quando apropriado e autorizado a fazê-lo, do uso da força” (*Ibid.*, p. 3 – 11, tradução livre).

Outro aspecto das ações de apoio à paz da OTAN em que a proteção civil se faz presente é nas atividades de estabilização, mais evidentes em operações de manutenção e de consolidação da paz. Dentre as “[a]tividades militares de estabilização que podem ser exigidas a ajudar a estabilizar a situação”, encontra-se o “[a]poio à provisão de segurança humana, incluindo à proteção de civis e de infraestrutura chave” (*Ibid.*, p. 4-1 – 4-2, tradução livre). De forma ainda mais aparente, em meio às “missões militares e tarefas relevantes ao apoio à paz”, se encontra o “apoio à proteção de civis”, em que a força de paz “pode ter uma tarefa primária de proteger civis, especialmente na imposição da paz e na manutenção da paz” (*Ibid.*, p. 4-5, tradução livre). Ademais, a proteção de civis é explicitamente apontada como uma das principais tarefas do componente terrestre em tais operações.

A despeito de não ser tão enfática em seu discurso político quanto outras organizações, a OTAN, segundo James Pattison (2010), é o ator de maior legitimidade provável nas IIPH devido à sua efetividade e à sua infraestrutura militar. Nesse sentido, ainda que enfrente alguns obstáculos, “se estiver disposta a intervir, a OTAN é ainda suscetível de ser o agente mais legítimo, devido, primariamente, à sua eficácia”, sendo “o agente mais provável de ser bem-sucedido, dadas suas substanciais capacidades militares, políticas e financeiras” (*Ibid.*, p. 201, tradução livre). De fato, uma das principais vantagens da Aliança é o fato de desfrutar das

⁵¹ Nesse ponto, a doutrina estabelece uma distinção entre PdC e RdP, em que a “RdP é mais focada no mandato para intervenção (*Jus in Bello*)” e a “RdP se relaciona a quarto ameaças específicas (genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade), enquanto que a proteção de civis pode abordar uma ordem de violências contra civis muito mais ampla” (*Ibid.*, p. 3 – 11, tradução livre).

“capacidades necessárias para implementar todos os aspectos militares de operações de paz ao longo do espectro de violência” (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015, p. 52, tradução livre). Dentre tais capacidades, destaca-se a Força de Resposta da OTAN (NRF).

Estabelecida em 2002 com o propósito geral de “ser capaz de prover uma resposta militar rápida a uma crise emergente”, a NRF garante à OTAN “os meios para responder rapidamente a vários tipos de crise em qualquer lugar do mundo”. Trata-se de uma força multinacional com efetivo de cerca de 40 mil pessoas, composta de forças terrestres, navais, aéreas e de operações especiais dos Estados-membros da Organização (e, eventualmente, de países parceiros) disponibilizados à Aliança por 12 meses de forma rotativa, os quais devem estar preparados para desempenhar “uma ampla gama de tarefas”, incluindo operações de apoio à paz. Em 2014, a NRF foi reforçada com a criação de uma “força de ponta de lança”, a Força Tarefa Conjunta de Altíssima Prontidão (VJTF).⁵² A meta estabelecida para a NRF em 2015 é de ser capaz de conduzir duas operações principais de forças conjuntas e seis operações pequenas ou uma operação grande de defesa coletiva (IISS, 2016). Após o fim da operação da OTAN no Afeganistão em 2014, espera-se que a NRF adquira mais proeminência como instrumento de ação da Aliança (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015).

Ainda que a superioridade militar da OTAN não possa ser negada, há dúvidas quanto à sua disposição de intervir em crises humanitárias distantes de sua base geográfica. Após mais de dez anos de engajamento militar custoso no Afeganistão, os Estados-membros da Organização mostram-se pouco dispostos a levarem a cabo novas intervenções armadas semelhantes. Ademais, o desdobramento da crise na Ucrânia em 2013-14 e o consequente aumento das tensões com a Rússia fez com que muitos países da Aliança (especialmente os do leste da Europa) pressionassem para que houvesse uma mudança de foco, concentrando os esforços da Organização na defesa territorial e na dissuasão militar. Tal quadro corrobora a avaliação de alguns analistas de que o papel da OTAN em operações de paz esteja diminuindo (*Ibid.*).

No que tange à sua relação com outros atores, a OTAN não desfruta de uma rede de parcerias tão diversificada ou tão institucionalizada quanto a ONU ou outras organizações regionais. Contudo, a Aliança possui vantagens e desvantagens comparativas consideráveis

⁵² NATO Response Force. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm?selectedLocale=en>. Acesso em: 16 Jun. 2017.

nesse campo, o que torna a cooperação com outros atores não somente desejável como imperativa.

Como já apresentado, as avançadas capacidades militares e os recursos financeiros abundantes da OTAN lhe dão uma vantagem comparativa considerável em relação às demais OIs atuando em operações de paz e intervenções armadas. Entretanto, a Aliança padece da falta de capacidades civis para desempenhar tarefas fundamentais à proteção civil que fogem ao escopo da proteção física provida por forças armadas, tornando-a “inteiramente dependente da cooperação aproximada com atores civis” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 30, tradução livre). Isso fez com que Organização se prontificasse a buscar aproximação com parceiros como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), ONU, UE e outros organismos civis para aprimorar suas ações de gerenciamento de crises (KFIR, 2015). O Conceito Estratégico é claro a esse respeito:

As lições aprendidas com as operações da OTAN (...) tornam claro que uma abordagem política, civil e militar abrangente é necessária para um gerenciamento de crises efetivo. A Aliança se engajará ativamente com outros atores internacionais antes, durante e depois das crises para encorajar a análise, planejamento e condução colaborativas de atividades no terreno, de modo a maximizar a coerência e a eficácia do esforço internacional geral (NATO, 2010, p. 19, tradução livre).

Apesar da necessidade da cooperação com outras organizações, alguns obstáculos dificultam tais parcerias da OTAN. Em relação à ONU, a cooperação mais estreita no campo das operações de paz se vê muito dificultada nos últimos anos por uma questão política: o complicado quadro das relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia, membro permanente do CSNU e, portanto, com poder de veto sobre suas decisões (RENN; DIEHL, 2015). Em relação à UE, a despeito do grande número de países pertencentes às duas organizações, a parceria, institucionalizada em 2003 por meio dos acordos “*Berlin Plus*”, foi seriamente prejudicada após os processos de alargamento da União ocorridos na década de 2000 devido ao longo imbróglio entre a Turquia (membro da OTAN) e o Chipre (membro da UE), virtualmente paralisando a cooperação entre as duas organizações.

Há também dúvidas consideráveis quanto à coerência interna da Aliança Atlântica. Apesar de seus 29 Estados-membros concentrados na América do Norte e na Europa serem um grupo bem menos heterogêneo que o dos Estados-membros da ONU, a maior parte do fardo financeiro e militar recai sobre um grupo muito pequeno de países: os EUA (principalmente), o Reino Unido e a França (em menor grau). Tal dependência se fez visível durante a intervenção

na Líbia em 2011 em que a dependência logística dos europeus em relação aos norte-americanos no campo militar ficou evidente. Tal caso também mostrou a importância crescente que países parceiros não membros da Organização vêm adquirindo. O papel considerável que tais países desempenharam naquela ocasião indica que, em vez de esforços envolvendo a Aliança como um todo, operações futuras da OTAN serão mais parecidas com coalizões baseadas nas estruturas e capacidades da Organização (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015). Outro indicativo dessa nova tendência é a Iniciativa de Construção de Capacidades de Defesa, novo projeto da OTAN que visa aumentar o apoio a países parceiros para o desenvolvimento de capacidades próprias (IISS, 2016).

2.2.2. União Europeia

No campo da proteção humana, a UE (tanto como organização em si quanto como conjunto de Estados-nacionais soberanos) desempenha papel fundamental, tanto no âmbito político-diplomático quanto no meio militar. Há muito os europeus têm sido protagonistas na defesa e no desenvolvimento de normas internacionais de proteção. Muitos dos avanços no estabelecimento e implementação dos princípios de PdC e RdP no âmbito da ONU se devem à UE e a seus Estados-membros (CURRAN, 2012; KJEKSRUD *et al.*, 2011). A UE também tem se tornado um ator importante no gerenciamento de crises, sendo, segundo James Pattison (2010), a mais capaz das organizações regionais nesse campo (após a OTAN), especialmente por ser a única além da Aliança Atlântica capaz de intervir além das suas fronteiras. Ademais, a UE é a única organização além das Nações Unidas a dispor de capacidades civis e militares próprias para as diversas tarefas necessárias às operações de paz contemporâneas (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015). Trata-se, portanto, de um dos atores mais importantes para as IIPH contemporâneas.

A visão de mundo apresentada pela UE é altamente influenciada pelos valores da proteção humana. A importância dos direitos humanos e da segurança humana está presente em vários documentos de todos os tipos publicados pela organização (dos tratados fundamentais às diretrizes operacionais). Vários desses documentos também fazem menção ao gerenciamento de crises como uma das atividades fundamentais da União, a começar pelo próprio Tratado da União Europeia (TUE) em sua versão mais recente, conhecida como “Tratado de Lisboa”.

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE, estabelecida inicialmente em 1999,⁵³ foi reformada e reforçada com o Tratado de Lisboa. De acordo com o Tratado, essa Política “garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”, os quais podem ser empregados “em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional” (UNIÃO EUROPEIA, 2010, Art. 42 °, 1). Podendo envolver meios civis e militares, tais missões incluem:

as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos (*Ibid.*, Art. 43 °, 1).

Outro documento de alto nível da União bastante importante nesse sentido é a sua Estratégia Global para política externa e de segurança aprovada em 2016. Essa Estratégia, ao apresentar a promoção da paz e a garantia da segurança (de seus cidadãos e de seu território) como um de seus interesses, menciona como exigência a necessidade de “um interesse mais alargado na prevenção de conflitos, na promoção da segurança humana, na resolução das causas profundas da instabilidade e na prossecução de um mundo mais seguro” (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p. 11).

Ao apresentar sua “abordagem integrada para os conflitos e as crises”, a Estratégia destaca que “Estados frágeis que irrompem em conflitos violentos (...) e a violência e o sofrimento humano inqualificáveis a que dão origem, ameaçam os nossos interesses vitais comuns”. Nesse sentido, o documento deixa expresso que “[a] UE empenhar-se-á na consolidação da paz de uma forma prática e regida por princípios, concentrando os seus esforços nas regiões circundantes para leste e para sul”, além de “a segurança humana através de uma abordagem integrada”. Ainda em relação à sua abordagem para os conflitos e crises, a Estratégia Global da UE caracteriza tal abordagem como sendo “*multidimensional*”, “*multifaseada*”, e “*multiníveis*”, em que se recorra a “todas as políticas e instrumentos disponíveis e destinados a prevenir, gerir e resolver conflitos (...) agindo em todas as fases do ciclo do conflito”. Ademais, ao afirmar que “[a] UE empenhar-se-á de forma mais sistemática na dimensão da segurança destes conflitos”, a Estratégia defende que a União “deve ser capaz

⁵³ Inicialmente denominada Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e parte da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), sua nomenclatura e estrutura foram redefinidas a partir do Tratado de Lisboa.

de responder de forma rápida, responsável e determinada às crises” (*Ibid.*, p. 22-23, itálicos originais).

Além da dimensão normativa apresentada em seus tratados e documentos políticos de alto nível, a UE se faz presente no cenário de paz e segurança internacional por meio das missões civis e operações militares da PCSD, as quais lhe provêm “certa capacidade como ator de gerenciamento de crises, na Europa e além” (TARDY, 2015, p. 7, tradução livre). De 2003 a 2017, 34 missões e operações foram enviadas para regiões da Europa, África e Ásia, estando 16 (seis operações militares e nove missões civis) delas ainda em campo ao final desse período, contabilizando um efetivo total de mais de cinco mil pessoas.⁵⁴ Tais missões e operações constituem “a atividade mais visível da UE no domínio da segurança internacional”, sendo consideradas “os exemplos mais tangíveis” da qualidade da UE como ator nesse cenário (*Ibid.*, p. 17, tradução livre).

A atuação europeia no gerenciamento de crises por meio das missões e operações da PCSD tornou necessário o desenvolvimento de conceitos e diretrizes para atividades de PdC por parte da UE. Nesse sentido, o Conselho da UE⁵⁵ decidiu, em 2003, que as operações de gerenciamento de crises da União deveriam abordar as questões de “proteção especial, direitos e necessidades de assistência dos civis” (CURRAN, 2012, p. 38, tradução livre). A partir dessa decisão, o Conselho da UE aprovou, alguns anos mais tarde, o Projeto de Diretrizes Revisadas sobre Proteção de Civis em Missões e Operações da PCSD. Buscando aprimorar a “integração das preocupações de PdC” nas missões e operações da PCSD, o documento se inspira em abordagens afins de outras organizações (como a ONU, o CICV, a OTAN, a UA e a OSCE). O documento enfatiza, contudo, a importância de “esclarecer papéis e responsabilidades e tomar nota das diferenças entre as organizações envolvidas na PdC”, bem como de “uma distinção clara entre o papel dos militares e o papel dos atores civis e humanitários” e de “assegurar que tarefas que são realizadas complementarmente” visando desenvolver “uma abordagem coordenada para a PdC em sentido mais amplo” (EUROPEAN UNION, 2010, p. 6, tradução livre).

A despeito de sua importância normativa, o Projeto de Diretrizes possui uma lacuna considerável: a ausência de uma definição precisa de PdC. Ainda que nenhuma das missões e

⁵⁴ Military and civilian missions and operations. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en>. Acesso em: 17 Jun. 2017.

⁵⁵ Órgão executivo da União, composto por ministros de Estado dos países membros.

operações da PCSD até então tenha feito menção explícita ao princípio em seus mandatos (omissão reconhecida no próprio documento), a ausência de tal definição pode gerar o risco de que “a UE sofra de falta de direção estratégica para guiar suas atividades e operações”, além de “uma falta de definição” que “cria dificuldades em quantificar o sucesso das estratégias de PdC” (CURRAN, 2012, p. 39, tradução livre).

Apesar de se aproximar consideravelmente da visão da ONU e de outras organizações, a perspectiva europeia para a proteção civil apresentada pelo Projeto de Diretrizes possui duas diferenças significativas. Uma delas é a forte ligação que estabelece entre os conceitos de PdC e RdP, o que, apesar de refletir fielmente a visão europeia da proteção humana, “arrisca animar tensões entre países que consideram a RdP como uma tentativa de minar o princípio da soberania”. A outra é a adoção de uma perspectiva humanitária de proteção que “transforma a PdC de uma tarefa a uma visão abrangente que é virtualmente impossível de se atingir”, levando ao risco de “complicar a operacionalização do conceito em termos militares” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 19-20, tradução livre). Apesar de tais omissões e diferenças arriscadas, o Projeto de Diretrizes apresenta um bom número de áreas de preocupação,⁵⁶ além de demandar treinamento adequado nelas para o pessoal desdobrado nas missões e operações da PCSD, tanto por meio de programas da UE quanto em nível nacional. Ademais, o documento apresenta uma série de tarefas operacionais a serem conduzidas em missões e operações com mandato de PdC,⁵⁷ apesar de não esclarecer o papel dos militares em sua condução (*Ibid.*).

A necessidade de preencher as lacunas identificadas no Projeto de Diretrizes levou o Conselho da UE a apresentar, alguns anos mais tarde o Conceito sobre PdC nas Operações Militares lideradas pela UE. Esse novo documento reconhece que o fracasso em “assegurar a PdC durante uma operação poderia ter consequências estratégicas devido ao impacto negativo da influência da mídia sobre a opinião pública”, o que, por sua vez, pode “minar a credibilidade e sucesso final da operação militar devido a expectativas frustradas e resultante redução do

⁵⁶ Incluem “a criação de um ambiente seguro para civis; acesso humanitário; respeito às normas internacionais de proteção de civis e aos Princípios Orientadores de Direito dos Refugiados e Deslocados Internos (...) assegurar o respeito aos direitos bem como à proteção de civis em conflito armado, particularmente em relação a crianças e crianças-soldado (especialmente meninas), proteger as mulheres e crianças de exploração e abuso sexual, tráfico, integração de gênero e consciência sobre HIV/AIDS” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 19, tradução livre).

⁵⁷ Incluem “monitorar a implementação de um acordo de paz e cessar-fogo; criar condições propícias à entrega segura, tempestiva e desimpedida de assistência humanitária; assegurar a liberdade de movimento e segurança de rota (incluindo para refugiados/deslocados internos); gerenciamento da ordem pública (incluindo da situação dos direitos humanos) e relatoria; patrulhas militares e policiais; monitoramento e treinamento das estruturas militares ou policiais locais para assegurar a PdC; e estabilização de uma situação pós-conflito por meio de DDR [Desarmamento, Desmobilização e Reintegração] e RSS [Reforma do Setor de Segurança]” (*Ibid.*, p. 32-33, tradução livre)

apoio público”. Diferentemente do Projeto de Diretrizes, o Conceito apresenta uma definição (imprecisa) de PdC:

PdC é amplamente entendida como incluindo todos os esforços para reduzir os efeitos de conflitos armados sobre populações civis, nomeadamente por meio da mitigação dos efeitos negativos da condução de operações militares e para ativamente proteger civis da violência física por outros (EUROPEAN UNION, 2015, p. 6-7, tradução livre).

Tendo em vista seu objetivo, o documento destaca a abordagem proativa da PdC, que é “concentrada primariamente na gama de situações em que forças militares são mandatadas a prover proteção de ameaça (imminente) de violência física a populações civis, i.e.: em operações militares (executivas) da UE” (*Ibid.*, p. 6-7, tradução livre).

Nesse Conceito, a UE deixa claro que seus contingentes devem fazer uso de “toda força necessária que seja autorizada pelo mandato para prevenir, antecipar e responder para pôr fim à violência física”, o que deve ser feito de acordo com os seguintes princípios: (a) mitigação dos riscos de PdC por meio da adoção de uma postura proativa em vez de reativa; (b) engajamento abrangente com todos os outros atores para assegurar a implementação de uma estrutura de coordenação com eles; (c) contribuir com um ambiente protetor e propício à PdC; (d) assegurar a sensibilidade de conflito, garantindo um entendimento profundo do contexto, inclusive das inseguranças/preocupações de segurança da população civil e implicações para as operações militares e evitar contribuições descuidadas às dinâmicas de conflito e à insegurança dos civis. Ademais, o Conceito esclarece que “os riscos potenciais aos civis causados pelas forças militares da UE ao conduzir operações militares serão mitigados por meio do princípio de não causar dano, evitando e minimizando baixas de civis e usando um amplo espectro de capacidades não letais” e que “[q]uando a PdC for um objetivo distinto da operação ela deve ser lidada de forma proativa por meio da identificação de indivíduos e grupos em risco potencial e planejando medidas direcionadas especificamente a evitar e/ou mitigar seu perigo” (*Ibid.*, p. 8-9, tradução livre).

Semelhantemente a outras organizações regionais, a UE desenvolveu uma força de prontidão capaz de intervir rapidamente em crises: os Grupos de Batalha. Operacionalizados a partir de 2007, tais forças visam “prover uma capacidade de reação rápida às estruturas de gerenciamento de crises da UE ao estarem prontos para desdobrar entre cinco e 30 dias”, tendo como objetivo “preparar o terreno para forças de manutenção da paz maiores, mais tradicionais (...) e, assim, estarem preparados para operar em zonas de desdobramento hostis”, dando à UE

“uma opção de resposta rápida autônoma, que pode ser utilizada como ‘força de ponta de lança’, com capacidades de entrar em uma zona de conflito com o objetivo de estabilizá-la” (CURRAN, 2012, p. 40, tradução livre). São compostos por duas forças multinacionais separadas de 1,5 mil tropas de forma rotativa por um período de seis meses.

Desenhados para desdobramentos menores e mais rápidos, as atividades desempenhadas pelos Grupos de Batalha estão consideravelmente voltadas à proteção humana e se encaixam nos parâmetros do terceiro pilar da RdP e do espectro de operações de paz. Contudo, há dúvidas quanto à capacidade dos Grupos de Batalha em “oferecer a gama de proteção completa a populações civis”. Por serem “uma ferramenta restrita (...) oferecendo um número relativamente pequeno de soldados para entrar em um ambiente de conflito por um período de tempo relativamente curto”, questiona-se a capacidade de tais forças em cumprir os objetivos apresentados pela UE no campo da proteção humana (*Ibid.*, p. 42-43, tradução livre). Ademais, outro fator que complica a credibilidade dos Grupos de Batalha da UE é o fato de nunca terem sido desdobrados na prática, o que não se deve a uma ausência de oportunidade (RENN; DIEHL, 2015).

Não há como negar a evidência de que “há, no nível declaratório, um compromisso com a segurança humana, proteção de civis e RdP” por parte da UE; entretanto, “[n]o nível operacional, há menos clareza”. Não se pode dizer que a atuação da UE nesse cenário é “palavras sem ações”, pois “[o]perações militares e civis têm mostrado que, no contexto certo, a UE pode empregar recursos substanciais em operações” (CURRAN, 2012, p. 46, tradução livre). Contudo, ainda há sérias dúvidas quanto ao alcance da capacidade operacional da União, especificamente em relação a intervenções de larga-escala (PATTISON, 2010).

Mesmo que as operações da PCSD tenham se tornado “ferramentas importantes para a ação externa da UE”, elas também demonstram “limites do que a UE e seus Estados-membros são capazes e dispostos a fazer” em questões de segurança internacional. De fato, tais operações “têm, na maioria dos casos, sido limitadas em tamanho e escopo” e, salvo raras exceções, “não são designadas a gerar impacto estratégico no Estado ou região recipiente” (TARDY, 2015, p. 7-8, tradução livre). No que tange especificamente às operações militares, os esforços empreendidos no âmbito da PCSD têm sido modestos.⁵⁸ A duração dos desdobramentos, especialmente em cenários de maior risco, tem sido pequena, não alcançando, na maioria das

⁵⁸ Dentre as quatro operações desdobradas de 2010 até 2017, somente uma empreendeu forças de combate de forma executiva, não havendo nenhuma operação de média a larga escala nesse meio.

vezes, um ano. Além disso, nenhuma das operações desdobradas em meados dos anos 2010 possuiu mandatos de imposição da paz (embora estes sejam previstos em nível declaratório), demonstrando que as “operações militares da UE têm sido caracterizadas por uma concepção bastante tímida de uso da força”, pois, ainda que “[a]lguns Estados têm sido relativamente robustos (...) ainda ficam aquém das respostas no nível superior do espectro militar”. Ainda assim, as mais de 30 “operações militares e missões civis da PCSD atestam à existência de certa visão de política de segurança da UE que é distinta da concepção de qualquer outra instituição” (*Ibid.*, p. 32, tradução livre), o que é perceptível ao se analisar as relações da UE com os demais atores envolvidos nas IIPH.

Assim como a ONU, a UE possui uma rede consideravelmente extensa de parcerias, à qual atribui importância significativa. De fato, a União tem demonstrado interesse em “intensificar trocas entre ela e a ONU, bem como com a OTAN e a União Africana” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 20, tradução livre). De fato, 12 das 16 missões e operações da PCSD em andamento em 2015 eram conduzidas em paralelo às de outros atores no terreno e seis das dez operações militares desdobradas desde 2003 ocorreram em sequência às de outras organizações (TARDY, 2015).

A relação da União com as Nações Unidas no campo das operações de paz já é “familiar”, especialmente na África, onde todas as missões e operações da PCSD têm atuado junto às operações da ONU (CURRAN, 2012), sendo essa a parceria mais desenvolvida da UE. A partir de uma declaração conjunta emitida em 2003, a cooperação entre as duas organizações tem se institucionalizado e desenvolvido “de maneiras inigualáveis por outras organizações” (TARDY, 2015, p. 30, tradução livre). Em 2012, um plano de ação sobre o apoio da PCSD à manutenção da paz da ONU ajudou a revitalizar a parceria após um período de estagnação e, alguns anos mais tarde, a contribuição de tropas europeias à operação da ONU no Mali e a presença de operações da UE paralelas nesse país e na RCA comprovaram tal esforço (*Ibid.*).

Entretanto, ainda que as duas organizações compartilhem abordagens diretas e bastante parecidas sobre PdC, há diferenças importantes entre as perspectivas de cada uma, incluindo a relação desse conceito com a RdP. Ademais, suas visões sobre a manutenção da paz robusta constituem “[u]ma das diferenças mais proeminentes entre a UE e a ONU”, pois, de um lado, “[a] ONU tem encontrado dificuldades em fazer com que os Estados-membros apoiem a abordagem mais robusta à operação da paz”, enquanto que, de outro, a União (e a maioria de

seus Estados-membros) “vê a robustez como uma pré-condição para a proteção efetiva de civis contra ameaças físicas” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 21, tradução livre).

Em contraste à parceria com a ONU, a relação UE-OTAN é menos desenvolvida, não somente pelos motivos apresentados na subseção anterior, mas também por um baixo nível de interação no terreno. De fato, o arranjo estabelecido pelos acordos *Berlin Plus* está desatualizado e o único cenário onde se observa a implementação prática desse arranjo é na Bósnia. Em contraste, na África, onde se encontra a grande maioria dos desdobramentos da UE, a OTAN está praticamente ausente. Outros cenários onde as duas organizações têm atuado incluem Kosovo, Afeganistão e o Golfo de Aden, sendo que, nestes dois últimos, a interação entre elas tem sido mais caracterizada como competição que como cooperação (TARDY, 2015).

Outra parceria europeia fortemente desenvolvida é a com a UA por meio da Parceria África-UE. A principal faceta dessa parceria é a assistência europeia à construção de capacidades africanas, especialmente por meio da Instalação Africana de Paz, financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento desde 2004. Tal cooperação tem sido fundamental para o desdobramento das operações de paz da UA (*Ibid.*).

Ademais, a UE também conta com parcerias com Estados não pertencentes à União. De fato, 30 países terceiros têm atuado como parceiros em missões e operações da PCSD desde 2003, sendo que 16 deles possuem um Acordo-Quadro de Participação que provê estrutura legal e política à parceria (*Ibid.*).

Essa extensa rede de parcerias (que não se esgota nos exemplos supracitados) e seus “vários processos de interação contribuíram para a credibilidade e a legitimidade da UE no campo de gerenciamento de crises” (*Ibid.*, p. 31, tradução livre). Contudo, assim como outras organizações, a UE padece de problemas de coerência interna. O referendo britânico de 2016 em que prevaleceu o pleito pela saída do Reino Unido da UE (conhecido como BREXIT) ainda deixa muitas dúvidas quanto à operacionalização futura da PCSD, na qual a Grã-Bretanha detinha papel central junto à França. Além disso, há divergências importantes entre os Estados-membros remanescentes da União, como a diferença entre a postura fortemente intervencionista da França que contrasta com a posição não intervencionista e avessa a riscos da Alemanha e de outros países. Essa conjunção de incoerências torna altamente improvável o engajamento da União em intervenções de larga escala no futuro próximo. Ademais, assim como no caso da OTAN, a UE padece de considerável dependência dos EUA em relação a ativos chave, como transporte aéreo pesado e inteligência (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015).

2.2.3. União Africana

Desde sua origem, a UA “procurou promover a norma da segurança coletiva”, tendo “indubitavelmente, ao longo dos últimos quinze anos, liderado na promoção de normas de paz e segurança no continente” (MURITHI, 2016, p. 232, tradução livre). De fato, a União se destaca por ser “a única organização regional ou internacional que tem consagrado o princípio de ‘responsabilidade de proteger’” em seu documento fundacional, além de ter desenvolvido “uma variedade de ferramentas e mecanismos para responder eficazmente a emergências e desastres complexos”, tendo obtido “algum progresso na prevenção de conflitos, nomeadamente por meio do desenvolvimento de novos instrumentos e mecanismos multilaterais” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 223, tradução livre). A transformação da antiga Organização da Unidade Africana em União Africana na virada do século trouxe mudanças importantes para o regime de paz e segurança do continente e para as ações de proteção humana nele empreendidas. Grande parte disso se deveu à mudança de postura da organização continental: de uma fortemente não intervencionista a uma razoavelmente intervencionista em casos de proteção civil (MURITHI, 2016).

Essa mudança é perceptível no Ato Constitutivo da UA, que elenca entre os objetivos da organização “promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente” e “[p]romover e proteger os direitos humanos e dos povos” (AFRICAN UNION, 2000, Art. 3, f, h, tradução livre). Mais importante ainda, o Ato Constitutivo apresenta como princípios da UA “o direito da União de intervir em um Estado-membro em conformidade com uma decisão da Assembleia a respeito de graves circunstâncias, nomeadamente: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade” e “o direito dos Estados-membros de requererem a intervenção da União de modo a restaurar a paz e a segurança” (*Ibid.*, Art. 4, h, j, tradução livre). Percebe-se, portanto, que o próprio Ato Constitutivo da UA lhe confere “o direito de intervir e a responsabilidade de proteger em situações de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio”, permitindo à União “agir como a fiadora continental e protetora da segurança, dos direitos e do bem-estar do povo africano” (MURITHI, 2016, p. 232, tradução livre).

Após a sua fundação, a UA buscou desenvolver e implementar a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS), composta por “estruturas, objetivos, princípios e valores, bem como processos de tomada de decisão relativos a prevenção, gerenciamento e resolução de

crises e conflitos, reconstrução e desenvolvimento pós-conflito”.⁵⁹ Em termos organizacionais, a AAPS é formada pelo Conselho de Paz e Segurança (CPS), a Comissão da União Africana (CUA), o Painel dos Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA), a Força Africana de Prontidão (FAP) e o Fundo de Paz.

O CPS foi fundado em 2004 com a aprovação do Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, tornando-se o principal componente da AAPS. Além de apresentar a estrutura do Conselho, seus órgãos de apoio, seus objetivos e princípios orientadores, o Protocolo contém disposições importantes relacionadas ao poder do CPS para intervir em cenários de crise humanitária no continente africano. Nesse sentido, o Protocolo reafirma os direitos de intervenção da União apresentados nos artigos 4 (h) e 4 (j) do Ato Constitutivo (AFRICAN UNION, 2002, Art. 4, j, k), além de determinar, como uma de suas funções, a condução de “operações de apoio à paz e intervenção em conformidade com o artigo 4 (h) e (j) do Ato Constitutivo” (*Ibid.*, Art. 6, d, tradução livre). O CPS é, portanto, a “uma instituição chave encarregada de conduzir operações de paz” na África (MURITHI, 2016, p. 232, tradução livre).

Em conjunto com o CPS, outro aspecto fundamental da AAPS é a proposta de estabelecimento da FAP. Composta de “contingentes multidisciplinares de prontidão, com componentes civis e militares em seus países de origem e prontos para desdobramento rápido em prazo apropriado” (*Ibid.*, Art. 13, 1, tradução livre) e divididos em cinco brigadas, provenientes, cada uma, das sub-regiões do continente (África do Norte, África Ocidental, África Oriental, África Central e África Austral) em parceria com as organizações sub-regionais representantes de cada uma. Suas áreas de atuação incluem: “missões de observação e monitoramento”; “outros tipos de missões de apoio à paz”; e “intervenção em um Estado-membro em respeito a graves circunstâncias ou a pedido de um Estado-membro para restaurar a paz e a segurança, de acordo com o Artigo 4 (h) e (j) do Ato Constitutivo” (*Ibid.*, Art. 13, 3, tradução livre). Seis cenários foram projetados para o desdobramento da FAP: (1) aconselhamento militar a uma missão política; (2) missão de observação militar em conjunto com operações da ONU; (3) missões de observação independentes; (4) operações de manutenção da paz de Capítulo VI e desdobramentos preventivos; (5) operações de manutenção da paz complexas e multidimensionais contra *spoilers* de baixo nível; e (6) intervenções da UA

⁵⁹ The African Peace and Security Architecture (APSA). Disponível em: <<http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>>. Acesso em: 19 Jun. 2017.

para “situação de genocídio onde a comunidade internacional não aja prontamente” (AFRICAN UNION, 2003, p. 3, tradução livre).

Um traço característico da AAPS é a sua preocupação com a proteção humana. De fato, todos os órgãos que a compõem são “centralmente preocupados com a proteção de populações civis” e todas as suas instituições e mecanismos reforçam a determinação política de que, em “circunstâncias graves”, a “ação pode precisar ser tomada para proteger civis sem o consentimento do Estado alvo” (OKEKE; WILLIAMS, 2017b, p. 15, tradução livre). Além dessa estrutura político-institucional, desde 2003, a AAPS tem sido implementada na prática por meio das operações de apoio à paz conduzidas pela UA e pelas coalizões multinacionais por ela autorizadas, tendo a grande maioria delas mandatos de proteção civil (*Ibid.*).⁶⁰

Por “proverem orientação em nível estratégico e serem destinadas a assistir na formulação de orientação em nível operacional e tático” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 40, tradução livre), a CUA desenvolveu, em 2010, as Diretrizes para Proteção de Civis em Operações de Paz da UA. Nesse documento, o conceito de PdC é definido como:

inclui atividades desempenhadas para aprimorar a segurança de populações e pessoas em risco e assegurar o pleno respeito aos direitos de grupos e indivíduos reconhecidos em instrumentos regionais (...) e no direito internacional, incluindo direito humanitário, dos direitos humanos e dos refugiados (AFRICAN UNION, 2010, p. 5, tradução livre).

Alguns elementos da abordagem africana para proteção civil merecem destaque (KJEKSRUD *et al.*, 2011). Um deles é a intenção de que a “[a]ção tomada pela União Africana em relação à PdC deve apoiar e complementar os esforços das autoridades do Estado anfitrião, quando apropriado, e aprimorar suas capacidades de alcançar a segurança de civis e prevenir abusos”. Outro elemento de destaque é o fato de que um mandato de PdC “exige uma abordagem multidimensional e coordenada, com responsabilidades claras e diferenciadas para os componentes militares, policiais e civis, que reconheça as atividades de proteção das autoridades do Estado anfitrião, populações civis e atores externos” (AFRICAN UNION, 2010, p. 6, tradução livre). O mais importante desses elementos, contudo, seja, talvez, a abordagem “multi-camadas” do conceito de PdC.

⁶⁰ A despeito disso, apenas duas operações de paz da UA desfrutaram de mandatos com autorização explícita para uso da força armada para proteger civis (OKEKE; WILLIAMS, 2017b).

De acordo com essa abordagem (que se assemelha muito ao conceito apresentado pela ONU), a PdC inclui quatro “camadas”: (1) “proteção como parte de um processo político”; (2) “proteção de violência física”; (3) “proteção baseada em direitos”; e (4) “o estabelecimento de um ambiente protetor” (*Ibid.*, p. 8, tradução livre). Dentre essas quatro camadas, a proteção contra violência física merece destaque.

Essa camada pode ser dividida em quatro fases que “podem não ser sequenciais e podem coexistir ao longo da área da missão”. São elas (*Ibid.*, p. 9, tradução livre):

- I. Prevenção: atividades desempenhadas para desencorajar grupos a desenharem atividades hostis, visando minimizar os riscos de escalada/escalada descontrolada de conflito;
- II. Preempção: medidas para impedir ou derrotar uma ameaça iminente ou obter vantagem sobre um grupo *spoiler* antes que ele lance uma atividade violenta desenhada. Nesse contexto, a ameaça iminente é baseada em uma avaliação de tempo (i.e., está prestes a acontecer) e indicação (i.e., informação factual);
- III. Resposta: o uso proporcional da força para neutralizar ou tornar ineficaz um grupo *spoiler* após o surto de violência. Maior autorização para certas atividades pode ser exigida;
- IV. Consolidação: atividades necessárias para gerenciar uma situação pós-conflito, incluindo negar a grupos ameaçadores a habilidade de restaurar a capacidade de combate.

A despeito da abordagem multidimensional, a provisão de proteção contra violência física envolve “atividades claramente militarizadas”, nas quais os “ativos militares devem ser usados para deter, prevenir e responder a ameaças específicas e não específicas à população civil e consolidar a situação de segurança após o uso da violência” (KJEKSRUD *et al.*, 2011, p. 42, tradução livre).

As Diretrizes enfatizam que as quatro camadas “provêm uma estrutura dentro da qual atividades mandatadas para proteção podem ser planejadas, conduzidas e relatadas”, as quais “devem ser buscadas de forma contínua, concomitante e de maneira mutuamente apoiada”. Nesse sentido, as camadas e suas respectivas atividades “não devem ser vistas como implicando uma abordagem sequencial à proteção”, mas sim “conduzidas de forma paralela e holística” (AFRICAN UNION, 2010, p. 9, tradução livre).

Após a sua publicação, as Diretrizes de PdC “têm informado o desdobramento de várias operações de apoio à paz da UA e como elas tentam proteger populações civis”, revelando um entendimento conceitual próprio do tema, que, embora “possa não diferir significativamente dos padrões normativos internacionais mais amplos (...) está firmemente situado dentro das especificidades da prevenção e resposta às situações de crise da África” (OKEKE; WILLIAMS, 2017b, p. 14, tradução livre).

Outro documento importante para a condução das operações de paz da UA é a sua Doutrina de Operações de Apoio à Paz. Bastante ampla e abrangente, a Doutrina apresenta uma série de diretrizes para o planejamento, condução e avaliação das operações de paz da UA, sendo algumas dessas diretrizes importantes para a atuação de tropas de paz em atividades de proteção civil. Dentre as tarefas a serem desempenhadas pelas operações, a Doutrina apresenta “[d]entro de um contexto amplo de uma missão de paz, restaurar a segurança humana, ajudando, assim a conter abusos de direitos humanos” (AFRICAN UNION, 2012a, p. 5, tradução livre).

Outra contribuição importante da Doutrina é o conceito de “Capacidade de Desdobramento Rápido” como subcomponente da FAP. Nos casos de “[i]ntervenção antecipada durante conflito violento, casos de genocídio e graves violações de direitos humanos” que “exigiriam ação rápida dos mecanismos de paz e segurança da UA para parar atrocidades, estabilizar uma situação e assistir no retorno à normalidade”, tal conceito “prescreve o estabelecimento de uma força robusta multidimensional”, a qual “deve estar pronta para um desdobramento veloz para evitar casos de genocídio, para assistência urgente a uma força de manutenção da paz e como uma presença de intervenção antecipada em caso de conflito iminente” (*Ibid.*, p. 33, tradução livre). A Doutrina apresenta também os princípios para o desdobramento rápido: robustez; adaptabilidade/flexibilidade; preparação; mobilidade; estrutura de comando e controle única; inteligência e auto-sustentabilidade logística. O documento também apresenta algumas janelas temporais aceitáveis para o desdobramento dos diferentes tipos de missão, sendo o prazo máximo para o desdobramento de uma intervenção humanitária (em casos de genocídio ou desastre humano) de 14 dias e de 30 a 90 dias para missões “complexas e/ou multidimensionais” mandatadas pelo CPS. Segundo a Doutrina, o “desdobramento tempestivo e bem sucedido de forças em uma área de missão depende de um número de fatores”, dentre os quais se destaca a “configuração robusta”, em que a configuração da força “permite o possível escalonamento da situação (...) para uma intervenção robusta em caso de uma exigência da missão”, sendo que a “força robusta” deve “ser capaz de e mandatada

a usar a força exigida”, podendo, para isso, se utilizar das Capacidades de Desdobramento Rápido da FAP (*Ibid.*, p. 66-67, tradução livre).

A PdC (com tal designação) compõe uma parte pequena, porém importante da Doutrina. Uma de suas provisões é a afirmação de que os contribuintes de tropas “devem assegurar que seus contingentes sejam adequadamente sensibilizados a seus papéis e suficientemente treinados para gerenciar a PdC”. Em outro ponto, o documento deixa claro que a “PdC deve ser suficientemente planejada para e é melhor alcançada por meio da colaboração entre todos os componentes da missão (militar, policial e civil), o Estado-anfitrião e as agências civis envolvidas” (*Ibid.*, p. 65, tradução livre).

De fato, “a UA desenvolveu sua própria filosofia distinta a respeito e forma de conceituar a proteção civil”, sendo que as ações no terreno “demonstram a centralidade dos temas de PdC para as operações de apoio à paz da UA”, fruto da “decisão política de tornar a PdC uma tarefa central da sua agenda de paz e segurança” (OKEKE; WILLIAMS, 2017b, p. 10-11, tradução livre).

A considerável quantidade de instrumentos e mecanismos voltados direta ou indiretamente à proteção humana desenvolvidos pela UA, combinados com a “postura intervencionista e ativa” adotada pela organização em diversos cenários de conflito no continente permitem afirmar que “a UA é comprometida com a RdP e as normas de proteção humana”. Contudo, a despeito de todos esses esforços e da sua atuação em operações de paz, “a UA está longe de operacionalizar um regime efetivo de RdP” (MURITHI, 2016, p. 247, tradução livre). Nesse sentido, os principais obstáculos à plena implementação e operacionalização dos instrumentos e mecanismos instituídos por essa estrutura político-institucional são “a contínua e recorrente falta de recursos e vontade política da UA em prover a capacidade necessária para intervir como um ator efetivo e ativo de resolução e/ou prevenção de conflitos” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 223-224, tradução livre).

Em relação à implementação da RdP no continente africano, observa-se que “embora o princípio da RdP esteja implícito no Artigo 4 (h) do Ato Constitutivo, ainda há uma lacuna significativa entre intenções, implementação e capacidades”, fazendo com que a “UA tenha sido incapaz de desdobrar meios militares para reagir e responder a tais ameaças”. O fato do artigo 4 (h) do Ato Constitutivo jamais ter sido implementado na prática ressalta ainda mais essa lacuna. No que se refere à estrutura da AAPS, observa-se “claras limitações de capacidades (...) notadamente problemas financeiros, bem como vulnerabilidades logísticas e operacionais

no que tange a resposta a crises”, além de uma “falta de capacidade de coordenação dos vários mecanismos e órgãos envolvidos” que acabam “atrasando a implementação de política e limitando a plena capacidade de agir da organização” (*Ibid.*, p. 229, tradução livre).

Nesse sentido, as forças de paz da UA enfrentam “problemas estruturais que limitam seu papel como um parceiro na manutenção da paz”. Além do financiamento, que continua sendo “uma preocupação persistente”, tais forças frequentemente padecem da falta de “capacidade adequada para proteger civis ou a si mesmas”, além do fato de que os “países têm retirado tropas abruptamente de missões da UA para lutar guerras em casa” (RENN; DIEHL, 2015, p. 224-225, tradução livre). Provavelmente, tais limitações decorrem do fato de a UA ser “composta principalmente de Estados pobres, em desenvolvimento e autoritários que são incapazes ou indispostos a ativarem tanto os princípios quanto as capacidades da UA no campo da paz e da segurança” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 236, tradução livre). Ademais, outra limitação da implementação dos mandatos de PdC pela UA é o fato de que tal implementação “não tem sido baseada em um alinhamento aproximado entre operações militares, de um lado, e prioridades políticas, humanitárias e de estabilização, de outro”, fazendo com que seja “improvável que a segurança física seja sustentada em áreas recuperadas de grupos *spoiler*” (OKEKE; WILLIAMS, 2017b, p. 22, tradução livre).

Um dos principais (se não o principal) desafio à implementação da AAPS e dos mandatos de PdC pela UA é a questão da falta de recursos. Tal problema, por sua vez, está intrinsecamente relacionado a outra deficiência dos africanos nessa área: a dependência externa. Nesse sentido, alguns analistas afirmam que “a UA provou não ter a capacidade real de desempenhar um papel militar de alto nível devido à falta de recursos e ter de contar com a colaboração de outras organizações internacionais”, incluindo a ONU, a UE e a OTAN. Tal dependência se refere não somente ao apoio financeiro, “mas também e não menos importante, equipamento logístico”. O preenchimento dessa lacuna nos recursos materiais tem sido feito por meio de “relacionamentos aproximados com outras organizações internacionais”, especialmente a ONU e a UE, bem como de “contribuições de países individuais”, incluindo, dentre outros, EUA, Reino Unido, França e Canadá (FREIRE *et al.*, 2016, p. 230, 232, tradução livre). Percebe-se, portanto, que o estado das relações entre a UA e outros parceiros diz muito sobre sua capacidade de atuação nas IIPH.

A importância das parcerias externas para a UA é perceptível em alguns de seus documentos chave. No Protocolo Relativo ao Estabelecimento do CPS, está expresso que “[n]o

cumprimento do seu mandato na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África”, esse Conselho “deverá cooperar e trabalhar proximaamente com o Conselho de Segurança das Nações Unidas (...) e (...) com outras agências relevantes da ONU na promoção da paz, segurança e estabilidade na África”. O Protocolo estabelece também que “[q]uando necessário, será feito recurso às Nações Unidas para prover o apoio financeiro, logístico e militar necessário para as atividades da União Africana na promoção da manutenção da paz, segurança e estabilidade na África”. Ademais, o Protocolo afirma que o CPS “deverá também cooperar e trabalhar proximaamente com outras organizações internacionais relevantes em temas de paz, segurança e estabilidade na África” (AFRICA UNION, 2002, Art. 17, 1-2, 4, tradução livre).

No que tange à parceria UA-ONU, observa-se certo grau de divergência em sua caracterização. Por um lado, alguns afirmam que há “a emergência de uma parceria ONU-UA, particularmente em intervenções de proteção humana” em que a cooperação entre as duas organizações em cenários de conflito “tem ilustrado iniciativas por parte da ONU em forjar uma ‘parceria híbrida’ com a África” (MURITHI, 2016, p. 239, tradução livre). Por outro, há aqueles que argumentam que tal parceria “ainda permanece uma relação assimétrica”, sendo que “os conselhos e recursos serão mais provavelmente unidirecionais”, ou seja, “fluindo da ONU para a UA”. Contudo, ressalta-se que “[é] muito cedo para fazer julgamento definitivo sobre essa parceria híbrida emergente” (*Ibid.*, p. 243, tradução livre).

Ainda em relação à parceria UA-ONU, algumas tendências marcantes podem ser observadas. Primeiramente, observa-se uma tendência implícita de “uma divisão de tarefas entre as duas organizações” em que os africanos atuam em situações de “insegurança extrema” com mandatos mais robustos, mesmo com menos recursos, o que “pode suscitar tensões entre as duas organizações em relação à capacidade de agir e entregar” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 230, 232, tradução livre).

Outra tendência marcante dessa parceria se refere ao fato de que os países africanos “têm se distanciado largamente da manutenção da paz regional autônoma de longo prazo”, favorecendo “missões explicitamente interinas que são um prelúdio em vez de uma alternativa à manutenção da paz da ONU”, tendo esta última “emergido como a forma preferida de manutenção da paz regional na África Subsaariana” (COLEMAN, 2011, p. 519-520, tradução livre)”. Isso se deve a dois fatores principais. Primeiro, “tanto atores continentais quanto sub-regionais têm se distanciado de operações de manutenção da paz abertas de longo prazo”.

Segundo, o surgimento de uma “divisão temporal de trabalho com a ONU” em que “a UA concebe, atualmente, suas operações de paz como medidas interinas” (*Ibid.*, p. 524, tradução livre).

Ainda assim, a despeito das aparentes tensões, “a relação UA-ONU permanece fundamental” e espera-se que o “apoio da ONU permanecerá importante para o trabalho da UA, especificamente em campo” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 230, 232, tradução livre). Outro aspecto importante acerca da parceria UA-ONU é o já mencionado Programa de Construção de Capacidades desenvolvido entre as duas organizações ao longo de dez anos.

Outra parceria importante para a UA é com a UE, não somente pelo valor desta última como parceira, mas também por servir de modelo à primeira. Isso é perceptível ao se observar a composição e a estrutura da FAP, inspirada em grande parte nos Grupos de Batalha da UE. Naturalmente, a UE tem provido apoio substancial ao esforço africano em operacionalizar sua Força de Espera. A parceria entre as duas organizações “tem se tornado crescentemente institucionalizada” ao longo da década passada graças a iniciativas como a Estratégia da UE para a África (2005) e a Parceria Estratégica África-UE (2007), que visa “a promoção do diálogo político, apoio à arquitetura de paz e segurança na África e provisão de financiamento previsível para as operações de apoio à paz”. Ademais, “outra ilustração concreta do relacionamento institucionalizado” é a Instalação Africana de Paz, um fundo “voltado ao apoio às operações de paz, construção de capacidades e respostas antecipadas a situações complexas” (*Ibid.*, p. 232-233, tradução livre).

Diferentemente das parcerias com a ONU e a UE, as relações UA-OTAN são “quase residuais” (*Ibid.*, p. 233, tradução livre). De fato, a cooperação entre as duas organizações se faz de forma *ad hoc*, principalmente por meio de apoio logístico, transporte aéreo e de treinamento por parte da Aliança Atlântica a operações da UA (COLEMAN, 2011).

Outro tópico fundamental a respeito das relações da UA com outros atores é “como a UA se relaciona com outras organizações regionais africanas e, particularmente, comunidades econômicas regionais (CERs)”, especialmente pelo fato de que “não há procedimentos estabelecidos para cooperação” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 234, tradução livre). Tais comunidades, consideradas “os blocos de construção da União”, são a CEDEAO, a Autoridade Intergovernamental sobre Desenvolvimento (IGAD), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade da África Oriental (CAO), o Mercado Comum da África Oriental e Austral

(COMESA) e a União do Magrebe Árabe (UMA). Em suas relações com essas comunidades, a UA “deve alavancar a capacidade regional e relativa legitimidade local dessas CERs para aprimorar a paz e a segurança” e espera-se que a União “continue a manter uma relação de trabalho” com elas (MURITHI, 2016, p. 237, tradução livre).

Ainda que não se possa negligenciar as sérias deficiências e limitações das quais padecem a UA e sua arquitetura de paz e segurança, também não se pode negar o avanço obtido pela União no desenvolvimento e implementação de tal estrutura. De fato, Tim Murithi (2016, p. 235, tradução livre) argumenta que, graças ao “aparato institucional e normativo da UA, a África tem uma das mais avançadas e extensas arquiteturas de segurança no mundo”. Nesse sentido, é perceptível que os “Estados africanos têm demonstrado claramente que estão dispostos a intervir em crises em todo o continente com o objetivo de proteger civis”, de modo que a UA “tem utilizado várias ferramentas, incluindo o desdobramento de operações ofensivas que compartilham muitas características com campanhas de estabilização e contra-insurgência”, as quais têm sido “crescentemente reconhecidas como uma das vantagens comparativas dos esforços regionais na promoção da paz e segurança na África” (OKEKE; WILLIAMS, 2017a, p. 85, tradução livre).

2.2.4. Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

Além da UA, algumas organizações subregionais africanas têm se destacado por conduzirem operações de paz próprias em suas respectivas regiões. Dentre elas, destaca-se a CEDEAO, considerada por Pattison (2010, p. 206, tradução livre) “a organização sub-regional mais notável para intervenção humanitária”. Essa organização tem não somente “uma longa história de desdobramento de operações de paz”, como também sistemas de comando e controle sofisticados (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015, p. 47, tradução livre). De modo análogo à UA, a CEDEAO possui uma proposta de desenvolvimento de uma força de prontidão própria (a ser integrada à FAP), com um contingente total de 6,5 mil pessoas e capacidade de desdobrar 1,5 mil tropas em 30 dias e outras cinco mil dentro de 90 dias (HOLT, BERKMAN, 2006).

Diferentemente da UA, a CEDEAO tem diminuído o seu envolvimento direto em operações de paz. Consideradas como casos “paradigmáticos” de “manutenção da paz regional autônoma na África Subsaariana” durante a década de 1990, as operações de paz da CEDEAO representaram um “precedente para a concepção da manutenção da paz regional africana como

sub-regional, robusta e controversa” (COLEMAN, 2011, p. 520, tradução livre). Contudo, tal tendência foi revertida de duas formas. Primeiramente, devido à ascensão da União e de suas operações de paz, que fizeram com que a “manutenção da paz continental” tenha se tornado “uma forma significativa de manutenção da paz regional”. Em segundo lugar, as grandes operações subregionais (como as da CEDEAO) “deram lugar a intervenções autorizadas pelo Conselho de Segurança, que envolvem forças regionais como bombeiros (...) e que transitam para missões multifuncionais plenas de manutenção da paz e consolidação da paz da ONU” (*Ibid.*, p. 522-523, tradução livre). Ademais, algumas dessas operações tiveram “efetividade questionável” (PATTISON, 2010, p. 206, tradução livre).

Além disso, assim como a UA, a CEDEAO padece da falta de financiamento e recursos para intervir de forma bem-sucedida (*Ibid.*). Essa falta de recursos tem sido considerada o principal motivo para a diminuição das operações de paz africanas (tanto em nível sub-regional quanto continental), devido aos “enormes recursos financeiros e militares que essas operações exigem” (COLEMAN, 2011, p. 522, tradução livre). Semelhantemente ao caso da União, tal deficiência tem sido suprida por governos ocidentais que têm se mostrado “dispostos a financiar e apoiar operações dentro das estruturas dessas organizações para aliviarem o fardo de se envolverem” (FREIRE *et al.*, 2016, p. 234).

Não restam dúvidas de que as organizações regionais, por si próprias, são atores importantes nas IIPH. Contudo, nenhuma delas adquire *status* de ator central nesse campo. Em alguns casos, isso se deve à falta de recursos para maiores esforços a despeito de sua disposição, como é o caso da UA. Em outros, o que se observa é o retraimento em contraposição à abundância de recursos materiais, como no caso da OTAN. De qualquer forma, há um terceiro conjunto de atores importantes nas IIPH: os Estados-nacionais.

2.3.Estados-nacionais

Vários são os atores nacionais envolvidos nas IIPH, especialmente como contribuintes de intervenções armadas multinacionais e operações de paz multilaterais. Contudo, quatro deles se destacam pelo seu ativismo na proteção humana e pela capacidade militar empregada em tais operações. São eles os EUA, o Canadá, o Reino Unido e a França.

Antes de se voltar a atenção a esses atores, é necessário apresentar uma ressalva. Dentre os 10 maiores contribuintes de tropas para operações de paz multilaterais no mundo, nove são países do Sul Global ⁶¹ (VAN DER LIJN *et al.*, 2017, p. 278). Contudo, devido ao perfil marcadamente conservador e reativo desses Estados – os quais, geralmente, se posicionam contrários aos desenvolvimentos relacionados ao aumento da permissividade do uso da força no cenário internacional em prol da proteção humana –, opta-se por não os incluir no grupo de atores de destaque para as IIPH contemporâneas.

2.3.1. Estados Unidos da América

Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos “têm crescentemente definido seu papel nas relações internacionais” por meio da atuação em intervenções humanitárias, operações de paz e de estabilização, seja diretamente com suas próprias forças ou ao dedicar “um estoque logístico surpreendentemente grande e sempre crescente para apoiá-las” (LUCAS JR., 2014, p. 26-27, tradução livre). Seu envolvimento direto ou indireto em várias das intervenções da comunidade internacional em conflitos armados ocorridos nesse período bem como suas capacidades ímpares para tal o tornam, por si só, um ator de grande importância para as IIPH contemporâneas. Além disso, ressalta-se que, em 2017, os EUA foram o segundo maior contribuinte de tropas para operações de paz multilaterais no mundo (VAN DER LIJN *et al.*, 2017, p. 278).

A atuação norte-americana nas IIPH é intensa e, também, controversa. Muitas vezes, a participação dos EUA em tais intervenções é vista como “fachada” para atender interesses nacionais egoístas de ordem estratégica, política ou econômica. Contudo, Seung-Whan Choi (2013) apresenta evidências razoavelmente contundentes de que, pelo contrário, as “intervenções estrangeiras dos EUA são, em média, realizadas por propósitos humanitários em vez de por razões políticas ou econômicas” (*Ibid.*, p. 128, tradução livre). Em outras palavras, “normas humanitárias em vez de interesses nacionais importam para incitar uma ação militar dos EUA” (*Ibid.*, p. 130, tradução livre). Nesse sentido, as intervenções norte-americanas são mais prováveis nos casos de “violações de direitos de integridade física”, demonstrando a tendência do governo norte-americano em defender os direitos humanos (*Ibid.*, p. 134, tradução livre).

⁶¹ São eles: Etiópia, Bangladesh, Paquistão, Índia, Burundi, Uganda, Ruanda, Quênia e Nepal.

A disposição norte-americana em intervir em cenários de crise humanitária é expressa em alguns dos seus principais documentos políticos de alto nível, como a Estratégia de Segurança Nacional. Em sua versão mais recente, esse documento afirma que os EUA “responsabilizarão os perpetradores de genocídio e atrocidades em massa”, sendo o apoio à dignidade dos indivíduos e a redução do sofrimento humano algumas das “ações prioritárias” na promoção dos valores americanos (USA, 2017, p. 42, tradução livre).

Além da tendência humanitária de suas intervenções militares, outro fator que contribuiu para o aumento da atuação norte-americana nas IIPH foi o cenário estratégico pós-11 de setembro. Nesse sentido, os atentados terroristas perpetrados em solo americano em setembro de 2001 serviram para demonstrar que “grandes ameaças à segurança nacional dos EUA poderiam emanar dos lugares mais pobres e remotos da Terra” (SMITH, 2013, p. 80, tradução livre). A mudança de percepção político-estratégica provocada serviu não somente para justificar a condução de intervenções militares de larga-escala em países distantes (como no Afeganistão e Iraque), mas também para aumentar a cooperação norte-americana em matéria de segurança e defesa com países das regiões afetadas, especialmente no Oriente Médio e na África (OLSEN, 2015).

Contudo, devido à sua “perspectiva global de segurança, os EUA estão particularmente preocupados com a recorrente incapacidade da arquitetura internacional de paz e segurança de lidar com esses desafios globais complexos” (VAN DER LIJN; AVEZOV, 2015, p. 7, tradução livre). Essa desconfiança, somada à condução das campanhas militares no Afeganistão e no Iraque, fez com que os norte-americanos desenvolvessem abordagens próprias para o gerenciamento de conflitos. Nesse sentido, em meados dos anos 2000, após alguns anos de envolvimento militar nesses países, o Secretário de Defesa dos EUA determinou que “operações de estabilidade seriam uma missão militar central”, dando início a um esforço de “assegurar aprimoramentos tanto na capacidade quanto na aptidão dos militares em conduzir essas operações” (FLAVIN, 2008, p. 42, tradução livre). O Exército e o Corpo de Fuzileiros Navais, em particular, “percorreram um longo caminho em direção à adoção de uma abordagem holística de operações de paz e de estabilidade” (*Ibid.*, p. 49, tradução livre). Os manuais e doutrinas que resultaram desse processo incluem o manual conjunto das Forças Armadas sobre operações de paz (elaborado em alinhamento com a doutrina comum da OTAN) e os manuais do Exército sobre operações de contra-insurgência, operações de estabilidade e operações de paz.

O Manual sobre Operações de Paz publicado pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas é instrutivo a respeito da perspectiva norte-americana sobre tais operações. Em sua última edição, o Manual prevê que os EUA podem participar de operações de paz em diversos arranjos, incluindo “operações conjuntas unilaterais dos EUA”, “operações multinacionais com os EUA como nação líder” e “operações multinacionais com os EUA como uma nação de contingente”. O documento deixa expresso também que “[e]m muitos desses arranjos, as forças dos EUA se reportarão à cadeia de comando dos EUA” (USA, 2012, p. I-16 – I-17, tradução livre). Nesse sentido, o Manual apresenta uma ressalva notória e peculiar acerca do envolvimento norte-americano em operações militares de caráter multilateral e/ou internacional: a relutância dos EUA em colocar suas forças armadas sob comando estrangeiro. Ainda que o Presidente tenha o poder de colocar militares norte-americanos sob uma autoridade estrangeira, o documento deixa explícito a improbabilidade de tal ocorrência:

Quanto maior o antecipado papel militar dos EUA, menos provável será que o EUA concordará em ter um comandante que não seja dos EUA exercendo controle operacional sobre forças dos EUA. Qualquer participação em larga escala de forças dos EUA em operações de imposição da paz em que seja provável o envolvimento em combate será ordinariamente conduzida sob autoridade de comando dos EUA (*Ibid.*, p. I-17, tradução livre).

Ainda no tocante à participação em operações conjuntas, o Manual afirma que, tanto nos casos de operações unilaterais quanto nas multilaterais, as forças norte-americanas são normalmente estruturadas como forças-tarefas conjuntas, cuja composição “dependerá da missão, conceito de operações e da ameaça” (*Ibid.*, p. III-3, tradução livre).

Outra peculiaridade apresentada pelo Manual é a conceituação de alguns termos chave. Segundo o documento, as definições norte-americanas acerca dos termos “manutenção da paz” e “mantenedor da paz” seguem as doutrinas conjuntas da OTAN e são diferentes daquelas apresentadas pela ONU. Nesse sentido, os EUA optam pelo termo “operações de paz”, enquanto a Aliança Atlântica utiliza “operações de apoio à paz” e as Nações Unidas “operações de manutenção da paz”.⁶²

No que tange especificamente à proteção humana, o Manual sobre Operações de Paz traz algumas provisões importantes, dentre as quais se destaca a incorporação de um novo

⁶² Embora alguns documentos da ONU (UNITED NATIONS, 2008d; 2015b) já façam a diferenciação entre esses e outros termos, de forma geral, o Sistema ONU se utiliza do termo específico “manutenção da paz” para se referir às suas operações de paz como um todo.

conceito de operação: as Operações de Resposta a Atrocidades em Massa (MARO).⁶³ Definido como “uma operação de contingência para parar o uso sistemático e disseminado da violência por um Estado ou grupos armados não estatais contra não combatentes” (SEWALL *et al.*, 2010, p. 23, tradução livre), trata-se de um conceito novo, criado dentro do aparato emergente de prevenção e resposta a atrocidades em massa do governo norte-americano, que se diferencia não pelo tipo ou escala da operação, mas pelo seu propósito primário de proteger civis contra violência física. Nesse sentido, o Manual sobre Operações de Paz incorpora o novo conceito ao léxico militar norte-americano, prevendo que o comandante de uma força de paz “pode ser exigido a conduzir MARO para parar o uso sistemático e disseminado da violência por um Estado ou grupos armados não estatais contra civis ou outros grupos indefesos” (USA, 2012, p. I-11, tradução livre) e que “considerações de planejamento de MARO devem ser incluídas na campanha conjunta/plano operacional sempre que houver potencial para atrocidades em massa” (*Ibid.*, p. B-1, tradução livre). O Manual também apresenta peculiaridades e desafios inerentes a esse tipo de operação que dificultam seu planejamento e condução, como sua dinâmica multi-partes, a dificuldade de se distinguir perpetradores e vítimas, as dinâmicas escalatórias singulares, a possível percepção de parcialidade por parte da operação, dilemas morais e o alto grau de interação político-militar em seu processo de planejamento.

Outro documento oficial instrutivo a respeito da perspectiva norte-americana acerca da proteção civil por meios militares é o Guia de Referência Miliar sobre PdC, elaborado pelo Exército. Esse documento afirma que, “[i]ndependentemente do propósito primário da operação, a PdC é importante por razões morais, políticas, legais e militares”, devendo ser “considerada e integrada durante todas as operações militares”. O Guia é enfático ao afirmar que “a credibilidade e legitimidade de uma operação militar e a missão ou objetivo político abrangente depende de atores militares capazes e dispostos a proativamente protegerem civis de outras ameaças” (USA, 2018, p. 1, tradução livre).

Nesse documento, a PdC é trabalhada em dois contextos específicos: operações de paz e conflitos armados. Não se trata, contudo de dois contextos separados, mas de um espectro contínuo, ao longo do qual características de um ou de outro tipo de operação podem se misturar. Operações potenciais ao longo desse espectro incluem a manutenção da paz (incluindo suas variantes “tradicional” e “robusta”), imposição da paz, “intervenção limitada” e “operações principais de combate”. Independentemente do tipo de operações em que se

⁶³ Outro conceitual operacional semelhante e parcialmente congruente é o de Operações de Prevenção e Resposta a Atrocidades em Massa (MAPRO), apresentado em RAYMOND *et al.*, 2012.

engajam, as forças armadas podem contribuir com a PdC de duas formas: “prevenção de dano civil”, em que as forças atuam de acordo com as normas do direito internacional para “minimizar o dano civil” e “evitar ações que minem esforços por outros atores que aprimorem a segurança humana”; e “ações deliberadas de PdC”, em que os militares “conduzem operações ofensivas, defensivas e de estabilidade expressamente visadas a mitigar o dano a civis”. A atuação militar em prol da PdC também é embasada em “fundamentos abrangentes”: entendimento dos riscos aos civis; proteção dos civis durante as operações; e conformação do ambiente protetor. O guia alerta que o “[n]egligenciamento de qualquer dos princípios aumenta a possibilidade de que civis sofram dano desnecessário” (*Ibid.*, p. 8-10, tradução livre).

Além da importância atribuída às questões humanitárias pelas suas estratégias políticas e doutrinas militares, outro fator que deve manter os EUA consideravelmente atuante no gerenciamento de conflitos é o próprio cenário estratégico atual. A despeito da “sabedoria convencional em Washington de que operações terrestres complexas são coisa do passado”, o recrudescimento de crises humanitárias e conflitos armados em regiões de interesse norte-americano (como Ucrânia, Iraque e Síria) atestam “as demandas atuais e prováveis da força terrestre dos EUA” (IISS, 2016, p. 27, tradução livre). Esse cenário de instabilidade e imprevisibilidade tem feito com que altos escalões do governo e das Forças Armadas norte-americanas deem maior atenção aos desenvolvimentos de cenários de conflito diversos de modo a “adaptar abordagens diferentes para enfrentar as ameaças díspares que apresentam” (FLAVIN, 2008, p. 48, tradução livre). Dessa forma, mesmo havendo “alguma relutância em relação ao empreendimento de desdobramentos estrangeiros estendidos” e com mudanças consideráveis na política externa do país após a mudança de governo em 2017, os EUA se veem de frente a uma “situação de segurança tão instável que tais contingências – ou ao menos o engajamento militar externo continuado – provavelmente não possam ser descartadas” (IISS, 2016, p. 27-28, tradução livre).

Outro fator que favorece a atuação norte-americana no gerenciamento de conflitos no mundo todo é a magnitude de seu poderio militar. De fato, “[o]s EUA permanecem a potência militar mais capaz do mundo” e suas forças “são bem treinadas e singularmente desenhadas para projeção de poder e intervenção em escala global ao longo do espectro completo de operações”. Dentre os fatores que favorecem a manutenção e a busca do perfil expedicionário das forças armadas norte-americanas estão o fato de serem “preocupadas em reter e institucionalizar capacidades e habilidades aprendidas nos teatros iraquiano e afegão” e de demonstrarem “preocupações sobre a instabilidade global continuada na forma de insurgências

transnacionais, híbridas e regionais” (*Ibid.*, p. 38, tradução livre). Porém, mesmo sendo reconhecidamente uma superpotência militar, os EUA não negligenciam a importância de suas relações com outros atores envolvidos nas IIPH.

Apesar de não figurar entre os principais contribuintes de tropas para as operações de paz da ONU,⁶⁴ os EUA são um parceiro fundamental das Nações Unidas nessa área. De fato, “desde 2000, os EUA têm sido um dos Estados-membros – se não o Estado-membro – mais integral ao crescimento da manutenção da paz da ONU” e seu apoio “permanece essencial para a sustentabilidade dos esforços multilaterais de manutenção da paz, especialmente aqueles ocorrendo na África” (SMITH, 2013, p. 71, itálicos originais, tradução livre). Ademais, qualquer operação de paz da ONU necessita do aval norte-americano para ser desdobrada. Isso se deve não somente ao *status* dos EUA como membro permanente do CSNU, mas também à necessidade de apoio financeiro e logístico norte-americano para prover e desdobrar tropas e pessoal para o terreno (WEISS, 2012). A manutenção da paz da ONU também é importante para os EUA, pois, “apesar de sua esmagadora capacidade militar”, os norte-americanos não dispõem dos “meios, dinheiro ou vontade para policiar o globo”, havendo “uma necessidade de repartição de encargos que a manutenção da paz da ONU pode, ao menos em parte, prover” (SMITH, 2013, p. 80, tradução livre).

Contudo, a despeito de apoiarem de forma geral o ideal da segurança coletiva proposto pelo Sistema ONU, a contribuição dos EUA à manutenção da paz das Nações Unidas é marcada pela seletividade. São características dessa seletividade o “uso ocasional da força militar unilateral, sua preferência pelo engajamento em coalizões *ad hoc* ou na OTAN em vez da ONU, bem como sua objeção à ideia de estrangeiros comandando tropas dos EUA” (*Ibid.*, p. 71-72, tradução livre). Quando precisam fazer uso da força armada de forma multilateral, os EUA tendem a preferir fazê-lo por meio da OTAN ou de coalizões multinacionais *ad hoc*. Isso se explica, em grande parte, pela preferência dos militares norte-americanos em atuarem por meio desses arranjos em vez do Sistema ONU.

De fato, muito do afastamento dos EUA das operações de paz da ONU se deve a preocupações por parte dos militares (o que, como será demonstrado posteriormente, é uma característica comum em alguns países ocidentais). Tais preocupações se devem a alguns fatores importantes: a “má lembrança” institucional (ou mesmo pessoal) dos militares norte-

⁶⁴ Em um ranking de 124 contribuintes de tropas, os EUA figuram na 74ª posição, com uma contribuição total de 53 pessoas, sendo três especialistas militares e 42 oficiais de pessoal (Fonte: ONU. Dados de maio de 2018).

americanos em relação à sua participação em operações de paz durante os anos 1990; a percepção de que a dedicação a operações de paz prejudica as habilidades inerentemente militares das forças armadas;⁶⁵ e a baixa prioridade dada à ONU como vetor de projeção de poder – além do fato de a maioria dos países para os quais a Organização desdobra suas tropas não serem vistos como de grande importância para os interesses de segurança dos EUA (*Ibid.*).

O fato de os EUA não contribuírem significativamente com tropas para as operações de paz multilaterais (à exceção daquelas conduzidas pela OTAN, que têm sido muito reduzidas) não significa que o país não tenha uma atuação significativa nesse campo. Na realidade, um dos traços marcantes da atuação norte-americana em operações de paz é o “foco em apoiar as contribuições de outros países, em vez de prover sua própria” (*Ibid.*, p. 77, tradução livre). Muito do esforço norte-americano nesse sentido está concentrado no continente africano.

Conforme mencionado anteriormente, a África tem sido uma prioridade para os EUA desde o 11 de setembro. Tal importância é perceptível na Estratégia de Segurança Nacional, que afirma que o país “será parceiro de governos, sociedade civil e organizações regionais para encerrar conflitos violentos e de longa duração”. A Estratégia também reforça o compromisso norte-americano de “continuar a responder a necessidades humanitárias enquanto também trabalha com governos e organizações regionais comprometidos a abordar as causas do sofrimento humano”, além de “sancionar instituições e funcionários governamentais que ataquem seus cidadãos e cometam atrocidades” (USA, 2017, p. 52, tradução livre). Os EUA também possuem uma presença militar permanente considerável na África por meio do Comando África, com cerca de 1,2 mil tropas no Djibouti e 250 no Níger, além de uma base de *drones* na Etiópia (IISS, 2016, p. 50-52).

Nesse contexto, os norte-americanos desenvolveram uma “parceria forte” com a UA com vistas a capacitá-la a atuar eficazmente nas questões de segurança do continente. A parceria EUA-UA foi instituída em 2006 com o estabelecimento de uma Missão dos EUA junto à UA e, em 2010, os dois firmaram um acordo de assistência, que inclui programas na área de paz e segurança (OLSEN, 2015). Desde então, “[o]s EUA têm sido o provedor líder de financiamento, transporte aéreo, treinamento e equipamento para as missões da União Africana” (SMITH, 2013, p. 77, tradução livre).

⁶⁵ Tal pensamento mudou muito após as experiências do Afeganistão e Iraque, nas quais os EUA perceberam a importância das tarefas de estabilização. Após o fim dessas campanhas (ou da diminuição do envolvimento militar norte-americano nesses países), o que se tem é um debate acerca da necessidade de se priorizar a estabilização como uma tarefa militar (SMITH, 2013).

Além do apoio provido às operações de paz da ONU e da UA, os EUA dão apoio fundamental por meio do treinamento de militares africanos para atuarem em tais operações, especialmente por meio de programas regionais (OLSEN, 2015). Dois deles se destacam. A “Força Tarefa Combinada – Chifre da África”, com quartel-general no Djibouti, tem como área operacional, além desse país, Etiópia, Eritreia, Quênia, Ruanda, Seychelles, Somália, Tanzânia e Uganda e sua área de interesse inclui Chade, Camarões, Egito, Iêmen, Mauritânia, Madagascar, Moçambique, RCA, RDC, Sudão e Sudão do Sul.⁶⁶ Já a “Iniciativa Pan-Sahel” providenciou assistência a Chade, Mali, Mauritânia e Níger na construção de capacidades de 2001 a 2009.⁶⁷

Além dos programas regionais, duas outras iniciativas dos EUA merecem destaque pela sua contribuição à condução de operações de paz na África e no mundo. A primeira delas é a Parceria para a Resposta Rápida na Manutenção da Paz Africana. Estabelecida em 2014, trata-se de um investimento da ordem de US\$110 milhões por ano ao longo de um período de 3-5 anos para “construir as capacidades dos militares africanos de rapidamente desdobrar mantenedores da paz em resposta a conflito emergente, um conceito que guarda potencial poderoso de salvar vidas”. O grupo inicial de parceiros é composto por Etiópia, Gana, Ruanda, Senegal, Tanzânia e Uganda.⁶⁸ A segunda é a Iniciativa Operações de Paz Globais (GPOI), “um programa de assistência em segurança financiado pelo governo dos EUA para conduzir eficazmente operações de apoio à paz regionais e das Nações Unidas”. Em sua primeira fase (2005-2009), a Iniciativa visou o treinamento de 75 mil tropas de paz e a construção de capacidades regionais para a condução de operações de paz. Na segunda fase (2010-2014), o objetivo foi “o treinamento direto de mantenedores da paz para assistir esforços de países parceiros em construir capacidade endógena e sustentável de treinamento em manutenção da paz”.⁶⁹ Além disso, a Iniciativa “desempenhou um papel de liderança na implementação dos objetivos de proteção de civis dos Estados Unidos ao construir a capacidade da ONU, organizações regionais e países contribuintes de tropas/polícia para abordar questões de PdC” por meio de algumas ações específicas: “[a]poiar e aprimorar atividades de treinamento

⁶⁶ Combined Joint Task Force – Horn of Africa. Disponível em: <<https://www.hoa.africom.mil/about>>. Acesso em: 21 Jun. 2017.

⁶⁷ Pan Sahel Initiative. Disponível em: <<https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/other/14987.htm>>. Acesso em: 21 Jun. 2017.

⁶⁸ FACT SHEET: U.S. Support for Peacekeeping in Africa. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-us-support-peacekeeping-africa>>. Acesso em: 21 Jun. 2017.

⁶⁹ Global Peace Operations Initiative (GPOI). Disponível em: <<https://www.state.gov/t/pm/gpi/gpoi/index.htm>>. Acesso em: 21 Jun. 2017.

relativas à PdC”; “[a]ssistir na padronização, disseminação e implementação de manuais de treinamento, diretrizes e doutrinas de PdC”; e “construir capacidades dos países parceiros da GPOI em treinar pessoal de manutenção da paz em questões de PdC”.⁷⁰

2.3.2. Canadá

Considerado um “bom samaritano global”, o Canadá tem sido um importante apoiador da agenda de proteção humana (e dos direitos humanos em geral) em suas relações internacionais há algum tempo (BRYSK, 2009). Embora não seja uma grande potência militar como os EUA, o Reino Unido e a França, tem uma atuação considerável nas IIPH, tanto pela sua filiação à ONU e à OTAN quanto por meio de sua política externa. Além da sua participação em intervenções humanitárias e operações de paz, o Canadá tem também papel importante no desenvolvimento e na promoção de normas de proteção humana, como a PdC e a RdP.

De fato, quando o Canadá adquiriu um assento não permanente e uma presidência rotativa do CSNU em 1999-2000, sua atuação foi fundamental para o desenho, promoção e implementação do princípio de PdC, incluindo a aprovação das resoluções 1.265 e 1.296. Na mesma época, o país providenciou a infraestrutura física necessária para os trabalhos da ICISS, tendo sido, posteriormente um dos principais promotores da nova norma de RdP, inclusive no âmbito das Nações Unidas (*Ibid.*).

O humanitarismo da política externa canadense pode ser percebido também em sua política de defesa, cujos principais documentos orientadores e doutrinas militares enfatizam a importância dos temas de proteção humana e da participação em operações de paz para o país. Ao lado de alguns de seus aliados da OTAN, o Canadá é reconhecido como país cujas forças armadas têm as tarefas de manutenção da paz e estabilização entre suas missões principais. Nesse sentido, as forças armadas canadenses são consideradas como as “mais explícitas em identificar a intervenção militar em crises humanitárias como componente chave em sua missão geral” (LUCAS JR, 2014, p. 26, tradução livre). A análise dos documentos de defesa do país demonstra essa afirmação.

A Política de Defesa do Canadá apresenta um bom número de disposições importantes em relação à atuação humanitária das suas forças armadas e sua contribuição com operações de

⁷⁰ Global Peace Operations Initiative (GPOI): Protection of Civilians Initiative. Disponível em: <<https://www.state.gov/t/pm/gpi/gpoi/c57763.htm>>. Acesso em: 21 Jun. 2017.

paz. De acordo com o documento, as forças armadas canadenses permanecem “fazendo sua parte na contribuição do Canadá para um mundo mais estável e pacífico, inclusive por meio de operações de apoio à paz e manutenção da paz” (CANADA, 2017, p. 14, tradução livre). Nesse sentido, dentre as missões centrais das suas forças armadas, o governo canadense apresenta “[l]iderar e/ou contribuir para operações de paz e missões de estabilização internacionais com as Nações Unidas, OTAN e outros parceiros multilaterais” e “[e]ngajar-se em construção de capacidades no apoio à segurança de outras nações e na sua habilidade de contribuir com a segurança no estrangeiro”. Nessa mesma perspectiva, a Política estabelece o compromisso do Canadá em “[c]ontribuir para a paz e a estabilidade internacional” por meio de uma série de operações concomitantes, dentre as quais se incluem: dois “desdobramentos sustentados” de 500-1.500 pessoas, sendo um deles como nação líder; um “desdobramento de tempo limitado” (duração de 6-9 meses) de 500-1.500 pessoas; dois “desdobramentos sustentados” de 100-500 pessoas; dois “desdobramentos de tempo limitado” (duração de 6-9 meses) de 100-500 pessoas; um desdobramento da Equipe de Assistência a Resposta a Desastres com “apoio adicional escalonável”; e uma operação de evacuação de não combatentes com “apoio adicional escalonável” (*Ibid.*, p. 17, tradução livre).

Nesse sentido, algumas das principais contribuições da Política de Defesa do Canadá incluem o compromisso do país em “manter capacidade de prover proteção e alívio às populações mais vulneráveis do mundo” e também de “fomentar conhecimentos de classe mundial na construção de capacidade e resiliência de outros e entregar resultados tangíveis nessas áreas” (*Ibid.*, p. 61, tradução livre). Com base nessas disposições gerais, a Política de Defesa apresenta um “conjunto novo de oito missões centrais para as Forças Armadas canadenses” que inclui “um compromisso renovado com operações de paz e uma nova missão focada em construir a capacidade de outros” (*Ibid.*, p. 105, tradução livre). Nesse contexto, é dada considerável atenção às operações de paz da ONU e às parcerias do Canadá com outros países e organizações na área.

Ao abordar a “mudança da natureza das operações de paz”, a Política de Defesa deixa expresso que “operações de paz da ONU (...) avançam os valores e interesses canadenses”, desempenhando “um papel crítico em avançar a democracia, defender os direitos humanos e dar apoio às comunidades vulneráveis e marginalizadas que mais precisam”. O documento reconhece também que “missões da ONU muito frequentemente têm falta de recursos exigidos para cumprir seus mandatos” e que o Canadá “está bem posicionado para ajudar a preencher

essas lacunas” por meio de suas “capacidades e conhecimentos especializados” (*Ibid.*, p. 54-55, tradução livre).

Ao afirmar que “[a]s Forças Armadas Canadenses estarão preparadas para fazer contribuições concretas ao papel do Canadá como ator internacional responsável, particularmente por meio da participação em operações de paz das Nações Unidas” (*Ibid.*, p. 61, tradução livre), o Canadá estabelece “um compromisso firme de aumentar seu apoio às operações de paz das Nações Unidas”. Nesse sentido, algumas das ações previstas na Política de Defesa incluem: “prover pessoal canadense e treinamento às operações de paz das Nações Unidas”; “reforçar o apoio canadense à prevenção e mediação de conflitos e aos esforços de consolidação da paz”; “apoiar os esforços de reforma das Nações Unidas para tornar as operações de paz mais efetivas”; “o desdobramento de liderança e tropas terrestres, bem como a provisão de capacidades facilitadoras críticas”. Ademais, a Política prevê que “as Forças Armadas canadenses aprimorarão a habilidade de outros em contribuir com operações de paz por meio de esforços de treinamento e de construção de capacidades”, além de firmar o compromisso de que “[a]s Forças Armadas canadenses desenvolverão relacionamentos com outros parceiros multilaterais”, incluindo a UE e a UA, “para aprimorar ainda mais a capacidade global de promover paz e estabilidade” (*Ibid.*, p. 84, tradução livre).

Além da Política de Defesa, a importância da proteção humana e das operações de paz para o Canadá está presente em suas doutrinas militares. De fato, é importante ressaltar que o Canadá foi o primeiro país desenvolvido a elaborar uma doutrina militar conjunta para operações de paz (HOLT; BERKMAN, 2006), permanecendo um dos únicos a fazê-lo até hoje. Uma das peculiaridades da doutrina canadense para operações de paz (publicada ainda em 2002) é ser uma das únicas a fazer referências diretas à RdP e às intervenções humanitárias. Estas últimas são tratadas como “operações relacionadas” às operações de paz, conduzidas em ambiente “não permissivo” (ou seja, ainda durante a fase de conflito) dentre as “ações de imposição”, em que a força armada é utilizada de forma moderada para fins de proteção humana, podendo ser “precursora às operações de manutenção da paz complexa” (CANADA, 2002, p. 2 – 5, tradução livre).

Outra peculiaridade da doutrina canadense para operações de paz é que ela não se utiliza da diferenciação entre missões de Capítulo VI e VII como critério para uso da força armada. Em vez disso, separa as operações de manutenção da paz entre “tradicionais” e “complexas”, podendo estas últimas ser mandatadas para proteger civis. Tais operações “devem estar

estruturadas para o pior caso”, incluindo “emergências complexas, graves violações de direitos humanos ou genocídio” (*Ibid.*, p. 5-8, tradução livre), embora a doutrina não especifique como tais situações devem ser gerenciadas pelas forças de paz.

Além da doutrina para operações de paz, outro documento importante para analisar a participação canadense em tais operações é a sua doutrina militar conjunta. Nesse documento, está expresso que o Canadá “pode comprometer as Forças Canadenses com as operações da ONU quando isso for do nosso interesse nacional, as condições forem apropriadas, recursos adequados estiverem disponíveis e onde se julgar que as Forças Canadenses podem fazer uma contribuição significativa”, além de estar “comprometido em prover forças para participação em operações de apoio à paz da OTAN de não Artigo 5 como determinado (...) caso a caso” (CANADA, 2002, p. 3 – 6-3 – 7, tradução livre).⁷¹ Por fim, a doutrina conjunta apresenta diretrizes gerais para condução de operações de paz pelas forças armadas canadenses. São elas: a existência de uma ameaça à paz e à segurança internacional; a busca de um acordo político; a necessidade de um mandato claro e exigível; a exigência de apoio por parte das principais partes em conflito ao desdobramento da força; a concordância dessas mesmas partes à participação canadense; o fracasso prévio dos meios pacíficos de resolução de controvérsias; a necessidade de uma estrutura de comando e controle e de um conceito de operações adequados; a adequação da composição da força; a adequação dos arranjos de financiamento e sustentação logística; regras de engajamento claras; risco aceitável; e a avaliação quanto à possível interferência com outras operações de paz (*Ibid.*, p. 6 – 11).

A despeito dos compromissos assumidos em sua Política de Defesa e da importância atribuída às operações de paz em seu discurso político e doutrinas militares, há dúvidas quanto à confiabilidade do governo canadense em cumprir tais promessas. Ainda que seja considerado um contribuinte “fiel” às operações da ONU, o Canadá reduziu muito sua contribuição nos anos 2000 (BRYSK, 2009). De fato, a contribuição do país à manutenção da paz das Nações Unidas é, modesta,⁷² considerada “a mais baixa de todos os tempos” em comparação à década de 1990. Em 2015, o governo canadense se comprometeu a reverter essa tendência, provendo 600 tropas, 150 policiais e US\$450 milhões às operações da ONU ao longo de três anos. Tais operações têm uma grande necessidade de mais e melhores contribuições, especialmente de contingentes

⁷¹ Referência ao Artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte, que estabelece o compromisso dos países da OTAN em ir ao socorro de qualquer membro da Aliança que sofra agressão armada em seu território. Nesse sentido, as operações de “não Artigo 5” são aquelas voltadas a outros fins que não a defesa territorial.

⁷² Em um ranking de 124 contribuintes de tropas, o Canadá figura na 81ª posição, com uma contribuição total de 40 pessoas, sendo sete especialistas militares e 12 oficiais de pessoal (Fonte: ONU. Dados de maio de 2017).

fluentes em língua francesa (devido à alta demanda em países da África francófona), policiais mulheres, forças de reação rápida e instalações médicas; capacidades que poderiam ser disponibilizadas pelo Canadá.⁷³

2.3.3. Reino Unido

Uma das principais potências militares do mundo, membro permanente do CSNU e membro fundador da OTAN, o Reino Unido tem sido, há muito tempo, um ator central nas questões de proteção humana e operações de paz. Junto com outros países europeus, foi consideravelmente atuante no desenvolvimento, promoção e implementação dos princípios de PdC e RdP. Ao lado de seus aliados norte-americanos e europeus, esteve envolvido em alguns dos principais conflitos contemporâneos onde a proteção civil foi questão chave. Também foi diretamente responsável por boa parte dos esforços de reforma das operações de paz da ONU no século XXI, ao lado dos EUA e da França.

Durante os anos 2000, o Reino Unido foi um “defensor vocal” do processo de reforma das operações de paz da ONU, tendo tido atuação importante em “prioridades temáticas relevantes, notadamente proteção de civis” (WILLIAMS, 2013, p. 100, tradução livre). Nesse sentido, um dos esforços empreendidos pelo governo britânico foi a elaboração de uma estratégia específica voltada para o tema que abordasse a questão de um ponto de vista abrangente (ou seja, não se limitando apenas ao âmbito das operações de paz). Tal estratégia foi lançada em 2011.

Embora não possua uma doutrina militar conjunta voltada às operações de paz como o Canadá e os EUA,⁷⁴ o Reino Unido é um dos poucos países a possuir uma estratégia específica e unificada para a PdC.⁷⁵ Essa estratégia estabelece quatro áreas de políticas nas quais o tema é tratado: engajamento político; proteção por operações de apoio à paz; ação humanitária; e capacidade estatal. Nesse documento, os britânicos definem PdC como “todas as atividades

⁷³ Canada is Still Wavering in its Pledge to UN Peacekeeping. Disponível em: <<http://peaceoperationsreview.org/commentary/canada-is-still-wavering-in-its-pledge-to-un-peacekeeping/>>. Acesso em: 22 Jun. 2017.

⁷⁴ Anteriormente, a ação britânica nesse contexto era balizada por uma diretriz militar conjunta de 2004, mas que foi arquivada e suplantada com a aprovação do padrão da OTAN de 2014, indicando que “o Reino Unido vai seguir o modelo da OTAN de ‘Operações de Apoio à Paz’ no futuro previsível” (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 647, tradução livre).

⁷⁵ Outros países não analisados nesse trabalho que possuem estratégias de PdC semelhantes incluem a Austrália e a Suíça.

direcionadas a assegurar o pleno respeito aos direitos do indivíduo de acordo com a letra e o espírito dos corpos pertinentes do direito, isto é, direito dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito dos refugiados” (UNITED KINGDOM, 2011b, p. 3, tradução livre).⁷⁶

Semelhantemente à doutrina canadense para operações de paz, a estratégia britânica faz referência direta à RdP, além de ressaltar que “é crescentemente comum para as operações de apoio à paz, incluindo tropas de manutenção da paz e policiais, desempenharem um papel chave na proteção de civis afetados por conflito armado” (*Ibid.*, p. 5) Embora dedique uma seção inteira do documento à tratativa do tema no âmbito das operações de paz, a estratégia britânica não apresenta nenhum direcionamento estratégico para as forças armadas do Reino Unido empregadas em tais cenários, restringindo-se a explicitar o engajamento diplomático feito na ONU e com outras organizações internacionais envolvidas na área.

Por um lado, a estratégia britânica inova em relação à ação dos demais aliados da OTAN por tratar o tema de forma ampla e abrangente, não se limitando às operações de paz e ao uso da força armada dentro delas. Por outro, a ausência de direcionamento estratégico específico cria uma lacuna para sua implementação por parte das forças armadas. Tal direcionamento deve ser buscado, portanto, em outros documentos políticos de alto nível do governo britânico.

Principal documento relativo à política de defesa do país, a Revisão Estratégica de Segurança e Defesa, em sua versão de 2015, ressalta a importância do gerenciamento de crises para a segurança do Reino Unido, apresentando disposições importantes acerca da atuação britânica nessa área, além de firmar “compromissos práticos” relativos à contribuição com as operações de paz da ONU (CURRAN; WILLIAMS, 2016). Citando os casos da Síria e do Iraque, a Revisão apresenta a preocupação britânica com crises que podem “desencadear e acelerar instabilidade ao longo de uma região”, bem como com os “desafios criados pela falência estatal”, incluindo “instabilidade regional, necessidade humanitária de larga escala, migração em massa e tráfico humano” (UNITED KINGDOM, 2015, p. 16, tradução livre). O documento afirma também que “[i]nstabilidade, conflito e falência estatal no estrangeiro apresentam uma ameaça direta crescente ao Reino Unido”, criando “necessidades humanitárias e de desenvolvimento de larga escala”, estando, portanto, “firmemente em nossos interesses de segurança nacional enfrentar as causas e mitigar os efeitos dos conflitos” (*Ibid.*, p. 63, tradução

⁷⁶ Trata-se de uma definição estabelecida por um conjunto de agências humanitárias e de direitos humanos reunidas no CICV em 1999 e, subsequentemente, adotada pelo Comitê Permanente Inter-Agências (*Inter-Agency Standing Committee – IASC*) na ONU.

livre). Nesse sentido, a condução de “operações para restaurar a paz e a estabilidade” é apresentada como uma das contribuições das forças armadas britânicas à “resposta do Governo às crises” (*Ibid.*, p. 29, tradução livre). O tratamento do tema pela Revisão é feito por meio de duas “frentes” paralelas: a contribuição à manutenção da paz da ONU; e o estreitamento das parcerias regionais, especialmente na África.

No que tange à manutenção da paz da ONU, a Revisão apresenta algumas disposições importantes e interessantes. Além de prometer a continuação do esforço britânico em “defender a reforma para aumentar a eficiência e impacto do engajamento da ONU”, a Revisão apresenta o compromisso do Reino Unido em “dobrar o número de pessoal militar que contribuimos para as operações de manutenção da paz da ONU”, além de aumentar as contribuições de “policia e especialistas civis”, prover treinamento às tropas de paz internacionais e formar uma “Unidade de Política conjunta sobre Manutenção da Paz da ONU” no governo (*Ibid.*, p. 60, tradução livre). Além da formação dessa unidade, o documento prevê o estabelecimento de um “mecanismo *fast track* para acelerar o desdobramento de ativos e conhecimentos militares para resposta rápida a crises quando nenhuma alternativa civil estiver disponível” (*Ibid.*, p. 65, tradução livre).

Ao afirmar que “[r]iscos globais e instabilidade crescentes exigem uma resposta internacional mais forte”, a Revisão apresenta o compromisso britânico de “reforçar nossas parcerias na construção de capacidades no estrangeiro com aliados, setor privado e organizações da sociedade civil” (*Ibid.*, p. 67, tradução livre), tendo por foco a África. Segundo o documento “[a] região ao sul de nossa vizinhança europeia é fonte significativa tanto de ameaça quanto de oportunidade e permanecerá vital à nossa segurança e prosperidade nacional”, sendo que o Reino Unido “continuará a devotar recursos à construção das relações que precisamos nessa região e a enfrentar as ameaças dela” (*Ibid.*, p. 55, tradução livre). Nesse sentido, a Revisão menciona o “compromisso reforçado” do Reino Unido com a manutenção da paz na África, firmando o compromisso do país em “fazer novos desdobramentos às missões da ONU na Somália e no Sudão do Sul”. Além disso, o documento menciona a atuação da Equipe Britânica de Apoio à Paz no Quênia em apoiar a Força de Prontidão da África Oriental e no treinamento de militares da Etiópia, Quênia e Uganda em operações de paz regionais. O documento também menciona o trabalho conjunto com a UA na promoção de “valores progressistas, incluindo na manutenção da paz” e a intenção de “continuar a trabalhar proximamente com a UA na construção da estabilidade” (*Ibid.*, p. 57, tradução livre).

Fora a Revisão Estratégica de Segurança e Defesa, outro documento importante para a política britânica de gerenciamento de crises é a sua Estratégia de Construção da Estabilidade no Exterior. Reflexo das “experiências difíceis das campanhas iraquiana e afegã da Grã-Bretanha, a estratégia enfatiza uma abordagem preventiva e a montante”, sem deixar de “mencionar resposta rápida a crises” (JOHNSON, 2015, p. 17, tradução livre).

O propósito principal da Estratégia é “abordar a instabilidade e o conflito no exterior porque é tanto moralmente certo e do interesse nacional da Grã-Bretanha”, fazendo-o por meio de “ferramentas diplomáticas, de desenvolvimento, militares e de segurança” (UNITED KINGDOM, 2011a, p. 4, tradução livre). Nesse sentido, a Estratégia afirma que “[é] do interesse do Reino Unido identificar crises emergindo no exterior antecipadamente, responder rapidamente para preveni-las – ou lidar com a instabilidade e o conflito que emergir e enfrentar as causas da instabilidade, fragilidade e conflito a montante”, tendo como um de seus três “pilares de apoio mútuo” a “[p]revisão e resposta rápida a crises”. Ademais, o documento afirma que o Reino Unido se concentrará “naqueles países ou regiões frágeis e afetados por conflito onde os riscos são altos, nosso interesse estiver mais em jogo ou onde nós sabemos que podemos ter impacto” (*Ibid.*, p. 18, tradução livre).

A Estratégia ressalta que “[p]roteger civis está no centro das políticas do Reino Unido para prevenir, gerenciar e resolver conflitos” (*Ibid.*, p. 23, tradução livre), além de destacar a importância das “missões de manutenção da paz da ONU e operações autorizadas pelo CSNU e lideradas por organizações regionais”, as quais “contêm a violência, estabilizam situações pós-conflito frágeis e reduzem a probabilidade de ressurgência de hostilidades sem a necessidade de intervenção militar direta do Reino Unido” (*Ibid.*, p. 30, tradução livre). Nesse mesmo sentido, o documento menciona a importância de contribuir com a construção de capacidades das organizações regionais “para lidar com a prevenção e mediação de conflito e acordos políticos pós-conflito” por ter uma relação custo-benefício favorável e ajudar a “capacitar regiões a lidar com os próprios conflitos”. Citando o exemplo da cooperação britânica com a CEDEAO, a Estratégia apresenta o compromisso do Reino Unido em “continuar a trabalhar para reforçar esforços regionais e se engajar ativamente com grupamentos regionais” (*Ibid.*, p. 32, tradução livre).

A leitura desses documentos (em especial da Estratégia) ressalta uma característica dual das políticas britânicas de proteção civil e gerenciamento de crises: o retraimento militar e o reforço das parcerias externas. Semelhantemente a muitos dos países ocidentais, o Reino Unido

tem se eximido de grandes empreendimentos militares (especialmente grandes desdobramentos terrestres) após mais de uma década de difíceis e custosas campanhas no Afeganistão e no Iraque. Isso se deve a dois fatores associados: a falta de disposição política em comprometer recursos em esforços que não estejam diretamente relacionados a interesses nacionais e a escassez de capacidades (IISS, 2016).

Primeiramente, deve-se ressaltar a falta de disposição dos britânicos em se engajarem em campanhas militares de larga-escala. Atualmente, observa-se “um percebido desejo generalizado de restringir o uso do instrumento militar britânico, especialmente em coalizões estreitas”. Isso se deve ao fato de as Forças Armadas britânicas terem alcançado um estado de sobrecarga em meados dos anos 2000, tendo o Exército britânico ficado “inegavelmente esgotado até o seu limite”. Nesse sentido, após as campanhas do Afeganistão e do Iraque, “a postura do exército britânico está transitando das operações perenes para a prontidão para contingência, engajamento de defesa, prevenção de conflito e dissuasão” (JOHNSON, 2015, p. 14-16, tradução livre).

Em Segundo lugar, há o problema de escassez de capacidades. De fato, o Reino Unido “retém uma capacidade militar expedicionária de amplo espectro, ainda que próxima à massa crítica”.⁷⁷ Nesse sentido, ainda que a Revisão Estratégica de Segurança e Defesa tenha “indicado uma disposição de reconstruir a prontidão e ambição militar” (IISS, 2016, p. 72-73, tradução livre), há dois riscos que ameaçam as forças armadas britânicas. O primeiro deles é o próprio tamanho das forças, que faz com que muitos contingentes se aproximem da massa crítica. O segundo é a dificuldade de recrutamento e de retenção, principalmente de especialistas (notadamente engenheiros), especialmente na Marinha e na Força Aérea. Essa escassez de pessoal tem feito com que o Reino Unido continue a “se comprometer com um grande número de operações, ainda que em pequena escala” (*Ibid.*, p. 151, tradução livre). Nesse sentido, os esforços militares internacionais do país estão concentrados na campanha contra o grupo terrorista Estado Islâmico (EI) no Iraque e na Síria, na missão de apoio da OTAN no Afeganistão e em missões ocasionais e pontuais de assistência humanitária, como a conduzida em Serra Leoa em 2014 para conter a epidemia de Ebola.

A exemplo da referida ação contra o Ebola na África Ocidental, qualquer operação militar britânica não associada a interesses vitais de segurança do país deve ser pequena e

⁷⁷ Por “massa crítica” entende-se o exaurimento dos contingentes disponíveis para desdobramento, impedindo o engajamento em novas campanhas expedicionárias.

pontual. Nesse sentido, os documentos políticos do Reino Unido apresentam um conceito interessante: as Equipes de Resposta de Estabilização (SRTs). Apresentadas na Revisão Estratégica de Segurança e Defesa de 2010, as SRTs são “equipes integradas advindas de todo o governo, incluindo militares, policiais ou servidores civis e outros especialistas” que “podem se desdobrar rapidamente para ambientes difíceis e permitir ao Reino Unido rapidamente a ajudar a moldar a resposta a crises emergentes, tanto bilateralmente quanto em apoio a esforços de estabilização multilaterais ou multinacionais”. Foram utilizadas pela primeira vez na Líbia em 2011 e, baseado nessa experiência, espera-se que tais equipes “sejam uma adição importante ao conjunto de ferramentas do governo para lidar com instabilidade e conflito” (UNITED KINGDOM, 2011a, p. 22).

Devido a essa escassez de capacidades próprias para intervenção em cenários de crise, o Reino Unido tem buscado reforçar suas parcerias com a ONU e outras OIs para que estas assumam a responsabilidade pelo gerenciamento das crises com o apoio britânico. O discurso político-estratégico britânico é enfático nesse sentido e, nos últimos anos, o governo britânico tem assumido compromissos consideráveis nessa área. Contudo, na prática, a cooperação britânica com tais organizações é seletiva e, no caso específico das Nações Unidas, muitas vezes duvidosa.

Em relação à manutenção da paz da ONU, a política do Reino Unido tem sido pautada por “respostas pragmáticas a crises particulares, independente de qual partido político esteve no poder”. Nesse sentido, considera-se que o “Reino Unido tem consistentemente se engajado com a manutenção da paz da ONU por meio de atividades políticas, financeiras e de construção de capacidades, bem como ao manter desdobramentos de pessoal”. Diplomáticamente, o governo britânico tem atuação importante, especialmente no CSNU, onde possui “uma grande função política na influência dos mandatos de manutenção da paz”, tanto em regiões específicas (Chipre, Darfur, Serra Leoa e Somália) quanto em áreas temáticas consideradas importantes, como a PdC. (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 631, tradução livre). Em relação à contribuição direta (ou seja, tropas e pessoal) por parte do Reino Unido, o panorama é um pouco diferente.

No que tange à sua contribuição de pessoal para as operações de paz da ONU, a posição do país em meados dos anos 2010 contrasta com a assumida durante a década de 1990, quando chegou a ser o principal contribuinte de tropas da Organização (WILLIAMS, 2013). Tal mudança (comum a vários países ocidentais, especialmente na Europa) se deve a alguns fatores,

incluindo a preferência por outros arranjos para atuação militar, ceticismo e descrédito em relação à eficácia do Sistema ONU e uma autoimagem de excepcionalismo.

A despeito da importância atribuída às operações de paz da ONU pelo discurso político britânico, na prática, “em relação ao atingimento do objetivo maior da política externa da Grã-Bretanha, a manutenção da paz da ONU foi sempre vista apenas como uma entre várias ferramentas e, muito raramente, foi considerada a mais importante ou eficaz”. Em outras palavras “as prioridades estratégicas da Grã-Bretanha simplesmente divergiram daquelas da manutenção da paz da ONU”. Nesse sentido, uma característica marcante da atuação britânica em operações de paz tem sido sua preferência em fazê-lo por meio de outros arranjos, especialmente coalizões *ad hoc* com aliados e parceiros ou como parte da OTAN (*Ibid.*, p. 94, tradução livre).

Essa dualidade criou um paradoxo na atuação do Reino Unido em tais operações, pois “entre 2000 e 2011, muito poucos soldados britânicos foram desdobrados como capacetes azuis da ONU”, o que está “em forte contraste com o grande número de tropas britânicas enviadas para operações de gerenciamento de crises autorizadas pela ONU, principalmente nos teatros balcânico, afegão e iraquiano (pós-invasão)”. Isso se deve, dentre outros fatores: ao fato de os cenários de atuação da ONU (majoritariamente países da África sub-saariana) não coincidirem com as prioridades estratégicas e de segurança do Reino Unido; ao “ceticismo profundo a respeito da efetividade da manutenção da paz multidimensional da ONU” por parte de “seções importantes do *establishment* militar e político britânico”; e à forma de “excepcionalismo britânico que viu as tropas do Reino Unido como altamente treinadas e equipadas em demasia para serem desperdiçadas como soldados rasos da manutenção da paz da ONU” (*Ibid.*, p. 94-95, tradução livre).

De fato, “forças britânicas assumiram deveres substanciais de imposição da paz, estabilização e manutenção da paz” fora da estrutura das Nações Unidas, o que suscita o argumento de que “o Reino Unido, de fato, fez manutenção da paz – apenas não sob o rótulo da ONU ou mesmo da ‘manutenção da paz’” (JOHNSON, 2015, p. 15, tradução livre). Nesse sentido, tem-se afirmado que “apesar da Grã-Bretanha ter se comprometido com a ideia de gerenciamento internacional de crises, isso não necessariamente significou que ela sempre proveria mantenedores da paz para as operações da ONU”. Ou seja, ao longo dos anos 2000, o Reino Unido “esteve fortemente engajado em questões de gerenciamento de crises, mas não por meio das estruturas da ONU”. Durante esse período, “operações autorizadas pela ONU ou

fora da ONU nos Bálcãs, Afeganistão e Iraque absorveram a vasta maioria da atenção política, recursos militares e apoio público para campanhas no exterior”, ressaltando o já mencionado fato de que “as prioridades das políticas externas do Reino Unido não convergiram com as missões dos capacetes azuis da ONU” (WILLIAMS, 2013, p. 106-107, tradução livre).

Além da questão do desencontro entre as prioridades geográficas da política externa britânica e da manutenção da paz das Nações Unidas, outro fator que explica a baixa contribuição britânica às operações da ONU são as “preocupações significativas sobre as estruturas da ONU para missões multidimensionais mais complexas, especialmente aquelas que possam exigir o uso da força” (*Ibid.*, p. 108, tradução livre). Isso se deve, em grande parte, ao fracasso da operação da ONU nos Bálcãs durante os anos 1990, a qual contou com forte presença de tropas britânicas. Ao final daquela década, o governo britânico passou a adotar a visão “de que era a OTAN, e não a ONU, que poderia entregar resultados favoráveis ao Reino Unido” (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 640, tradução livre). Além desse episódio, a atuação britânica independente em socorro à operação da ONU em Serra Leoa em 2000 respaldou a visão dos militares de que a “ajuda unilateral do Reino Unido era suficiente para resgatar a ONU” (WILLIAMS, 2013, p. 109, tradução livre). Ademais, o envolvimento britânico nas intervenções militares no Afeganistão e no Iraque “empurrou firmemente qualquer discussão sobre contribuições adicionais a operações de manutenção da paz da ONU para fora da agenda política” (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 640, tradução livre).

A experiência dos militares britânicos, por sua vez, deu origem a uma “autoimagem amplamente difundida de que a Grã-Bretanha é uma potência especial, não um país comum contribuinte de tropas da ONU” e que, diferentemente destes últimos, “os militares do Reino Unido são melhor utilizados para operações militares de ponta como aquelas em Serra Leoa, Afeganistão e Iraque” (WILLIAMS, 2013, p. 110, tradução livre). Ainda que não se possa afirmar que os militares britânicos têm uma visão favorável da manutenção da paz da ONU, “seria errado concluir que as forças armadas têm ignorado completamente as operações da ONU” (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 646, tradução livre).

A despeito de o quadro apresentado ser desfavorável à ocorrência de grandes contribuições militares britânicas às operações de paz da ONU, a contribuição dada pelo país é considerável.⁷⁸ De fato, “o Reino Unido providenciou mais tropas que qualquer dos seus pares

⁷⁸ Em um ranking de 124 contribuintes de tropas, o Reino Unido figura na 34ª posição, com uma contribuição total de 711 pessoas, sendo 673 tropas de contingente, quatro especialistas militares e 16 oficiais de pessoal (Fonte: ONU. Dados de maio de 2018).

Estados desenvolvidos” (JOHNSON, 2015, p. 15, tradução livre).⁷⁹ Três fatores principais têm sido determinantes em “conformar o nível de desdobramentos de pessoal do Reino Unido em operações de paz da ONU”: (i) o desdobramento de operações para “áreas de interesse estratégico do Reino Unido” (se ocorre ou não); (ii) preocupações quanto a desafios operacionais e riscos às tropas da ONU; e (iii) a capacidade britânica em preparar tropas para desdobramentos da ONU (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 641, tradução livre). Ademais, as forças armadas britânicas têm “um estoque potencial de mantenedores da paz da ONU experientes, treinados e motivados e, talvez ainda mais crucial, facilitadores de manutenção da paz” (JOHNSON, 2015, p. 14, tradução livre). Além disso, “parece haver uma sobreposição entre o que a ONU desesperadamente precisa (...) e o que o Reino Unido tem, agora, uma capacidade operacional de sobra para prover”, ou seja, “tropas e facilitadores rapidamente desdobráveis e bem treinados” (*Ibid.*, p. 17, tradução livre).

Ainda assim, não se deve esperar que o Reino Unido faça grandes contribuições de tropas às operações da ONU devido à série de limitações (políticas e de capacidades disponíveis) mencionadas anteriormente. Em vez disso, deve-se esperar que o “engajamento britânico com a manutenção da paz da ONU” permaneça “principalmente de natureza política e financeira, impulsionado por várias iniciativas de construção de capacidades para apoiar outros países contribuintes a desdobrarem em missões da ONU” (CURRAN; WILLIAMS, 2016, p. 641, tradução livre). Nesse sentido, destaca-se a atuação das forças armadas britânicas em prover “capacidades de apoio ‘de fundo’ significativas para manutenção da paz”, além da condução de “iniciativas bilaterais de assistência e construção de capacidades para apoiar outros países a contribuírem com operações de paz da ONU ou não” (*Ibid.*, p. 632, tradução livre). Inclui-se entre tais iniciativas programas de treinamento firmados com Quênia, África do Sul e Serra Leoa, o provimento de transporte aéreo estratégico para as operações da ONU no Mali e no Sudão do Sul e o apoio às operações da UE. Ademais, a “OTAN permanece a estrutura primária de segurança multilateral do Reino Unido” (JOHNSON, 2015, p. 17, tradução livre).

Nesse sentido, além da atuação diplomática no âmbito do CSNU e do treinamento dado a militares de outros países, a principal contribuição britânica à manutenção da paz da ONU deve ser o provimento de “capacidades de nicho”, especialmente de inteligência e vigilância, visando o desenvolvimento de “um novo tipo de pacote de treinamento pré-desdobramento para

⁷⁹ Contudo, “isso ainda é uma contribuição menor que aquela feita por muitos outros países em desenvolvimento e de renda média” (JOHNSON, 2015, p. 15, tradução livre).

missões específicas que aumentará a eficácia de novos desdobramentos de mantenedores da paz da ONU” (WILLIAMS, 2013, p. 114, tradução livre).

Além da sua cooperação com a ONU e outras organizações, uma parceria importante para a atuação do Reino Unido nas IIPH é a França. Após a assinatura dos acordos de cooperação em defesa pelos dois países em 2010, ambos têm realizado esforços concretos para estreitar a cooperação, como a expansão da Força Expedicionária Conjunta britânica para uma iniciativa binacional conjunta (IISS, 2016). Composta de 10 mil tropas “desdobráveis em curtíssimo prazo e capazes de implementar operações de alta intensidade”, tal força se tornou operacional em 2016.⁸⁰

2.3.4. França

Como ator nas IIPH, a França possui um perfil semelhante ao do Reino Unido. Trata-se de um país ativo dentro das Nações Unidas e nos campos da proteção humana e das operações de paz, tanto pela via diplomática quanto por meios militares. Contudo, a França possui algumas características singulares que a diferenciam de seus parceiros britânicos, notadamente um maior grau de autonomia e de atuação em gerenciamento de crises por meios próprios, bem como um nível maior de ambição em seus planos e compromissos assumidos.

Assim como o Reino Unido, a França foi ator importante no processo de desenvolvimento, implementação e promoção das novas normas internacionais de proteção de humana, como a RdP e a PdC. De fato, o governo francês vê “a emergência de novos princípios internacionais”, a exemplo da RdP, como “indicações de progresso ético” que representam “uma transição estratégica”, mantendo sua intenção de “fazer a consolidação desse princípio uma prioridade de sua ação” (FRANCE, 2013b, p. 23-24, tradução livre).

Para a França, as operações de paz são instrumentos importantes de sua política de segurança ao “influenciar eventos em áreas onde tem interesses estratégicos ou históricos”, além de servirem como “modo de elevar o perfil da França como potência política e militar”. Nesse sentido, “[a]o contribuir com operações de paz, a França pretende enfrentar desafios de segurança tais como conflitos regionais, fluxos de refugiados, crime organizado, **emergências humanitárias, violações de direitos humanos** e, mais recentemente, até mesmo terrorismo”

⁸⁰ France and the United Kingdom. Disponível em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-kingdom/france-and-united-kingdom/>>. Acesso em 24 Jun. 2017.

(TARDY, 2016, p. 612, grifos próprios, tradução livre). De fato, o país “tem se envolvido significativa e consistentemente em operações de paz multinacionais na medida em que essas operações constituem, agora, as atividades centrais das forças armadas francesas” (TARDY, 2014, p. 771, tradução livre). Contudo, a perspectiva francesa sobre tais operações difere consideravelmente da onusiana.

Segundo a perspectiva francesa, há uma incompatibilidade entre os princípios da manutenção da paz das Nações Unidas e os princípios da ação militar. Além disso, os militares franceses vêm a distinção clara e rígida entre manutenção da paz e imposição da paz feita pela ONU como problemática. Nesse sentido, a experiência francesa com as fracassadas operações de paz da ONU dos anos 1990 fez com que o país mudasse sua postura quanto à atuação em tais operações, passando a fazê-lo por meio de outros arranjos (como a OTAN e, mais tarde, a UE), além de “renacionalizar” suas operações de paz ao desenvolver políticas e doutrinas próprias que refletissem essa mudança (TARDY, 2016). Outra divergência marcante entre as perspectivas francesa e a visão da ONU é a rejeição, por parte da primeira, da “ambivalência e ideologia deletéria da imparcialidade em face de atrocidades em massa” (TARDY, 2014, p. 777, tradução livre).

De fato, os franceses são relativamente avançados nessa questão, tendo desenvolvido uma doutrina de operações de paz que previa o uso da força de forma mais robusta ainda nos anos 1990. A doutrina militar francesa trabalha com três tipos de operações de apoio à paz: (i) operações de manutenção da paz; (ii) operações de restauração da paz; e (iii) operações de imposição da paz. Desses três, o segundo tipo se volta mais para questões de proteção de civis, adotando tais preocupações como motivações primárias para o desdobramento de forças militares em vez de preocupações políticas (HOLT; BERKMAN, 2006). Embora essa tipologia nunca tenha sido utilizada em nível institucional, “a preferência por operações de restauração da paz refletiu uma transição em direção a operações mais coercitivas ao dar preeminência ao possível uso da força por mantenedores da paz” (TARDY, 2014, p. 780, tradução livre). Outra contribuição da doutrina francesa para as operações de paz mandatadas para proteger civis é o seu conceito de “imparcialidade ativa”, que permite que as tropas de paz “mirem agressivamente qualquer ator prevenindo a implementação de sua missão”, o que permite concluir que “[f]orças francesas teriam poucos escrúpulos sobre derrotar abertamente um grupo de genocidas se sua missão incluísse a proteção de civis” (HOLT; BERKMAN, 2006, p. 123, tradução livre).

A atuação francesa em operações de paz no Pós-Guerra Fria ressalta a dualidade dessa atuação, pois, de um lado, o país “abraçou a atividade de missões de paz ao ter participado em tantas tais operações por meio de várias estruturas institucionais” enquanto que, de outro, “tem se esforçado para manter a primazia das funções de combate de seus soldados, as quais não deveriam ser prejudicadas pela contribuição a operações de paz”. Nesse sentido, “o uso da força (...) em operações de guerra limitada”, como as na Líbia e no Mali, que, “por sua natureza estão fora da alçada das operações de paz (...) atestam à evolução do pensamento militar francês”. Fruto dessa evolução, a perspectiva francesa sobre operações de paz “distingue entre níveis diferentes de uso da força”, porém, se diferencia pela “ideia de um contínuo entre aquelas missões em que o uso da força sempre foi uma opção”. Ressalta-se que a doutrina francesa “reconhece que o papel da força não é central em operações multidimensionais, em que a dimensão política/econômica tem precedência sobre um imperativo de segurança definido muito estreitamente” (TARDY, 2014, p. 771-772, tradução livre).

Outra característica da perspectiva francesa sobre operações de paz é o fato de “a referência ao Capítulo VII da Carta da ONU em resoluções do Conselho de Segurança” ter se tornado um “critério para a participação francesa, independentemente de qual instituição assumisse a liderança”. Outra exigência para a participação francesa em operações de paz é a existência de “regras de engajamento claras que inequivocamente se referissem ao Capítulo VII e permitisse o uso da força em casos além da autodefesa”, as quais passaram a ser percebidas como “necessárias para manter o controle da situação no terreno em ambientes semi-permissivos” (TARDY, 2013a, p. 121, tradução livre).

Uma das principais características da abordagem francesa para as IIPH em geral é a sua diferenciação entre “operações coercitivas” e “operações de gerenciamento de crises”. Contudo, não há uma divisão clara e rígida entre os dois tipos, estando prevista, em alguns dos principais documentos de defesa do país, a possibilidade de uma operação militar se transformar de um tipo para outro. Ainda assim, “também aparenta haver uma distinção qualitativa não teorizada entre operações semi-coercitivas de curto prazo” de um lado, e “operações de longo prazo que contêm uma dimensão de consolidação da paz e, portanto, a necessidade de pensar a respeito do papel dos militares em termos diferentes”, de outro, com a França dando preferência às primeiras em detrimento das últimas (TARDY, 2014, p. 788, tradução livre).

Segundo o Livro Branco Francês sobre Defesa e Segurança Nacional, “as numerosas operações militares nas quais a França foi envolvida em anos recentes (...) mostram que a ação

militar permanece uma parte importante de nossos esforços de segurança” (FRANCE, 2013b p. 10). Além de “manter uma presença global no palco internacional”, o país se autoafirma como uma “potência militar reconhecida” que “retém uma capacidade de intervenção verossímil, a qual usou em numerosas ocasiões”. Nesse sentido, a França destaca também sua posição como membro permanente do CSNU, seu “papel ativo na prevenção e gerenciamento de crises” e sua “parte ativa nas operações da OTAN” (*Ibid.*, p. 14-15). Ademais, o país “reafirma sua determinação em manter as capacidades necessárias para sua autodefesa e para defesa de seus aliados e para contribuir com operações autorizadas ou decididas pelo Conselho de Segurança” (*Ibid.*, p. 23).

De fato, a capacidade de responder a crises externas por meio de intervenções militares é um aspecto importante da política de defesa francesa. Segundo o Livro Branco, a “[i]ntervenção externa responde a um objetivo triplo: assegurar a proteção dos nacionais franceses no exterior; defender nossos interesses estratégicos e aqueles dos nossos parceiros e aliados; e exercer nossas responsabilidades internacionais”, além de prover “profundidade estratégica crucial à postura de segurança da França, quer isso signifique prevenir a exacerbação de uma crise ou pôr um fim a uma situação de conflito aberto que possa colocar em perigo nossos interesses de segurança”. Nesse sentido, um dos objetivos do país é “ter capacidades militares que lhe permitam agir em áreas prioritárias para sua segurança e defesa”, dentre as quais se inclui “as regiões nas franjas da Europa, a bacia do Mediterrâneo, parte da África (do Sahel à África Equatorial)”, dentre outras. Para isso, as “Forças Armadas francesas devem ser capazes de intervir em três tipos de operações nessas regiões”. São elas: “operações conduzidas de forma autônoma”; “operações como parte de uma coalizão – no quadro da União Europeia, uma aliança estabelecida como a OTAN ou de forma *ad hoc* – na qual a França pode tomar a iniciativa e comando ou em que exerça uma influência dominante”; e “operações como parte de uma coalizão na qual a França faça uma contribuição, mas na qual o comando seja confiado a uma nação aliada” (geralmente os EUA). O Livro Branco prevê também que, em “situações advindas da fragilidade de certos Estados, as forças armadas podem também ser capazes de se engajar em operações de gerenciamento de crises”, as quais “são suscetíveis de assumir formas variadas, incluindo manutenção da paz” (*Ibid.*, p. 79-81, tradução livre).

Em complemento ao Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional, o Conceito para Operações Militares afirma que a “França permanentemente mantém tropas pré-posicionadas e forças de reação rápida em alerta prontas a intervir em uma estrutura nacional ou multinacional”. O Conceito identifica a intervenção como uma das “funções estratégicas” para

as quais as Forças Armadas contribuem “permanente e diretamente (...) por meio de sua habilidade de preparar e apoiar o engajamento de forças desdobradas e sua ação conjunta”. Nesse sentido, o documento afirma que o “contexto estratégico também torna de primordial importância ter uma capacidade autônoma permanente de resposta imediata a crises” a qual “é alcançada ao manter a força nacional conjunta de resposta a emergências em estado de alta prontidão” (FRANCE, 2013a, p. 13-14, tradução livre). Tal força será composta de cinco mil pessoas em alerta, sendo 2,3 mil capazes de serem desdobrados para intervir em um raio de três mil quilômetros dentro de sete dias. Além disso, a França contará com “desdobramentos navais permanentes”, baseados no Golfo Pérsico e na África (FRANCE, 2013b, p. 128).

O Conceito prevê, ainda, que “as Forças Armadas podem se engajar”, em períodos de maior duração, “em operações de gerenciamento de crises, que podem assumir formas muito diferentes”, incluindo “manutenção da paz ou restauração da paz”, além de “operações coercitivas”, tais como “engajamento internacional em conflitos maiores, engajamento autônomo limitado, imposição da paz”, dentre outras. O documento ressalta ainda que tais operações “não são mutuamente excludentes” e que “uma operação pode (...), simultaneamente ou sequencialmente, incluir tanto ações coercitivas quanto de gerenciamento de crises” (FRANCE, 2013a, p. 14, tradução livre). Nesse sentido, o Livro Branco destaca que as forças armadas francesas “serão capazes de se engajar, simultaneamente e em um longo prazo, em operações de gerenciamento de crises em dois ou três teatros distintos, um como principal contribuinte”. Tais forças serão compostas de contingentes de seis a sete mil tropas terrestres em conjunto com forças de operações especiais e componentes navais e aéreos de apoio. Ademais, o documento afirma que “as forças armadas devem ser capazes de se engajar dentro de uma coalizão e, por um prazo limitado, em um único teatro de ação em uma operação coercitiva maior, com a habilidade de assumir comando da operação”, devendo o país ser capaz de desdobrar até duas brigadas, compostas de 15 mil tropas terrestres, forças especiais, componentes navais e aéreos e “os meios de comando e apoio associados” (FRANCE, 2013b, p. 128, tradução livre).

É importante ressaltar que a França “faz do princípio da autonomia estratégica o principal pilar de sua estratégia de intervenção externa”, buscando “desenvolver capacidades críticas permitindo tomar a iniciativa e agir autonomamente, mas, também, mobilizar seus aliados e parceiros”. Prevendo ainda que a “maioria das operações externas (...) continuarão a ser conduzidas em coalizão”, o governo francês mantém a posição de que o país “deve ser capaz de contar com capacidades que lhe permitam reter sua Liberdade de decisão e ação em todas as

circunstâncias e exercer uma influência na condução geral das operações”, devendo as forças armadas “ser capazes de conduzir operações coercitivas em uma situação de alta intensidade, notadamente em um cenário onde a deterioração da situação internacional possa obriga-las a entrar em combate militar com forças armadas de outro Estado” (*Ibid.*, p. 80, tradução livre).

Semelhantemente a outros países ocidentais, a França, a despeito de se mostrar disposta ao uso da força armada em situações de proteção humana e em operações de paz, adota uma posição cautelosa quanto à realização de operações militares de grande porte. Segundo o Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional, “é provável que operações rápidas e ação indireta sejam preferíveis a campanhas pesadas e estendidas” e que “[o]perações direcionadas conduzidas por forças especiais e ataques remotos (...) tendem a se tornar mais frequentes em um contexto em que a intervenção convencional continuará sendo mais difícil politicamente e, às vezes, menos efetiva”. Nesse sentido, o documento aponta uma “mudança de circunstâncias nos Estados Unidos e na Europa”, a qual traz “implicações para políticas de gerenciamento de crises e para as instituições responsáveis pela segurança internacional”. Com base nesse quadro, o Livro Branco deixa claro que a “Europa e os Estados Unidos têm apreensões maiores sobre se comprometerem com intervenções estrangeiras de larga escala e estendidas” (*Ibid.*, p. 30-31, tradução livre).

Tendo por base a avaliação de que o mundo atual vem se tornando “genuinamente multipolar, mas também mais fragmentado”, o Livro Branco afirma que a postura francesa “leva a uma abordagem regional para o gerenciamento de crises” (*Ibid.*, p. 32, tradução livre). O Conceito para Operações Militares é claro a esse respeito ao afirmar que as “Forças Armadas agirão prioritariamente dentro das estruturas da OTAN, da UE, acordos de defesa ou coalizões *ad hoc*” e que elas “irão desenvolver parcerias bilaterais, especialmente com a Alemanha e o Reino Unido” (FRANCE, 2013a, p. 10, tradução livre). Nesse sentido, o Conceito apresenta, dentre os cinco principais objetivos para as forças armadas francesas, “reforçar a habilidade de interagir com vários *stakeholders*” e “exercer influência dentro das alianças e coalizões”. No que tange ao primeiro objetivo, destacam-se as metas de “desenvolvimento de agrupamento ou compartilhamento de capacidades tanto dentro da OTAN quanto da UE” e de “cumprimento da capacidade operacional plena da Força Expedicionária Conjunta Combinada Franco-Britânica”, esta última alcançada em 2016. Já em relação ao segundo, o Conceito afirma que tal objetivo “implica nos colocarmos em posição de tomar a iniciativa, coordenar e exercer influência na tomada de decisão”, incluindo a “habilidade de ser uma nação quadro para uma operação combinada de média escala” e “habilidade de ser a nação líder dentro de uma coalizão,

provendo capacidades operacionais chave que constituam centros de excelência” (*Ibid.*, p. 21-22, tradução livre).

Ainda que se mostrem cautelosos quanto ao engajamento em campanhas militares grandes e de longa duração, os franceses identificam regiões consideradas prioritárias para a segurança do país onde a possibilidade de uma intervenção francesa permanece aberta. Nesse sentido, o Livro Branco identifica a falência dos Estados como um “desafio político e humanitário” que pode afetar a segurança do país e da Europa, sendo também “uma questão estratégica, dado que muitos dos Estados em questão estão às portas da Europa, na África”, sendo a África Sub-Saariana “uma área de maior fragilidade” (FRANCE, 2013b, p. 39, tradução livre).

Com base nesse quadro, o Livro Branco escalona as “prioridades que regem o nível e intensidade de nossos engajamentos políticos”, estando em terceiro lugar “estabilizar o ambiente próximo da Europa com nossos parceiros e aliados” (*Ibid.*, p. 47, tradução livre).⁸¹ Nesse sentido, o Livro Branco afirma que “[é] do interesse da Europa – e da França – que nenhuma ameaça surja em seu ambiente próximo”, sendo “a segurança da vizinhança da União Europeia uma prioridade para a França” em que o “Magrebe (Norte da África) tem importância particular para a França e para a Europa”. Além dessa região, o Livro Branco afirma que o “Sahel, da Mauritânia ao Chifre da África, junto a parte da África subsaariana, são regiões de interesse prioritário para a França” (*Ibid.*, p. 53-54, tradução livre).

Além do discurso fortemente pró-intervenção, a prática francesa no cenário de segurança internacional corrobora a postura intervencionista do país. Nos últimos anos, as forças armadas francesas “foram espalhadas mais do que em qualquer ponto desde 1945”, estando desdobradas em “até oito teatros de combate, mais do que em qualquer momento da história recente”. Contudo, é importante ressaltar que “a realidade é que os desdobramentos da França têm sido primariamente motivados por prioridades nacionais, como compromissos significativos com a OTAN” (IISS, 2016, p. 64, tradução livre). Muitos dos desdobramentos realizados desde 2015 foram em resposta aos atentados terroristas perpetrados no território francês naquele ano. Ainda assim, as “forças francesas foram desdobradas ao longo de vários teatros múltiplos e em ritmo significativo em 2015, tanto no exterior quanto em casa”, sendo que o “ritmo operacional mais elevado desde 2013 tem levado a França a reverter a tendência

⁸¹ Os dois primeiros são “proteger o território nacional e os nacionais franceses no exterior e garantir a continuidade das funções essenciais da nação” e “garantir a segurança da Europa e do espaço norte-atlântico com nossos parceiros e aliados”, respectivamente (FRANCE, 2013b, p. 47, tradução livre).

de contrações de pessoal e orçamento de defesa”, resultando em propostas sérias de aumentos nessas áreas (*Ibid.*, p. 94-95). Boa parte dos contingentes desdobrados encontram-se na África, principalmente em Burkina Faso, Chade, Costa do Marfim, Djibouti, Mali, Níger e RCA, além de tropas francesas desdobradas em operações da ONU ou da UE nestes e em outros países do continente.

Não se pode negar, portanto, que a França “está em uma posição de (...) aparecer como um ator importante de gerenciamento de conflito” (TARDY, 2013a, p. 132, tradução livre), especialmente no continente africano. Entretanto, observa-se que a “França está, de fato, comprometida com as operações de paz criadas pela ONU, mas conduzidas por outros canais institucionais, com uma média de pessoal de 5 mil a 9 mil desdobrados em tais missões ao longo da última década” (TARDY, 2016, p. 619, tradução livre). Isso aponta para a tendência de a França desejar “ser mais seletiva em intervir quando interesses claros de segurança forem identificados” (TARDY, 2013a, p. 122, tradução livre). Essa seletividade tem sido traço característico da atuação francesa nas IIPH.

De fato, o país “contribui para operações de gerenciamento de crises em vários continentes e por meio de diferentes tipos de operação, mas desenvolveu preferência institucional por outras estruturas que não a ONU, nomeadamente a OTAN, a União Europeia e operações nacionais” (TARDY, 2016, p. 611, tradução livre). Em cenários como o Mali e a RCA, a França tem papel importante em apoio às tropas da ONU. Contudo, as tropas francesas se mantêm sob comando e controle nacionais de forma independente dos contingentes das Nações Unidas. Isso se deve não somente à já mencionada importância da autonomia estratégica para as forças armadas francesas, mas também à sua desconfiança e ceticismo em relação às operações de paz da ONU.

Semelhantemente ao Reino Unido, a França figurava entre os maiores contribuintes de tropas para as operações da ONU na primeira metade dos anos 1990. Entretanto, os fracassos vividos pelas operações nos Bálcãs e em Ruanda àquela época fizeram com que os franceses se afastassem da manutenção da paz da ONU. Muito do discurso político-estratégico e da doutrina militar francesa, que enfatizam a importância da autonomia e das parcerias europeias, se deve a essas experiências. A crítica francesa foi dirigida “tanto à natureza quanto das operações de paz quanto à habilidade da ONU em conduzi-las” (*Ibid.*, p. 613, tradução livre).

Ainda assim, a ONU “subsequentemente permaneceu um fórum importante para o desenvolvimento e expressão de política francesa”. Contudo, o consenso firmado tanto entre a

classe política quanto nas forças armadas (e que permanece ainda hoje) é de que a Organização “é inadequada à cultura político-militar francesa e às exigências da ação militar”. Desde então, a participação francesa em operações de paz e iniciativas militares semelhantes passou a estar condicionada ao cumprimento dos pré-requisitos apresentados anteriormente, fazendo com que a ONU continuasse desempenhando um importante papel legitimador, sem ser, contudo, o arranjo operacional favorito. De fato, a “definição mais rígida das condições para o engajamento francês em operações de paz levou a uma presença diminuída em missões da ONU” (*Ibid.*, p. 615-616, tradução livre) e, embora tenha retomado contribuições mais significativas a partir de 2004 “em um número seletivo de operações, notavelmente na Costa do Marfim, Líbano e Chade” (TARDY, 2013a, p. 124), além das operações mais recentes no Mali e na RCA, a participação francesa em operações de paz da ONU ainda permanece em níveis considerados modestos.⁸² Ademais, a França tem buscado contribuir diretamente com as operações da ONU ao assegurar que seus oficiais ocupem posições chave em missões específicas ou sejam designados como comandantes de força.

Em contraposição à sua contribuição com tropas (considerada pequena), a França apresenta um “alto nível de comprometimento na conformação de políticas”, particularmente no Conselho de Segurança, “onde a França participa ativamente nos debates e na redação de resoluções”. De fato, o país lidera as negociações e elaborações de mandatos de algumas das maiores operações da ONU, além de figurar como autor ou coautor de cerca de dois terços dos projetos de resolução sobre operações de paz aprovados pelo Conselho. Dessa forma, a França “tem conseguido garantir certo nível de visibilidade em gerenciamento de crises e desviar, parcialmente, o criticismo sobre sua fraca presença em campo” (TARDY, 2016, p. 619, tradução livre).

Além da sua atuação diplomática, os números de contingentes franceses envolvidos em operações de paz (em geral) ressaltam um “repúdio parcial da ONU como estrutura operacional em vez de uma retirada das operações de paz mandatadas pela ONU, que ainda constituem a grande maioria do engajamento militar francês” (*Ibid.*, p. 619, tradução livre). Ademais, “enquanto que a ONU pode não ser a opção preferida, a história recente das práticas de gerenciamento de conflito (...) demonstrou a utilidade continuada da ONU em certas

⁸² Em um ranking de 124 contribuintes de tropas, a França figura na 33ª posição, com uma contribuição total de 759 pessoas, sendo 673 tropas de contingente, dois especialistas militares e 50 oficiais de pessoal (Fonte: ONU. Dados de maio de 2018). Ainda assim, apenas a China faz uma contribuição maior de tropas entre os membros permanentes do CSNU e, dentre os países do bloco ocidental, apenas Itália e Alemanha superam a contribuição francesa.

circunstâncias”. Nesse sentido, a diplomacia francesa não descarta antecipadamente a participação de tropas do país em operações da ONU, dependendo do contexto. A participação francesa nas operações no Chade, Costa do Marfim e Líbano são exemplos disso.

No caso dessas operações, a França “comprometeu tropas em lugares que cabiam claramente dentro de suas áreas de interesse estratégico”, dado que os três países “eram vistos como cruciais aos interesses econômicos e políticos da França” (TARDY, 2013, p. 128, tradução livre). Tais casos comprovam a possibilidade de alteração da posição francesa em relação à sua participação em operações da ONU, demonstrando que “a participação da França em operações da ONU está ligada a circunstâncias específicas que podem, em algumas circunstâncias, levar a contribuições elevadas”. Ainda que estas tendam a ser “relativamente seletas e de curto prazo”, esses casos “também mostram que a ONU pode oferecer um quadro institucional de gerenciamento de crise que não pode ser ignorado pela França” (*Ibid.*, p. 130, tradução livre).

Casos como os três mencionados anteriormente permitem afirmar que “tanto interesses estreitos de segurança quanto razões institucionais mais amplas podem justificar o provimento de mantenedores da paz franceses” (*Ibid.*, p. 130-131, tradução livre). Contudo, ainda que “cenários onde a França contribuiria significativamente para uma operação liderada pela ONU não possam ser descartados (...), a posição da França frente à manutenção da paz da ONU permanece pragmática e há pouca indicação de uma mudança de política mais pronunciada” (TARDY, 2016, p. 623, tradução livre).⁸³

Além disso, a presença de operações militares francesas operando em paralelo a operações da ONU em alguns cenários aponta para “a existência de um ‘modelo alternativo’ que se encaixa na agenda de gerenciamento de crises da França”. Nesse sentido, “a presença de tropas francesas nesses quadros é percebida (por decisores políticos franceses) como complementar às operações da ONU, em uma divisão de trabalho baseada nas respectivas vantagens comparativas dos atores de segurança”. Deve-se ressaltar que o método de “estabelecer uma força de reação rápida em apoio a uma operação da ONU enquanto permanece operacionalmente distinta é um que recebe apoio na França e tem se tornado prática comum”. Assim, “[p]or meio de operações que podem ser nacionais, lideradas pela OTAN ou pela UE, ou conduzidas por uma coalizão de Estados, a França pode, simultaneamente, contribuir para

⁸³ Os atentados terroristas de 2015 reforçaram ainda mais a necessidade de se concentrar os esforços em ameaças e riscos de segurança diretos e imediatos, tornando ainda mais improvável o aumento da contribuição francesa às operações de paz da ONU.

os imperativos da estabilização sob suas próprias condições” e, ao mesmo tempo, apoiar as operações da ONU. Em outras palavras, “operações nacionais também podem oferecer a flexibilidade de aumentar ou diminuir o tamanho do desdobramento francês como necessário (...) enquanto que tais flutuações não são possíveis dentro da estrutura mais rígida da ONU”. Curiosamente, as operações da ONU adquirem importância crescente para a França, pois seu desempenho no terreno se torna fundamental para a estratégia de saída francesa. Ademais, a França é, atualmente, o único país a conduzir operações militares nacionais mandatadas pela ONU. Dessa forma, a França se encontra em uma posição em que “pode escolher entre diferentes estruturas institucionais”, o que faz com que, “[n]o futuro, a França será mais suscetível a favorecer esses tipos diferentes de apoio que a contemplar o desdobramento de unidades em uma missão liderada pela ONU”. Esse conjunto de fatores torna um retorno francês às operações de paz da ONU (como nos anos 1990) “improvável” (*Ibid.*, p. 624-627, tradução livre).

De fato, “quando se trata de fornecer mantenedores da paz, a França ainda considera as organizações regionais ou as coalizões de Estados como ferramentas preferíveis de gerenciamento de conflito” (TARDY, 2013a, p. 137-138, tradução livre). Tanto o Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional quanto o Conceito para Operações Militares confirmam que, no que tange ao desdobramento de tropas em esforços multilaterais e/ou multinacionais, a França prefere fazê-lo por meio da OTAN, da UE ou de coalizões *ad hoc* com aliados e parceiros na Europa e/ou América do Norte. A atuação francesa nos conflitos da Líbia, Mali e RCA nos últimos anos comprovam essa tendência. Destacam-se, também, o compromisso francês em participar da força de reação rápida da OTAN (IISS, 2016) e a cooperação em matéria de defesa entre França e EUA “em ritmo muito alto não visto na última década” (IISS, 2015, p. 66, tradução livre),⁸⁴ bem como o apoio logístico provido pelo Reino Unido às operações francesas na RCA e no Mali.⁸⁵

Além das tradicionais parcerias europeias e transatlânticas, a França tem buscado aprimorar suas relações com os países africanos no campo da segurança e defesa. De acordo com o Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional, o “apoio ao estabelecimento da arquitetura de segurança coletiva na África é uma prioridade para a política de cooperação e

⁸⁴ Neste último ponto, as tensões entre a administração Donald Trump nos EUA e o atual governo francês (bem como outros governos europeus) após a posse do primeiro colocam em xeque a manutenção dessa cooperação no curto prazo.

⁸⁵ France and the United Kingdom. Disponível em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/united-kingdom/france-and-united-kingdom/>>. Acesso em 24 Jun. 2017.

desenvolvimento da França”. Destacam-se, nesse sentido, “oito acordos de parceria em defesa (Camarões, a República Centro Africana, Comores, Djibouti, Gabão, Costa do Marfim, Senegal e Togo) e 16 acordos de cooperação técnica” que “apoiam Estados africanos a assumir a responsabilidade por controlar a própria segurança”. Ademais, tais acordos oferecem às forças armadas francesas “instalações para antecipação e reação” (FRANCE, 2013b, p. 54, tradução livre). Tais disposições, somadas a outras apresentadas por este e outros documentos de defesa, ressaltam a importância da África e dos seus países para a política francesa de segurança e defesa.

Porém, a despeito do discurso de parceria, a política francesa para a África é “frequentemente percebida com considerável grau de suspeita quanto a seus objetivos genuínos, inclusive por alguns de seus parceiros europeus” (TARDY, 2016, p. 620, tradução livre).⁸⁶ Muitas vezes, a postura francesa em relação à África tem sido caracterizada como “neocolonial”. Trata-se de uma afirmação não de todo infundada. De fato, a “ideia de continuidade entre operações coloniais e missões de paz do século vinte e um é recorrente na literatura francesa” e, de certa forma, “o que as tropas francesas têm feito em alguns países africanos desde os anos 1960 ou mesmo sob domínio colonial não é muito diferente de algumas operações de estabilização pós-conflito contemporâneas” (TARDY, 2014, p. 774, tradução livre). Além disso, o papel francês no desenho e apoio às operações da ONU em muitos desses países abre brechas para que “a natureza dessas missões, i.e, sua relativa imparcialidade, possa ser questionada” (TARDY, 2016, p. 620, tradução livre).

2.4. Conclusão

O quadro de atores envolvidos nas IIPH apresenta, simultaneamente, traços importantes de similaridades e diversidade. Algumas dessas características merecem ser ressaltadas por constituírem os primeiros indícios do padrão assumido pelas IIPH na primeira metade dos anos 2010. São elas: (i) a centralidade das Nações Unidas, tanto como organização quanto como sistema; (ii) as perspectivas divergentes e as assimetrias de capacidades no que tange à robustez das operações planejadas e desdobradas pelos diferentes atores; (iii) o peso dos atores norte-americanos e europeus; e (iv) a importância incontestada da África no quadro geral.

⁸⁶ Outra divergência entre a França e seus parceiros da UE no tocante às operações de paz diz respeito à “concepção da França dos méritos da coerção em operações de paz” (TARDY, 2014, p. 786, tradução livre).

Primeiramente, destaca-se a centralidade da ONU como ator e do seu Sistema como estrutura político-institucional para as IIPH. A Organização tem sido historicamente (e permanece) o principal ator responsável pelo desenvolvimento e condução de operações militares voltadas à proteção humana. Isso pode ser percebido pela simples observação da Figura 2.1, que comprova que, à exceção de alguns breves períodos (que coincidem com a retração das operações da ONU ao final dos anos 1990 e o aumento dos engajamentos da OTAN nos Bálcãs no começo dos anos 2000 e no Afeganistão entre 2009 e 2013), a ONU tem sido a principal condutora de operações de paz no mundo, sendo, geralmente, a líder tanto em número de tropas desdobradas quanto em desenvolvimentos político-institucionais e doutrinários, a exemplo do princípio da PdC e das políticas desenvolvidas em torno dele. Ademais, todos os atores regionais e nacionais responsáveis pela condução de tais operações fora do âmbito da ONU se reportam à sua estrutura política em alguma medida e contribuem para suas operações em algum grau.

Em segundo lugar, a análise dos diversos atores permite concluir que as perspectivas e abordagens adotadas em relação às IIPH divergem consideravelmente entre eles. Embora haja consensos e pontos em comum entre todos, notadamente acerca da importância da proteção civil e da ocasional necessidade de usar a força armada para assegurá-la, há importantes divergências político-doutrinárias nesse quesito, bem como diferenças consideráveis de disposição e/ou capacidades para tal. A própria ONU é um caso clássico, observando-se que o avanço obtido no desenvolvimento de novas normas, como a PdC e a RdP, não se reflete na prática, tendo muitas das operações de paz da Organização padecido de uma lacuna entre expectativas criadas pelo mandato e implementação prática no terreno. O mesmo se aplica, de forma diferente, aos atores regionais e nacionais. Nesses casos, constata-se, por um lado, que atores teoricamente mais capazes, como a OTAN e os EUA, são pouco atuantes na prática (ou tiveram sua atuação consideravelmente diminuída no caso da OTAN), enquanto que, por outro lado, atores que se mostram mais dispostos em seu discurso político padecem de insuficiência de capacidades materiais para levar tal disposição a cabo, a exemplo da UA. A única possível exceção nesse quesito é a França, que demonstra considerável grau de desenvolvimento político-doutrinário e atuação militar em questões de segurança humana (embora permaneçam dúvidas consideráveis acerca da real intenção francesa em tais questões).

Outra característica importante que se destaca é o peso dos atores norte-americanos e europeus no cenário analisado. Ademais, deve-se ressaltar a importância que EUA, França e Reino Unido têm para o funcionamento da ONU, tanto por sua atuação diplomática nas várias

instâncias da Organização quanto pelo apoio logístico, militar e de treinamento provido por suas forças armadas às operações das Nações Unidas (e de outras organizações). Nesse sentido, não se pode negar que tais países são atores centrais no desenho e condução das IIPH contemporâneas, a despeito de não serem os mais diretamente presentes no terreno.

Por fim, ainda que não se possa negar a importância dos europeus e norte-americanos, também é difícil negligenciar a importância crescente dos africanos nas IIPH. Além do fato de o continente africano ser palco da maior parte de tais intervenções (como será posteriormente demonstrado), os países africanos têm adquirido responsabilidade cada vez maior pelo gerenciamento das próprias questões de proteção humana. Mesmo padecendo de sérias deficiências em termos de capacidades materiais e muitas vezes dependendo do apoio de atores externos, os africanos (e, mais especificamente, a UA) vêm aprimorando sua capacidade de atuação de forma considerável desde a virada do século. O fato de boa parte dos Estados e organizações euro-atlânticas se comprometerem a apoiar tal esforço aponta para a possibilidade de que a atuação africana em questões de segurança no próprio continente aumente no futuro previsível.

A conjunção dessas quatro características permite fazer algumas projeções acerca do relacionamento entre esses vários atores em curto e médio prazo, bem como realizar os primeiros apontamentos sobre o padrão atual das IIPH. Nesse sentido, a ONU deve permanecer o ator principal na condução das IIPH no futuro previsível. O atual quadro geopolítico de tensões interestatais elevadas em várias regiões (especialmente no leste da Ásia e da Europa e no Oriente Médio) e o recrudescimento da ameaça do terrorismo radical islâmico leva a crer que a maior parte da atenção das principais potências políticas e militares do mundo continuará nessas questões, cabendo às Nações Unidas (e aos seus apoiadores) atuar em prol da proteção civil nos cenários em que tais tensões não estiverem presentes. O considerável grau de envolvimento de alguns Estados e organizações regionais africanos e europeus em tais questões pode aliviar o fardo da ONU em alguma medida. Porém, a falta de capacidades (no caso africano) e a existência de ameaças de segurança mais prementes (no caso europeu) farão com que a maior parte do fardo continue sobre os ombros das Nações Unidas. O socorro das principais potências militares ocidentais em alguns casos continuará uma possibilidade minimamente factível. Contudo, tal socorro somente deve ocorrer naqueles casos em que tais potências tiverem algum tipo de interesse em questão e, quando, de fato, ocorrer, será de forma pontual e localizada.

Finalmente, no que tange ao cenário mais amplo das IIPH, é possível constatar um forte desequilíbrio entre os atores responsáveis por sua condução. Não há dúvidas de que, ao longo do período Pós-Guerra Fria, tal cenário progrediu em paralelo com as normas internacionais de proteção humana. Em outras palavras, boa parte dos atores aprimoraram suas capacidades político-institucionais e materiais de intervenção e as relações entre eles se tornaram mais organizadas e estruturadas. Contudo, a despeito de tais desenvolvimentos e à exceção de casos específicos em que interesses estratégicos e objetivos de proteção humana se somam, a maior parte do fardo continua sobre a ONU e suas tropas de paz. Nesse sentido, a tendência de que a Organização permaneça a principal responsável pela condução das IIPH no cenário internacional recebendo apenas apoio episódico e parcial dos demais atores deve permanecer.

3. CENÁRIOS

Após a análise dos atores responsáveis pela condução das IIPH, deve-se voltar a atenção para os seus cenários de ocorrência, ou seja, os países onde tais intervenções são conduzidas. Nesse sentido, é de vital importância apresentar e avaliar os principais conflitos armados e crises humanitárias do período Pós-Guerra Fria. Ainda que seja consensual que este seja menos violento que os períodos anteriores, a intensidade e a complexidade das crises e conflitos deflagrados a partir da década de 1990 ainda são ameaçadores para as populações civis das regiões afetadas, sendo desafios consideráveis à comunidade internacional. O recrudescimento de tais conflitos a partir de 2010 apenas ressalta a magnitude das ameaças e desafios apresentados por tais cenários durante a segunda década do século XXI.

Nesse sentido, o objetivo específico deste capítulo é diferenciar os principais cenários de conflitos armados e crises humanitárias que tenham sido palco de alguma forma de intervenção e as respectivas respostas da comunidade internacional. Para tanto, a análise desses cenários se encontra dividida em quatro seções. A primeira apresenta o panorama geral dos conflitos armados e crises humanitárias associadas do período Pós-Guerra Fria, detalhando seu desenvolvimento ao longo desse período e delimitando os principais tipos de crises e conflitos, bem como as regiões e países mais afetados. A segunda seção se atém aos principais focos de tensão dentro desse conjunto, tanto em sentido histórico (delimitando os períodos de maior violência) quanto geográfico (delimitando as regiões mais violentas). A terceira seção tem por foco a diferenciação dos cenários de intervenção dos de não intervenção, explicitando as condições necessárias para a ocorrência destas. Por fim, a última seção apresenta as conclusões parciais.

3.1. Panorama geral dos conflitos armados e crises humanitárias

Para se ter uma noção mais precisa da gravidade dos conflitos armados e das crises humanitárias do período Pós-Guerra Fria, é necessário, primeiro, construir um panorama geral da ocorrência de tais fenômenos durante esse período. Para isso, serão utilizados três aparatos conceituais complementares: (i) a análise das diferentes categorias de “violência organizada”, a partir das informações disponibilizadas pelo Programa de Dados de Conflito de Uppsala (UCDP); (ii) a análise dos “conflitos políticos” com base no “Barômetro dos Conflitos”, publicado anualmente pelo Instituto para a Pesquisa de Conflitos Internacionais de Heidelberg

(HIIK); e (iii) outros fenômenos classificados como “emergências humanitárias complexas”, dentre as quais o genocídio, o politicídio e os assassinatos em massa. Na construção desse aparato, será dada primazia aos dados e análises obtidos do UCDP, utilizando-se as demais fontes de forma complementar. A justificativa para tal escolha é a abrangência (conceitual e em termos de períodos históricos analisados) e versatilidade do UCDP em relação às demais fontes. Estas, contudo, mostram-se complementos úteis ao aprofundar elementos não abordados (ou abordados de forma rasa) pela fonte principal, obtendo-se, assim, uma abordagem equilibrada.⁸⁷

Os dados apresentados pelo UCDP para o período 1989-2016 – considerados “conservadores”, ou seja, “número mínimos” (MELANDER, 2015, p. 2) – apontam os conflitos baseados no Estado como categoria mais letal, responsável por 57,68% das mortes, seguidos pela violência unilateral (35,13%)⁸⁸ e, por último, pelos conflitos não estatais (7,19%).⁸⁹ O Gráfico 3.1 apresenta a evolução temporal da letalidade de cada um dos tipos de violência organizada durante o referido período.

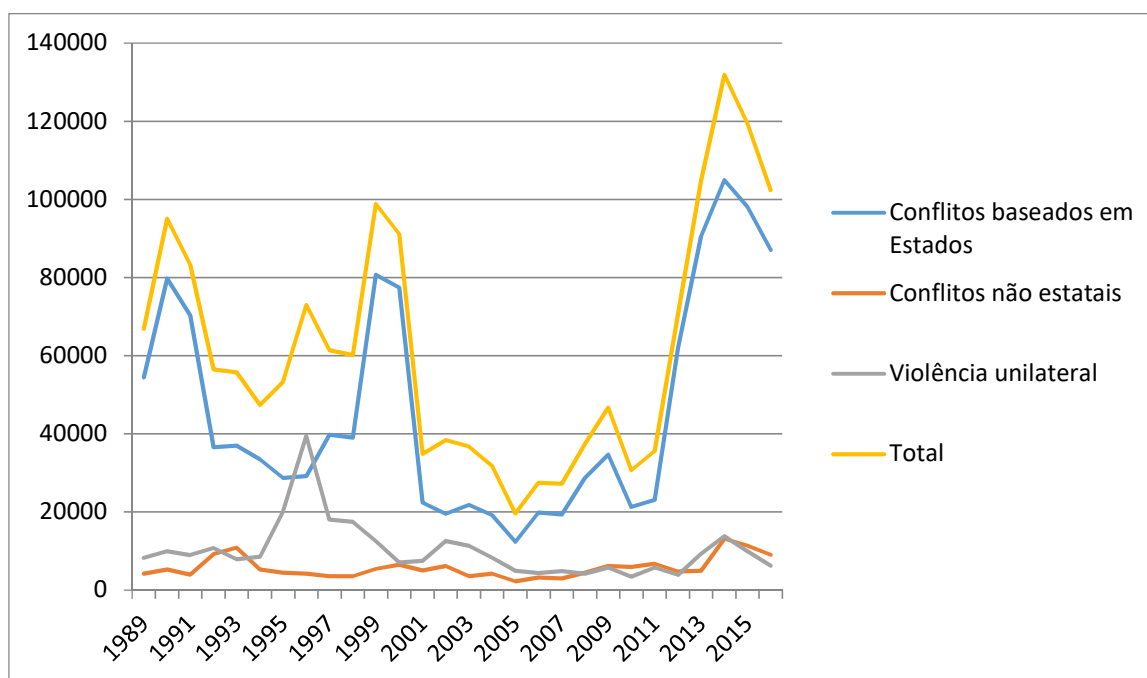
Percebe-se pela observação do Gráfico 3.1 que há três picos de violência organizada durante o período Pós-Guerra Fria: 1990-1991, 1999-2000, 2013-2015. Tais picos se devem a eventos na Etiópia e à Guerra do Golfo (1990-1991), a conflitos no Chifre da África (1999-2000) e à intensificação da guerra civil síria e das ações do grupo terrorista EI a partir de 2013 (MELANDER *et al.*, 2016). Percebe-se também que o período 2013-2016 foi o mais violento da série, sendo os números desses quatro anos superados somente em 1994, que permanece como o mais letal da série devido única e exclusivamente à ocorrência do genocídio em Ruanda.⁹⁰

⁸⁷ A base de dados do UCDP é uma das fontes mais utilizadas para a análise dos conflitos armados. Os responsáveis pelo Programa registram, anualmente, as ocorrências e o número de vítimas da “violência organizada” em todo mundo, expressão utilizada para agregar três tipos de eventos violentos: “conflito baseado no Estado”, “conflito não estatal” e “violência unilateral”. Todas essas subcategorias possuem o mesmo limite mínimo de intensidade, 25 mortes por ano, porém, diferenciam-se a partir de outras características. Nesse sentido, “conflitos baseados no Estado” englobam “todos os casos em que ao menos uma das partes é o governo de um Estado, isso é, conflitos armados entre Estados e dentro de Estados”, que podem variar “de pequenos conflitos ativos por somente um ano ou dois (...) até guerras de larga-escala ao longo de décadas”. Já os “conflitos não estatais” envolvem “combates entre grupos rebeldes e milícias”, bem como “conflitos entre grupos organizados informalmente”. Por fim, a “violência unilateral” é o “assassinato direcionado de civis desarmados por Estados ou grupos não estatais formalmente organizados” (MELANDER *et al.*, 2016, p. 727-728, tradução livre).

⁸⁸ Dessas, mais de 60% (cerca de 500 mil) foram causadas somente durante o genocídio de Ruanda em 1994.

⁸⁹ Dados do UCDP. Disponível em: <<http://ucdp.uu.se>>. Acesso em 21 Ago. 2017.

⁹⁰ A despeito da preocupante tendência de recrudescimento dos conflitos armados a partir de 2011, uma análise histórica mais ampla permite concluir que os anos após 1989 têm sido consideravelmente menos violentos que o período da Guerra Fria e que as duas guerras mundiais (MELANDER *et al.*, 2016).

Gráfico 3.1: número de mortes pela violência organizada (1989-2016) ⁹¹

Fonte: UCDP.

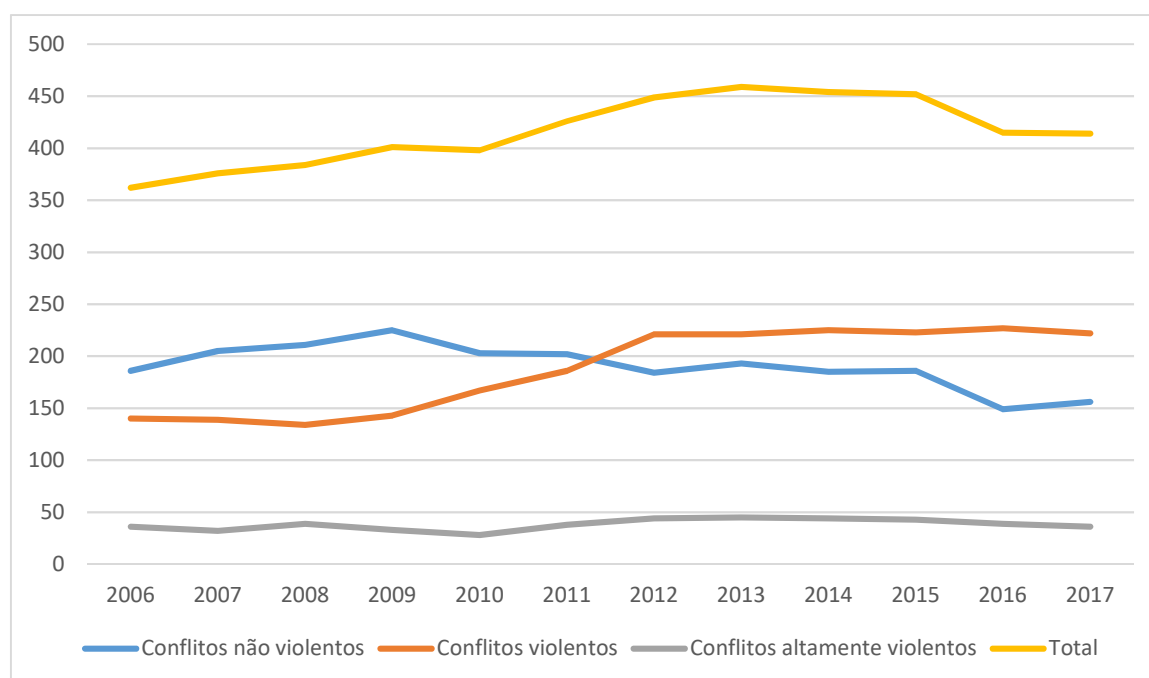
Complementarmente à abordagem do UCDP, outro instrumental analítico útil é o conceito de “conflitos políticos”, desenvolvido pelo HIIK em seu Barômetro dos Conflitos. Diferentemente do UCDP, o HIIK analisa os conflitos tanto quantitativa quanto qualitativamente, utilizando um conceito amplo e multidimensional que utiliza vários indicadores para determinar a intensidade de um conflito. Assim, um “um conflito político é uma incompatibilidade de intenções entre indivíduos ou grupos sociais percebida” (HIIK, 2018, p. 6, tradução livre), cujos atributos constitutivos são atores, medidas e questões.

Nesse sentido, a intensidade de um determinado conflito é “um atributo da soma das medidas de conflito em um conflito político específico em uma área geográfica e em um dado espaço de tempo”, de modo que os conflitos são divididos em cinco níveis de intensidade: (I) disputa; (II) crise não violenta; (III) crise violenta; (IV) guerra limitada; e (V) guerra. Enquanto os dois primeiros níveis são categorizados como “conflitos não violentos” e de “baixa intensidade”, os três últimos são tidos como “conflitos violentos”, sendo as crises violentas consideradas conflitos de “média intensidade” e as guerras e guerras limitadas de “alta intensidade” e classificadas, também, como “conflitos altamente violentos”. Para se medir a

⁹¹ Por motivos de visualização, foram excluídos do gráfico os números referentes ao genocídio de Ruanda de 1994 (500.907 na categoria violência unilateral).

intensidade destes últimos, são utilizados cinco indicadores: (i) armas; (ii) pessoal; (iii) vítimas; (iv) destruição; e (v) refugiados e deslocados internos (*Ibid.*, p. 7, tradução livre).⁹² O Gráfico 3.2 apresenta a evolução do número e intensidade dos conflitos políticos durante o período 2006-2017.

Gráfico 3.2: intensidade dos conflitos políticos (2006-2017)



Fonte: HIIK.

A partir da observação do Gráfico 3.2, percebe-se uma tendência de aumento e intensificação dos conflitos políticos desde 2006. Durante o período analisado, os conflitos políticos em geral aumentaram 14,36%, sendo que a porcentagem de conflitos violentos aumentou de 38,67% do total em 2006 para 53,62% em 2017. Em compensação, os conflitos altamente violentos (guerras e guerras limitadas) caíram de 9,94% do total em 2006 para 8,7% em 2017.

Além disso, observa-se um período de elevada tensão entre 2010 e 2015, praticamente coincidindo com o último pico de violência organizada observado no Gráfico 3.1. Nesse período, algumas tendências (maiores e menores) chamam a atenção. Em primeiro lugar, tem-

⁹² Para maiores detalhes sobre como tais atributos determinam a intensidade de um dado conflito, ver HIIK, 2018, p. 7-8.

se uma acentuação pronunciada do número total de conflitos, ultrapassando a linha dos 400 registrados por ano (e até passando a linha dos 450 no caso do biênio 2013-2014). Em segundo lugar, ressalta-se a virada ocorrida em 2012, quando o número de conflitos violentos superou o de não violentos, sendo esse um primeiro indício de recrudescimento dos conflitos políticos durante o período. Por fim, ainda que se observe queda acentuada no total de conflitos de 2015 para 2016, deve-se notar que tal queda se deve à diminuição do número de conflitos não violentos, enquanto que os números de conflitos violentos e altamente violentos pouco se alteraram, confirmando o recrudescimento dos conflitos e indicando uma intensificação dessa tendência nesse período mais recente.

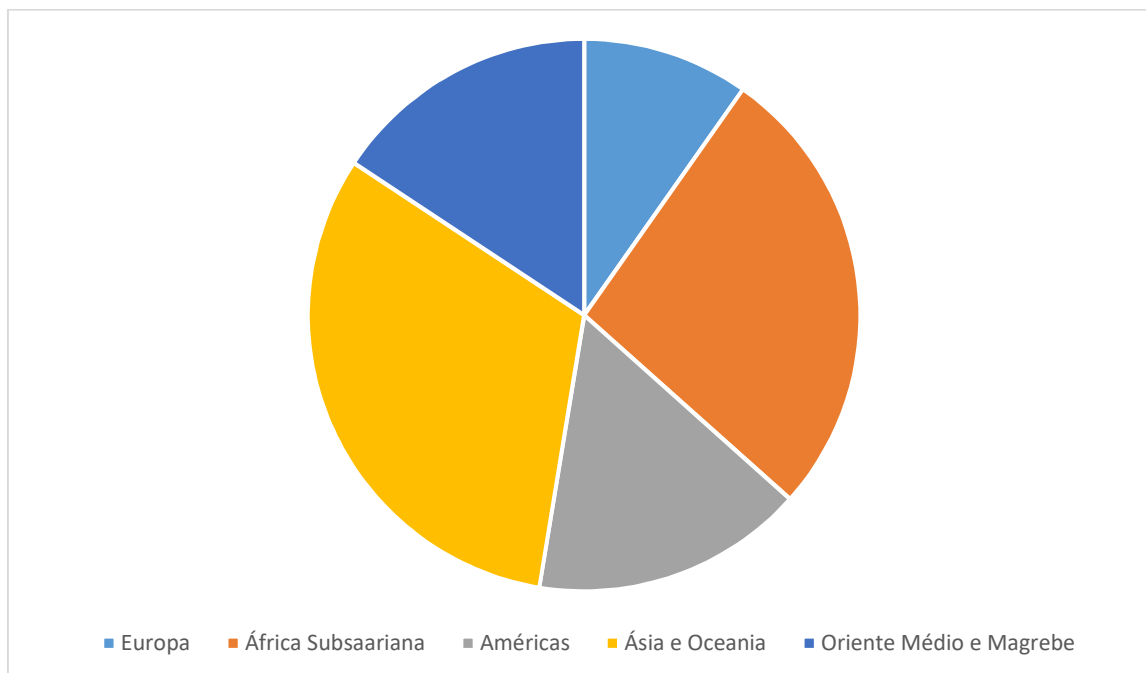
Em termos de distribuição geográfica, apenas dez países registraram mais de 70% de todas as mortes em violência organizada no período Pós-Guerra Fria. São eles: Ruanda, Síria, Afeganistão, Etiópia, Iraque, RDC, Sudão, Sri Lanka, Índia e Nigéria (ALLANSON *et al.*, 2017, p. 577). Ademais, a despeito de toda a atenção midiática dada à violência deflagrada no Oriente Médio a partir dos eventos da Primavera Árabe de 2011, ao se analisar o período Pós-Guerra Fria de forma mais ampla, percebe-se que a África foi a região mais violenta em todas as categorias. De fato, ao longo desse período, o continente africano foi palco de 38% das mortes em conflitos baseados nos estados, 62% das mortes relacionadas a conflitos não estatais e 22% das vítimas de violência unilateral contra 20%, 9% e 3% das mortes registradas no Oriente Médio, respectivamente.⁹³ Contudo, tais regiões se encontram em trajetórias opostas ao final da série histórica, com a África se tornando menos violenta (principalmente em comparação aos números da década de 1990) em contraposição à escalada da violência no Oriente Médio nos anos 2010, especialmente nos conflitos armados (MELANDER, 2015).

Ainda no que tange à distribuição geográfica, a análise dos conflitos políticos demonstra distribuições diferenciadas à medida que tais conflitos se intensificam. Em um primeiro momento, ao se observar todos os conflitos (violentos e não violentos) entre 2007 e 2017, as regiões mais conflituosas são Ásia e Oceania (31,87% do total) e África Subsaariana (24,22%), seguidas pela Europa (16,95%). Contudo, ao se restringir a análise aos conflitos violentos, as duas primeiras regiões mantêm suas respectivas posições (com 31,53% e 26,7% do total dos conflitos violentos, respectivamente), enquanto que as Américas assumem a terceira posição (15,91%), seguidas de perto pelo Oriente Médio e Magrebe (15,63%). Por fim, ao limitar a análise aos conflitos altamente violentos (guerras e guerras limitadas), a África Subsaariana e

⁹³ Dados do UCDP. Disponível em: <<http://ucdp.uu.se>>. Acesso em 22 Ago. 2017.

o Oriente Médio e Magrebe assumem destaque perceptível (com 32,84% e 31,34% do total dos conflitos altamente violentos, respectivamente). Os Gráficos 3.3 e 3.4 ilustram tais relações.

Gráfico 3.3: distribuição regional dos conflitos políticos violentos (2007-2017)

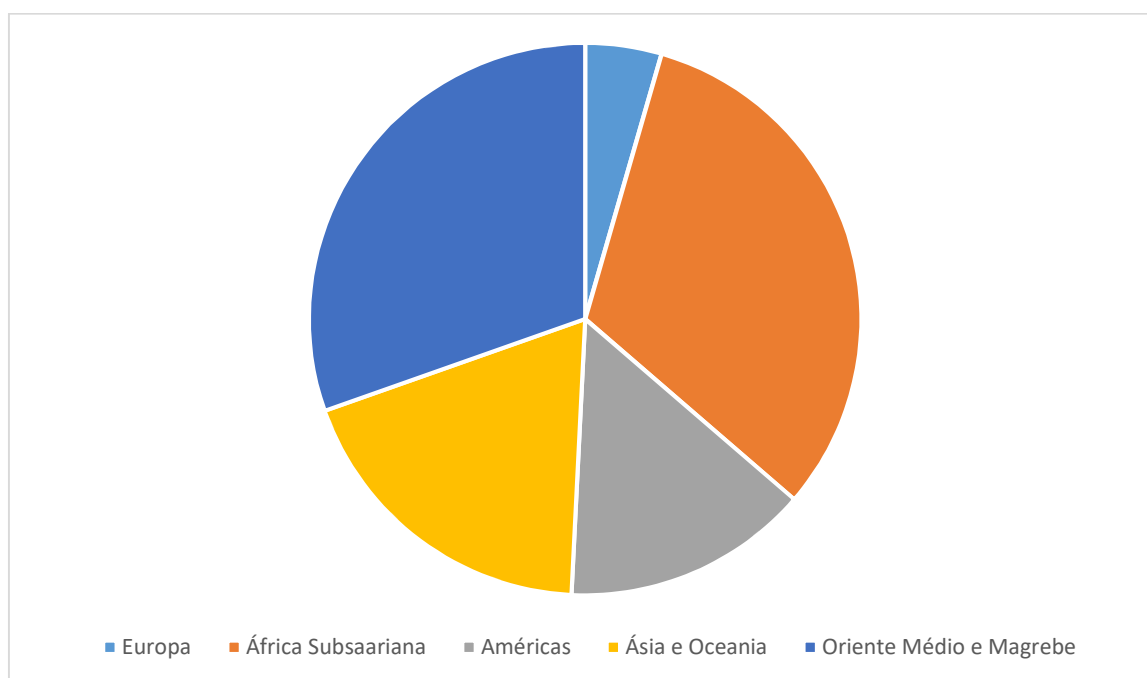


Fonte: HIIK.

Depreende-se da análise combinada dos dados apresentados pelo UCDP e pelo HIIK que a África Subsaariana é a região mais letal e uma das mais violentas do mundo, sendo responsável pela maior parte das vítimas de violência e por boa parte dos conflitos de todas as intensidades observados. Além disso, o Oriente Médio, ainda que não apresente a mesma letalidade que a África, se destaca cada vez mais pela violência de alta intensidade.

Além das tendências gerais relativas à violência organizada como um todo, percebe-se pelo Gráfico 3.1 que cada categoria tem sua evolução própria, apresentando tendências particulares ao longo do período. Nesse sentido, é interessante observar tais especificidades para compreender as mudanças dos padrões de conflito no período Pós-Guerra Fria. No que se refere aos conflitos baseados em Estados, percebe-se que, à exceção de raríssimos momentos durante o período 1989-2016, esses têm sido os principais responsáveis pela letalidade da violência organizada. Por isso, é interessante analisá-los em maior detalhe, especialmente no que tange à gradação de sua intensidade e sua limitação geográfica.

Gráfico 3.4: distribuição regional dos conflitos políticos altamente violentos (2007-2017)



Fonte: HIIK.

Primeiramente, semelhantemente aos conflitos políticos, os conflitos baseados em Estados (anteriormente denominados simplesmente de “conflitos armados”) podem ser divididos em três graus de intensidade: (1) os “conflitos armados menores”, com “ao menos 25 mortes relacionadas a batalhas por ano e menos de 1.000 mortes relacionadas a batalhas ao longo do curso do conflito”; (2) os “conflitos armados intermediários”, com “ao menos 25 mortes relacionadas a batalhas por ano e um acumulado total de ao menos 1.000 mortes relacionadas a batalhas, mas menos de 1.000 em qualquer ano dado”; e (3) as “guerras”, com “ao menos 1.000 mortes relacionadas a batalhas por ano” (GLEDITSCH *et al.*, 2002, p. 619 tradução livre).

Tais conflitos também podem ser classificados de acordo com sua delimitação geográfica, podendo ser categorizados em: (i) “conflitos armados interestatais”, os quais “ocorrem entre dois ou mais Estados”; (ii) “conflitos armados extra-estatais”, que “ocorrem entre um Estado e um grupo não estatal fora de seu próprio território”; (iii) “conflitos armados internos internacionalizados”, os quais “ocorrem entre o governo de um Estado e grupos de oposição interna com intervenção de outros Estados”; e (iv) “conflitos armados internos”, que “ocorrem entre o governo de um Estado e grupos de oposição interna sem intervenção de outros Estados” (*Ibidem*, tradução livre).

No mesmo sentido, de forma similar, os conflitos políticos podem ser diferenciados em: (i) interestatais; (ii) intraestatais; (iii) subestatais e (iv) transestatais. Assim, os “conflitos interestatais somente envolvem atores estatais internacionalmente reconhecidos”, enquanto que “conflitos intraestatais envolvem tanto atores estatais e atores não estatais”. Por sua vez, os conflitos subestatais “são levados a cabo unicamente entre atores não estatais”, enquanto que os conflitos transestatais “envolvem tanto atores estatais quanto não estatais e cumprem os critérios de conflito político para ao menos dois Estados soberanos” (HIKK, 2018, p. 8, tradução livre).

Percebe-se, portanto, uma equivalência parcial entre as categorias de violência organizada e de conflitos políticos. Nesse sentido, os conflitos armados interestatais e os conflitos (políticos) interestatais são equivalentes, assim como os conflitos armados extraestatais e os conflitos (políticos) transestatais. Já os conflitos (políticos) intraestatais podem se equiparar tanto aos conflitos armados internos quanto aos internos internacionalizados, a depender da intervenção (ou não) de Estados terceiros. Por fim, os conflitos (políticos) subestatais, por envolverem somente atores não estatais, não possuem equivalência entre os conflitos baseados nos Estados, podendo, contudo, ser equiparados aos conflitos não estatais. A Tabela 3.1 apresenta graficamente as equivalências entre as diferentes categorias de violência organizada (utilizadas pelo UCDP) e de conflito político (utilizadas pelo HIIK).

Em relação à intensidade dos conflitos, embora se tenha registrado um aumento no número de guerras em 2014, tal tipo de conflito mais intenso tem se tornado gradualmente menos presente desde 1988. Já no que se refere à delimitação geográfica, observa-se que, ao longo de todo o período Pós-Guerra Fria, os conflitos intraestatais tem predominado fortemente (MELANDER *et al.*, 2016).⁹⁴ Além disso, a análise dos tipos de conflitos políticos comprova a predominância dos conflitos intraestatais em relação aos interestatais, dado que os primeiros constituem 77,74% dos conflitos violentos durante o período 2007-2017 e 75,12% dos conflitos altamente violentos (HIKK, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018). Adicionalmente, a partir de 2012, o número de conflitos intraestatais internacionalizados tem aumentado consideravelmente, alcançando a proporção de 40% de todos os conflitos armados em 2015, a maior já registrada (MELANDER *et al.*, 2016). Ainda que se tenha observado leve queda em 2016 (de 40 para 38 conflitos), esse número continua consideravelmente alto (ALLANSSON *et al.*, 2017).

⁹⁴ De fato, tal característica tem sido uma constante desde o período pós-guerra (MELANDER *et al.*, 2016).

Tabela 3.1: equivalências entre as categorias de violência organizada e conflitos políticos

Violência organizada	Conflitos políticos
Conflitos armados interestatais (conflitos baseados no Estado)	Conflitos interestatais
Conflitos armados extra-estatais (conflitos baseados no Estado)	Conflitos transestatais
Conflitos armados internos internacionalizados (conflitos baseados no Estado)	Conflitos intraestatais
Conflitos armados internos (conflitos baseados no Estado)	
Conflitos não estatais	Conflitos subestatais
Violência unilateral	---

Fonte: MELANDER *et al.*, 2016; GLEDITSCH *et al.*, 2002; HIIK, 2018.

Os conflitos não estatais, por sua vez, são consideravelmente menos letais que os conflitos baseados em estados e, por vezes, que a violência unilateral. O número de ocorrência tende a variar significativamente de um ano para outro, dado a volatilidade dos eventos (que surgem, escalonam e se encerram com considerável rapidez). Contudo, desde 2010, o número de tais conflitos aumentou consistentemente (MELANDER *et al.*, 2016). De fato, se observa que, no período 2015-2017, o número de tais conflitos se manteve razoavelmente constante, constituindo 17,16% dos conflitos (políticos) violentos durante esse período e 6,79% dos conflitos (políticos) altamente violentos (HIIK, 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018), indicando intensidade reduzida por parte desse tipo de conflito. Boa parte do aumento e da intensificação desses conflitos se deve aos confrontos entre cartéis de narcotraficantes no México e entre grupos rebeldes na Síria. De fato, desde 2013, o número desses conflitos tem sido o maior da série histórica, sendo eles responsáveis pela maioria das vítimas de violência não estatal. Nesse sentido, duas características têm marcado os conflitos não estatais durante a década de 2010. Por um lado, se concentram mais no continente africano (que permanece a região mais afetada pela violência não estatal). Por outro, os casos ocorridos no Oriente Médio têm registrado maior número de mortes (MELANDER *et al.*, 2016). Assim

como nos conflitos armados, 2016 registrou queda no número de conflitos não estatais: de 73 para 60 (ALLANSSON *et al.*, 2017).

Por fim, a violência unilateral é caracterizada por algumas peculiaridades em relação às demais formas de violência organizada. De forma geral, sua ocorrência é marcada por um pequeno número de casos extremamente letais, dos quais se destaca o genocídio de Ruanda (responsável por mais de 60% de todas as mortes por violência unilateral em todo o período Pós-Guerra Fria), mas, também, por outros episódios, como os massacres conduzidos em campos de refugiados na RDC em 1996-1997 e pela limpeza étnica conduzida por grupos sérvios durante as guerras de fragmentação da ex-Iugoslávia na década de 1990. Observa-se pelo Gráfico 3.1 que, à exceção de um pequeno pico em 2002-2003, a violência unilateral diminuiu consideravelmente durante o período 1998-2012. Contudo, após esse período, seus níveis voltaram a subir em grande parte devido à atuação do EI em diversas partes do Oriente Médio (MELANDER *et al.*, 2016). Ainda assim, mesmo tal grupo tendo sido responsável por 61% das vítimas desse tipo de violência em 2016 (ALLANSSON *et al.*, 2017), a África permanece sendo “a região mais afetada pela violência unilateral”, tanto em termos de número de atores envolvidos quanto em número de civis vitimados (MELANDER *et al.*, 2016, p. 731, tradução livre). Nesse sentido, dentre os atores responsáveis pela maior parte das mortes em violência unilateral estão os governos de Ruanda (principal responsável pelo genocídio), do Sudão e da RDC, bem como grupos não estatais atuantes neste último país e na África Ocidental (*Ibid.*).⁹⁵ Semelhantemente aos casos de conflitos armados e de conflitos não estatais, o ano de 2016 registrou diminuição no número de eventos de violência unilateral e de mortes por esse tipo de violência organizada (ALLANSSON *et al.*, 2017).

Deve-se registrar que, diferentemente das demais categorias de violência organizada, a violência unilateral não possui equivalência dentre as categorias de conflitos políticos. Assim, além da tipologia da violência organizada apresentada pelo UCDP, outro aparato conceitual útil para complementar a análise dos conflitos armados e crises humanitárias (especialmente de suas consequências) é o conceito de “emergências humanitárias complexas”. Definido por Andrea L. Everett (2016, p. 5-6, *itálicos originais*, tradução livre) como “um episódio de violência política que perturba severa e extensivamente a vida civil e no qual o governo responsável pelo bem estar público esteja incapaz ou indisposto a proteger a população (ou facilitar esforços

⁹⁵ Outros atores notáveis nesse sentido são o governo do Afeganistão, o EI e os supracitados nacionalistas sérvios dos anos 1990.

externos para fazê-lo”, tal evento deve “ou matar ao menos 20.000 ou deslocar ao menos 500.000 civis durante um período de cinco anos ou menos” para ser enquadrado no conceito.

Uma das vantagens do conceito de emergências humanitárias complexas é sua inter-relação com outros, como o de violência organizada, possibilitando uma análise conjunta. Nesse sentido, a observação “paralela” de tais emergências após 1989 aponta para algumas semelhanças e diferenças em relação ao desenvolvimento da violência organizada no mesmo período. Em primeiro lugar, semelhantemente à violência organizada, as emergências humanitárias complexas apresentaram picos em alguns anos da década de 1990 (1992 e 1999 especificamente) seguidos de um “declínio estável” ao longo dos anos 2000. Em segundo lugar, enquanto que as emergências continuaram diminuindo ao longo desse período, os conflitos armados estabilizaram e chegaram a apresentar alta na segunda metade da primeira década do século XXI (*Ibid.*), apontando para uma relativa diminuição da gravidade humanitária dos conflitos durante esse período. Ademais, ao se cruzar os registros de emergências humanitárias complexas com as subcategorias de conflitos armados e violência organizada do UCDP, outro achado importante é ressaltado: mais de 70% das emergências ocorreram em casos de conflitos internos, sendo a maioria (57%) conflitos armados internos e uma parte menor (21%) conflitos internos internacionalizados (*Ibid.*, p. 11).

Outra semelhança observada entre as emergências humanitárias complexas e a violência organizada é a dispersão regional. Assim como a violência organizada, a maioria das emergências humanitárias complexas registradas no Pós-Guerra Fria (44%) ocorreu na África. Dentre os países mais afetados, encontram-se Indonésia, Iraque, Afeganistão, Sudão, Angola e RDC (*Ibid.*).

Ainda na intersecção entre a violência organizada e as emergências humanitárias complexas, encontram-se três fenômenos importantes para a análise em questão: o genocídio, o politicídio e os assassinatos em massa. Enquanto os primeiros são mais conhecidos (sendo o genocídio tipificado como crime pelo direito internacional), o último, apesar de ser um conceito mais impreciso, tem como vantagem incluir os dois primeiros sem se limitar a eles. Nesse sentido, adotando como critério seletivo o assassinato intencional ⁹⁶ de cinco mil civis perpetrados pelas forças armadas ou outros grupos armados controlados pelo governo de um determinado país, Alex Bellamy (2015) apresenta uma lista de 65 casos de assassinatos em

⁹⁶ Alex Bellamy (2015, p. 569, tradução livre) define “assassinato intencional” como “o assassinato de membros não combatentes do grupo alvo (...) como questão de política, estratégia ou exigência operacional”, sendo uma “atividade proposital, cujos atores conduzem ao que eles percebem como custo aceitável”.

massa conduzidas por Estados desde 1945. Desses, 21 ocorreram após 1989. Quanto ao genocídio e o politicídio, tratam-se de duas formas de massacres de populações civis que, assim como os fenômenos anteriores, mostram-se, de forma geral, em declínio no período Pós-Guerra Fria. Dessa forma, ainda que tenham sido registrados 12 casos durante o período Pós-Guerra Fria, sendo dois deles em meados dos anos 2010 (Iraque e RCA), o número de civis vitimados é relativamente baixo quando comparado a períodos anteriores. De fato, os genocídios e politicídios eram mais frequentes e mais intensos durante a Guerra Fria e, desde o genocídio de Ruanda, a ocorrência e a intensidade de tais fenômenos têm diminuído consideravelmente (MELANDER, 2015).

A partir da análise conjunta do desenvolvimento dos padrões de violência organizada, dos conflitos políticos e das crises humanitárias complexas durante o período Pós-Guerra Fria, percebe-se a existência de alguns focos de tensão temporais e geográficos de tais fenômenos, bem como uma tendência de crescimento e recrudescimento dos conflitos durante a década de 2010. No que tange a períodos mais específicos, os dados apresentados apontam para os anos 1990-1991, 1994,⁹⁷ 1999-2000 e 2013-2016 como os mais letais da série histórica. Já no que se refere ao crescimento e intensificação dos conflitos, tanto os dados do UCDP quanto os do HIIK (apresentados nos Gráficos 3.1 e 3.2, respectivamente) confirmam tal tendência nos anos 2010. Por fim, em relação à delimitação geográfica, é notável que, a despeito de algumas ocorrências específicas em outras regiões, os focos de violência mais intensa têm sido o continente africano e o Oriente Médio. Nesse sentido, uma vez estabelecido o panorama geral dos conflitos armados e das crises humanitárias no Pós-Guerra Fria, deve-se aprofundar a análise desses períodos e regiões mais violentas do conjunto trabalhado.

3.2.Focos de tensão e casos extraordinários

Dando prosseguimento ao panorama geral dos conflitos armados e crises humanitárias apresentados na subseção 3.1, delimitam-se aqui os principais focos de tensão de tais fenômenos após o fim da Guerra Fria, tendo por base os períodos e regiões abordados na subseção anterior. Nesse sentido, dados de diversas bases especializadas (incluindo as já mencionadas e outras ainda não utilizadas) serão congregados para se determinar mais precisamente quais têm sido os principais palcos de conflitos armados e crises humanitárias. Uma delas é o UCDP e seus dados sobre a violência organizada. Além desse, a Força-Tarefa

⁹⁷ A inclusão desse ano se deve especificamente à ocorrência do genocídio de Ruanda e ao número extraordinário de mortes causado.

de Instabilidade Política (PITF) do Centro para Paz Sistemática (CSP) apresenta 12 casos de genocídio/politicídio ocorridos durante o período 1989-2016,⁹⁸ enquanto Bellamy (2015) trabalha com 20 casos de assassinato em massa ocorridos durante o período 1989-2015.⁹⁹ Ademais, algumas organizações não governamentais (ONGs) dedicadas à RdP apresentam listas de cenários nos quais populações civis enfrentam, enfrentaram ou podem vir a enfrentar situações referentes a esse princípio, sendo que a Coalizção Internacional para a Responsabilidade de Proteger (ICRtoP) trabalha com 20 casos,¹⁰⁰ enquanto que o Centro Global para a Responsabilidade de Proteger (GCR2P) apresenta uma lista com 25 casos.¹⁰¹ Novamente, dá-se primazia ao UCDP como fonte principal devido à abrangência e versatilidade de seus dados, complementando-os com informações extraídas das demais fontes. Aqui não são utilizados os dados do HIIK, dado sua abrangência limitada ao período 2007-2017 de publicação da edição em língua inglesa do Barômetro dos Conflitos.

Com base nesse conjunto, 37 casos foram elencados a partir do número de mortes registradas pelo UCDP, da constatação da ocorrência de atrocidades e assassinatos em massa e da recorrência dos cenários nas listas supracitadas. A Tabela 3.2 apresenta a lista de casos e os dados a eles referentes. O principal balizador é o número total de mortos por violência organizada durante o período 1989-2016 de acordo com o UCDP (primeira coluna).¹⁰² Também são apresentados, quando for o caso, o tipo e magnitude da violência segundo a análise do CSP (segunda coluna).¹⁰³ Outra informação apresentada é a classificação do caso em questão como

⁹⁸ Angola (1998-2002), Bósnia-Herzegovina (1992-1995), Burundi (1993), Iraque (1988-1991, 2014 -), Iugoslávia/Kosovo (1998-1999), RCA (2013 -), Ruanda (1994), Somália (1988-1991) e Sri Lanka (1989-1990, 2008-2009), Sudão/Darfur (2003-2011). Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/inscr/PITF%20GenoPoliticide%202016.xls>>. Acesso em: 08 Set. 2017.

⁹⁹ Afeganistão (1998), Angola (1994), Chade (1990), Congo (1999), Croácia (1992), Etiópia (1991, 1993), Iraque (1990, 1993), Iugoslávia/Kosovo (1999), Libéria (2003), RDC (1997, 2003), Ruanda (1994), Rússia/Chechênia (1996, 1999), Somália (1990), Sri Lanka (2009), Sudão (2002, 2006) e Timor Leste (1999).

¹⁰⁰ Costa do Marfim, Darfur (Sudão), Gaza (Israel/Palestina), Geórgia, Guiné, Iraque, Líbia, Mali, Myanmar, Nigéria, Quênia, Quirquístão, RCA, RDC, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul e Zimbábue.

¹⁰¹ Burundi, Coreia do Norte, Costa do Marfim, Egito, Eritreia, Filipinas, Guiné, Iêmen, Iraque, Israel/Palestina, Líbia, Mali, Myanmar, Nigéria, Paquistão, Quênia, Quirquístão, RCA, RDC, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul e Venezuela.

¹⁰² A escolha deste balizador pode ser questionada, uma vez que, caso fosse utilizado outro dado, a exemplo do número de homicídios intencionais por 100 mil habitantes, obter-se-ia um quadro consideravelmente diferente. A título de comparação e ilustração, o número de mortes relacionadas a batalhas (segundo dados do UCDP) na Síria em 2016 foi de 43.936, enquanto que, no mesmo ano, o número de homicídios intencionais por 100 mil habitantes (segundo dados do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime) na Venezuela foi de 56.333. A despeito deste problemática, optou-se por se ater aos dados fornecidos pelo UCDP e por não incluir outros dados a fim de se preservar a coerência e a coesão analíticas do estudo, mantendo a ênfase nas questões de conflitos armados.

¹⁰³ O tipo de episódio é determinado por dois caracteres. O primeiro define se se trata de violência civil-intraestatal envolvendo grupos políticos rivais (C), étnica-intraestatal envolvendo o Estado e um grupo étnico distinto (E) ou internacional envolvendo dois ou mais Estados (I). O segundo divide os episódios entre casos menores de violência (V) ou de guerra (W). A magnitude é medida por um número de 1 a 10 que reflete a escala da destruição causada durante o evento, classificando-os como: (1) violência política esporádica ou expressiva, (2) violência política

genocídio/politicídio pela PITF (e, nesse caso, sua magnitude de letalidade) ¹⁰⁴ e/ou como assassinato em massa de acordo com Bellamy (2015) (terceira coluna). Por fim, verifica-se se o caso em questão figura nas listas apresentadas pela ICRtoP e/ou pelo GCR2P (quarta coluna).

Tabela 3.2: principais focos de conflitos armados e crises humanitárias no Pós-Guerra Fria

País/Dado	Total de mortos	Tipo e magnitude	Genocídio/Politicídio (magnitude) e/ou matança em massa	Caso de RdP
Ruanda	520.599	EW 7	Sim (5)	Não
Síria	280.474	EW 6	Não	Sim
Afeganistão	180.839	CW 4	Sim	Não
Etiópia	176.868	IW 5	Não	Não
Iraque	106.721	IW 5, IW 6, EW 5	Não	Sim
RDC	101.966	CW 5	Não	Sim
Sudão	91.727	EV 5	Sim (4)	Sim
Sri Lanka	65.372	---	Sim (3; 0,5)	Sim
Nigéria	47.488	EV 3, CW 3	Não	Sim
Somália	43.394	CW 5	Sim (3)	Sim
Paquistão	40.117	EW 4	Não	Sim
Angola	33.152	---	Sim (3)	Não
Bósnia-Herzegovina	26.336	EW 6	Sim (4)	Não

limitada, (3) violência política séria, (4) guerra séria, (5) guerra substancial e prolongada, (6) guerra extensiva, (7) guerra invasiva, (8) guerra tecnológica, (9) guerra total, ou (10) extermínio e aniquilação. CSP – Major Episodes of Political Violence, 1946-2013. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>>. Acesso em: 21 Set. 2017.

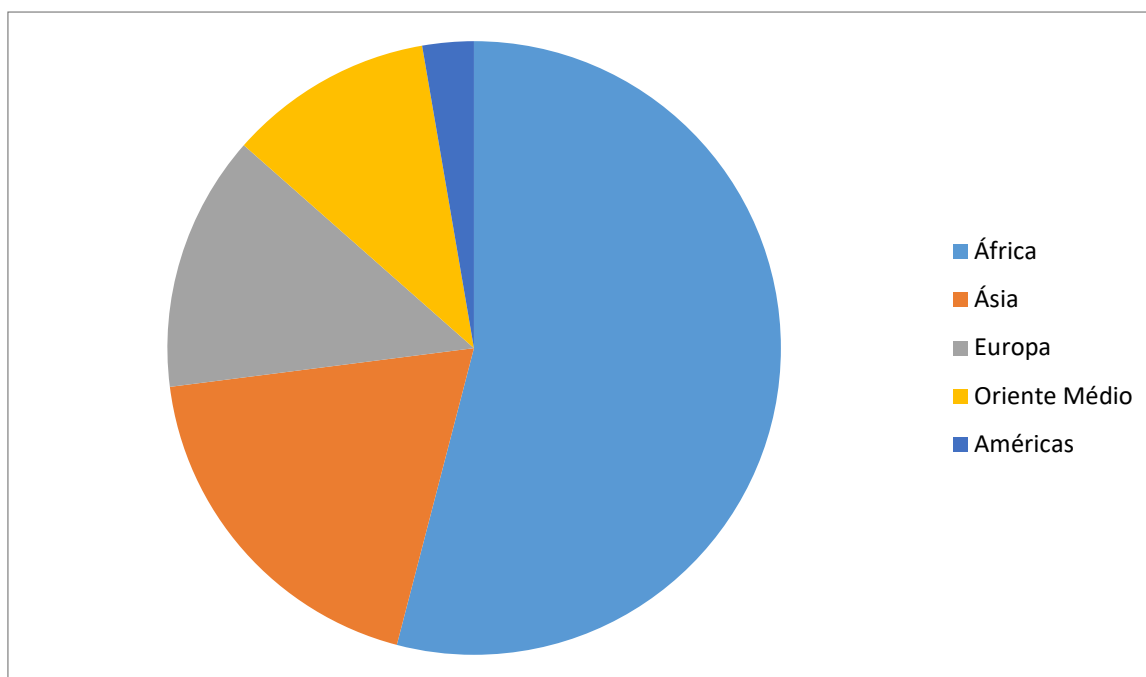
¹⁰⁴ A magnitude de mortes (DeathMag) é um número fracionário variando de 0 a 5,0 que mede o número anual de mortes registrada durante o evento de acordo com os seguintes valores: 0 para menos de 300; 0,5 de 300 a 1 mil; 1,0 de 1 mil a 2 mil; 1,5 de 2 mil a 4 mil; 2,0 de 4 mil a 8 mil; 2,5 de 8 mil a 16 mil; 3,0 de 16 mil a 32 mil; 3,5 de 32 mil a 64 mil; 4,0 de 64 mil a 128 mil; 4,5 de 128 mil a 256 mil; e 5,0 para mais de 256 mil.

Libéria	23.244	CW 4, CV 1	Não	Não
Eritréia	19.154	IW 5	Não	Sim
Iêmen	18.309	CW 2, CV 1, EW 2	Não	Sim
Rússia/Chechênia	17.967	EW 4	Sim	Não
Filipinas	17.111	CV 2	Sim	Sim
Myanmar	17.058	---	Não	Sim
Burundi	16.590	EW 4	Sim (3,5)	Sim
Congo	15.648	CW 3	Sim	Não
Sudão do Sul	8.644	EW 4	Não	Sim
RCA	8.065	EW 3	Sim (1)	Sim
Líbia	7.335	CW 4, CW 2	Não	Sim
Israel/Palestina	6.338	---	Não	Sim
Quênia	5.253	EV 3	Não	Sim
Mali	3.715	CV 1	Não	Sim
Geórgia	3.427	CW 1, EW 2, IW 1	Não	Sim
Egito	2.775	CV 1	Não	Sim
Iugoslávia/Kosovo	2.639	---	Sim (1)	Não
Costa do Marfim	2.623	CW 2	Não	Sim
Croácia	1.478	CW 2, EW 3	Sim	Não
Guiné	1.088	CV 1	Não	Sim
Venezuela	924	---	Não	Sim
Zimbábue	293	---	Não	Sim
Quirquístão	235	EV 2	Não	Sim
Timor Leste	201	CV 2	Sim	Não

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do UCDP, CSP, PITF, ICRtoP e GCR2P.

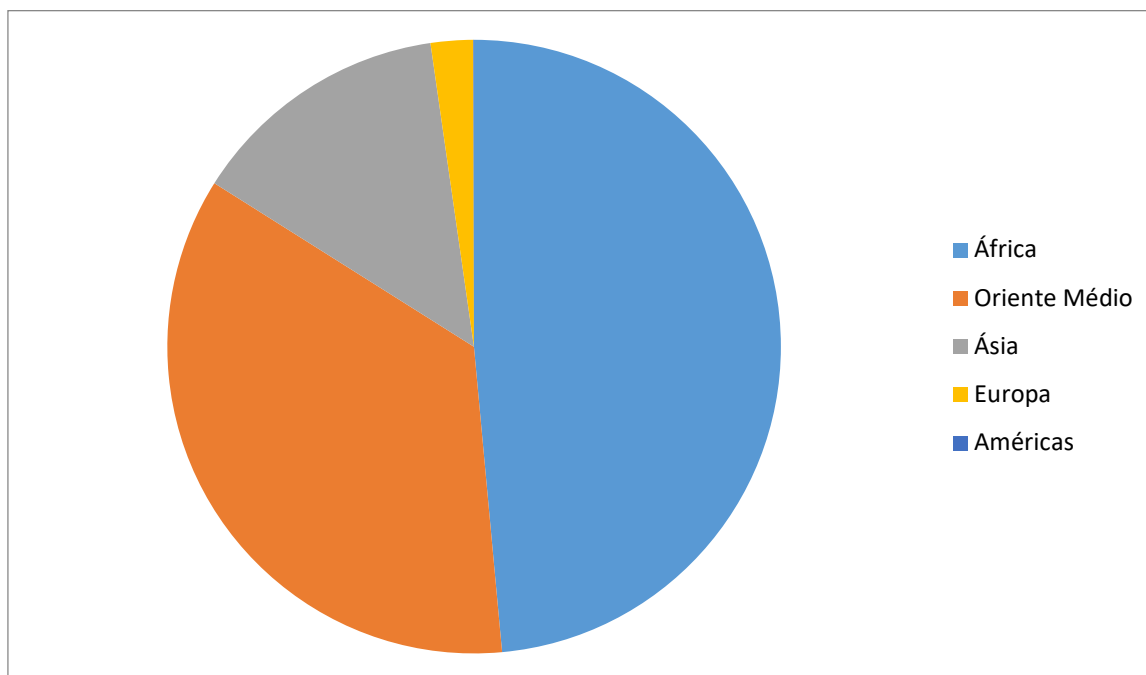
Observando os dados da Tabela 3.2, obtêm-se algumas constatações já informadas na seção 3.1. Primeiramente, a concentração de cenários de conflito e crises humanitárias no continente africano se confirma: dos 37 países apontados, 20 estão na África. O Gráfico 3.5 ilustra a concentração dos casos nesse continente.

Gráfico 3.5: número de casos por região



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do UCDP.

A África é também a região com o maior número somado de mortos, sendo responsável por praticamente metade das mortes registradas em todos os casos. O Gráfico 3.6 demonstra visualmente essa informação. Em segundo lugar, deve-se perceber a disparidade entre os diversos casos, com alguns poucos apresentando índices consideravelmente maiores que outros. Em termos de número de mortes, apenas seis cenários apresentaram mais de 100 mil mortes por violência organizada. No que se refere à intensidade da violência, nove cenários foram palco de episódios de magnitude 5-7, sendo que apenas quatro deles chegaram à intensidade 6 ou 7. Por fim, observam-se nove casos de genocídio/políticídio, sendo que apenas três apresentaram letalidade de intensidade 4 ou maior. Esses dois aspectos, a concentração na África e um pequeno número de casos extraordinários, merecem ser analisados em maiores detalhes.

Gráfico 3.6: número total de mortos por região

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do UCDP.

Ainda que muito da atenção midiática nos anos 2010 tenha sido dispensada à guerra civil síria e às ações do grupo terrorista EI em diversas partes do Oriente Médio, muito da violência organizada desse período permanece concentrada no continente africano. Os dados do HIIK, apresentados e analisados na subseção anterior, confirmam: a África Subsaariana é o palco da maior parte dos conflitos políticos de alta intensidade registrados desde 2007. De fato, “sete dos oito conflitos mais sangrentos do mundo estão na África” (HARISON, 2016, p. 144, tradução livre). Por isso, é interessante apresentar as características gerais mais comuns dos conflitos africanos.

Segundo Graham Harison (2016, p. 145-146, *itálicos originais*, tradução livre), a “violência em massa na África é socialmente incorporada, transfronteiriça, fluida, integrada em formas de acumulação e, em algum grau, transnacional”. Tais características determinam não somente o perfil geral dos conflitos na África, como também sua evolução e suas possíveis formas de resolução. Nesse sentido, deve-se entender, primeiramente, que os “conflitos estão *incorporados* em contextos de violência longa ou situações dentro das quais o conflito é uma possibilidade imediata”, ou seja, não são cenários de crise padrão nos quais a ocorrência de violência em larga escala é extraordinária. Em segundo lugar, os “conflitos são comumente *transfronteiriços*”, compondo um cenário em que, a despeito do costume contrário,

“geograficamente, os conflitos não são facilmente compreendidos como contidos dentro de um único Estado”. Em terceiro lugar, os “conflitos são *fluidos*”, ou seja, “têm seu próprio dinamismo e complexidade interna e eles mudam ao longo do tempo”. Ademais, tais conflitos são “materialmente incorporados”, o que significa que “eles exigem certa organização e disposição de controle, acumulação e desdobramento de recursos”, determinando muito de seu processo de evolução. Por fim, “todos os conflitos provocam intervenção de um ou outro tipo por *agências externas*”.¹⁰⁵

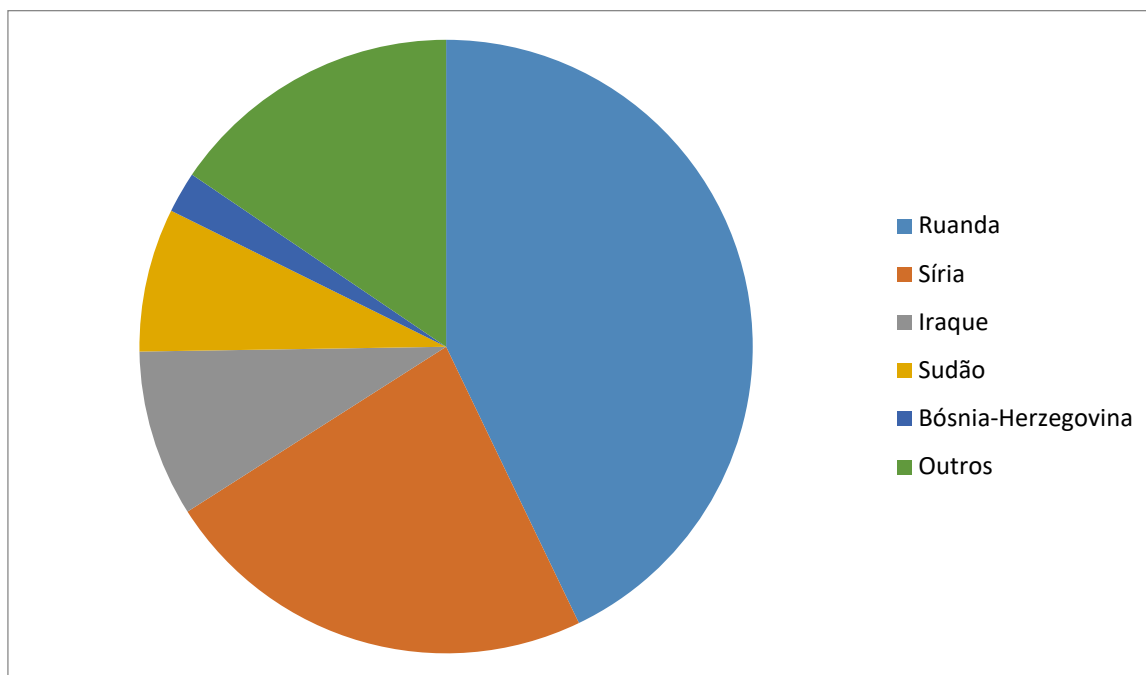
Dentre os 37 casos elencados, alguns se destacam pela intensidade de seus índices. Observando o conjunto de dados apresentados na Tabela 3.2, decidiu-se destacar e avaliar em maior detalhe cinco casos considerados extraordinários: Ruanda, Síria, Iraque, Sudão e Bósnia-Herzegovina. O Gráfico 3.7 demonstra como esse pequeno grupo de países responde por mais de 80% do total de mortos de toda a série. Ademais, tais países foram (ou têm sido) palcos de alguns dos piores conflitos e desastres humanitários registrados desde o fim da Guerra Fria. Isso pode ser comprovado pela observação dos dados apresentados na Tabela: 3.2: tais países são os únicos dentre os selecionados que apresentam magnitude de violência 6 ou 7 (guerra extensiva e guerra invasiva, respectivamente) e/ou a ocorrência de genocídio de magnitude 4 ou superior. Esse conjunto de fatores atesta o nível extremado de violência observado nesses países, destacando-os dos demais e justificando, portanto, sua análise em separado.

Não coincidentemente, dentre os vários casos de conflitos armados e crises humanitárias do período Pós-Guerra Fria, o genocídio de Ruanda de 1994 permanece, mesmo passados mais de 20 anos, o mais grave, tanto em número de pessoas vitimadas quanto em intensidade de violência. Os números e índices associados ao evento comprovam: 500.907 mortos,¹⁰⁶ uma guerra étnica de intensidade 7 (sendo o único evento dessa magnitude durante o referido período) e magnitude de letalidade máxima. Tais números resultaram de uma “estrutura organizacional friamente eficaz que implementaria o plano político de genocídio mais eficientemente que o que fora alcançado pelos campos de morte industrializados na Alemanha nazista” (WHEELER, 2000, p. 212, tradução livre). Esses dados e a vasta literatura dedicada ao estudo do referido evento dispensam maiores explicações.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Esse aspecto dos conflitos é mais bem trabalhado na subseção 3.3.

¹⁰⁶ Estimativa considerada conservadora. Outras fontes (BELLAMY, 2015) estimam o número de mortos em torno de 800 mil, podendo mesmo chegar a um milhão.

¹⁰⁷ Para uma breve e sucinta explicação acerca das origens do genocídio e a omissão da comunidade internacional, ver Wheeler, 2000, p. 208-241.

Gráfico 3.7: número total de mortos em casos extraordinários

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do UCDP.

Desde a eclosão do conflito em 2011, a guerra civil síria já vitimou centenas de milhares de pessoas e provocou o deslocamento interno e externo de milhões. O número total de vítimas varia de 300 mil até 481 mil (HIIK, 2018, p. 191).¹⁰⁸ Além disso, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), desde 2014, a Síria lidera o ranking de refugiados e deslocados internos,¹⁰⁹ com 5,5 milhões de refugiados nos países vizinhos e 6,1 milhões de deslocados internos (*Ibid.*, p. 192). Trata-se do maior número de pessoas deslocadas por conflitos em todo o mundo desde a Segunda Guerra Mundial. Ademais, boa parte da população se encontra em situação delicada e necessitada de assistência humanitária, com 4,53 milhões de pessoas em áreas inacessíveis, incluindo 540 mil presas em áreas de conflito.¹¹⁰

Um dos principais teatros de conflitos armados e palcos de crises humanitárias após o fim da Guerra Fria, o Iraque vivenciou ao menos três períodos de elevada tensão desde 1990. O primeiro deles foi a Guerra do Golfo (1990-1991). A invasão do vizinho Kuwait pelo Iraque

¹⁰⁸ Segundo o CSP, o número de mortos é estimado em torno de 275 mil. Segundo o GCR2P, o número de mortos chega a 465 mil. Além disso, ao se analisar os dados do UCDP, constata-se que 99,99% das mortes por violência organizada na Síria no período 1989-2016 foram registradas após 2011.

¹⁰⁹ Crisis in Syria. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria>>. Acesso em: 14 Set. 2017.

¹¹⁰ Syria: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/syria>>. Acesso em: 14 Set. 2017.

de Saddam Hussein e a subsequente expulsão das forças iraquianas daquele país por uma coalizão internacional liderada pelos EUA resultou na morte de mais de 22 mil pessoas segundo o UCDP.¹¹¹ Alguns meses mais tarde, a violenta repressão das minorias curdas no norte do Iraque pelo regime causou quase mil vítimas civis,¹¹² levando o CSNU a implementar uma zona de exclusão aérea na região, a qual foi imposta por EUA, Reino Unido e França, que também desdobraram forças terrestres dentro das fronteiras iraquianas para proteger os curdos em “portos seguros” (WHEELER, 2000).

As tensões voltariam a se elevar no Iraque a partir de 2003, especificamente após a invasão e subsequente ocupação militar do país pelos EUA e seus aliados, que resultou na derrubada do regime de Saddam Hussein. Desde então, a população iraquiana tem sido constantemente assolada pela violência, principalmente devido a enfrentamentos entre grupos étnicos rivais. Esse cenário perdurou até 2010, quando os EUA finalizaram sua campanha militar e retiraram suas tropas do país no ano seguinte. O saldo final de mortos foi de mais de 30 mil,¹¹³ sendo um dos mais intensos conflitos do período contemporâneo.

Contudo, a violência não diminuiu no Iraque após a retirada dos norte-americanos. De fato, a saída dos EUA deixou um “vácuo de poder” no país, que foi preenchido por uma série de grupos armados não estatais, exacerbando a violência sectária e provocando uma nova guerra civil. Tais enfrentamentos têm tornado o Iraque um cenário desolador para a população civil. O número de vítimas de violência registrado entre 2011 e 2016 ultrapassa 44 mil.¹¹⁴ Segundo o Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), 11 milhões de pessoas (cerca de um terço da população) necessita de assistência humanitária, sendo 3,4 milhões delas deslocados internos.¹¹⁵ Ademais, a insegurança alimentar, a violência sexual e os enfrentamentos étnico-religiosos continuam preocupantes, bem como a incapacidade de entrega de assistência humanitária a várias populações carentes por questões de segurança.

¹¹¹ De acordo com o CSP, o número estimado de mortos pelo conflito foi de 100 mil.

¹¹² Dados do UCDP. Disponível em: <<http://ucdp.uu.se>>. Acesso em: 15 Set. 2017.

¹¹³ Segundo o UCDP, foram 34.085 (26.914 por violência baseada no Estado, 343 por violência não estatal e 6.828 por violência unilateral) pessoas mortas no Iraque durante o período 2003-2010. Segundo o CSP, a invasão e ocupação militar norte-americana deixaram 150 mil mortos.

¹¹⁴ Segundo o UCDP, 44.201 pessoas foram vítimas da violência organizada no país durante o período (34.895 de violência baseada no Estado, 104 de violência não estatal e 9.202 de violência unilateral). O número de mortos segundo o CSP é de 65 mil.

¹¹⁵ Iraq: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/iraq>>. Acesso em: 15 Set. 2017.

Palco de conflitos armados há várias décadas, o Sudão também tem testemunhado a ocorrência de atrocidades em massa (incluindo genocídio de considerável letalidade), especialmente na região de Darfur. Embora não seja a única região do país castigada por conflito, Darfur tem recebido considerável atenção da comunidade internacional devido às consequências humanitárias do enfrentamento entre o governo sudanês, forças rebeldes e milícias pró-governo desde 2003. O número de mortos chega às centenas de milhares ¹¹⁶ e, até o fim de 2016, o número de deslocados internos chegava a 2,7 milhões, além de 250 mil refugiados. ¹¹⁷ Ainda assim, a aparente melhoria do cenário fez com que, em 2017, o CSNU reduzisse os contingentes militar e policial da Operação Híbrida da União Africana/Nações Unidas em Darfur (UNAMID), desdobrada desde 2007, em 44% e 30%, respectivamente (HIIK, 2018, p. 100).

Parte dos vários conflitos ocasionados pela fragmentação da antiga Iugoslávia, a guerra da Bósnia (1992-1995), travada entre servos de um lado e croatas e bósníacos de outro, foi especialmente violenta (constatável pelos dados da Tabela 3.2). Um de seus traços definidores foi, justamente, a violência direcionada não ao inimigo, mas às populações civis, além da limpeza étnica de vilas e cidades como principal estratégia. Nesse sentido, o episódio de Srebrenica, em 1995, foi especialmente marcante. Naquela ocasião, “ao menos 7.414 homens muçulmanos foram sistematicamente arrebanhados e mortos” por forças sérvias a despeito de tropas de paz da ONU no local, resultando no “pior crime de guerra de toda a guerra” (WHELLER, 2000, p. 255, tradução livre). Não coincidentemente, tal episódio figura ao lado do genocídio de Ruanda como um dos piores massacres do Pós-Guerra Fria.

Conforme mencionado anteriormente, boa parte dos conflitos armados e crises humanitárias do período Pós-Guerra Fria suscita algum tipo de envolvimento da comunidade internacional e/ou de atores externos. Nesse sentido, a próxima seção analisará em detalhes as questões referentes aos diversos tipos de intervenção que ocorrem nesses casos, buscando explicitar quais deles são palcos de intervenções, de que tipo e por quê.

¹¹⁶ Enquanto Bellamy (2015) estima o número de mortos entre 180 mil e 200 mil, Harison (2016) afirma que tal número chega a 300 mil, ao passo que o CSP apresenta tal número na ordem de 350 mil.

¹¹⁷ Crisis in Darfur. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur>>. Acesso em: 25 Set. 2017.

3.3.Diferenciação dos cenários de intervenção e não intervenção

Com base no panorama geral dos conflitos armados e crises humanitárias e na seleção de focos de tensão no período Pós-Guerra Fria, pode-se diferenciar os cenários de ocorrência dos de não ocorrência de intervenção, determinando as condições suficientes e necessárias para as IIPH. Nesse sentido, deve-se observar, a partir do panorama e dos casos supracitados, quais fatores e condições que levam atores externos (Estados-nacionais e OIs) a intervirem em um cenário de conflito ou crise humanitária.

O primeiro ponto a ser trabalhado é justamente a diferenciação dos casos de intervenção dos de não intervenção. Assim, é interessante observar que, a despeito da ameaça que representam à paz e à segurança internacional e dos seus efeitos adversos sobre as populações afetadas, uma parcela significativa (mais de um terço) das guerras civis registradas após a Segunda Guerra Mundial não sofreu intervenção estatal externa. Ademais, em boa parte desses casos, o conflito se prolongou por mais de um ano antes que alguma decisão de intervir fosse tomada. Exemplos mais recentes incluem Serra Leoa, RDC e Libéria (AYDIN, 2010). Outros cenários de conflito e de crises humanitárias apresentam a mesma tendência.

Retomando os casos de conflitos armados e crises humanitárias deflagrados após 1989 apresentados na subseção anterior, é interessante diferencia-los com base na ocorrência ou não de intervenções externas. A Tabela 3.3 apresenta a referida lista em conjunto com dois dados importantes. O primeiro é o(s) período(s) de referência para o cenário em questão. O segundo é o tipo de intervenção ocorrida, organizado em uma escala numérica gradativa: o número 0 representa a ausência completa de intervenção externa ou a ocorrência da mesma por meios não militares (tais como mediação diplomática, sanções econômicas, etc); o número 1 representa os casos em que houve a atuação de uma operação de paz não forçosa (ou seja, com mandato de Capítulo VI); o número 2, os casos de operação de paz forçosa (com mandato de Capítulo VII); e, por fim, o número 3 representa os cenários de ocorrência de intervenções verdadeiramente militares. É feita ressalva nos casos em que esse último tipo de intervenção tiver sido conduzida de forma unilateral (ou seja, sem o aval da comunidade internacional). Quando mais de uma resposta tiver sido dada para o mesmo caso, é registrado apenas o tipo mais “forte” (numericamente maior). Nos casos em que ocorrerem diferentes respostas em diferentes períodos, tal diferenciação é apresentada. Finalmente, nos casos de cenários que tiverem vivenciado mais de um tipo de intervenção, apenas a intervenção mais forte (de acordo com a gradação proposta) está registrada.

Tabela 3.3: tipos de intervenção nos cenários de conflitos armados e crises humanitárias no Pós-Guerra Fria

País	Período	Tipo de intervenção
Ruanda	1994	3
Síria	2011 -	1
Afeganistão	1998, 2001 -	0, 3
Etiópia	1989-1991, 1998-2000	0, 1
Iraque	1990-1991, 2003-2010, 2011 -	1, 3*
RDC	1996 -,	2
Sudão	2003 -	2
Sri Lanka	1989-1990, 2008-2009	0
Nigéria	2001-2004, 2009 -	0, 2
Somália	1988 -	2
Paquistão	2004 -	0
Angola	1993-1994	1
Bósnia-Herzegovina	1992-1995	3
Libéria	1990-1997, 2000-2003	1, 2
Eritreia	1998-2008	1
Iêmen	2004-2014	0
Rússia/Chechênia	1994-1996, 1999-2006	0
Filipinas	2016 -	0
Myanmar	2006-2008, 2017	0
Burundi	1993-2006	2
Congo	1993-1999, 2002, 2016	3*
Sudão do Sul	2013 -	2
RCA	2005 -	2
Líbia	2011	3

Israel/Palestina	2000-2005, 2008-2009	0
Quênia	2008, 2017	0, 1
Iugoslávia/Kosovo	1998-1999	3*
Mali	2012 -	2
Geórgia	1991-1993, 2008	1, 0
Egito	2013-2016	0
Costa do Marfim	2000-2017	2
Croácia	1991-1993	1
Guiné	2000-2001	0
Venezuela	2017	0
Zimbábue	2008	0
Quirquistão	1999-2001, 2010 -	0
Timor Leste	1999	2

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do UCDP, CSP, ICRtoP e GCR2P.

*Casos de intervenção unilateral.

A observação da Tabela 3.3 leva à constatação de que, dentre os casos elencados, uma parcela significativa (39%) não sofreu nenhum tipo de intervenção ou foi palco de intervenções não militares. Dentre os casos restantes, a maioria das intervenções conduzidas (25% do total) foi de operações de paz forçadas, enquanto que uma minoria (14% do total) chegou ao nível de uma intervenção militar. Tal diversidade de respostas (ou ausência de resposta) é explicada por um conjunto de fatores igualmente diversificado e complexo.

Uma primeira variável importante a ser levada em conta são as normas internacionais de proteção humana apresentadas no Capítulo 1. Ao leva-las em consideração na análise, seu impacto torna-se perceptível. Em primeiro lugar, deve-se observar que a simples existência de tais normas alterou a própria abordagem dos conflitos armados e crises humanitárias, dado que, de um total de 49 casos, ¹¹⁸ 40 foram registrados após 1999, ou seja, após a existência do

¹¹⁸ Esse número é obtido ao se contar todos os eventos ocorridos nos 37 países selecionados por meio da observação da coluna referente aos períodos de tensão na Tabela 3.3.

princípio de PdC. Contudo, desse conjunto, em apenas 11 casos as normas de proteção serviram de base para uma IIPH, corroborando a constatação anterior de que a não intervenção ou a intervenção não militar permanece sendo a regra. O que se conclui desta análise primária é que tais normas são condições necessárias, porém não suficientes para a ocorrência das IIPH. Deve-se avaliar, portanto, outros fatores que levam Estados e OIs a intervirem em cenários de conflito armado e de crises humanitárias.

De fato, pode-se afirmar, que a ligação entre atores e cenários de intervenção parece (ao menos à primeira vista) ser bilateral, ou seja, “decisões de intervenção podem (...) ser influenciadas pelos processos que elas visam afetar” (*Ibid.*, p. 64, tradução livre). Assim, deve-se analisar as características de uns e de outros para se determinar as condições suficientes e necessárias para a ocorrência de uma intervenção.

No que tange especificamente às guerras civis, Aysegul Aydin (2010, p. 48, tradução livre) afirma que tais eventos “não têm o mesmo risco de envolvimento externo por partes terceiras”, sendo a “resposta heterogênea da comunidade internacional (...) uma parte integrante da resolução de guerras civis”. Nesse sentido, muitas das intervenções em tais guerras são explicadas por “considerações estratégicas outras que o bem-estar do país” alvo da intervenção. Em suma, os “Estados agem de acordo com uma mistura de considerações estratégicas e de segurança”, demonstrando relutância em intervir em conflitos que ocorrem em países ricos e produtores de petróleo e naqueles cujos combatentes domésticos se mostram resistentes a intervenções externas. Contudo, regra geral, observa-se que “decisões de intervenção são afetadas na maioria das vezes por processos dinâmicos em vez de características fixas de país” (*Ibid.*, p. 63, tradução livre).

Um fator que pode favorecer a ocorrência de uma intervenção é a presença de recursos naturais disponíveis.¹¹⁹ Esses, “devido ao seu valor e relativa facilidade de acesso, proveem vários incentivos para partes terceiras intervirem em uma guerra civil” (FINDLEY; MARINEAU, 2015, p. 2, tradução livre), tornando a ocorrência de tais intervenções mais prováveis. Mais especificamente, tais intervenções ocorrem mais frequentemente em apoio aos rebeldes que ao governo e, quando os primeiros detêm o controle dos recursos, tais intervenções tendem a ocorrer mais rápido. Tal fator, contudo, não exclui ou diminui a importância de outros

¹¹⁹ Alguns autores, como Aydin (2010), discordam, afirmando que tais recursos não influem positivamente na ocorrência de intervenções e que, no caso do petróleo, podem até diminuir suas chances de ocorrência.

fatores para a deflagração de uma intervenção, tais como razões humanitárias e objetivos políticos e estratégicos (*Ibid.*).

Em contraposição, alguns fatores tendem a diminuir a probabilidade da ocorrência de uma intervenção estatal externa, dentre os quais se destacam, além dos já mencionados (países ricos e/ou produtores de petróleo e combatentes resistentes a intervenção externa), a duração do conflito (ou seja, as chances de uma intervenção estatal diminuem à medida que o conflito se prolonga) e a ocorrência concomitante de uma intervenção por parte de uma OI. Este último aspecto, inclusive, chama a atenção, dado que os padrões de intervenções estatais diferem consideravelmente daqueles das deflagradas por OIs (AYDIN, 2010).

Basicamente, os “Estados são sensíveis ao custo e selecionam conflitos que sejam fáceis de manipular em um curto período de tempo com custos mínimos”, diferentemente da maioria das OIs, como a ONU e as organizações regionais (*Ibid.*, p. 48, tradução livre). De fato, muitas vezes os Estados preferem se eximir de intervir por seus próprios meios em favor da atuação das OIs, muito em parte devido à divisão de custos e a questões de legitimidade, sugerindo a existência de uma “divisão de trabalho” entre esses diferentes atores nessas questões. Contudo, há similaridades entre eles. Ainda que as OIs tendam a intervir onde outras OIs fazem ou já fizeram, de forma semelhante aos Estados, tais organizações escolhem estrategicamente, preferindo não lidar com conflitos prolongados e onde o número de partes em disputa seja alto. Outra semelhança interessante e que foge à expectativa é de que tanto Estados quanto OIs são atraídos por conflitos intensos e com altas taxas de mortalidade (*Ibid.*). Isso é especialmente válido para as operações de paz, mostrando que “a manutenção da paz não é distribuída aleatoriamente”. De fato, “[a] intensidade do conflito tem sido demonstrada a aumentar a probabilidade de uma operação de paz” (HULTMAN, 2010, p. 35, tradução livre).

Outro fator a ser levado em conta é o momento histórico. Assim, as condições suficientes e necessárias para a ocorrência das intervenções e o seu perfil geral têm sido alterados desde o fim da Guerra Fria. Nesse sentido, duas características marcantes das intervenções desse período são o maior ativismo da comunidade internacional (devido à significativa redução do bloqueio do Conselho de Segurança da ONU) e o aumento das intervenções conjuntas em contraposição às intervenções opostas. Ou seja, no Pós-Guerra Fria, a ocorrência de intervenções em que os interventores apoiam lados opostos no conflito tem se tornado menos comum, aumentando o número daquelas em que os interventores atuam

conjuntamente em prol do mesmo lado. Além disso, a maioria das intervenções conjuntas ocorridas nesse período (dois terços) têm sido em apoio ao governo (AYDIN, REGAN, 2012).

No que diz respeito especificamente às intervenções da ONU, essas tendem a ocorrer nos casos considerados mais “difíceis”. Nesse sentido, as Nações Unidas se tornam cada vez mais propensas a desdobrar uma operação de paz para um cenário de guerra civil à medida que o número de mortes, especialmente de civis, aumenta (HULTMAN *et al.*, 2013). Além disso, “a ONU, de fato, é mais suscetível a enviar uma operação de paz para conflitos onde as partes beligerantes deliberadamente atinjam a população civil”, sendo que “esse efeito pode ser observado principalmente após 1999”, ou seja, após o surgimento do princípio de PdC. Ao encontro desse advento normativo, “o Conselho de segurança é (...) mais suscetível a prover operações em conflitos com altos níveis de violência contra civis com mandatos robustos e, mais recentemente, com mandatos explícitos para proteger civis” (HULTMAN, 2013, p. 60, tradução livre).

Semelhantemente às intervenções estatais, as operações de paz são desdobradas com base em motivações humanitárias e/ou interesses nacionais. Não se tratam de fatores necessariamente excludentes, mas sim paralelos, podendo reforçar ou anular um ao outro. Nesse sentido, nos casos de proteção civil, é quando a norma de proteção e os interesses dos Estados (especialmente os membros do CSNU) se somam que se aumentam as chances de uma resposta séria por parte da ONU (*Ibid.*). Ainda assim, algumas peculiaridades devem ser ressaltadas.

Primeiramente, a violência organizada contra civis (especialmente a violência unilateral) tem impacto considerável, aumentando a probabilidade tanto da ocorrência de uma operação de paz quanto do seu provimento com mandatos robustos e de proteção. Em segundo lugar, observa-se que a ONU não está livre de seletividade, tendo suas próprias preferências e sensibilidades. Uma delas é o interesse de seus Estados-membros, especialmente dos membros permanentes do CSNU, o que faz com que operações desdobradas para áreas de interesse sejam menos prováveis. Ademais, o Conselho tende a responder de forma diferente ao cometimento de atrocidades dependendo do perpetrador, fazendo com que, em cenários onde a responsabilidade pela violência contra civis seja do governo, a probabilidade de receber uma operação de paz seja maior do que aqueles onde tal responsabilidade pertence a atores não estatais, o que demonstra um alinhamento (parcial) com a norma de RdP (*Ibid.*).

Ainda referente à atuação das Nações Unidas na mitigação de conflitos armados e crises humanitárias, Martin Binder (2015, p. 723, tradução livre) afirma que “há padrões claros na maneira como a ONU responde a crises humanitárias”. Segundo ele,

Ainda que toda crise possa ser historicamente única, as respostas do CS a essas crises não são aleatórias. Em vez disso, a maneira que o CS seleciona crises para intervenção segue trajetórias específicas que são indicadas por um número *limitado* de combinações ou caminhos causais. Ademais, os caminhos são altamente consistentes e cobrem a maioria das (mas não todas as) crises (*Ibidem*, itálicos originais, tradução livre).

Identificando que “a atividade humanitária do Conselho é caracterizada por uma lacuna de seletividade substancial em que responde a mais – mas, de longe, não todas – crises” (*Ibid.*, p. 724, tradução livre), sua análise aponta à identificação de “caminhos causais” que levam a tais respostas, sendo que nenhum deles é, isoladamente, suficiente ou necessário para explicar o fenômeno, sendo necessário analisá-los em conjunto. São eles: (i) a extensão da crise humanitária; (ii) o nível de atenção da mídia internacional; (iii) a força dos efeitos de transbordamento; (iv) a força do poder de contrabalanceamento; e (v) o nível de envolvimento institucional prévio em uma crise. Nesse sentido,

os determinantes de uma ação coercitiva da ONU são uma grande extensão de sofrimento humano e investimento prévio substancial em uma crise quando combinados ou com efeitos de transbordamento significativos para os países vizinhos (...), ou com fraquezas militares, ou sem aliados (*Ibid.*, p. 720, tradução livre).

Porém, nem todas as variáveis possuem o mesmo peso em todos os contextos. Nos casos de resposta coercitiva por parte do CSNU, o “transbordamento carrega mais importância que o poder de contrabalanceamento (se combinado com uma grande extensão humanitária e envolvimento prévio substancial na crise)”. Em contraposição a esses casos, “[p]ouca atenção da mídia está consistentemente associada com uma resposta limitada do CS a uma crise humanitária” (*Ibid.*, p. 720-721, tradução livre), ou seja, quanto maior a atenção dada pela mídia, maiores as chances de uma resposta mais incisiva por parte do Conselho (e vice-versa). Além disso, respostas limitadas por parte da ONU são associadas a um “forte poder de contrabalanceamento, mas somente quando combinado com outras condições de escopo”. Por fim, o fato de que “em apenas 13 de 31 grandes crises humanitárias (...) os membros do Conselho concordaram em medidas fortes” sugere um “histórico pobre”. Contudo, tal constatação deve ser relativizada, pois “é claramente um aprimoramento sobre a Guerra Fria”

(*Ibid.*, p. 723-724, tradução livre), quando o Conselho se encontrava constantemente paralisado devido à polarização política que marcou aquele período.

Uma vez esclarecidas as condições suficientes e necessárias para a ocorrência de uma intervenção, deve-se analisar os diversos tipos de intervenção empregados e seus efeitos no terreno. No que tange à resolução de conflitos, uma análise mais abrangente constata que, regra geral, “a maioria das intervenções são simplesmente ineficazes e falham em facilitar o fim das guerras” (AYDIN; REGAN, 2012, p. 590, tradução livre). Contudo, algumas intervenções podem ter efeitos diferentes de outras.

Especificamente, “intervenções opostas complicam e prolongam guerras civis”, enquanto que as intervenções conjuntas apresentam um “achado insignificante”, sugerindo que “esse tipo de comportamento de intervenção não tem efeito na duração das guerras”. O fato de tal tipo de intervenção não apresentar resultados significativos, independentemente do lado favorecido (governo ou oposição) ou do número de interventores atuando, revela que “como os interventores escolhem lados não importa no curso da guerra”. Em vez disso, “o que mais importa é se os interventores estão dispostos a perseguir soluções semelhantes para as guerras e moldar as posições de barganha dos combatentes de acordo” (*Ibid.*, p. 586, tradução livre). Nesse sentido, “[u]m resultado bem-sucedido de intervenção é mais provável se os atores externos em uma guerra civil em andamento podem coordenar suas ações, comunicar claramente os resultados para os quais distribuirão benefícios e, basicamente, desenhar uma linha na areia” (*Ibid.*, p. 590, tradução livre).

Outras análises apontam efeitos diferentes. Um deles é o fato de que “[e]m curto e médio prazos, o envolvimento militar prolonga substancialmente o tempo até a vitória e, assim, reduz o risco de que os atores da crise sejam vítimas de perdas massivas”. Embora isso seja positivo do ponto de vista da proteção humana, “[o] *trade-off* aqui é que o envolvimento militar também prolonga o tempo até o acordo” (BEARDSLEY, 2012, p. 343-344, tradução livre), prolongando, conseqüentemente, o conflito, o que pode trazer efeitos negativos em longo prazo.

Ainda no que tange à resolução de conflitos, “[i]ntervenções militares influenciam a direção e o resultado dos conflitos intraestatais ao alterar a distribuição de capacidades entre os beligerantes” (WOOD *et al.*, 2012, p. 653, tradução livre). No que se refere aos resultados do conflito, a influência de uma intervenção é medida principalmente pela sua força, devido ao seu o efeito sobre as capacidades dos beligerantes. Dada a capacidade de influência de uma

intervenção externa, as partes em conflito tendem a ajustar suas estratégias de modo a se adaptar ao ambiente em alteração (*Ibid.*).

Conseqüentemente, “[à] medida que intervenções militares estrangeiras remodelam o equilíbrio de poder entre os combatentes, elas diretamente influenciam variações nos níveis de vitimização civil em guerras civis”. Mais especificamente, “intervenções que aprimoram as capacidades de um ator contribuem para a redução da violência antecivil do recipiente enquanto que intervenções que beneficiam o adversário aumentam a disposição de um ator para vitimar civis” (*Ibid.*, p. 647-648, tradução livre). Tal impacto ocorre de duas formas. Por um lado, as mudanças de capacidades em um cenário de conflito alteram a capacidade dos atores de extrair recursos da população por meios não violentos. Por outro, tais mudanças alteram as habilidades dos atores de controlar a população e deter ameaças em potencial. Contudo, dado que a habilidade de atacar populações civis não depende de forças militares consideráveis, os efeitos de uma intervenção externa sobre tal ação tendem a ser limitados. Por fim, deve-se observar também que o lado favorecido pela intervenção influencia o nível de vitimização civil. Nesse sentido, intervenções externas em favor de forças rebeldes tendem a diminuir a propensão à violência por parte delas. Contudo, quando a intervenção favorece o governo, a diminuição da sua violência contra civis é acompanhada do aumento desse tipo de violência por parte da oposição (*Ibid.*).

Além dos conflitos armados internos (guerras civis), outro tipo de cenário em que as questões de proteção civil são proeminentes são as emergências humanitárias complexas. Tais emergências “se assemelham às descrições de conflitos identificados, às vezes, como possíveis candidatos para ação militar para proteger civis de dano grave, mesmo sem o consentimento do governo local”. Nesse sentido, “emergências complexas são bem adequadas para representar aqueles conflitos onde esforços militares para proteger civis vulneráveis (...) seriam mais plausíveis em bases humanitárias e, assim, para explorar as fontes de variação nessas operações” (EVERETT, 2016, p. 21-22, tradução livre). 24 dos 37 casos elencados nas tabelas 3.2 e 3.3 se encaixam nesse conceito, demonstrando sua utilidade.¹²⁰

Em contraposição às análises que apontam a baixa efetividade de intervenções externas em parar guerras civis, Alex Bellamy afirma que “uma intervenção externa às vezes termina um assassinato em massa”. Contudo, “parece que somente uma intervenção direta contra os

¹²⁰ Afeganistão, Angola, Bósnia-Herzegovina, Burundi, Congo, Costa do Marfim, Croácia, Etiópia, Eritreia, Filipinas, Iraque, Iugoslávia/Kosovo, Libéria, Myanmar, Nigéria, Quênia, RDC, Ruanda, Rússia/Chechênia, Somália, Sudão, Timor Leste, Sri Lanka e Zimbábue.

perpetradores é provável de terminar assassinatos em massa” (BELLAMY, 2015, p. 568), não havendo evidências empíricas que apontem a efetividade de outras abordagens, como operações de paz imparciais/não forçadas nesse sentido. Ainda assim, em uma perspectiva histórica mais abrangente, os assassinatos em massa terminados por uma intervenção externa são relativamente raros se comparadas àqueles terminados por decisão unilateral de seus perpetradores. Entretanto, tal quadro tem se alterado consideravelmente após o fim da Guerra Fria. Ainda assim, “[a] pesar da pressão internacional ser, às vezes, um fator contribuinte (...) a influência direta da sociedade internacional sobre a tomada de decisão dos perpetradores não se provou ser tão grande quanto se pensava”. Isso significa que “[n]a era Pós-Guerra Fria, atrocidades em massa ainda são mais prováveis de terminarem quando os perpetradores escolhem termina-las ou pelas mãos de oponentes domésticos que de serem terminadas por uma intervenção armada estrangeira” (*Ibid.*, p. 570-571, tradução livre).

A despeito da baixa representatividade estatística, as intervenções externas ainda têm efeito importante sobre a ocorrência de assassinatos em massa. Segundo Bellamy, “enquanto estudos de guerra civil sugerem que intervenções de partes terceiras prolongam um conflito armado (...) uma análise focada mais estreitamente em intervenções durante assassinatos em massa sugere que tais intervenções reduzem a duração dos episódios”. Sua conclusão, nesse sentido, é de que “qualquer forma de desdobramento internacional no terreno pode ser esperada a ter algum efeito mitigador na probabilidade de recorrência” (*Ibid.*, p. 572-573). Dentre os casos de assassinato em massa elencados nas tabelas 3.2 e 3.3 terminados por meio de uma intervenção externa estão Congo e Iugoslávia/Kosovo, enquanto que Angola e RDC figuram entre aqueles em que a matança foi terminada de forma negociada com a ajuda de uma operação de paz (*Ibid.*).

Avaliando os efeitos das operações de paz sobre a violência contra civis em conflitos armados, Lisa Hultman demonstra que as mesmas têm efeitos diferenciados dependendo do perpetrador da violência e do mandato da operação. Em suma, “[a] intensidade do conflito tem demonstrado aumentar a probabilidade de uma operação de paz, bem como a intensidade da violência contra civis” (HULTMAN, 2010, p. 35, tradução livre). Ademais, em perspectiva histórica ampla, operações de paz não têm efeito sobre a violência contra civis perpetrada pelos governos e, no caso de grupos rebeldes, tais operações, na verdade, estimulam a violência. Contudo, outros resultados são obtidos ao se considerar variáveis mais específicas.

Ao analisar especificamente o efeito dos mandatos de PdC, Hultman (2010, p. 30, tradução livre) constatou que “operações de paz com um mandato explícito para proteger civis (...) na verdade reduzem a violência contra civis por grupos rebeldes”. Isso indica que “o mandato importa”, pois “enquanto missões com mandatos claros podem ajudar a reduzir a violência e aprimorar as perspectivas para paz, simplesmente enviar tropas sem o mandato para interferir quando necessário pode ser devastador” (*Ibid.*, p. 42, tradução livre). Outra de suas constatações é de que “a manutenção da paz pode ser efetiva na prevenção do genocídio”. Nesse sentido, “intervenções que desafiam o perpetrador de violência podem ser bem-sucedidas em diminuir a violência genocida, enquanto que intervenções imparciais são ineficazes a esse respeito”, de modo que “a manutenção da paz pode prever assassinatos em massa, mas, a fim de diminuir a violência uma vez que os assassinatos em massa já tenham se iniciado, uma missão de imposição é exigida” (*Ibid.*, p. 32, tradução livre). Apesar desses resultados, Hultman (2010, p. 39, tradução livre) ressalta que há casos em que “mantenedores da paz estiveram presentes enquanto a violência unilateral ocorria”, tais como Ruanda e Bósnia (mais extremos), Burundi, Costa do Marfim, Libéria e RDC.

No que se refere especificamente às operações das Nações Unidas, muitas das evidências obtidas da análise das operações de paz em geral se aplicam de forma similar. Assim, “a ONU tende a intervir em casos mais difíceis”, sendo que a Organização “é mais suscetível a enviar missões para guerras civis à medida que as baixas aumentam (...) em particular baixas civis (...) e quando os rebeldes são militarmente fortes”. Nesses casos, o tamanho e o desenho da operação são fatores importantes, pois se, por um lado, “desdobrar missões altamente equipadas pode mitigar ou reverter por completo desastres humanitários”, por outro, “desdobramentos observadores maiores podem exacerbar a vitimização” (HULTMAN *et al.*, 2013, p. 885-886). Nesse sentido, “[a] ONU tem a habilidade de reduzir assassinatos de civis ao aumentar o número de tropas militares de uma missão”, levando à conclusão de que a “[i]ntervenção sob os auspícios da ONU (...) é um instrumento eficaz para proteger civis”, ressaltando que a Organização “é, de fato, uma instituição importante para salvaguardar a segurança humana” (*Ibid.*, p. 888-889).

Por fim, analisando a implementação da RdP no continente africano, Graham Harison (2016, p. 146, tradução livre) constata que “todos os conflitos provocam intervenção de um ou outro tipo por agências externas”, incluindo operações de paz da ONU e da UA. Contudo, apesar de as intervenções externas serem uma constante nos conflitos africanos, tratam-se de práticas mais conservadoras que o discurso da RdP propõe. Em outras palavras, “as maneiras

que agências internacionais se engajaram em conflitos africanos contemporâneos ou recentes (...) revelam mais evidências de geopolítica, interesses materiais e rivalidades que de RdP em ação”, de modo que “[i]dentificar RdP na prática na África é difícil”. Ademais, “o registro de sucesso desses tipos de medidas é, no máximo, misto” (*Ibid.*, p. 157, tradução livre).

Conclui-se que a ocorrência ou não de uma intervenção externa em um cenário de conflito armado ou crise humanitária no período Pós-Guerra Fria depende de uma série de variáveis internas e externas ao cenário em questão, bem como as relações que se estabelecem entre elas. Dentre tais variáveis, as mais notáveis são, claramente, o sofrimento da população em questão e o enquadramento da situação pelas normas internacionais de proteção humana. Entretanto, essas variáveis são condições necessárias, porém não suficientes para a deflagração de uma intervenção. Para tal, deve-se avaliar o peso de outras variáveis, que incluem: o equilíbrio de poder entre as partes em conflito; a força política e militar do Estado alvo (variáveis internas); a percepção do conflito ou crise em questão no cenário internacional; os interesses nacionais dos potenciais Estados interventores; e o envolvimento das OIs (variáveis externas). As relações causais estabelecidas entre tais variáveis são complexas, fazendo com que cada caso seja diferente dos demais no que tange às condições que possibilitam ou impedem uma intervenção.

3.4. Conclusão

No que se refere à ocorrência de conflitos armados e de crises humanitárias, o período Pós-Guerra Fria tem se mostrado consideravelmente perigoso, ainda que sua escala de violência e de perda de vidas não se compare aos períodos precedentes. Apesar do fim da bipolaridade e do advento de novas normas de proteção e instrumentos de gerenciamento de crises, os anos posteriores a 1989 têm testemunhado eventos catastróficos, como o genocídio de Ruanda, o massacre de Srebrenica, o conflito em Darfur e, mais recentemente, as guerras civis na Síria e no Iraque, agravadas pela atuação do EI. Esses são apenas os casos mais extremos, havendo dezenas de outros em que populações civis no mundo todo, principalmente na África e no Oriente Médio, têm sido ameaçadas por violência intensa e atrocidades em massa. Os anos 2010 têm se mostrado particularmente violentos, registrando letalidade inferior apenas a 1994, ano do genocídio de Ruanda, demonstrando, assim, um quadro preocupante de crescimento e recrudescimento da violência e dos conflitos no período recente.

A recorrência e a intensidade de conflitos e atrocidades de magnitude alarmante provocam choques de consciência em parcelas consideráveis das populações do mundo, não somente pela sua gravidade, mas também pela ineficácia ou inércia da comunidade internacional em contê-los. Em alguns dos casos analisados, interesses opostos por parte de membros proeminentes da comunidade internacional têm contribuído para a intensificação e prolongamento do conflito, não só pela paralisação das instâncias multilaterais responsáveis como também pelo apoio direto às partes beligerantes, muitas vezes em lados opostos. Em outros, a comunidade internacional permanece inerte simplesmente pela indisposição de seus membros em agir, o que se deve, muitas vezes, à ausência de interesse por parte desses membros. Ainda assim, em um número considerável de outros casos a mesma comunidade internacional tem obtido sucesso consideravelmente maior em parar ou amenizar o sofrimento humano graças à mobilização de (ao menos) parte de seus membros.

Se, por um lado, as intervenções por meios militares (sejam operações de paz ou intervenções estatais armadas) ainda são minoritárias em comparação às intervenções não militares ou à completa ausência de intervenção, por outro, a ocorrência das IIPH no Pós-Guerra Fria, especialmente no século XXI, tem se tornado mais frequente e provável. Isso se dá graças a uma conjunção de fatores favoráveis, sendo o primeiro e mais importante o advento das novas normas internacionais de proteção humana. De fato, a imensa maioria (75%) dos casos de intervenção (estatais armadas ou operações de paz) ocorreu após a existência de tal aparato normativo no sistema internacional, demonstrando que a simples existência de tais normas instiga a ocorrência de tais intervenções.

Condição necessária para a deflagração de tais intervenções que tem mobilizado os esforços da comunidade internacional, a existência das normas internacionais de proteção humana não é, entretanto, suficiente. Além do acionamento dessas normas, é necessário, também, que haja interesses estratégicos (políticos, econômicos, de segurança, etc) por parte dos interventores para que se movam esforços nesse sentido ou para que tais esforços não sejam bloqueados. Ou seja, para que ocorra uma intervenção, é necessário não somente que isso sirva aos interesses dos Estados mais poderosos (especialmente os membros permanentes do CSNU), como também que a intervenção não contrarie os interesses desses mesmos Estados. Além de satisfazer e/ou não contrariar esses interesses, é preciso também que o cálculo estratégico da intervenção seja favorável. Assim, a ocorrência ou não de uma IIPH não depende somente da ocorrência de sofrimento humano que contrarie as normas internacionais de proteção, mas

também de interesses por parte dos membros da comunidade internacional que os incentivem a agir e de cálculos favoráveis que não os desestimulem a fazê-lo.

Em síntese, a ocorrência ou não de uma IIPH em um cenário de conflito armado e/ou crise humanitária depende crucialmente de dois fatores principais e, ademais, é facilitada por dois fatores complementares. Os dois fatores principais dos quais dependem a ocorrência de uma IIPH são o acionamento das normas internacionais de proteção humana e a satisfação dos interesses nacionais dos Estados mais poderosos e/ou mais diretamente envolvidos, necessariamente nessa ordem – uma intervenção que ocorra em desacordo com essas normas deixa de ser internacional e/ou de proteção humana. Já os fatores complementares que facilitam a ocorrência de tais intervenções são o período histórico e a geografia. Primeiramente, como já mencionado, o advento das novas normas após a virada do século fez com que as IIPH se tornassem muito mais frequentes, fazendo com que a maior parte de intervenções desse tipo tenham sido registradas em períodos mais recentes. Em segundo lugar, embora os cenários de conflitos e crises sejam consideravelmente distribuídos ao redor do globo, os casos de intervenção tendem a se concentrar fortemente no continente africano, indicando ser ele o mais propício à ocorrência de IIPH (possivelmente devido à existência dos dois fatores fundamentais supracitados).

Ainda assim, a despeito da constatação desses fatores principais e complementares, a ocorrência de uma IIPH continua dependendo de uma série de variáveis internas e externas e de causalidades complexas. Nesse sentido, à exceção dos fatores mencionados anteriormente, há mais relações de correlação que de causalidade entre a lista de cenários de conflitos e crises de um lado e a de cenários de intervenção de outro. Ou seja, a deflagração das IIPH é determinada por um conjunto irregular e casuístico de fatores, fazendo com que sua ocorrência ou não e sua conformação específica dependam desse arranjo complexo de variáveis, que varia consideravelmente de caso a caso. Nesse sentido, para que um cenário de crise e/ou conflito suscite a deflagração de uma IIPH, é necessário que variáveis internas ao cenário em questão se somem a variáveis externas, gerando as condições suficientes e necessárias para a ocorrência de uma intervenção. Portanto, a ocorrência ou não da intervenção e sua conformação específica dependem desse jogo complexo, variando de caso a caso.

Entretanto, alguns casos observáveis no período Pós-Guerra Fria apresentam similaridades importantes, favorecendo ainda mais a deflagração de uma intervenção. Não coincidentemente, todos se encontram no continente africano. Trata-se, portanto, de cenários de

conflito armado e crises humanitárias em que as combinações das variáveis internas e externas possibilitaram um envolvimento ativo e razoavelmente eficaz da comunidade internacional, fazendo com que as normas internacionais de proteção humana suscitem e permitam a ação dos atores na mitigação do sofrimento humano. São eles: RDC, Costa do Marfim, Mali e RCA. Contudo, antes de se dedicar à análise pormenorizada desses casos, deve-se avaliar como os atores estudados no Capítulo 2 atuam, na prática, no gerenciamento dos cenários observados aqui.

4. OPERAÇÕES

Uma vez estabelecidos os atores responsáveis pela condução das IIPH e seus cenários de ocorrência, deve-se voltar a atenção para sua conformação operacional, ou seja, analisar de quais formas e/ou por quais meios aqueles atores se fazem presentes nesses cenários. Para isso, é necessário retomar e aprofundar alguns dos debates apresentados no Capítulo 1, desenvolvendo-os de modo a avaliar detalhadamente como as IIPH são conduzidas pelos atores (Capítulo 2) nos Cenários apontados (Capítulo 3).

Nesse sentido, o objetivo específico deste capítulo é analisar as intervenções armadas internacionais e as operações de paz como instrumentos de proteção civil. Para cumpri-lo, o capítulo se encontra dividido em três seções. Na primeira, são abordados os aspectos gerais referentes às IIPH, trabalhando-se questões teórico-conceituais referentes à conformação operacional das mesmas, bem como sua implementação prática. A segunda apresenta um mapeamento de todas as operações militares conduzidas no Pós-Guerra Fria que se enquadram no conceito de IIPH referido no Capítulo 1. Por fim, a terceira e última seção apresenta as conclusões parciais.

4.1. Aspectos gerais das IIPH: questões teórico-conceituais e implementação prática

Antes de se examinar a condução das IIPH no terreno, deve-se esclarecer alguns aspectos gerais de caráter conceitual e operacional. Assim, esta seção se divide em duas subseções mais específicas. A primeira trabalha questões teórico conceituais a partir de análises feitas no Capítulo 1. A segunda aborda as questões de implementação prática das IIPH.

4.1.1. Questões teórico-conceituais:

A compreensão plena das IIPH exige a análise prévia de algumas questões teórico-conceituais referentes à sua conformação operacional. Tal discussão já foi iniciada no Capítulo 1, notadamente nas páginas 46 a 50, sendo necessário, agora, aprofundá-las e complementá-las. Assim, para se evitar a duplicação desnecessária, não se reproduzem aqui os pontos já abordados, fazendo-se apenas referências ao Capítulo 1 quando necessário.

Primeiramente, deve-se retomar a análise de conceitos próximos, porém distintos, a começar pelos princípios de PdC e RdP. Embora boa parte da literatura especializada mantenha

a diferenciação entre intervenções armadas de RdP e operações de paz com mandato de PdC, deve-se ressaltar que ambas possuem a mesma “base fundacional” (GCR2P, 2011, p. 1, tradução livre). Isso se justifica pelo fato de ambas as abordagens tratarem do provimento de proteção a populações civis ameaçadas por grupos armados ou governos que violem as normas internacionais de proteção humana. Assim, entende-se que “[a]mbas são respostas internacionais ao estado de insegurança de civis e ambas permitem algum grau de coerção em sua implementação”. Em suma, “operações de manutenção da paz poderiam ser instrumentos de RdP, um canal por meio do qual poderia ser implementada” (TARDY, 2013b, p. 203, tradução livre).

O desenvolvimento paralelo dos dois princípios permite falar em uma (re)aproximação entre eles, em que “as duas atividades têm sido retratadas como servindo ao mesmo objetivo último”, ou seja, os “mandatos de proteção das operações de manutenção da paz têm sido apresentados como maneiras de se operacionalizar a RdP”. Dessa forma, por um lado “o pensamento sobre RdP e a crescente aceitação da RdP como norma reforçariam o pensamento e aceitação paralelos da proteção civil em operações de manutenção da paz”. Por outro, “a integração da proteção civil em mandatos de manutenção da paz contribuiria para a legitimação da RdP” (*Ibid.*, p. 204-206, tradução livre).

Assim, embora a PdC e a RdP sejam princípios e normas distintos, Thierry Tardy (2013b, p. 211, tradução livre) defende que, “[e]m vez de se ter duas normas emergentes se desenvolvendo em paralelo, parece haver apenas uma – uma ampla ‘Responsabilidade de Proteger civis’ –, que seria implementada por meio de uma variedade de ferramentas de política”. Isso justifica a abordagem integrada adotada pelo Quadro de Análise, em que as intervenções armadas legitimadas pela RdP e as operações de paz com mandato de PdC são vistas como partes de um mesmo contínuo.¹²¹

Entretanto, mesmo se adotando uma abordagem integrada a partir da (re)aproximação observada, é necessário manter certa distinção entre PdC e RdP. Isso se deve ao fato de ambas serem “diferentes respostas para diferentes tipos de ameaças”, tendo por principais diferenças os níveis de consentimento por parte do Estado anfitrião/alvo e de uso da força por parte dos interventores. Trata-se de distinção “fundamental”, dado que tais diferenças são usadas para distinguir as concepções de intervenções armadas internacionais e de operações de paz (*Ibid.*,

¹²¹ Para maiores detalhes, ver o Capítulo 1, p. 46-50.

p. 214, tradução livre). Deve-se, portanto, voltar a atenção para a análise desses dois tipos de operações militares como possíveis formas de IIPH.

Conforme já apresentado no Capítulo 1 (notadamente na seção 1.3), tanto as intervenções armadas internacionais quanto alguns tipos de operações de paz podem se configurar como IIPH. Embora sejam categorias analíticas distintas, ambos os tipos de operações militares podem ser vistos como partes de um mesmo espectro, cujos eixos estruturantes são o consentimento por parte do Estado anfitrião e o uso da força por parte dos interventores.¹²² Nesse sentido, tais parâmetros servem para, simultaneamente, caracterizar o terceiro pilar da RdP e distingui-lo da “dimensão robusta da manutenção da paz” de forma que, “[e]m termos legais bem como operacionais, a dimensão coercitiva da RdP está mais próxima da imposição da paz do que da manutenção da paz, por mais robusta que a manutenção da paz possa ser” (*Ibid.*, p. 214, tradução livre). Assim, deve-se explorar o debate sobre as similaridades e diferenças entre tais tipos de operações.

Primeiramente, deve-se diferenciar tais operações com base em seus entendimentos conceituais. Nesse sentido, tem-se, por um lado, as operações de (manutenção da) paz robustas, termo utilizado para “descrever operações de paz recentes que incluem regras de engajamento mais permissivas, incluindo o uso ofensivo da força militar para estabelecer a ordem” (DIEHL, 2008, p. 11, tradução livre). Por outro lado, as operações de imposição da paz “não se enquadram geralmente sob a rubrica de operações de paz, pois se assemelham a operações militares de segurança coletiva mais do que noções tradicionais de operações de paz”,¹²³ ou seja, “o uso da força é mais extenso e ações militares ofensivas são comuns” (*Ibid.*, p. 14, tradução livre).

Grosso modo, a ideia de imposição da paz é vista como “sinônima de atividades sancionadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU” (BELLAMY *et al.*, 2010, p. 214, tradução livre), sendo a aprovação de ações coercitivas durante a Guerra da Coreia (em 1950) vista como sua primeira aplicação prática. Contudo, o conceito passou a ter maior relevância a partir da década de 1990, quando o uso do Capítulo VII passou a ser mais disseminado (*Ibid.*).

Paralela e similarmente, o conceito de manutenção da paz robusta surgiu na mesma época, sendo entendido como a capacidade de “dar a uma operação um grau de credibilidade”,

¹²² Para maiores detalhes, ver o Capítulo 1, p. 48-49.

¹²³ Segundo Paul Diehl (2008, p. 25, tradução livre), “[a]ções de segurança coletiva são operações militares que buscam impor uma solução, temporária ou mais de longo prazo, a uma ameaça à paz e à segurança internacional”, sendo “fundamentalmente diferente de operações tradicionais de manutenção da paz”.

de modo a “permitir a uma força de manutenção da paz se proteger, prover liberdade de manobra e prevenir situações em que a implementação do mandato (...) seja ‘feita refém’ por *spoilers*”. Como se pode perceber, o conceito se encontra no centro da chamada “‘área cinza’ da manutenção da paz, uma atividade mal definida situada entre a manutenção da paz tradicional e a imposição da paz”, tendo sido apresentada como “uma resposta às fraquezas permanentes das operações da ONU” (TARDY, 2011, p. 152-154, tradução livre). Tardy (2011, p. 154, tradução livre), afirma que “[h]á um consenso de que a manutenção da paz robusta é um conceito mal definido e que é, como consequência, difícil de operacionalizar”. Nesse sentido, o mesmo autor identifica duas concepções distintas do conceito: uma ampla e uma estreita.

A concepção estreita da manutenção da paz robusta, cujo foco é a “robustez dos mantenedores da paz” (*Ibid.*, p. 154, tradução livre), é a apresentada pelos Princípios e Diretrizes das operações de paz da ONU, segundo as quais “manutenção da paz robusta” é “o uso da força por uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas no nível tático, com a autorização do Conselho de Segurança, para defender seu mandato contra *spoilers* cujas atividades apresentem uma ameaça para os civis ou arrisquem minar o processo de paz” (UNITED NATIONS, 2008d, p. 98, tradução livre).

Já a abordagem ampla desse conceito é apresentada em outro documento da ONU (A Nova Agenda de Parceria, também conhecida como Novo Horizonte). Nele, se defende uma “abordagem robusta para a manutenção da paz”, entendida como uma “estratégia política e operacional que sinaliza a intenção de uma missão da ONU de implementar seu mandato e deter ameaças a um processo de paz existente em face da resistência de *spoilers*”. Isso significa que as tropas “podem ser exigidas a usarem a força em defesa do mandato”, ainda que “direcionadas por uma estratégia política clara” (UNITED NATIONS, 2009a, p. 21, tradução livre).

Além dessas duas abordagens e definições, um terceiro documento da ONU define a manutenção da paz robusta como “uma postura por uma operação de manutenção da paz que demonstre disposição, capacidade e aptidão para deter e confrontar, incluindo por meio do uso da força quando necessário, uma obstrução à implementação de seu mandato” (UNITED NATIONS, 2009b, p. 3 *apud* TARDY, 2011, p. 155, tradução livre). Tal documento reforça que a manutenção da paz robusta é uma “postura” em vez de uma “atividade específica” e que não se confunde com a imposição da paz. Há, nesse sentido, uma tentativa de conciliação entre as abordagens ampla e estreita apresentadas anteriormente (TARDY, 2011).

Percebe-se que, semelhantemente aos princípios de PdC e RdP, as operações de paz robustas e as operações de imposição da paz são conceitualmente próximas, porém, distintas. Nesse sentido, observa-se um objetivo político para o estabelecimento dessa distinção: servir de meio termo para os países contribuintes de tropas, geralmente avessos a riscos. Assim, a ideia da “manutenção da paz robusta (...) serve a função de prover a possibilidade de ter de usar a força enquanto retém o quadro e princípios tradicionais da manutenção da paz” (BERDAL; UCKO, 2015, p. 11, tradução livre).

Não coincidentemente, as principais diferenças entre operações de paz robustas e operações de imposição da paz são o consentimento do Estado anfitrião e o uso da força armada por parte da operação (TARDY, 2011).¹²⁴ Nesse sentido, Charles Hunt (2017, p. 4, itálicos originais, tradução livre) afirma que “a força de manutenção da paz tem sido empregada invariavelmente de forma *defensiva*”, de modo que “[t]ornou-se, portanto, o caso *de facto* que a imposição da paz – envolvendo o uso proativo da força *ofensiva* – não deveria ser ocupação das operações de paz da ONU, mas, em vez disso, levada a cabo por coalizões multinacionais autorizadas pelo Conselho de Segurança”.

Contudo, ainda que “[e]m termos legais e conceituais (...) permaneçam importantes características que distinguem a imposição da paz de outros tipos de operações”, as “distinções nítidas entre os tipos tradicionais de manutenção da paz e imposição da paz se erodiram na prática” (BELLAMY *et al.*, 2010, p. 214-215, tradução livre).¹²⁵ Assim, outras análises teóricas conceituais mais sofisticadas devem ser utilizadas para se contornar essa dificuldade.

Um instrumento analítico útil para tal é a divisão das operações de paz em gerações. Nesse sentido, Kai Michael Kenkel (2013, p. 123-124, tradução livre) analisa a evolução das operações de paz ao longo de cinco “‘gerações’ analíticas” em que, além de “mudanças concretas em mandatos e tarefas, o progresso através das gerações segue vários eixos” centrados em vários fatores, incluindo “o estado do debate em torno de questões de soberania e intervenção e a mudança que acompanha a propensão das missões em usar força militar” e “os atores exigidos para levar a cabo o mandato”.¹²⁶ Tais fatores estão “colocados em relação a mudanças na natureza do conflito e na interpretação dos princípios fundacionais das operações

¹²⁴ Em síntese, enquanto que nas primeiras se exige o consentimento do Estado e o uso da força é feito de modo tático, nas últimas o consentimento é dispensado e o uso da força é feito de modo estratégico.

¹²⁵ Ver Capítulo 1, nota de rodapé nº 34 (p. 49).

¹²⁶ Os outros fatores são: “a atitude da ONU perante o conflito – variando de reativa a proativa – e o tipo de paz ou forma de resolução de conflito sendo buscada; o mandato e tarefas concretos que derivam dos fatores acima” (KENKEL, 2013, p. 123, tradução livre).

de paz”.¹²⁷ Esse mesmo autor ressalta que “não há consenso quanto à delimitação exata dessas gerações” ou mesmo quanto à “utilidade de tal taxonomia”, lembrando, também, que “operações de paz são uma prática altamente reativa a eventos no terreno, suas fronteiras nem sempre correspondem a distinções claras ditadas pela precisão puramente acadêmica”.

Na análise de Kenkel, as operações de imposição da paz são consideradas operações de paz de terceira geração.¹²⁸ Têm como traços marcantes as características já apresentadas anteriormente (maior uso da força, mandato de Capítulo VII, condução por organizações regionais ou coalizões multinacionais, etc) e atribui-se sua emergência aos “três grandes fracassos” das operações da ONU nos anos 1990: Ruanda, Somália e Bósnia (*Ibid.*, p. 130). Contudo, tais operações suscitaram “uma série de desafios difíceis”, sendo “ao menos parcialmente em uma tentativa de prover respostas mais coerentes a essas questões difíceis e analisar como o poder militar poderia ser usado para construir uma paz estável que a ONU e outros atores desenvolveram o conceito de ‘operações de apoio à paz’” (BELLAMY *et al.*, 2010, p. 229, tradução livre), estas últimas consideradas operações de quarta geração.

Essa quarta geração de operações de paz é marcada pela “combinação de uso intensificado da força e crescimento da invasividade dos mandatos civis transitórios das operações”. Tais operações, chamadas também de “operações robustas de consolidação da paz”, combinam a “elevada permissão para o uso da força com tarefas civis aprimoradas que são mais intrusivas em termos de seu efeito na autonomia local” (KENKEL, 2013, p. 132, tradução livre).

Diferentemente da manutenção da paz tradicional, cujo objetivo é “o gerenciamento do conflito e o retorno a uma solução negociada baseada na boa vontade das partes”, as operações de apoio à paz visam “ativamente resolver as causas do conflito e criar, pela força se necessário, as condições para uma paz duradoura” (*Ibid.*, p. 134, tradução livre). Assim, tais operações “são missões multifacetadas que combinam uma força militar robusta com um componente civil significativo”, tendo por fim “apoiar robustamente a transformação de sociedades devastadas pela guerra em sociedades (geralmente, mas não exclusivamente liberal-democráticas) capazes de sustentar paz estável”. (BELLAMY *et al.*, 2010, p. 279, tradução livre).

¹²⁷ Refere-se aos três princípios centrais da manutenção da paz da ONU, chamados de “santíssima trindade da manutenção da paz” (BELLAMY *et al.*, 2010, p. 173-174, tradução livre): (I) consentimento do Estado anfitrião; (II) imparcialidade; e (III) não uso da força, exceto em autodefesa ou defesa do mandato.

¹²⁸ As duas primeiras gerações são as operações de manutenção da paz tradicionais e as operações de manutenção da paz multidimensionais, respectivamente.

O desenvolvimento conceitual das operações de quarta geração consiste na congregação de ideias propostas pelas gerações anteriores em uma tentativa de superar os problemas de cada uma. Assim, tais operações “incorporam uma abordagem particular a três questões fundamentais que enfrentam os mantenedores da paz”. São elas: “(1) o uso da força e sua relação com os princípios de consentimento e imparcialidade; (2) como preencher a lacuna entre o mandato e os meios; e (3) o lugar do componente militar dentro de uma operação de paz mais ampla liderada por civis” (*Ibid.*, p. 280, tradução livre).

Dessa forma, tais operações buscam superar a dicotomia manutenção/imposição da paz. Isso foi buscado ao “reconceituar o consentimento como algo mais maleável que anteriormente reconhecido”, ou seja, “repensar o alcance das atividades potencialmente militares dentro das operações de paz”. Assim, “[e]nquanto outras abordagens distinguem nitidamente manutenção da paz não coercitiva e consensual e imposição da paz, o conceito de operações de apoio à paz distingue a imposição da paz dentro de uma operação de paz do travamento de uma guerra”. Nesse sentido, “[o]perações de apoio a paz baseiam-se na visão de que é possível usar a força ocasionalmente sem minar a imparcialidade da missão”, dado que “em face de desafios sérios de *spoilers*, a imparcialidade pode *exigir* o uso da força”. Portanto, “[p]ara se alcançar isso, o componente militar de uma operação de paz deve ser ‘robusto’”, ou seja, “ele deve ser capaz de se mover rapidamente onde necessário de uma postura de manutenção da paz tradicional, baseada no consentimento e na cooperação, para imposição *e de volta outra vez*” (*Ibid.*, p. 280-282, itálicos originais, tradução livre). Em suma, tais operações combinam “um alto nível de potencial uso da força com um número de tarefas políticas intrusivas”, fazendo com que “o mesmo paradigma liberal que dá a essas missões sua base conceitual parece apresentar uma propensão relativamente alta para o uso da força para intervenção” (KENKEL, 2013, p. 134, tradução livre).

Em seguida, observa-se “a emergência de uma quinta geração de operações de paz” incipiente de “caráter híbrido” que “envolve o desdobramento simultâneo de tropas da ONU e de uma organização regional”. Tais operações “desdobram tropas e pessoal policial sob comando misto, com tanto as Nações Unidas e várias organizações regionais desdobrando tropas para as mesmas missões sob cadeias de comando separadas e formas de mandato distintas” (*Ibid.*, p. 135, tradução livre). Tais operações são justificadas, em parte, nas vantagens comparativas dos diferentes atores no desempenho das diversas tarefas de uma missão. Assim, espera-se que haja aumento no número dessas operações “com divisões de trabalho variáveis

(financiamento de uma fonte, provisão de tropas de uma outra, planejamento suplementar de uma terceira) por razões de custo-efetividade” (DIEHL, 2008, p. 156, tradução livre).

Embora apresente algumas vantagens significativas, tais como a superação da dicotomia estanque entre manutenção e imposição da paz, a análise geracional das operações de paz permanece passível de críticas, fazendo com que abordagens alternativas tenham sido apresentadas. Uma dessas é apresentada por James Sloan (2014, p. 675, tradução livre), que divide as operações de paz da ONU em cinco “fases”, sendo que “cada uma das quais apresenta diferentes abordagens em relação ao uso da força”. A última dessas fases, “operações em que a força de Capítulo VII é autorizada desde o princípio” é de especial interesse para este trabalho.

Há considerável divergência no tratamento dado às operações de paz com base no uso da força; há, de um lado, “especialistas de uma tendência purista” que simplesmente desconsideram qualquer operação que faça uso da força para além da estrutura tradicional da manutenção da paz como uma operação de paz; de outro, estão os estudiosos que defendem que tal classificação depende do “nível de força realmente empregado pela operação ao invés do nível de força autorizado pelo Conselho de Segurança”. Ainda que “ambas as abordagens preservem a integridade do conceito de manutenção da paz”, também trazem “complicações” que são “obviamente consideráveis”. Por isso, Sloan defende uma “abordagem alternativa” que “simplesmente reconhece a natureza mudada da manutenção da paz”, ou seja, “ela agora está autorizada a usar força considerável e a velha definição que a identificava como uma entidade que não usava força para além da autodefesa (ou muito além disso) não reflete mais a atual realidade da manutenção da paz” (*Ibid.*, p. 675-676, tradução livre). Assim, de acordo com esse autor, “à medida que a manutenção da paz evoluiu de tal forma que tais operações são autorizadas a usar mais e mais força, qualquer divisão entre ‘imposição’ de Capítulo VII e ‘manutenção da paz’ de Capítulo VI ½ se tornou, de fato, muito obscura” (*Ibid.*, p. 679, tradução livre).

Nesse sentido, a quinta fase das operações de paz, iniciada após a publicação do “Relatório Brahimi” (UNITED NATIONS, 2000a),¹²⁹ tem como traço marcante o fato de que “o Conselho de Segurança investiu as operações com poderes de Capítulo VII desde o início

¹²⁹ Relatório final do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, convocado pelo ex-Secretário-Geral Kofi Annan e chefiado pelo diplomata argelino Lakhdar Brahimi, tendo apresentado uma série de recomendações inovadoras sobre o assunto, incluindo nas áreas de uso da força e proteção de civis.

(...) de forma rotineira”.¹³⁰ Nessa fase, “mantenedores da paz são autorizados a usar a força conforme o Capítulo VII”, o que “representa uma confirmação clara pelo Conselho de Segurança que a manutenção da paz não é mais encarada como uma empreitada não forçosa”. Trata-se de uma “mudança radical na doutrina da manutenção da paz” em que “[o]perações de manutenção da paz agora são rotineiramente autorizadas a usar força ofensiva (‘a ação necessária’)” para uma série de fins, tais como “proteger civis, pessoal da ONU e, ocasionalmente, órgãos associados ou trabalhadores humanitários, bem como de modo a alcançar vários outros objetivos relacionados à operação, incluindo desarmamento” (*Ibid.*, p. 690-691, tradução livre).

Em complemento à essa quinta fase, outra tendência recente observada nas operações da ONU é a sua ligação a uma “abordagem emergente de ‘estabilização’”, dado que “uma série de missões da ONU apareceram com ‘estabilização’ em seu título”.¹³¹ Tais operações lembram e se assemelham àquelas conduzidas no Afeganistão e no Iraque durante as duas primeiras décadas do século XXI. Sua principal característica é “uma combinação de abordagens civis e militares com foco no reestabelecimento da autoridade estatal em ‘Estados falidos’”, incluindo “provisão de autoridade estatal ‘legítima’, fortalecimento institucional e provimento de serviços estatais chaves” (CURRAN, 2017, p. 74, tradução livre).

De fato, algumas experiências mais recentes da ONU apontam para uma “transformação mais súbita associada à virada robusta nas operações de paz, que tem visto a *estabilização* como uma estratégia política se tornar tanto um objetivo explícito quanto uma lógica implícita do desenho da missão”. Assim, “[a]inda que a proteção civil permaneça um pilar central da nova geração de missões, é a lógica da estabilização por trás da aplicação da força para atacar *spoilers* e estender a autoridade estatal que informou” os mandatos das principais operações desdobradas pelas Nações Unidas nos anos 2010. Nesse sentido, “[e]ssa estratégia geral de alinhar coerção com política significa que não são somente os militares que são responsáveis pela abordagem robusta”, significando que “[a] polícia, a liderança civil e outros componentes das operações de

¹³⁰ Sloan (2014, p. 690, tradução livre) ressalta que “[p]ode-se notar, contudo, que, com algumas das operações consideradas (...), a natureza de Capítulo VII foi progressiva”, ou seja, “apenas algumas tarefas foram estabelecidas sob Capítulo VII, mas, à medida que o tempo passou e os problemas no terreno se deterioraram, o número e natureza das tarefas de Capítulo VII aumentou”.

¹³¹ Estão aí incluídas: Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, 2010 -); Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, 2004-2017); Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA, 2014 -); Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA, 2013 -).

paz multidimensionais também estão implicados” (HUNT, 2017, p. 5, *itálicos originais, tradução livre*).

Percebe-se, com base nessa breve revisão, que, a despeito de manterem suas singularidades, conceitos e ideias como PdC, RdP, imposição da paz, manutenção da paz robusta, entre outros, são próximos o suficiente para serem trabalhados em conjunto. Isso não significa que tais conceitos e ideias possam ser usados de forma indiscriminada e sem distinção (o que significaria que são sinônimos, o que não é o caso), mas sim que podem ser abordados de forma integrada. Em outras palavras, os conceitos de PdC, RdP, manutenção da paz robusta e imposição da paz podem ser organizados como parte de um contínuo de concepções e abordagens de proteção civil por meio da força armada, como demonstrado no Capítulo 1 (mais especificamente na seção 1.3). Ademais, somada a essa proximidade teórico-conceitual, a implementação prática de tais ideias dificulta ainda mais sua separação rígida. Torna-se necessário, portanto, voltar a atenção para esse último aspecto, de forma a melhor visualizar as tênues fronteiras entre esses conceitos.

4.1.2. Aspectos práticos: tendências e desafios da implementação das IIPH

Em complemento às concepções teórico-conceituais apresentadas na subseção anterior, deve-se analisar alguns aspectos referentes à sua implementação prática para se obter uma compreensão adequada do funcionamento real das IIPH. De modo geral, três aspectos dessa implementação chamam a atenção: (i) as controvérsias em torno da (re)aproximação entre PdC e RdP e do conceito de manutenção da paz robusta; (ii) a prevalência de uma divisão de trabalho e de parcerias entre os atores; e (iii) a centralidade da África como cenário de ocorrência.

A despeito da tendência de (re)aproximação entre os princípios de PdC e RdP constatada na subseção anterior, observa-se, no âmbito do Sistema ONU, a manutenção da separação entre os dois princípios por razões de sensibilidade política. Isso se deve, ao menos em parte, à “pressão dos países contribuintes de tropas por uma distinção clara a ser feita entre operações de manutenção da paz baseadas no consentimento e intervenções sob a RdP, que podem não exigir o consentimento do governo anfitrião”, bem como ao “impacto do consentimento em declínio daqueles Estados que hospedam a manutenção da paz da ONU – particularmente onde a PdC está envolvida”. Além disso, “pronunciamentos dos países contribuintes de tropas da Ásia Central e do Sul”, que têm sido os principais contribuintes de tropas da ONU há mais de

uma década, “deram o tom para maior ceticismo em relação à PdC pesada” (CURRAN, 2017, p. 75-76, tradução livre).¹³² Tal pano de fundo fez com que o próprio Secretário-Geral da ONU emitisse um relatório oficial separando operações de manutenção da paz, baseadas no consentimento dos Estados, das operações militares fundadas no terceiro pilar da RdP (UNITED NATIONS, 2012a).

Assim, observa-se que “os Estados-membros da ONU permanecem divididos, ou, pelo menos, apreensivos quanto à legitimidade do uso da força nas operações de manutenção da paz acima e além das exigências da autodefesa”. Isso, por sua vez, tem resultado em “declarações e relatórios doutrinários nos quais a ONU buscou adequar mesmo suas missões mais musculosas e forçosas ainda dentro da categoria de ‘manutenção da paz’ em oposição à categoria mais contenciosa de ‘imposição da paz’”. No plano político, tais “distinções teóricas” são mantidas pelo bem do consenso. Entretanto, no momento da implementação prática, “constructos tais como esses frequentemente quebram”, de modo que “tentativas de superar divisões e respeitar sensibilidades, tanto culturais quanto políticas, vieram às custas da clareza das missões”. Além disso, a ênfase na proteção civil observada a partir da virada do século, ainda que represente “uma mudança bem-vinda do clima normativo após a Guerra Fria”, também “arrisca substituir uma resposta política efetiva para crises profundas” (BERDAL; UCKO, 2015, p. 11, tradução livre).

Isso representa um desafio às IIPH contemporâneas, dado que boa parte delas ocorre na forma de operações de paz da ONU. Uma vez que a maioria das operações da Organização com mandatos de PdC se enquadra na categoria de operações de manutenção da paz robusta (HOLT *et al.*, 2009), as dificuldades associadas ao consentimento incerto por parte dos Estados anfitriões e ao apoio vacilante dos contribuintes de tropas agrava ainda mais o problema. Dado que “a manutenção da paz robusta é, em teoria, dependente de tal consentimento, é difícil ver como se pode alcançar sucesso estratégico em qualquer zona de conflito onde, como é frequentemente o caso, o próprio governo contribui para o problema em questão”. Assim, espera-se que, “[n]a ausência de um foco político mais próximo dos problemas que geram conflitos, o humanitarismo armado da ONU só irá até aqui” (BERDAL; UCKO, 2015, p. 11, tradução livre).

¹³² Em contraposição, outros estudiosos, como Tardy (2013b, p. 206, tradução livre) defendem que “a proteção civil tanto em operações de manutenção da paz e RdP insistem na primazia da soberania do Estado, com atores externos intervindo somente quando o Estado estiver falhando em sua função primária de proteger seu próprio povo”.

Além disso, tais divergências, “particularmente em relação à imposição da paz e a interpretações da soberania (...) levaram à tradução dessa proveniência cada vez mais dividida de tropas em uma crescente divisão de trabalho dentro das operações de paz”. Nesse sentido, “a tendência é de os Estados da OTAN e outros no Norte e no Ocidente – que internalizaram, em grande medida, a noção de uso da força para proteger civis e defender os direitos humanos – se engajarem em (...) intervenções robustas fora da ONU” por um lado, enquanto que, por outro “Estados do Sul, reticentes em endossar o uso da força em nome dos direitos humanos da proteção de civis, mas possuindo grande experiência interna com desenvolvimento, institucionalização e redução da pobreza, focariam nas causas”, ou seja, “aspectos relacionados às missões de consolidação da paz” (KENKEL, 2013, p. 135-136, tradução livre).

O desafio apresentado pelas divisões entre os Estados-membros da ONU se mostra ainda maior ao se observar o quadro atual das operações de paz. Desde o “renascimento” das operações da ONU em 1999 com a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMISIL) – primeira a ter mandato de PdC –, a “ênfase na ‘robustez’” dessas operações, em conjunto com “uma maior prontidão para usar a força (...) ganhou proeminência”, devido, em parte, à “contínua instabilidade e da persistência dos altos níveis de violência que afetam muitos países para os quais as missões de manutenção da paz são (...) desdobradas”. Soma-se a isso o fato de que “[a]pesar de um histórico irregular em tal configuração, o apelo à ação da ONU em face dos conflitos armados e instabilidade (...) para proteger civis (...) parece improvável diminuir” (BERDAL; UCKO, 2015, p. 7-8, tradução livre).

De fato, observa-se, no período mais recente, uma “virada robusta” nas operações de paz da ONU, havendo uma “mudança em direção ao desdobramento de operações de paz, às vezes, mais agressivas e proativas” em que “a maneira como as operações de paz são configuradas e conduzidas vai mais fundo do que simplesmente a calibragem de medidas militares comumente evocadas em conversas sobre o uso da força”. Trata-se de operações que “são cada vez mais encorajadas e ocasionalmente dispostas a usar meios forçosos de modo a perseguir a proteção de civis com a estabilização como uma lógica estratégica chave” (HUNT, 2017, p. 7, tradução livre).

Nesse novo contexto, “as missões são esperadas a proteger civis em risco e prevenir a escalada de insegurança enquanto processos de paz são iniciados ou ressuscitados” (*Ibid.*, p. 2, tradução livre). Assim, “é a disponibilidade de ‘todos os meios necessários’ para proteger civis de perigo físico (...) que se tornou um recurso previsível dos mandatos modernos”. Em termos

práticos, “a tendência em direção a configurações, conceitos e capacidades mais robustos das missões facilitou uma interpretação mais proativa – e, às vezes, agressiva – dos mandatos entregues a algumas operações de paz”. Ademais, a “manutenção da paz ‘robusta’ permitiu um nível de força significativo contra *spoilers* percebidos em casos particulares, incluindo o uso de helicópteros de ataque bem como armas de pequeno porte e artilharia”. Consequentemente, “uma transformação mais súbita associada à virada robusta nas operações de paz viu a *estabilização* como uma estratégia política se tornar tanto um objetivo explícito e uma lógica implícita do desenho da missão”, fazendo com que a manutenção do “equilíbrio entre os usos tático e operacional da força (...) tenha se provado difícil na prática” (*Ibid.*, p. 4-5, itálicos originais, tradução livre).

Contudo, conforme observa Hunt (2017, p. 2, tradução livre), “[i]ndependentemente do propósito ou do nível em que medidas robustas estejam sendo empregadas, uma série de efeitos é inevitável”. Nesse sentido, o uso da força por parte das tropas das Nações Unidas com fins políticos “cria um subconjunto particular de efeitos que são, de muitas maneiras, sem precedentes para a ONU”. Por um lado, alguns desses efeitos “são pretendidos e podem permitir a realização dos objetivos das missões”. Por outro, “outros são não pretendidos e inconvenientes e suscitam um número de desafios à condução efetiva de esforços multidimensionais complexos”.

Assim, “essa transformação forçosa apresenta desafios de princípios e práticos”, havendo “consequências não intencionais dessas operações mais musculosas e avançadas”, incluindo prejuízos aos princípios tradicionais da manutenção da paz, ameaças à geração de força a partir da base de contribuição de tropas e policiais e perigo de fragilização da relação entre as operações da ONU e atores complementares, como a comunidade humanitária. Segundo o mesmo estudioso, “a menos que essas externalidades sejam melhor compreendidas e, quando possível, mitigadas, pode-se levar à efetividade reduzida das missões e mesmo de uma crise existencial nas operações de paz da ONU” (*Ibidem*, tradução livre).

Além das consequências não intencionais, Hunt (2017, p. 7, itálicos originais, tradução livre) constata que “[a] pesar de uma litania de proscricções e prescrições, os mandatos proferidos para as operações de paz da ONU permanecem ambíguos”. Nesse sentido, “[n]oções mal definidas de *robustez* dificultam (...) saber exatamente quais fins os meios forçosos se destinam a servir”. Como consequência, “permanece a incerteza em torno do grau ao qual objetivos tais como ‘estabilização’ ou ‘a extensão da autoridade estatal’ são vistas como meios para fins de

proteção civil ou simplesmente fins em si e de si mesmos”, o que, por sua vez “tem implicações para o quanto o uso da força deve ser empregado”. Contudo, devido ao seu caráter bastante inovador, “[a]s implicações de tal transformação estão apenas começando a entrar em foco”. Ainda assim, “[o] uso da força em operações de paz como parte de uma abordagem robusta – seja em nível operacional ou tático – pode ter utilidade na busca de vários objetivos centrais das missões, incluindo a proteção de civis”.

Com base nessa análise, Hunt (2017, p. 19-20, itálicos originais, tradução livre) afirma que a “‘virada robusta’ resultou em uma crescente *autorização* de e disposição ao uso da força pelos mantenedores da paz”, além de ter sido “acompanhada por uma mudança paralela no propósito do uso da força em um número de casos”. Nesse sentido, “preencher algumas das lacunas relacionadas às políticas, orientações e capacidades é o próximo passo crítico em tornar as missões aptas ao propósito”, especialmente para as operações que “priorizem a proteção civil por meio de estratégias crescentemente focadas na estabilização”.

A despeito das resistências às suas novas configurações, as operações de paz atuais apresentam duas tendências: (I) são desdobradas em cenários em que “não há paz para manter”; e (II) têm “mandatos robustos com auxiliares de imposição” (*Ibid.*, p. 6, tradução livre). Nesse contexto, a “virada robusta” nas operações de paz faz com que “as missões sejam, agora, desdobradas para essas situações nas quais não teriam sido anteriormente” e, também, que “independentemente de como a força seja calibrada, os mantenedores da paz estão sustentando robustamente uma estratégia política de estabilizar situações em parceria com partes particulares do conflito” (*Ibid.*, p. 11, tradução livre). Em relação a esse último aspecto, observa-se que, ocasionalmente, “a ONU assume um papel secundário e as organizações regionais lideram, cooperando com a ONU no que tange a formação e o desdobramento de uma força de estabilização ou operação de apoio à paz” (*Ibid.*, p. 16, tradução livre).

Trata-se de uma “[o]utra abordagem para contornar as restrições específicas de recursos que atormentam as missões de manutenção da paz da ONU”, o que, às vezes, inclui “confiar nas forças militares dos Estados-membros mais poderosos da ONU para assistir às operações da ONU enfrentando uma ameaça ao mandato ou uma deterioração súbita do ambiente de segurança”. Tal fenômeno tem se tornado cada vez mais frequente, especialmente na África, onde tem se observado “o desdobramento rápido de forças de reação rápida ocidentais que têm desempenhado esse papel, tudo dentro do contexto mais amplo de um esforço de manutenção da paz da ONU”. Isso se deve à conjugação de vantagens comparativas dos dois lados, em que

“militares ocidentais estão sujeitos a menos constrangimentos de recursos que, se diz, dificultam os mantenedores da paz da ONU” de um lado, “enquanto que a ONU (...) oferece uma saída para os governos ocidentais que possam estar dispostos a intervir por períodos curtos de tempo” de outro (BERDAL; UCKO, 2015, p. 8-9, tradução livre).

A tendência à cooperação entre os atores se apresenta, também, na emergência das operações híbridas, apresentadas na subseção anterior. Segundo Kenkel (2013, p. 136, tradução livre), “[e]ssas missões refletem uma crescente mudança na divisão de trabalho no sistema global de operações de paz” (já apresentada), sendo que a “separação de tarefas ocorre tanto dentro de missões híbridas quanto entre as missões”. O mesmo autor constata, também, que “várias organizações regionais, particularmente na Europa e na África, se tornaram envolvidas em missões híbridas”. Além disso, observa que “[v]ários Estados ocidentais individualmente apoiaram operações de paz da ONU com contingentes robustos”¹³³ e que a UA “também assumiu um papel cada vez mais militar na resolução de conflitos”.

Reforçando a constatação de que “a proteção civil por atores internacionais” tem tido “uma ressonância no contexto africano”, Tardy (2013b, p. 202-203, tradução livre) ressalta que “a proteção civil por mantenedores da paz se tornou cada vez mais integrada tanto nos documentos de políticas quanto nos mandatos das operações de manutenção da paz africanas”. Ademais, o mesmo autor aponta para os fatos de que a imensa maioria das operações da ONU desdobradas na África têm mandatos de PdC¹³⁴ e que os primeiros casos de implementação prática da RdP também ocorreram no continente.¹³⁵ Nesse sentido, “a África providenciou a maioria dos exemplos da reaproximação” entre PdC e RdP apontado na subseção anterior.

De fato, operações de paz em geral, “na África e globalmente”, dependem cada vez mais da “cooperação interorganizacional” envolvendo a ONU e organizações regionais, notadamente a UA e a UE. Nesse sentido, “a cooperação é impulsionada por condições normativas e materiais para a manutenção da paz” em que a “institucionalização de normas humanitárias de intervenção (...) têm (...) se tornado mais influentes”. Entretanto, “permanece claro que as principais OIs envolvidas na manutenção da paz na África são desafiadas por limitações de recursos e são, frequentemente, afligidas por sobrecarga à medida que o número de operações (...) e tropas desdobradas aumentou dramaticamente”. Assim, a “necessidade de cooperação é, portanto, impulsionada por padrões normativos para a manutenção da paz, mas, também por

¹³³ O autor aponta como exemplos as operações britânica em Serra Leoa e francesa na Costa do Marfim.

¹³⁴ Em abril de 2018, a ONU desdobrava sete operações de paz na África. Destas, seis possuíam mandatos de PdC.

¹³⁵ Quênia (2008), Líbia e Costa do Marfim (2011).

uma falta de capacidade dos principais atores na manutenção da paz” (BROSIG, 2010, p. 327, tradução livre).

Sarjoh Bah e Bruce Jones (2008, p. 23, tradução livre), analisando “a simples realidade de demandas operacionais e exigências políticas crescentes de diferentes regiões” que originaram “toda uma gama de parcerias operacionais e políticas entre organizações”, estabelecem pelo menos três formas de operações interorganizacionais: (i) sequenciais; (ii) paralelas; e (iii) integradas. No primeiro tipo, “diferentes organizações de manutenção da paz desempenharam várias operações em vários estágios de uma resposta”, sendo que “[a] maioria dessas operações sequenciais foram de uma organização regional ou multinacional para a ONU”.¹³⁶ Entretanto, tem-se constatado, em períodos mais recentes, “outra geração de sequenciamento” de “organizações regionais montando missões de estabilização de longo prazo na esteira da manutenção da paz internacional robusta”.¹³⁷

As operações paralelas, “em que a ONU e outras entidades operam no mesmo teatro, sob comandos diferentes, mas para alcançar os mesmos objetivos amplos”, são “[c]ada vez mais comuns”, havendo “várias variantes”. Uma delas é o “*apoio militar de curto prazo* de uma organização para outra”.¹³⁸ Uma segunda variação “é encontrada nas *operações ligadas de observadores militares*”, em que se observa “uma organização (...) provendo a espinha dorsal militar para a operação, com uma segunda (a ONU) desempenhando a observação militar”. A terceira e última variação “é encontrada nas *operações civis militares paralelas*”, em que “a ONU provê tanto um quadro político para a operação militar, reforçando sua legitimidade, e o apoio político e civil central para as autoridades nacionais”¹³⁹ (*Ibid.*, p. 23-24, itálicos originais, tradução livre).

Por fim, as missões integradas são as mais raras e constituem “missões nas quais as duas organizações compartilham o comando ou em que uma organização subordina seu comando a outra”.¹⁴⁰ Essas diversas parcerias têm gerado “benefícios importantes”, sendo que “[o]perações militares sequenciais e coordenadas têm permitido a manutenção da paz robusta

¹³⁶ Exemplos desse tipo de operação incluem as desdobradas na década de 1990 em cenários como Somália, Kosovo, Costa do Marfim, Haiti e Burundi.

¹³⁷ Exemplos incluem a transição de uma operação da OTAN para uma da UE na Bósnia e da ONU para a UA no Burundi.

¹³⁸ Exemplos desse tipo de operação incluem as operações da UE na RDC (Operação Artêmis e EUFOR RD Congo) e as operações militares britânica em Serra Leoa e francesa na Costa do Marfim.

¹³⁹ Exemplos desse tipo incluem as operações conjuntas da ONU e da OTAN na Bósnia, no Kosovo e no Afeganistão.

¹⁴⁰ Um exemplo desse tipo de operação é a UNAMID.

quando a ONU não poderia ou não atenderia aquela necessidade” enquanto que “[o]perações civis-militares paralelas também permitiram as instituições construírem em cima das vantagens comparativas umas das outras” (*Ibid.*, p. 24, tradução livre).

Baseando-se na classificação de Bah e Jones, Malte Brosig (2010, p. 329-330) constata que “[n]o caso da manutenção da paz na África, tipos diferentes de cooperação podem nem sempre resultar de escolhas deliberadas das OIs, mas, também, depender da disponibilidade de opções para a tomada de decisões que são determinadas por atores poderosos fora das OIs”. Nesse sentido, “[o]s países hospedando as missões, os membros do Conselho de Segurança da ONU ou os Estados líderes na manutenção da paz tomando a iniciativa e assumindo os custos materiais” podem vir a ter “impacto direto na formação de arranjos de cooperação entre OIs”. Assim, a escolha do tipo de cooperação interorganizacional depende de quatro fatores que “definem amplamente o ambiente para cooperação em geral e (...) mostram qual fator singular ou constelação de fatores é responsável pela seleção de um dos três tipos de cooperação”. São eles: (i) “[a] habilidade de manter uma força de manutenção da paz enquanto as necessidades operacionais exigirem”; (ii) “[p]referências institucionais baseadas na doutrina de segurança e nos acordos de cooperação interinstitucional [que] determinam formas potenciais para a cooperação”; (iii) “[a] necessidade de legitimar operações [que] cria incentivos para a cooperação”; e “[a] constelação de atores políticos chave para a intervenção, que difere de caso a caso, [e] encoraja a seleção ou rejeição de certas formas de cooperação” (iv).

Segundo o mesmo autor, “[a] crescente sobreposição e cooperação entre OIs na manutenção da paz” é fruto, “ao menos em parte”, do crescimento e disseminação de “normas globais de intervenções humanitárias”, sendo a RdP “uma expressão” dessas normas. Nesse sentido “a RdP entrou no planejamento estratégico de atores chave de manutenção da paz na África, nomeadamente a ONU, UA e UE”, dando-lhes “obrigações normativas de agir em casos extremos de violações de direitos humanos resultando em diferentes formas de cooperação”. Assim, “[a] proteção de civis se tornou um recurso padrão dos mandatos de manutenção da paz da ONU” e “a prevenção de catástrofes humanitárias se tornou um aspecto chave de muitas missões de manutenção da paz”. Com isso, as OIs passam a ter uma obrigação moral (embora não legal de responder aos quatro crimes previstos pela RdP, “o que cria, assim, condições positivas para a cooperação”. Contudo, “a operacionalização da RdP permanece aberta ao debate”, devido a dúvidas quanto à disposição e à capacidade da maioria das organizações envolvidas em desempenhar as tarefas necessárias. Além disso, “[a] cooperação é impulsionada não somente por obrigações normativas, mas também pelos limites de capacidade de cada

organização”. Nesse sentido, “[o]s sintomas de sobrecarga podem ser identificados em todas as três organizações”, sendo a UA a que mais padece do problema (*Ibid.*, p. 330-331).

Assim, “espera-se que as OIs respondam a duas tendências fortes”. A primeira delas é “um autocompromisso normativo de garantir proteção contra graves violações de direitos humanos”, o que “foi institucionalizado em atores chave de manutenção da paz na África”. A segunda é “a capacidade limitada de desdobrar e manter tropas”, que “é característica de todas as OIs”. O que se extrai desse panorama é a constatação de que “[u]ma única OI dificilmente pode manter operações de manutenção da paz em isolamento devido a limites de capacidade e à responsabilidade normativa das OIs de proteger a população contra graves violações de direitos humanos”. Contudo, ressalta-se que “a existência de tipos diferentes de cooperação observáveis na África justifica examinar as condições específicas de cada um” (*Ibid.*, p. 332).¹⁴¹

Comprovando a existência empírica dos três tipos de cooperação apontados por Bah e Jones, Brosig (2010, p. 339-340) afirma que “[o] quebra-cabeças empírico a ser resolvido é como refinar os fatores causais que desencadeiam um tipo específico de cooperação”. Nesse sentido, “[t]ipos de cooperação frequentemente não são consequência de escolha deliberada das OIs ou condições causais, mas resultam das dinâmicas dos eventos políticos locais”. Assim, “[i]nteresses, capacidade e legitimidade providenciam as bases para cooperação, mas somente provêm indicações modestas para o desenvolvimento dos tipos de cooperação”. Contudo, “[s]eu efeito depende do contexto”. Pode-se resumir, portanto que “a emergência dos tipos de cooperação é permitida por três condições (...), mas a formação dos tipos específicos de cooperação jaz, primariamente, fora do alcance das OIs e é determinada por circunstâncias que acompanham cada missão de manutenção da paz”, de forma que “os países que hospedam as missões” têm “um papel crucial”.

Percebe-se pela análise apresentada que, a despeito de tendências gerais predominantes – notadamente a cooperação e a parceria entre os autores e a concentração das operações na África –, a implementação prática das IIPH no terreno depende, fundamentalmente, de fatores contextuais que variam de caso a caso. Nesse sentido, somente a análise pormenorizada de casos selecionados permite uma melhor elucidação das relações de correlação e causalidade entre tais fatores. Contudo, antes de realizar tal análise, é interessante apresentar um retrato

¹⁴¹ Brosig examina os casos das operações desdobradas no Burundi, em Darfur e no Chade e na RCA. Entretanto, embora sua avaliação e suas premissas sejam compartilhadas pelo autor do trabalho, escolheu-se, por razões próprias, analisar outros casos.

“real” da implementação das IIPH em geral, apontando quais atores estiveram em quais cenários, em que momentos e desempenhando quais tarefas.

4.2. Mapeamento das IIPH

Uma vez delineadas as linhas gerais das IIPH a partir da análise da literatura especializada, deve-se buscar a avaliação empírica dos dados concretos para se averiguar o embasamento de tais informações. Para isso, apresenta-se aqui um mapeamento de todas as operações (de paz ou intervenções armadas) desdobradas durante o período Pós-Guerra Fria que se classificam como IIPH.

A partir de informações provenientes do Conjunto de Dados de Missões de Manutenção da Paz de Terceiros (MULLENBACH, 2017) complementados com outras obtidas de sítios virtuais oficiais dos atores envolvidos, pôde-se mapear as IIPH conduzidas a partir de 1999 de forma minimamente sistemática. Como “marco zero” do mapeamento, optou-se pela UNAMSIL por ser a primeira operação desdobrada com base nas novas normas internacionais de proteção humana (no caso o princípio de PdC). Assim, essa e todas as demais operações apresentadas na Tabela 4.1 se encaixam no conceito de IIPH apresentado no Capítulo 1, ou seja, operações militares embasadas nas normas internacionais de proteção humana e autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU com mandatos de Capítulo VII.

Tabela 4.1: IIPH (1999-2017)

Nome (Acrônimo)	Cenário	Período	Ator	Contingente (máximo)	Baixas
Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL)	Serra Leoa	22/10/1999 - 31/12/2005	ONU	17.455	172
Missão da ONU na RDC (MONUC)	RDC	30/11/1999 - 30/06/2010 ¹	ONU	20.575	116
Força Internacional de Assistência de					

Segurança (ISAF)	Afeganistão	20/12/2001 – 31/12/2014 ²	Reino Unido/OTAN ³	150.000	3.596
Operação Unicórnio	Costa do Marfim	22/09/2002 – 31/07/2014	França	5.300	13
Missão da CEDEAO na Costa do Marfim (ECOMICI)	Costa do Marfim	03/01/2003 – 04/04/2004	CEDEAO	1.570	0
Operação Artêmis	RDC	12/06/2003 - 01/09/2003	UE	2.060	0
Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL)	Libéria	19/09/2003 – 30/03/2018	ONU	17.045	159
Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI)	Costa do Marfim	04/04/2004 - 30/06/2017	ONU	11.057	132
Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH)	Haiti	01/06/2004 - 15/10/2017	ONU	13.331	110
Operação das Nações Unidas no Burundi (ONUB)	Burundi	01/06/2004 - 31/12/2006	ONU	5.665	22
Missão da UA no Sudão (AMIS)	Sudão (Darfur)	19/06/2004 – 31/12/2007	UA	7.641	33
Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)	Sudão	24/03/2005 - 09/07/2011	ONU	10.519	29
Força da UE na RDC (EUFOR RDC)	RDC	12/06/2006 – 30/11/2006	UE	2.400	0

Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)	Líbano	11/08/2006 - ⁴	ONU	11.323	54
Operação Híbrida da UA/Nações Unidas em Darfur (UNAMID)	Sudão (Darfur)	31/07/2007 -	ONU/UA	20.000	238
Missão das Nações Unidas na RCA e Chade (MINURCAT)	Chade/RCA	25/09/2007 - 31/12/2010 ⁵	ONU	300	0
Força da eu no Chade/RCA (EUFOR Tchad/RCA)	Chade/RCA	28/01/2008 – 15/03/2009	UE	200	0
Missão de Estabilização da ONU na RDC (MONUSCO)	RDC	01/07/2010 -	ONU	21.975	121
Operação Protetor Unificado	Líbia	23/03/2011- 31/10/2011	OTAN	--- ⁶	0
Força de Segurança Interna da ONU para Abyei (UNISFA)	Sudão (Abyei)	01/07/2011 -	ONU	4.758	24
Missão das Nações Unidas na República do Sudão do Sul (UNMISS)	Sudão do Sul	09/07/2011 -	ONU	17.474	36
Operação Serval	Mali	11/01/2013 – 15/07/2014	França	4.000	8
Missão Internacional de Apoio de					

Liderança Africana no Mali (AFISMA)	Mali	17/01/2013 – 01/07/2013	UA	7.500	65
Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA)	Mali	25/04/2013 -	ONU	15.044	154
Operação Sangaris	RCA	06/12/2013 – 31/10/2016	França	2.000	3
Missão Internacional de Apoio de Liderança Africana na RCA (MISCA)	RCA	19/12/2013 - 15/09/2014	UA	5.600	31
Força da UE na RCA (EUFOR RCA)	RCA	10/02/2014 – 15/03/2015	UE	700	0
Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na RCA (MINUSCA)	RCA	10/04/2014 -	ONU	13.730	60

Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

¹ A operação passou a ter mandato de PdC em 24/02/2000.

² A operação passou a ter dispositivos de proteção civil em seu mandato em 19/10/2007

³ Inicialmente uma operação multinacional liderada pelo Reino Unido, a OTAN assumiu a liderança da ISAF em 13/10/2003.

⁴ A UNIFIL já estava operando no terreno desde março de 1978, porém, foi apenas após uma profunda mudança no mandato e do conceito da missão, em 11/08/2006, que ela passou a ter um mandato de PdC.

⁵ A operação passou a ter mandato de PdC em 14/01/2009.

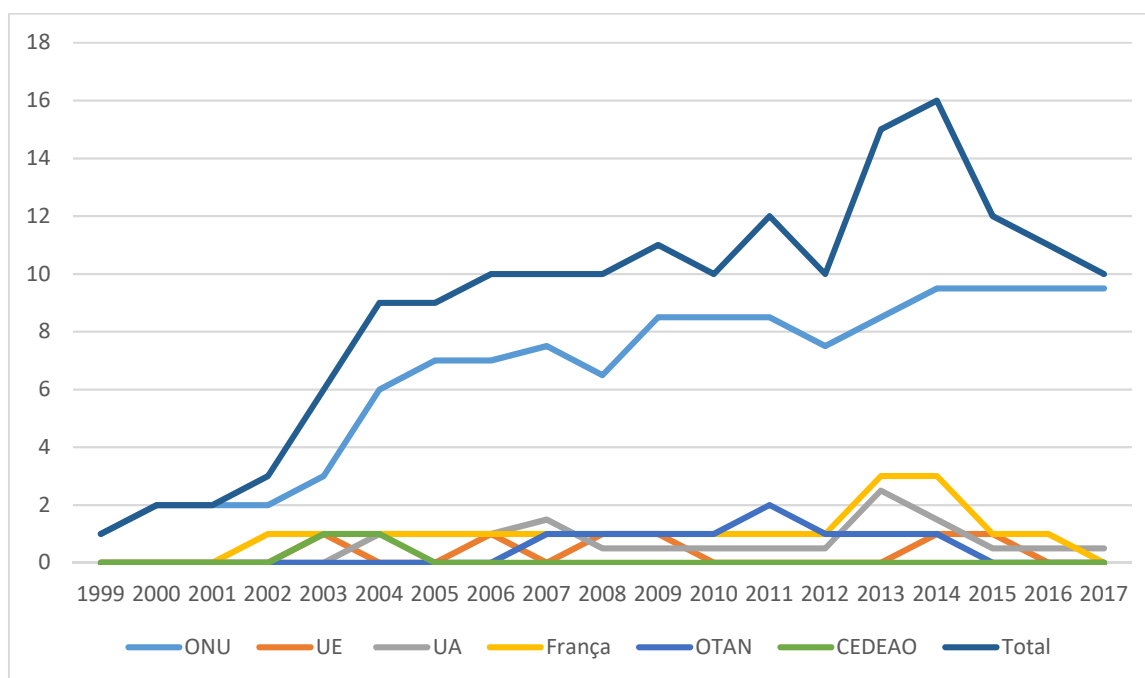
⁶ Por se tratar de uma operação aeronaval (sem o emprego de tropas terrestres), não é possível determinar um número aproximado de contingente empregado.

O resultado do mapeamento exposto na Tabela 4.1 é um conjunto de 28 operações enquadradas no conceito de IIPH, desdobradas por seis atores diferentes ¹⁴² e envolvendo um contingente total superior a 380 mil pessoas atuando em 14 países e três continentes. Deve-se ressaltar que dentre essas 28 intervenções, apenas uma delas (a Operação Protetor Unificado, desdobrada na Líbia pela OTAN em 2011) não é uma operação de paz, havendo uma congruência quase completa entre estas e aquelas. Assim, alguns aspectos gerais das operações de paz também se observam nas IIPH.

Algumas tendências das IIPH merecem ser analisadas em detalhes. São elas: (i) a evolução temporal das operações; (ii) sua localização geográfica; e (iii) a distribuição das operações e dos contingentes entre os atores, bem como a repartição do custo em vidas humanas dessas operações entre eles. Primeiramente, deve-se avaliar o aumento do número de operações desdobradas ao longo do período analisado, tanto em sua totalidade quanto discriminando entre os atores. Tal evolução esta apresentada no Gráfico 4.1.

Analisando a evolução do número de IIPH desdobradas entre 1999 e 2017 apresentadas no Gráfico 4.1, pode-se dividir tal processo em duas fases principais: (i) uma fase de crescimento (1999-2005); e (ii) uma fase de consolidação (2006 -). Ambas as fases podem ser divididas em subfases diferentes, cada uma apresentando tendências próprias. Assim, a primeira fase é marcada pelo surgimento e conseqüente crescimento das IIPH como prática. Em sua primeira subfase (1999-2001), a ONU foi o único ator com apenas duas operações desdobradas (UNAMSIL em 1999 e adição de mandado de PdC à MONUC em 2000), sendo a Organização e essas operações as pioneiras das IIPH. A segunda subfase (2002-2005) consiste do verdadeiro crescimento dessas intervenções, demonstrado pelo aumento nos números de operações desdobradas e atores envolvidos. Além da ONU, quatro novos atores (França, CEDEAO, UE e UA) passaram a desdobrar tais operações, que passaram de duas em 2001 para nove em 2005.

¹⁴² Embora os EUA não apareçam como ator na Tabela 4.1 e o Reino Unido e a CEDEAO apareçam apenas pontualmente em relação aos demais, isso não os desqualifica como atores de IIPH. No caso dos EUA e do Reino Unido, embora tais países não assumam o mesmo protagonismo que a França, ambos contribuíram com um número considerável de tropas para ISAF (os EUA sempre foi o principal contribuinte) e exerceram papéis de liderança durante a operação. No caso da CEDEAO, ainda que apenas uma de suas operações (pequena e de curta duração) desdobradas entre 1999 e 2017 seja considerada uma IIPH, sua atuação dentro da UA, um dos principais atores, não pode ser desconsiderada.

Gráfico 4.1: evolução do número de IIPH (1999-2017)*

Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

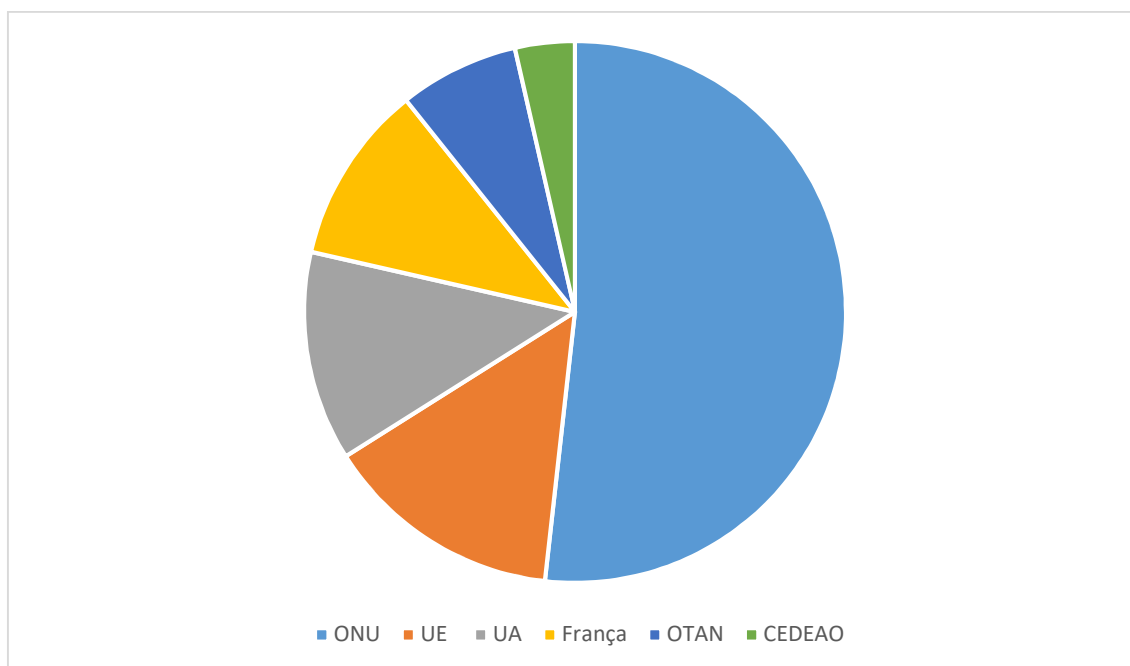
* A contagem de operações da ONU e da UA aparece fracionada a partir de 2007 como forma de representar o hibridismo da UNAMID.

A segunda fase das IIPH se iniciou em 2006, quando tais intervenções alcançaram a marca de uma dezena de operações, número jamais reduzido em momentos posteriores. Durante essa fase, as IIPH se consolidaram como prática, observando-se a inclusão de novos atores com a OTAN, que passou a atuar em prol da proteção civil no Afeganistão, e com o aumento e a sofisticação das parcerias, tendo vários cenários sido palcos de operações sequenciais e ou paralelas de diferentes atores, além do caso singular da operação híbrida da ONU e UA em Darfur. Essa fase pode ser dividida em dois períodos não sequenciais. À exceção dos anos de 2009, 2011, 2013-2016 (picos do total de IIPH no Gráfico 4.1), o número de operações permaneceu o mesmo (10). Nos dois primeiros anos excepcionais, pequenos aumentos no número de operações e o desdobramento de missões de menor duração levaram a pequenos crescimentos. Já no quadriênio 2013-2016, o aumento mais sensível do número de operações – devido principalmente a atuações da ONU, França e UA – fizeram com que as IIPH alcançassem números recordes. Contudo, a diminuição no número de operações a partir de 2014 fez com que o número de operações se normalizasse em 2017. Tal número deve diminuir ainda mais em 2018 devido ao encerramento das missões da ONU na Costa do Marfim, Haiti e Libéria. Essa tendência de diminuição do número de IIPH está em consonância com as

tendências gerais das operações de paz, que veem decrescendo (tanto em número de operações quanto em contingente empregado) desde 2014 (VAN DER LIJN *et al.*, 2017).

Outra importante tendência das IIPH que deve ser analisada é sua distribuição entre os atores. Das 28 operações identificadas, mais da metade foram desdobradas e/ou lideradas pela ONU, consolidando-a como organização líder nessa área. Outros atores importantes são a UE, a UA e França, respondendo por mais de 10% do total das operações cada uma. Por fim, OTAN e CEDEAO completam o rol de atores proeminentes, com duas e uma operações desdobradas respectivamente. A distribuição das operações entre os atores é ilustrada pelo Gráfico 4.2.

Gráfico 4.2: divisão das IIPH por atores

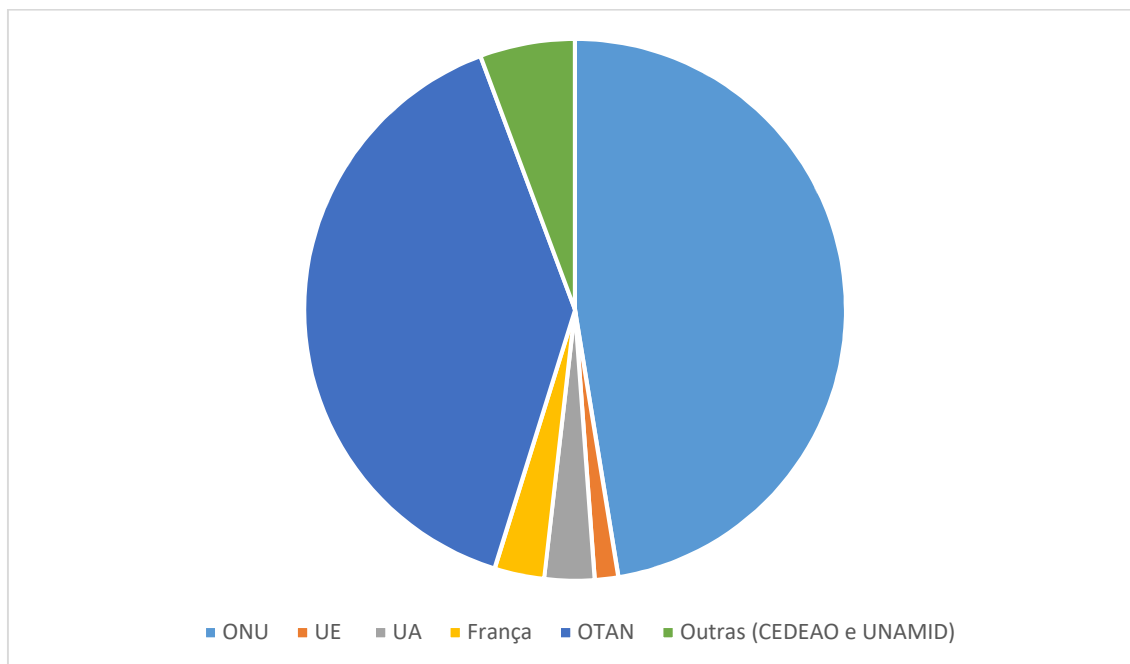


Fonte: elaboração do autor a partir de dados MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

Ainda analisando a distribuição das IIPH entre os atores, obtém-se um cenário diferente ao se avaliar essa distribuição a partir dos contingentes envolvidos. Com esse parâmetro, a ONU permanece como líder (responsável por quase metade dos contingentes empregados), porém sua superioridade em relação aos demais atores diminui consideravelmente. Ademais, o ranking dos demais atores se altera quase que completamente, com a OTAN assumindo a segunda

colocação (com quase 40% dos contingentes), seguida pela UA (mais de 5%), França (quase 3%), UE (cerca de 1,4%) e CEDEAO (menos de 1%). O Gráfico 4.3 ilustra essa distribuição.

Gráfico 4.3: contingentes das IIPH por atores*

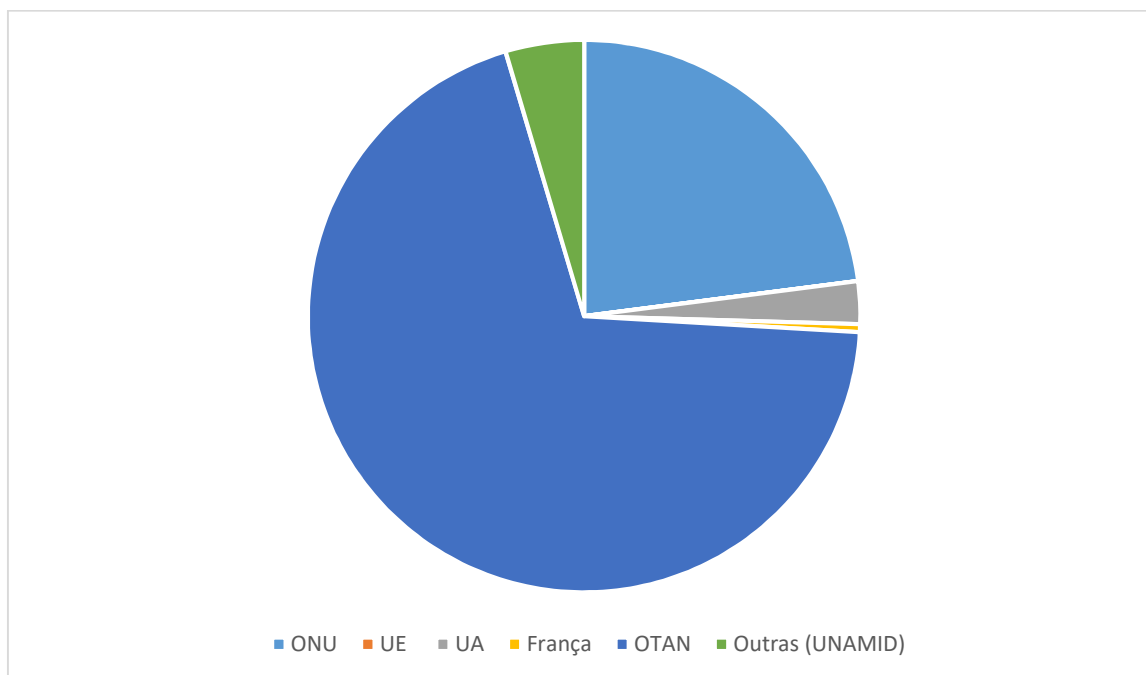


Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

* Não inclui os envolvidos na Operação Protetor Unificado.

Outro dado importante das IIPH é sua letalidade. Ao todo, mais de 5 mil militares, policiais e civis perderam suas vidas nas 28 operações mapeadas, sendo a Força Internacional de Assistência de Segurança (ISAF) no Afeganistão disparadamente a mais letal delas. O número de mortos em IIPH de acordo com os atores responsáveis pode ser observado no Gráfico 4.4. Devido à hostilidade do teatro de operações do Afeganistão pós-talibã, a OTAN acaba liderando, por ampla margem, o ranking de perdas de vidas em operações desdobradas (com quase 70% de todas as baixas), seguida, em um distante segundo lugar pela ONU (aproximadamente 23% das baixas). Dentre os demais atores, apenas a UA apresenta número de baixas significativo (aproximadamente 2,5%), enquanto que a França apresenta números baixíssimos (menos de 1%) e UE e CEDEAO não tiveram baixas em suas operações.¹⁴³

¹⁴³ Devido à impossibilidade de se separar as baixas da ONU e da UA, os números referentes à operação híbrida UNAMID são apresentados à parte.

Gráfico 4.4: mortalidade das IIPH por atores

Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

A partir dos dados apresentados nos gráficos 4.1-4.4, pode-se traçar um perfil mais detalhado de cada um dos atores das IIPH. Primeiramente, tem-se que a liderança e o ineditismo da ONU são incontestes. Tanto em termos de número de operações quanto de contingentes desdobrados, a Organização se mantém à frente dos demais atores por uma margem razoavelmente segura. Trata-se de outra similaridade entre as IIPH e as operações de paz em geral, que tem a ONU como principal ator, tendo sido responsável por cerca de um terço das operações e dois terços dos contingentes em 2015 (*Ibid.*), embora se espere que tal contingente, em decréscimo desde 2016, diminua ainda mais no futuro próximo.¹⁴⁴

Dentre as demais OIs, observam-se duas tendências inversas. Por um lado, UE e UA desdobraram mais operações que a OTAN. Por outro, a Aliança Atlântica mobilizou contingentes muito mais numerosos que os das uniões africana e europeia. Além disso, a presença da OTAN foi mais constante que a das outras organizações regionais, mantendo sua principal operação em atividade por um período muito mais extenso e, com isso, arcando com a imensa maioria das baixas sofridas em IIPH. Nas operações de paz em geral, a UA tem sido, após o fim da ISAF, a segunda organização em termos de contingentes empregados, ficando

¹⁴⁴ 5. Peace Operations and Conflict Managment. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/4284>>. Acesso em: 17 Abr. 2018.

atrás apenas da ONU.¹⁴⁵ Por sua vez, a UE apresenta uma característica singular: a maioria de seu contingente se encontra na vizinhança europeia, enquanto que a maioria de suas operações é desdobrada fora da Europa¹⁴⁶ (*Ibid.*).

Outro ator que possui padrão de atuação semelhante ao da OTAN é a França. De fato, esse país foi o ator mais constante após a ONU, tendo atuado com ao menos uma operação em todos os anos de 2002 a 2016, tendo sido, também, o segundo ator com maior número de operações nos anos de 2013, 2014 e 2016. Além disso, seus contingentes totais equivalem a mais do que o dobro dos da UE.

Ainda em relação aos Estados-nacionais, deve-se fazer uma ressalva. Embora os Estados Unidos e o Reino Unido não figurem entre os atores proeminentes das IIPH identificadas aqui, isso não significa que esses países não tenham participado delas. Pelo contrário, ao observar os números de tropas desdobradas por esses países na ISAF e em outras operações,¹⁴⁷ tem-se uma ideia diferente de sua importância para as IIPH. De meados de 2006 ao final de 2014, a ISAF foi “a maior operação [de paz] no mundo” (*Ibid.*, p. 275, tradução livre). Por terem sempre sido os maiores contribuintes de tropas para essa missão, os EUA foram “o maior contribuinte de tropas entre 2006 e 2013”, tendo perdido a liderança em 2014 com a diminuição e subsequente retirada da operação do Afeganistão. Ainda assim, em 2015, os EUA continuavam sendo “o segundo maior contribuinte de tropas para operações de paz”, devido a uma nova operação de paz da OTAN no Afeganistão (a Missão Apoio Resoluto) e a outras operações da Aliança e multinacionais em outras regiões¹⁴⁸ (*Ibid.*, p. 279, tradução livre).

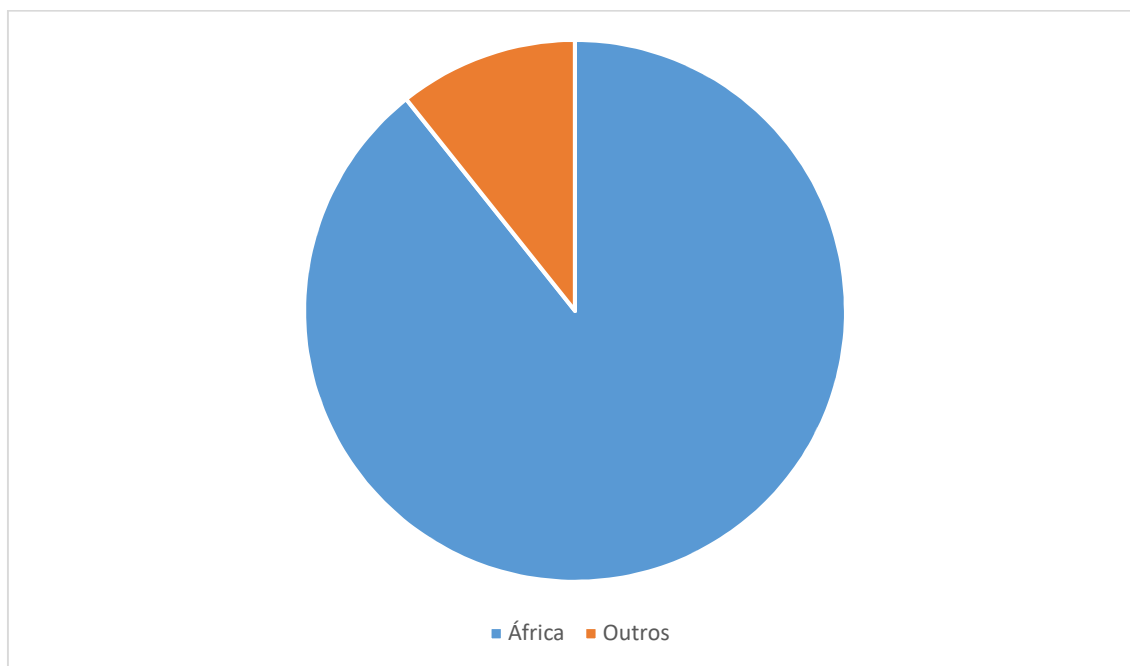
Outra importante tendência das IIPH a ser analisada é a distribuição geográfica das operações. Nesse quesito, fica claro que a África, com 25 das 28 intervenções (quase 90%) é o principal palco das IIPH. Os outros pouco mais de 10% das IIPH estão distribuídos em apenas três países de continentes diferentes: Afeganistão (Ásia), Haiti (Américas) e Líbano (Oriente Médio). O Gráfico 4.5 demonstra essa constatação.

¹⁴⁵ Contudo, sua maior operação, desdobrada na Somália, não consta como IIPH por não possuir um mandato de proteção civil.

¹⁴⁶ À exceção de algumas operações desdobradas na África Subsaariana, tais operações não configuram como IIPH.

¹⁴⁷ Em fevereiro de 2013, aproximadamente 68% do contingente da ISAF vinha dos EUA, sendo o contingente britânico (segundo maior) equivalente a 9% do total (dados da OTAN). Na Operação Protetor Unificado, esses dois países em conjunto com a França foram responsáveis pela maioria das sortidas aéreas e ataques provenientes de navios.

¹⁴⁸ Nenhuma dessas operações é classificada como IIPH.

Gráfico 4.5: divisão das IIPH por cenários

Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

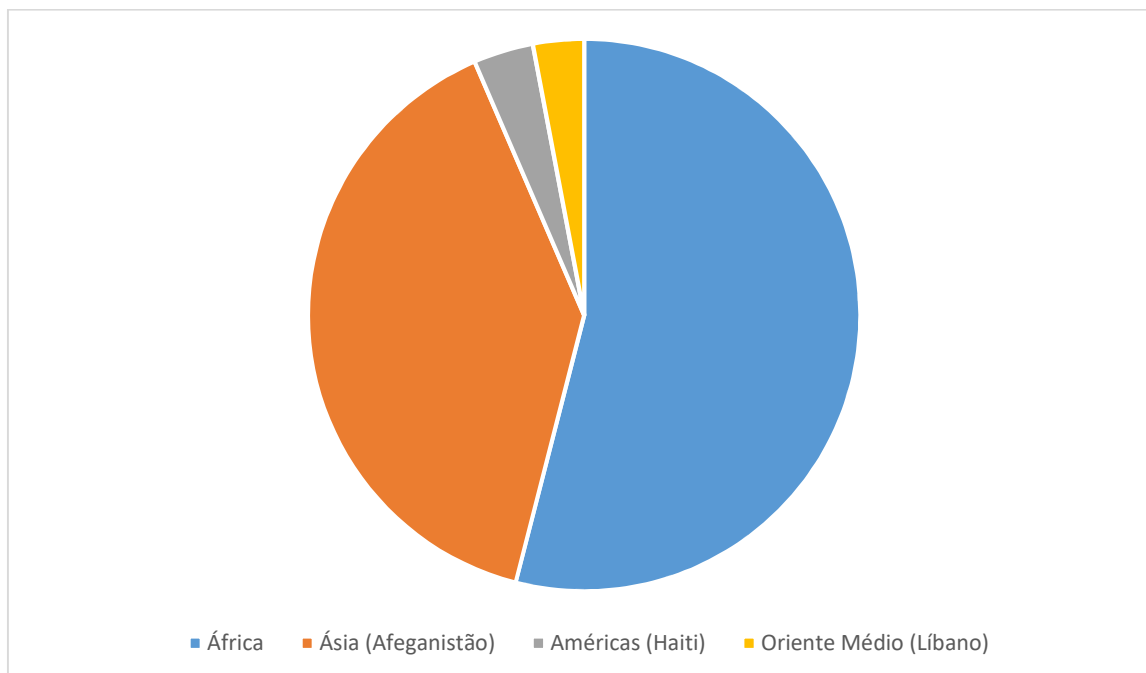
Trata-se, assim, de mais uma congruência entre as IIPH e as operações de paz contemporâneas, que têm, também, a África como “foco primário”.¹⁴⁹ De fato, “as cinco maiores operações de paz em 2015 foram localizadas na África” (*Ibid.*, p. 273, tradução livre), sendo que esse “tem, geralmente, sido o continente onde a maioria das operações de paz tem ocorrido em anos recentes”, além de ter sido o cenário de atuação de 75% de todos os contingentes de tropas de paz e 80% das tropas da ONU em 2015 (*Ibid.*, p. 280, tradução livre). Segundo Timo Smit, “o aumento espetacular no número de pessoal desdobrado em operações de paz na África pode bem ser a tendência mais importante de operações de paz no século XXI até agora” (*Ibidem*, tradução livre).

Ao observar a divisão regional das IIPH do ponto de vista dos contingentes, a concentração na África se relativiza consideravelmente, mas, ainda assim, o continente continua recebendo a maior parte das tropas desdobradas (mais da metade do total). De fato, essa concentração geográfica é relativizada somente devido à grande quantidade de contingentes desdobrados pela OTAN para a ISAF no Afeganistão, uma vez que os demais

¹⁴⁹ 5. Peace Operations and Conflict Managment. Disponível em: <<https://www.sipri.org/node/4284>>. Acesso em: 17 Abr. 2018.

teatros de operações (Haiti e Líbano) respondem, juntos, por menos de 10% do total de tropas envolvidas. O Gráfico 4.6 ilustra essa distribuição.

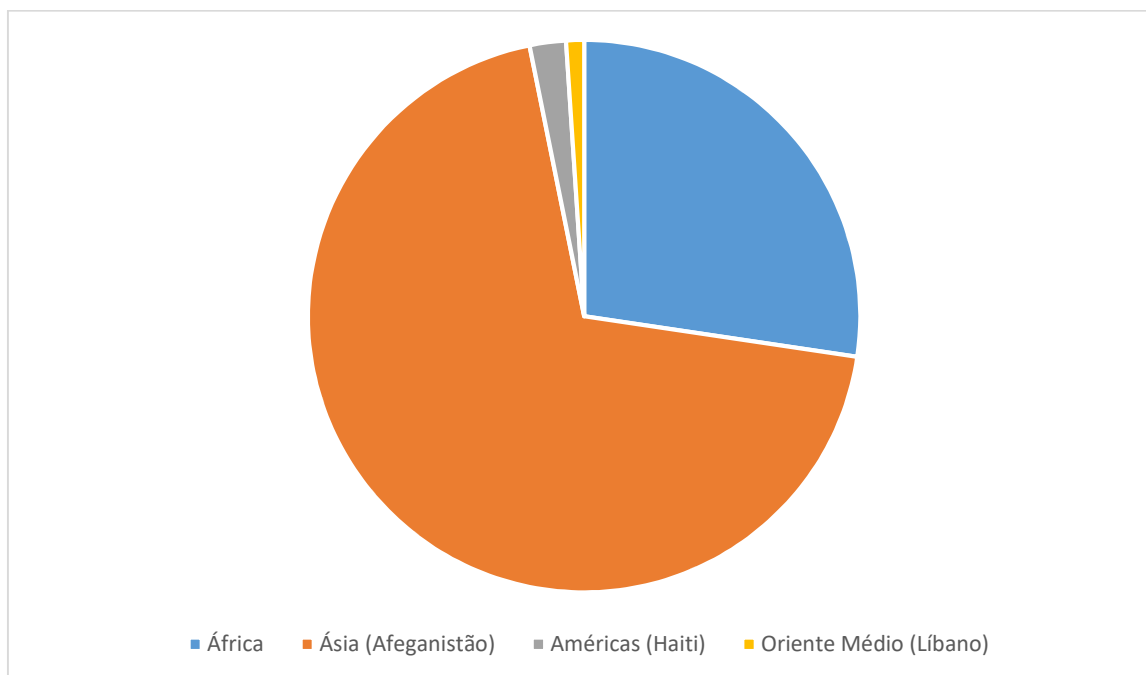
Gráfico 4.6: contingente das IIPH por regiões



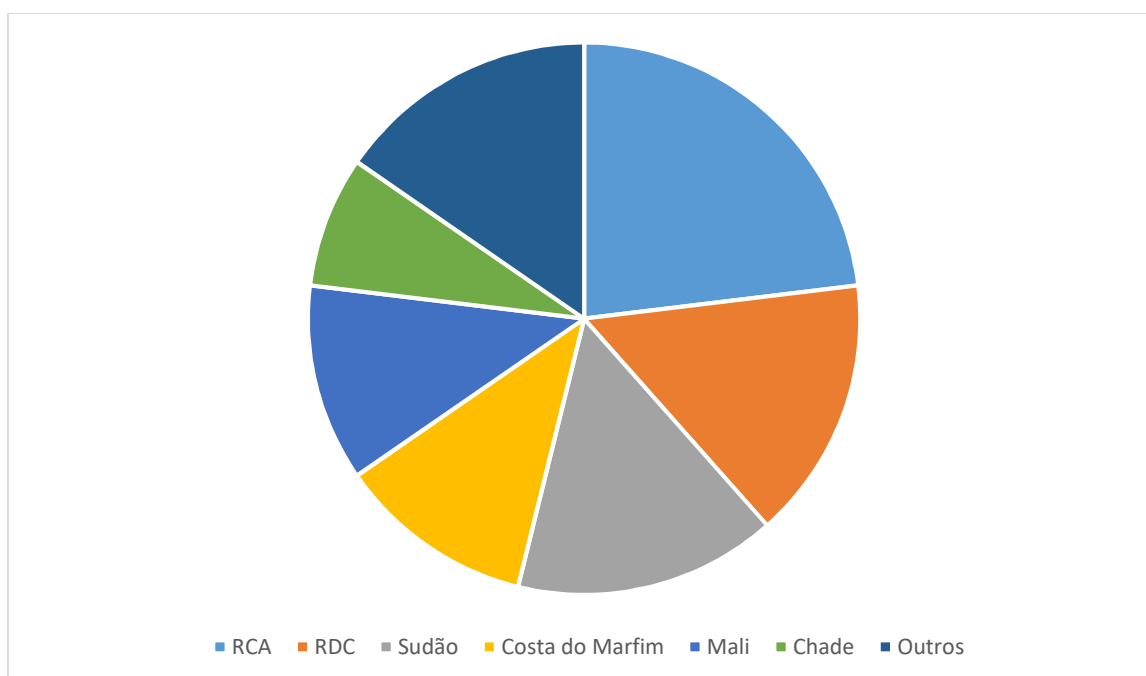
Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

A concentração das IIPH na África somente não se observa no quesito mortalidade, em que, novamente devido ao altíssimo índice da ISAF, a operação da OTAN no Afeganistão apresenta números bastante superiores. Ainda assim, os demais cenários (Haiti e Líbano) não somam 5% das baixas, contribuindo para demonstrar a importância das operações desdobradas em solo africano. Deve-se mencionar, também, que a operação com maior número de baixas após a ISAF é a UNAMID (238, 4,6% do total).

De fato, a predominância da África como palco das IIPH é tamanha que se pode analisar a distribuição das intervenções apenas entre os países africanos. Dessa forma, a RCA se mostra como o principal palco, com seis operações desdobradas em seu território. Em segundo lugar estão a RDC e o Sudão, recebendo quatro operações cada. Em terceiro, Costa do Marfim e Mali, com três. Em quarto lugar vem o Chade, com duas. Por fim, os outros cinco países africanos (Burundi, Libéria, Líbia, Serra Leoa e Sudão do Sul) tiveram, cada um, uma operação desdobrada em seu território. O Gráfico 4.8 ilustra essa divisão.

Gráfico 4.7: mortalidade das IIPH por regiões

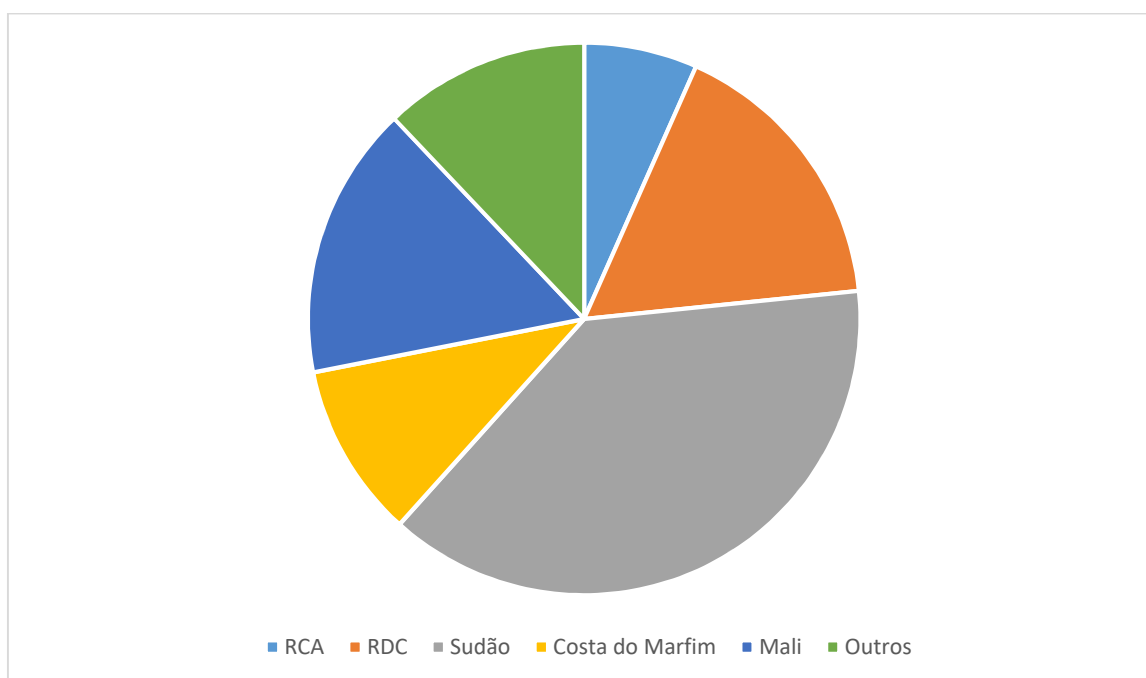
Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

Gráfico 4.8: divisão das IIPH entre os países africanos

Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

Além disso, esses mesmos países (à exceção do Chade) apresentam os maiores índices de mortalidade entre as IIPH desdobradas no continente. De fato, das mais de 1,4 mil baixas registradas na África, apenas 171 (12,05% do total) não ocorreram nesses países, sendo o Sudão (com 542 baixas, 38,2% do total) o teatro de operações mais hostil, seguido pela RDC (237, 16,7%), Mali (227, 16%), Costa do Marfim (145, 10,22%) e RCA (94, 6,62%), respectivamente. O Gráfico 4.9 ilustra essas informações.

Gráfico 4.9: mortalidade das IIPH entre os países africanos



Fonte: MULLENBACH, 2017 e sítios virtuais da ONU, OTAN, UA, UE e França.

A concentração geográfica está associada a outra tendência importante, observada tanto nas IIPH em particular quanto nas operações de paz em geral: a recorrência de operações conjuntas (sequenciais ou paralelas). Em 2015, mais da metade das operações de paz operaram nos mesmos países de forma simultânea, demonstrando que “[o] desdobramento de várias operações de paz paralelas entre si em constelações complexas parece ter se tornado quase prática padrão em anos recentes”. Essa tendência tem sido particularmente marcante no Mali e na RCA (*Ibid.*, p. 273, tradução livre).

Em suma, a análise da evolução e das principais tendências das IIPH contemporâneas leva à constatação de que tais intervenções possuem três traços principais que as definem. O

primeiro deles é uma quase congruência prático-operacional entre essas intervenções e as operações de paz, o que se percebe pelo fato de haver apenas uma única exceção dentre as 28 intervenções mapeadas que não é considerada como tal. Dessa forma, boa parte das características e tendências dessas operações são observadas, também, nas IIPH. O segundo traço dessas intervenções (já percebido anteriormente) é a centralidade da ONU como ator principal, o que foi constatado, aqui, pelo número de operações e contingentes desdobrados pela Organização, os quais superam os de quaisquer dos demais atores. Por fim, o terceiro e último traço definidor é a forte concentração das intervenções (tanto em número de operações quanto em contingentes) no continente africano, o que demonstra ser esse o terreno mais fértil para a ocorrência de tais intervenções. Assim, pode-se afirmar, com considerável grau de segurança, que o estudo das IIPH contemporâneas deve envolver, necessariamente, esses dois últimos traços marcantes, ou seja, deve-se abordar a atuação das tropas de paz das Nações Unidas na África para se ter uma noção minimamente real do atual estado dessas intervenções.

4.3. Conclusão

A princípio, a análise das IIPH parece confusa devido à multiplicidade de conceitos, normas e atores envolvidos. Contudo, o aprofundamento dessa análise revela que tais elementos, aparentemente dispersos e distintos, são muito mais próximos e assemelhados, constituindo um panorama menos confuso e mais coeso. Isso não somente facilita o estudo, como, também, revela muito do caráter dessas intervenções.

Primeiramente, a constatação de uma proximidade teórico-conceitual considerável entre as diferentes concepções de proteção civil e de operações de paz justifica, por si só, a abordagem integrada introduzida no Capítulo 1 e aprofundada aqui. A despeito da permanência dessas diferenças conceituais, a ideia central a elas subjacente é a mesma: as novas normas internacionais de proteção humana justificam e legitimam o uso da força pelos atores, independentemente da conformação operacional adotada, embasando o caráter mais forçoso das novas operações de operações de paz e legitimando o desdobramento de outras operações militares com base nas mesmas normas.

Entretanto, essa aproximação teórico-conceitual não se transfere completamente à prática. Ainda que sejam essencialmente quase iguais, as operações militares desdobradas com base na RdP ainda se mostram muito mais controversas que as operações de paz com mandatos

de PdC. Não coincidentemente, tal controvérsia se traduz na escassez das primeiras em contraposição à abundância das últimas no mapeamento das IIPH. Das 28 intervenções mapeadas, apenas uma não é uma operação de paz com mandato de PdC. Constatase, com isso, que, na prática, a proteção civil é operacionalizada em sua quase totalidade por essas operações em vez de pelas controversas intervenções autorizadas sob a égide da RdP.

Esse último fator, por sua vez, justifica a crescente ênfase aos estudos de operações de paz que se deu ao longo deste capítulo. De fato, conforme foi apresentado anteriormente, as IIPH e as operações de paz em geral apresentam as mesmas macro-tendências: a centralidade operacional da ONU como ator principal no terreno; a crescente cooperação interorganizacional entre as Nações Unidas, organizações regionais e Estados-nacionais ocidentais de maior poderio militar (principalmente a França); e a clara concentração das operações na África Subsaariana.

Por essa razão, opta-se por aprofundar o estudo das IIPH a partir da análise de casos ilustrativos que apresentem essas mesmas tendências. Nesse sentido, o próximo capítulo apresentará a análise dos quatro cenários em que tais tendências se mostram mais presentes: a RDC; a Costa do Marfim; o Mali; e a RCA.

5. ANÁLISE DOS CASOS ILUSTRATIVOS

Após a caracterização dos atores responsáveis, cenários de ocorrência e tipos possíveis de operações, deve-se finalizar a determinação do padrão atual das IIPH a partir da análise de casos ilustrativos que congreguem os atores, cenários e operações previamente estudados. Com base no conteúdo dos capítulos anteriores, quatro casos são analisados aqui: (I) RDC; (II) Costa do Marfim; (III) Mali; e (IV) RCA.

A análise desses quatro casos ilustrativos será realizada a partir das evidências reunidas e das fontes utilizadas nos capítulos anteriores com apoio da literatura especializada. Tais análises são realizadas com base nos seguintes aspectos: (i) uma breve contextualização do conflito e crise humanitária em questão; (ii) a abordagem da situação pela comunidade internacional a partir das normas de proteção humana e do envolvimento dos atores; e (iii) a avaliação da eficácia e da efetividade das respostas internacionais em termos de proteção civil. Ao final, apresentam-se conclusões parciais a partir da congregação das evidências provenientes dos quatro casos analisados.

5.1. República Democrática do Congo

A RDC tem sido palco de um dos conflitos mais violentos e persistentes do período Pós-Guerra Fria, bem como de uma crise humanitária de proporções consideráveis. Ao todo, mais de 97 mil pessoas morreram por atos de violência organizada (a maioria delas por violência unilateral) desde o início das hostilidades em 1996. Para tentar mitigar a violência, quatro IIPH foram desdobradas para o país africano desde o fim dos anos 1990, tendo sido duas missões da ONU e duas operações da UE. Ainda que não tenha atuado como ator autônomo, a França teve um papel importante em ambas as organizações, tanto por meio de ações diplomáticas quanto pelo desdobramento de tropas. Organizações sub-regionais africanas também deram uma contribuição importante para o gerenciamento de crises em períodos mais recentes.

Quadro 5.1: estatísticas da República Democrática do Congo

Período: 1996 -

Total de mortos por violência organizada: 97.661

- Conflitos baseados no Estado: 22.801 (23,35%)

- Conflitos não estatais: 8.659 (8,87%)

- Violência unilateral: 66.201 (67,78%)

IIPH desdobradas:

- MONUC (ONU, 1999-2010)

- Operação Artêmis (UE, 2003)

- EUFOR RDC (UE, 2006)

- MONUSCO (ONU, 2010 -)

Fonte: elaboração do autor.

5.1.1. Pano de fundo do conflito

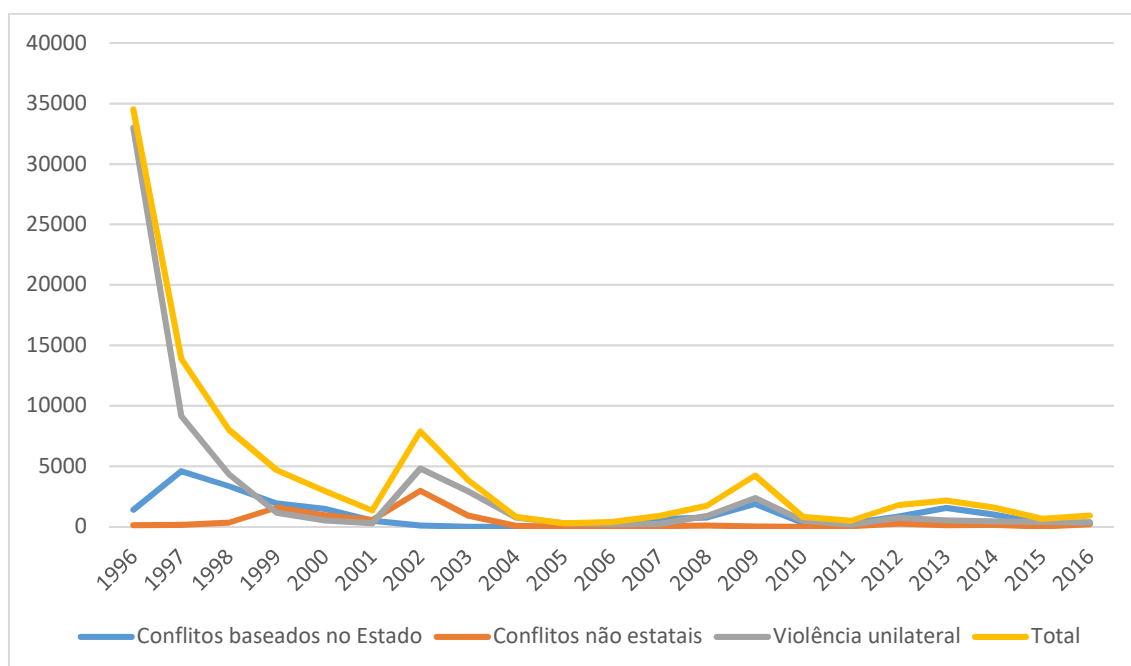
Os conflitos armados e crises humanitárias que vêm assolando a RDC nas últimas décadas têm suas origens nos desdobramentos do Genocídio de Ruanda em 1994, especificamente com a invasão do país por tropas de Ruanda e Uganda em 1996 em retaliação à ação dos genocidas, no que ficou conhecido como “Primeira Guerra do Congo”. O conflito foi encerrado em meados de 1999 com a assinatura do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka pelos governos da RDC e de Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue. Meses mais tarde, o Conselho de Segurança da ONU, por meio de sua Resolução 1.279 estabeleceu a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) para supervisionar o cumprimento dos acordos.¹⁵⁰ Contudo, a guerra e seus efeitos representaram o início de um período prolongado de crises políticas e perenes emergências humanitárias, interconectadas nos níveis local, nacional e regional (TULL, 2018).

Deve-se ressaltar que uma das principais causas do conflito ocorrido na RDC são seus diversos recursos minerais e naturais, dentre os quais cobalto, cobre, diamantes, ouro, tântalo e estanho. Assim, a incapacidade do governo congolês em manter o controle do território abriu

¹⁵⁰ The Crisis in the Democratic Republic of the Congo. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-drc>>. Acesso em: 07 Mai. 2018.

espaço para que grupos armados não estatais explorem tais recursos, possibilitando a continuação do conflito, uma vez que tais grupos lucram com o contrabando desses recursos e aterrorizam a população nas zonas de mineração. Além disso, o próprio governo do país também tem se beneficiado da exploração desses recursos.¹⁵¹

Gráfico 5.1: mortos por violência organizada na República Democrática do Congo (1996-2016)



Fonte: UCDP.

A despeito da presença de tropas de paz da ONU, a violência na RDC persistiu, resultando na Segunda Guerra do Congo, que durou até 2003, quando novos acordos de paz foram firmados entre a RDC e Uganda. Mesmo com tais acordos dando um fim formal ao conflito, confrontações entre forças apoiadas por Ruanda e Uganda continuaram a ocorrer em solo congolês até 2008.¹⁵² Além dos mais de 97 mil mortos por violência organizada desde a eclosão da Primeira Guerra em 1996 (ver Gráfico 5.1), estima-se que mais de 6 milhões de pessoas tenham morrido na RDC por causas ligadas aos conflitos no país.¹⁵³ Os números de

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ *Idem.*

deslocados internos e refugiados nos países vizinhos giram em torno de 4,4 milhões e 650 mil, respectivamente.¹⁵⁴

Ademais, as populações civis do país têm sido vítimas de “notórias violações de direitos humanos”, tais como estupro sistemático e assassinatos em massa em meio a uma “crise humanitária horrível”. Grande parte dessa violência é fruto dos constantes conflitos entre as Forças Armadas da RDC (FARDC) e diversos grupos armados que atuam no país, com destaque para as Forças Democráticas para a Libertação de Ruanda (FDLR), os *Mai-Mai Sheka*, as Forças Democráticas Aliadas (ADF), o Exército de Resistência do Senhor (LRA), o Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP) e o Movimento 23 de Março (M23).¹⁵⁵

5.1.2. Respostas e intervenções da comunidade internacional

A primeira resposta da comunidade internacional à situação na RDC foi o estabelecimento da MONUC. Desde então, a ONU tem sido o principal ator internacional desdobrando tropas e gerenciando as crises e o conflito na RDC, tendo os demais atores atuado em paralelo à missão, apoiando-a. Inicialmente composta por apenas 500 observadores militares encarregados de tarefas de supervisão (UNITED NATIONS, 1999b) tendo como principal tarefa garantir o cumprimento do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka (KOKO, 2011), a Missão das Nações Unidas teve seu mandato e contingente expandidos progressivamente (TULL, 2018).

Durante seu período de duração, em resposta aos desenvolvimentos políticos e de segurança do país, a MONUC passou por três fases: (i) 1999-2002; (ii) 2002-2006; (iii) 2007-2010. Em sua primeira fase, a Missão se concentrou no monitoramento do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka, incluindo suas disposições de desengajamento, retirada de tropas estrangeiras e desarmamento, desmobilização e reintegração de grupos armados (DOSS, 2014). Poucos meses após seu estabelecimento, a MONUC foi consideravelmente expandida pelo Conselho de Segurança, incluindo um “mandato robusto, especialmente para a proteção de civis” (SPIJKERS, 2015, p. 95, tradução livre). Em sua Resolução 1.291, de 24 de fevereiro de 2000, o Conselho de Segurança determinou que a situação na RDC constituía “uma ameaça à paz e à

¹⁵⁴ Democratic Republic of the Congo (DRC). Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/democratic_republic_of_the_congo_drc>. Acesso em: 07 Mai. 2018.

¹⁵⁵ The Crisis in the Democratic Republic of the Congo. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-drc>>. Acesso em: 07 Mai. 2018.

segurança internacionais na região”, autorizou a expansão do contingente da Missão para até 5.537 militares e, “[a]gindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”, decidiu que a MONUC poderia “usar a ação necessária, nas áreas de desdobramento de seus batalhões de infantaria e que considerar dentro de suas capacidades para (...) proteger civis sob ameaça iminente de violência física” (UNITED NATIONS, 2000b, p. 3-4, tradução livre).¹⁵⁶

Em sua segunda fase, a MONUC se concentrou na implementação dos arranjos transitórios estabelecidos pelo Acordo de Pretória de dezembro de 2002, incluindo as eleições presidenciais de 2006. Durante essa fase, que se estendeu até o final daquele ano, “o ressurgimento da violência no Leste obrigou a MONUC a assumir um papel maior e mais robusto na proteção civil”. De fato, três episódios especialmente violentos ressaltaram as limitações da Missão. O primeiro deles foi o massacre de civis por rebeldes na cidade de Kisangani em maio de 2002, perpetrado a despeito da presença de tropas da ONU na cidade. O segundo foi o escalonamento da violência no distrito de Ituri, na província Orientale, no início de 2003, o qual não foi contido pelas tropas de paz. Por fim, o terceiro e “mais desastroso” episódio foi a queda da cidade de Bukavu em 2004, a despeito da presença de tropas da MONUC na região (DOSS, 2014, p. 713-714, tradução livre).

O segundo surto de violência levou a uma “breve, mas forçosa intervenção” da UE, a qual “foi bem-sucedida em expulsar as milícias de Bunia, a capital do distrito de Ituri” (*Ibid.*, p. 714, tradução livre). Em meados de 2003, as tropas de paz da ONU se viam incapazes de conter a violência, de modo que “[a] situação era especialmente severa na região de Ituri, onde a ONU estimava 500.000 deslocados e 60.000 baixas” (SCHMIDT, 2011, p. 568, tradução livre). Em maio, após pedidos do Secretário-Geral Adjunto para Operações de Paz e do Secretário-Geral da ONU para o envio de tropas à RDC em apoio à MONUC, a UE aceitou o pedido.

Como consequência, em 30 de maio de 2003, o Conselho de Segurança, por meio de sua Resolução 1.484, determinou que “a situação na região de Ituri e em Bunia em particular” constituía “uma ameaça ao processo de paz na República Democrática do Congo e à paz e à segurança na região dos Grandes Lagos”. Assim, o Conselho autorizou o desdobramento temporário (até 1 de setembro daquele ano) “de uma Força Multinacional Interina de

¹⁵⁶ A determinação da situação no país como “ameaça à paz e à segurança internacionais”, a referência ao Capítulo VII da Carta da ONU e a autorização para “usar todos os meios necessários” no cumprimento do mandato seriam constantes em todas as principais resoluções posteriores do Conselho em relação à RDC, fosse em relação a mudanças e atualizações da MONUC ou referentes ao estabelecimento de novas operações de paz.

Emergência em Bunia em coordenação aproximada com a MONUC (...) para contribuir com a estabilização das condições de segurança e o aprimoramento da situação humanitária em Bunia”, bem como “para contribuir com a segurança da população civil”. Para isso, o CSNU autorizou “os Estados-membros participantes da Força Multinacional Interina de Emergência em Bunia a tomarem todas as medidas necessárias para cumprirem seu mandato” (UNITED NATIONS, 2003c), p. 2, tradução livre).

Em 5 de junho de 2003, “em acordo com o mandato estabelecido” pela Resolução 1.484 do CSNU, o Conselho da UE adotou uma Ação Conjunta determinando a condução de uma “operação militar da União Europeia na República Democrática do Congo, chamada Artêmis”. Nessa mesma Ação, o Conselho da UE determinou que a França atuasse como “Nação Quadro para a operação” e que esta durasse de 5 de junho a 1 de setembro daquele ano (EUROPEAN UNION, 2003b, p. L143/51, tradução livre). Uma semana depois, uma Decisão do Conselho da UE formalizou o lançamento da operação (EUROPEAN UNION, 2003a). A operação Artêmis cumpriu sua missão de proteger a cidade de Bunia, bem como seu aeroporto e os campos de refugiados, evitando “mais mortes de civis pelas milícias que haviam tomado a cidade” graças ao “uso proativo e robusto da força militar” (NORHEIM-MARTINSEN, 2011, p. 19, tradução livre).

O recrudescimento da violência no leste do país, especialmente no distrito de Ituri, “aguçou o debate sobre quando e onde a ONU poderia se engajar no uso robusto da força no Congo”, resultando em maiores aumentos de contingentes e mudanças de mandato para a MONUC, o que “incitou a Missão a agir robustamente” (DOSS, 2014, p. 715-716, tradução livre). Assim, em julho de 2003, o CSNU reforçou a MONUC, aumentando seu contingente autorizado para 10,8 mil pessoas (UNITED NATIONS, 2003d). Em de outubro de 2004, uma nova resolução do Conselho aumentaria o contingente da Missão em 5,9 mil pessoas (UNITED NATIONS, 2004b). Alguns meses mais tarde, na Resolução 1.592, de 30 de março de 2005, o Conselho enfatizou a autorização já dada à MONUC para “dissuadir qualquer tentativa de usar a força para ameaçar o processo político e para assegurar a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física de qualquer grupo armado, estrangeiro ou congolês”, além de permitir à Missão “prevenir ataques a civis e romper a capacidade militar de grupos armados ilegais que continuem a usar a violência” no leste da RDC (UNITED NATIONS, 2005b, p. 2-3, tradução livre).

Em fins de 2005 e em 2006, a adoção de uma nova constituição e a condução de eleições presidenciais buscavam concluir o processo de paz na RDC. Contudo, as eleições foram

marcadas por violência, fazendo com que tropas da MONUC na capital, Kinshasa, com reforços de uma força tarefa europeia, tivessem de atuar (DOSS, 2014). Essa operação, batizada de Força da União Europeia na República Democrática do Congo (EUFOR RDC) deveria seguir o mesmo modelo da Operação Artêmis, ou seja, atuar de forma autônoma a partir de um mandato de Capítulo VII (NORHEIM-MARTINSEN, 2011).

Assim, mais uma vez, a UE viria a atuar militarmente na RDC a pedido da ONU. Em sua Resolução 1.671, de 25 de abril de 2006, o Conselho de Segurança, autorizou, por um período de quatro meses após a primeira etapa de eleições parlamentares e presidenciais, o desdobramento da EUFOR RDC. Essa nova operação, composta por “elementos avançados concentrados em Kinshasa e outros elementos mantidos fora da República Democrática do Congo (...) com a capacidade apropriada”, estava “autorizada a tomar todas as medidas necessárias, dentro de seus meios e capacidades” a “apoiar a MONUC a estabilizar a situação” e “contribuir com a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física em suas áreas de desdobramento”, dentre outras tarefas (UNITED NATIONS, 2006a, p. 2-3, tradução livre). A operação da UE foi lançada em 12 de junho de 2006 (EUROPEAN UNION, 2006), tendo sido concluída em 30 de novembro daquele ano.¹⁵⁷ Ainda que se tenha questionado se a ausência de violência durante as eleições tenha sido consequência da presença das tropas europeias, o fato é que as poucas ocorrências foram debeladas sem dificuldades. Assim, a EUFOR RDC “cumpru seu mandato de apoiar a MONUC durante uma fase crucial do processo de transição na RDC” (NORHEIM-MARTINSEN, 2011, p. 22, tradução livre).

A terceira fase da MONUC teve início com a instauração de um novo governo e de um novo parlamento no início de 2007, abem como das expectativas de que a Missão pudesse iniciar seu processo de retirada em diversos fatores, dentre eles “a estabilização da região oriental” (DOSS, 2014, p. 713, tradução livre). Entretanto, a despeito do relativo sucesso das eleições em 2006, a violência ressurgiu na RDC no ano seguinte, em que “[v]ários grupos armados e milícias (...) continuaram a atacar e brutalizar civis, forçando a MONUC a constantemente redobrar tropas e polícia para áreas de risco”. Novamente, o centro da violência eram as províncias Kivu (*Ibid.*).

Assim, o CSNU, em sua Resolução 1.843, de 20 de novembro de 2008, condenou a “ressurgência da violência na região oriental” do país e autorizou um “aumento temporário” do

¹⁵⁷ Mission description. Disponível em: <http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/mission-description/index_en.htm>. Acesso em: 09 Mai. 2018.

contingente militar e policial da Missão em 2.785 e 300 pessoas, respectivamente. A despeito do caráter temporário desses reforços, o Conselho de Segurança também demonstrou sua “intenção de estender essa autorização na ocasião da renovação do mandato da MONUC” e ressaltou que “a duração da estadia das forças adicionais” dependeria da “situação de segurança nas Kivus”. O Conselho enfatizou também que o “aumento temporário de pessoal” visava “permitir à MONUC reforçar sua capacidade de proteger civis, reconfigurar suas estruturas e forças e otimizar seu desdobramento” (UNITED NATIONS, 2008b, p. 1-2, tradução livre).

A persistência da violência perpetrada pelos grupos armados no leste da RDC fez com que crescesse a importância do mandato de PdC da MONUC. Assim, ainda que fizesse parte do mandato da Missão desde 2000, foi somente a partir da Resolução 1.856 do CSNU que a “MONUC foi especificamente solicitada pelo Conselho de Segurança a *priorizar* a proteção de civis” (KJEKSRUD; RAVNDAL, 2011, p. 5, itálicos originais, tradução livre).

Na Resolução 1.856, o Conselho de Segurança condenou “as repetidas ações militares ofensivas” por parte do CNDP, as quais “causaram deslocamento massivo de populações em Kivu Norte, bem como movimentos transfronteiriços de refugiados”, além dos ataques perpetrados pelo LRA na província Orientale (UNITED NATIONS, 2008c, p. 1, tradução livre). Nesse sentido, o Conselho solicitou à MONUC que desse “a mais alta prioridade na abordagem da crise nas Kivus, em particular à proteção de civis”. O Conselho determinou, também que, a partir daquela Resolução, o mandato da MONUC fosse reformulado, de modo que a PdC se tornasse a tarefa prioritária da Missão (*Ibid.*, p. 3, tradução livre). Entretanto, ainda que tenha tido seu contingente aumentado e seu mandato reforçado, a MONUC fracassou em implementar seu mandato conforme a Resolução 1.856 (KOKO, 2011).

Com o passar do tempo, a relação entre a MONUC e o governo da RDC e as FARDC se intensificou. Assim, após uma autorização formal do CSNU para “prover assistência às autoridades congoleesas (...) na organização, preparação e condução de eleições locais” em janeiro de 2008 (UNITED NATIONS, 2008a, tradução livre), a MONUC passou, em janeiro do ano seguinte, a prover apoio a operações da FARDC nas províncias Kivu visando enfraquecer e erradicar grupos armados atuando na região. Contudo, tais operações não conseguiram pacificar o leste do país, “a despeito de terem duras consequências para as populações civis” (KOKO, 2011, p. 34, tradução livre).

Apesar de ter obtido alguns sucessos, especialmente no apoio às eleições, o desempenho da MONUC foi alvo de críticas, tendo a Missão enfrentado desafios consideráveis, especialmente durante a segunda metade de seu desdobramento. De fato, seu pessoal passou a ser “diretamente confrontado por cidadãos comuns no terreno que sentiam que a MONUC

estava falhando em cumprir uma de suas tarefas centrais, nomeadamente proteger civis” (*Ibid.*, p. 30, tradução livre). Adicionalmente, a Missão foi severamente criticada devido à ausência de melhoria da situação do leste do país, criando um cenário em que a ONU desejava mais do que evitar a deterioração da situação, sendo essa, também, a expectativa da comunidade internacional e dos civis na parte oriental da RDC (SPIJKERS, 2015).

Assim, ao final de 2009, após dez anos de atuação da MONUC, o governo da RDC (que queria a retirada total da missão), o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral da ONU concordaram alterar a configuração das tropas de paz no país a fim de refletir as mudanças nos cenários político e de segurança ocorridas nos dez anos anteriores (DOSS, 2014) fazendo com que a operação da ONU fosse levemente diminuída e alterada. Em 30 de junho de 2010, a MONUC foi formalmente encerrada e seus elementos remanescentes passaram compor a Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO).

Em sua Resolução 1.925, de 28 de maio de 2010, o CSNU deu destaque especial aos “desafios de segurança significativos na República Democrática do Congo, em particular nas Kivus e província Orientale, representados pela presença contínua de grupos armados” (UNITED NATIONS, 2010a, p. 1, tradução livre). Com isso, decidiu que, “em vista da nova fase que foi alcançada na República Democrática do Congo”, a missão da ONU deveria ter seu título alterado de MONUC para MONUSCO. Nessa Resolução, o Conselho de Segurança determinou que o contingente da nova missão deveria ser de, no máximo, 19.815 militares, 760 observadores militares, 391 policiais e 1,05 mil pessoas em unidades de polícia formada, além de “autorizar a retirada de até 2.000 militares das Nações Unidas até 30 de junho de 2010 de áreas em que a situação de segurança permita”. A Resolução autorizava também que a MONUSCO, “enquanto concentra suas forças militares no leste do país, a manter uma força de reserva capaz de redesdobrar rapidamente em outro lugar do país”. O Conselho enfatizou, também, que “a proteção de civis deve ser dada prioridade em decisões sobre o uso da capacidade e recursos disponíveis”, autorizando, assim, a missão a “usar todos os meios necessários, dentro dos limites de sua capacidade e em áreas onde suas unidades estiverem desdobradas, a levarem a cabo seu mandato de proteção”, que tem a PdC como tarefa prioritária (*Ibid.*, p. 3-5, tradução livre).

Como mencionado anteriormente, a transformação da MONUC em MONUSCO resultou de um acordo entre o pedido do governo da RDC pela retirada das tropas da ONU e a

intenção da Organização em continuar trabalho de consolidação da paz naquele país. A missão da nova operação era dupla: “a primeira é a proteção de civis e a segunda é a estabilização e a consolidação da paz” (KOKO, 2011, p. 37-38, tradução livre). Assim como na MONUC, a PdC continuava sendo “a prioridade mandatada” da MONUSCO. Porém, dessa vez, a estabilização da região oriental do país foi priorizada, visando a eventual retirada das tropas internacionais¹⁵⁸ (DOSS, 2014, p. 726, tradução livre).

Contudo, na prática, a despeito dos pedidos por reforço da presença da ONU na RDC, a MONUSCO era uma versão reduzida da MONUC, com número reduzido de tropas e menos recursos (SPIJKERS, 2015). Embora a adição do termo “estabilização” ao nome da missão tenha sinalizado “a vontade da ONU de usar a força mais pró-ativamente para proteger civis”, a MONUSCO (assim como sua antecessora), continuou enfrentando “acusações de inércia e fracasso em seu mandato principal – proteger civis sob ameaça iminente” (KARLSRUD, 2015, p. 44, tradução livre).

As semelhanças entre as duas operações da ONU foram além do mandato, de modo que a MONUSCO teve de enfrentar problemas similares, incluindo críticas devido à ausência de respostas adequadas a violações flagrantes de seu mandato, como o caso de um “estupro em massa horrendo por milícias em Kivu Norte em agosto de 2010” (DOSS, 2014, p. 726, tradução livre). Além disso, um motim liderado por membros do antigo CNDP eclodiu em abril de 2012. Tais elementos, compondo um novo grupo armado denominado M23,¹⁵⁹ passou a aterrorizar a região, culminando na tomada da cidade de Goma em novembro de 2012.

A queda de Goma novembro de 2012 foi resultado da inabilidade do governo em debelar a rebelião, aliada à sua indisposição em fazer concessões aos rebeldes, em conjunto com a incapacidade da MONUSCO, a despeito de tentativas, às vezes até unilaterais, de conter as ações do M23. Assim, com a credibilidade da Missão “em farrapos”, o CSNU encarregou o Secretário-Geral de buscar soluções para aprimorar a habilidade da MONUSCO de implementar seu mandato (TULL, 2018, p. 173-174, tradução livre). De fato, “parecia que a MONUSCO não era capaz de lidar com grupos como o M23 com força suficiente” (KARLSRUD, 2015, p. 45, tradução livre).

¹⁵⁸ Inicialmente prevista para 30 de junho de 2011.

¹⁵⁹ A denominação desse grupo se deve à data de assinatura (23 de março de 2009) de um acordo entre o CNDP e o governo da RDC para que o grupo fosse integrado às FARDC.

Enquanto a ONU buscava uma forma de contornar as limitações da MONUSCO e mitigar a crise no leste da RDC, os países da África Austral, reunidos na SADC e na Conferência Internacional na Região dos Grandes Lagos (CIRGL) esboçavam a concepção de uma força de imposição da paz a ser desdobrada para conter a violência no país. Nesse sentido, a intenção da CIRGL e da SADC de desdobrar uma “brigada de intervenção” para o terreno fez com que a ONU se posicionasse. Assim, percebendo uma oportunidade de resgatar a credibilidade da MONUSCO por meio do reforço de novas capacidades ofensivas para compensar seu desgaste político, a ONU decidiu integrar a nova brigada à sua missão, dando-lhe um mandato de imposição da paz (TULL, 2018).¹⁶⁰

Em 28 de março de 2013, o CSNU aprovou a Resolução 2.098. Essa Resolução tratou dos “ciclos recorrentes de conflito e violência persistente de grupos armados, tanto congolese quanto estrangeiros” que assolavam a RDC oriental, expressando “sua profunda preocupação em relação à crise de segurança e humanitária em Kivu Norte devido às atividades de desestabilização em curso do Movimento 23 de Março (M23) e outros grupos armados congolese e estrangeiros”, estendendo essa preocupação, também “à ameaça representada pela presença do M23 na vizinhança imediata da cidade de Goma (...) bem como a continuação de violações sérias do direito internacional humanitário e abusos de direitos humanos pelo M23 e outros grupos armados” e “ao crescente número de pessoas deslocadas internas dentro e refugiados da RDC oriental causados pelo M23, pelas Forças Democráticas de Libertação de Ruanda (FDLR) e outros grupos armados congolese e estrangeiros” (UNITED NATIONS, 2013a, p. 1-2). Assim, o Conselho de Segurança condenou “fortemente a presença continuada do M23 na vizinhança imediata de Goma”, determinando que o grupo cessasse “todas as formas de violência e atividades desestabilizadoras”, além de condenar, também, “a violência contínua e abusos de direitos humanos” por parte do M23 e de outros grupos, incluindo a FLDR, a ADF os *Mai-Mai Sheka*, o LRA e outros (*Ibid.*, p. 4-5). Nesse sentido, o Conselho decidiu,

em uma base excepcional e sem criar um precedente ou qualquer prejuízo aos princípios acordados da manutenção da paz, incluir uma “Brigada de Intervenção”, consistente, *inter alia*, de três batalhões de infantaria, uma companhia de artilharia e outra de Força Especial e Reconhecimento com quartel-general em Goma, sob comando direto do Comandante da Força da MONUSCO, com a responsabilidade de neutralizar grupos armados (...) e o objetivo de contribuir para a redução

¹⁶⁰ Por um lado, parte do Secretariado e membros do Conselho de Segurança da ONU estavam receosos em autorizar uma intervenção africana autônoma e, de outro, os proponentes africanos tinham os custos financeiros da operação (estimada, à época, em US\$100 milhões) como principal obstáculo. Dessa forma, o acordo entre a ONU e os países africanos se mostrou a melhor opção para os dois lados. Para maiores detalhes sobre a negociação, ver TULL, 2018.

da ameaça representada por grupos armados à autoridade estatal e à segurança civil na RDC oriental e de abrir espaço para atividades de estabilização (*Ibid.*, p. 6).

Nessa mesma Resolução, o Conselho de Segurança também estabeleceu como objetivos da operação a “[r]edução da ameaça representada por grupos armados congolese e estrangeiros, incluindo por meio de operações pela Brigada de Intervenção” e da “violência contra civis” e a “[e]stabilização por meio do estabelecimento de instituições estatais de segurança funcionais em áreas afetadas por conflitos”. Para cumpri-los, foi autorizado à MONUSCO “tomar todas as medidas necessárias (...) por meio de suas forças regulares e sua Brigada de Intervenção” no cumprimento de seu mandato, que tinha, como tarefas prioritárias a PdC e a “neutralização de grupos armados por meio da Brigada de Intervenção”, nessa ordem (*Ibid.*, p. 6-7).¹⁶¹

Conforme observado por Alexander Nicoll e Jessica Delaney (2014, p.i, tradução livre), “[a] vergonhosa impotência da MONUSCO face ao M23 à medida que tomava cidades sob os narizes dos mantenedores da paz foi uma razão primária por trás da decisão de reforça-la”, além da percepção de que o grupo representava uma ameaça à toda a região dos Grandes Lagos. Assim, não é de se estranhar que, embora os grupos armados tenham sido explicitamente nomeados, o grupo mais mencionado na Resolução 2.098 do Conselho tenha sido o M23 (SPIJKERS, 2015). Para contê-lo, a Brigada de Intervenção, “compondo as primeiras tropas de manutenção da paz da ONU mandatadas para conduzir operações ofensivas”, foi “rapidamente desdobrada” (NICOLL; DELANEY, 2014, p. i, tradução livre).

Inicialmente composta por tropas da África do Sul e Tanzânia, a Brigada de Intervenção da MONUSCO alcançou seu desdobramento pleno em outubro, com a adição de um batalhão de infantaria de Malawi (TULL, 2018), totalizando um contingente de 3.069 pessoas. A Brigada passou a apoiar as FARDC ao atuar como uma “força de bloqueio”. Para isso, estabeleceu “três grupos-tarefa apoiados por artilharia pesada, foguetes e cobertura aérea ao longo dos frentes austral, ocidental e setentrional”. Ademais, “também desdobrou ativos aéreos enquanto unidades de artilharia e morteiros serviram como multiplicadores de força, evitando, assim, o desdobramento de grandes números de tropas de infantaria” (NICOLL; DELANEY, 2014, p. i, tradução livre). Em 31 de junho de 2013, a Brigada conduziu sua primeira operação de apoio às FARDC contra o M23, desdobrando tropas, helicópteros de ataque e artilharia. Até o final

¹⁶¹ É interessante ressaltar que o primeiro Comandante da Força da MONUSCO após a criação da Brigada de Intervenção foi o General de Divisão do Exército Brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz, que exerceu o comando da Missão e da Brigada de Intervenção de junho de 2013 a dezembro de 2015.

de agosto, os rebeldes foram expulsos das colinas ao redor de Goma e, em novembro, o M23 batia em retirada, após perder suas posições, tendo se rendido formalmente no dia 5 daquele mês (TULL, 2018).

A inesperada e rápida vitória contra o M23 foi amplamente comemorada (SPIJKERS, 2015), inclusive pelo CSNU (UNITED NATIONS, 2014c), tendo a Brigada de Intervenção sido “instrumental na derrota rápida” do M23 (NICOLL; DELANEY, 2014, p. i, tradução livre). Dessa vez, a MONUSCO havia sido bem-sucedida na contenção e neutralização de um de seus principais *spoilers* (SPIJKERS, 2015).

Em sua nova fase, a MONUSCO passou a contar com novos instrumentos, tecnologias e capacidades (KARLSRUD, 2015), incluindo, a partir de dezembro de 2013, veículos aéreos não tripulados (VANTs) para operações de vigilância na RDC oriental. O uso dos VANTs marcou a primeira vez em que tropas da paz da ONU puderam utilizar capacidades de inteligência, vigilância e reconhecimento (NICOLL; DELANEY, 2014).

Em seu relatório sobre a MONUSCO publicado em 1 de março de 2018, o Secretário-Geral da ONU ressaltou a contribuição da Missão e defendeu sua continuidade. Segundo o relatório, a presença da MONUSCO “incluindo a Brigada de Intervenção, permanece essencial para apoiar os processos político e eleitoral, proteger civis e ajudar o governo e o povo da República Democrática do Congo a superar os graves desafios políticos e de segurança frente ao país nesta conjuntura crítica” (UNITED NATIONS, 2018b, p. 15, tradução livre). Por isso, o Secretário-Geral recomendou que o Conselho de Segurança estendesse o mandato da missão até 31 de março de 2019, com o mesmo número de pessoal atual. Em sua Resolução 2.409, de 27 de março de 2018, o Conselho acatou a sugestão do Secretário-Geral, estendendo o mandato da MONUSCO até a data pedida e dando-lhe um contingente máximo autorizado de 16.215 militares, 660 observadores militares e oficiais de pessoal, 391 policiais individuais e 1,05 mil policiais em unidades formadas de polícia (UNITED NATIONS, 2018c, p. 10)

5.1.3. Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas

A atuação da comunidade internacional – em suas instâncias globais, regionais e sub-regionais – na mitigação das crises e conflitos na RDC foi percebida tanto como sucesso quanto como fracasso em diversos momentos e por audiências diferentes. De forma geral, houve um esforço considerável por parte dos atores, principalmente por parte da ONU, para evitar ou

mitigar o sofrimento infligido à população civil por parte dos grupos armados atuantes no país, inclusive por meio do uso robusto da força armada. Entretanto, há também uma percepção generalizada de que tais esforços ficaram aquém do desejado.

De forma geral, há uma percepção de que “[d]e muitas maneiras, o Congo foi um laboratório para a manutenção da paz da ONU” (DOSS, 2014, p. 727, tradução livre). Conforme observado por Stian Kjeksrud e Jacob Ravndal (2011, p. 14, tradução livre), a “MONUC provê um caso rico para o estudo dos mecanismos chave relacionados à proteção de civis”. De fato, desde a metade dos anos 2000, a RDC tem sido um dos “laboratórios chave” para o “refinamento conceitual e operacional” das diretrizes de PdC, contribuindo com os diversos componentes das missões (KARLSRUD, 2015, p. 49, tradução livre).

Analisando o gerenciamento do conflito em perspectiva ampla, a contribuição dada pela UE foi importante, porém não decisiva. Embora tenha sido apresentada e conduzida como uma operação militar genuinamente europeia, a operação Artêmis foi, na realidade, uma operação francesa sob a bandeira da União Europeia, tendo servido ao interesse francês de recuperar sua influência na região (SCHMIDT, 2011). De fato, esse país foi o principal ator da operação, agindo em todos os níveis para fazer funcionar a operação, além de ter contribuído com quase a totalidade (85%) do contingente desdobrado.¹⁶² Nesse sentido, o foco da maior parte dos Estados-membros da UE não eram as questões de segurança da RD Congo, mas sim questões europeias (regionais ou nacionais). Assim, a política adotada pela maioria dos países foi fortemente “introspectiva”, e não uma voltada para fora do continente europeu (*Ibid.*, p. 571-572, tradução própria).

De forma geral, a operação Artêmis foi vista como modelo de uma missão bem-sucedida, suscitando esperanças de que se tornasse um padrão para o futuro. Em retrospecto, essa visão se mostrou consideravelmente verdadeira, tendo-se extraído algumas lições de sua experiência. Contudo, deve-se fazer uma ressalva: mesmo sendo a primeira operação militar autônoma da UE, muito do sucesso da Artêmis dependeu fortemente do esforço francês. Apesar disso, o sucesso percebido da operação ganhou o apoio dos africanos, contribuindo com uma a imagem de Europa “boa intervencionista”. Além disso, os conceitos de “operação de transição”

¹⁶² Do total de 2.088 tropas desdobradas, 1.785 eram francesas. Além da França, os únicos países europeus a contribuírem com tropas para a operação foram Bélgica, Reino Unido e Suécia. Deve-se destacar também que a operação contou com participação do Brasil, que proveu helicópteros (GOWAN, 2011, p. 604).

e “nação quadro” se mostraram úteis, tendo sido aplicados em outras ocasiões em que a UE desdobrou operações de apoio a missões da ONU (NORHEIM-MARTINSEN, 2011).

Na ocasião do estabelecimento da EUFOR RDC, a França foi, novamente, o ator principal nos mais diversos os níveis”. A liderança dessa operação, contudo, coube à Alemanha (que o fez de forma relutante). Além disso, a operação contou, também com uma distribuição mais equânime de contribuições militares ¹⁶³ (SCHMIDT, 2011). Contudo, embora tenha aprimorado alguns dos aspectos da operação Artêmis (especialmente a cooperação UE-ONU), a EUFOR RDC, quando avaliada do ponto de vista militar, foi, merecidamente, alvo de críticas (NORHEIM-MARTINSEN, 2011).

As operações Artêmis e EUFOR RDC (em conjunto com outras de menor escala desdobradas no continente africano) serviram para comprovar a importância da África como teatro de operações da UE, sendo as operações desdobradas em apoio à MONUC fontes valiosas de lições aprendidas para a UE e oportunidades de teste da parceria entre a União e a ONU. Entretanto, ao se analisar as operações europeias desdobradas na RDC e em outros países africanos a partir de 2003, percebe-se que, a despeito das expectativas de que a UE surgisse como uma “mantenedora da paz ativa e responsável”, suas operações africanas deram sinais de desgaste em pouco tempo (*Ibid.*, 2011, p. 17-18, tradução livre). Prova disso foi o entusiasmo decrescente por parte da UE quando seu apoio à RDC foi solicitado em 2005 e 2008. Na primeira ocasião, o entusiasmo europeu já dava sinais de diminuição fazendo com que a preparação da EUFOR RDC fosse consideravelmente mais lenta que a da operação Artêmis. Pior ainda, a ressurgência das crises na RDC em 2008 frustrou as expectativas daqueles que acreditavam que, devido ao seu envolvimento anterior, a UE se sentiria compelida a intervir. Isso demonstrou que, ao longo de cinco anos de operações na RDC, os membros da UE se tornaram indispostos a gerenciar novas crises naquele país (*Ibid.*). Em suma, o não envio de mais uma operação de apoio à MONUC por parte da UE em 2008 “revelou as limitações do quadro de cooperação UE-ONU”, que, baseado largamente na experiência da operação Artêmis – a qual, por sua vez, se mostrou “o resultado de um conjunto complexo de contingências políticas e militares, não o produto de um desenho inteligente” –, se mostrou inadequado à realidade econômica, política e militar europeia daquele momento (GOWAN, 2011, p. 603, tradução livre).

¹⁶³ Contribuíram com tropas para a EUFOR RDC 21 Estados-membros da UE e a Turquia. De um contingente total de 2.450 tropas, cerca de mil eram francesas e 780 alemãs. Espanha e Polônia contribuíram com 130 tropas cada uma e a Bélgica com 100 tropas.

No que tange às operações da ONU na RDC – MONUC e MONUSCO –, é interessante ressaltar que “o mandato da MONUC era, à época, o mais robusto já dado a uma missão de manutenção da paz” (SPIJKERS, 2015, p. 112, tradução livre). O fato dessa Missão ter sido, em seu tempo, a maior e mais ambiciosa operação da ONU fez com que as expectativas fossem elevadas. Quando a Brigada de Intervenção foi incorporada à MONUSCO, as expectativas se elevaram novamente (*Ibid.*). Porém, ambas as operações da ONU frustrariam uma boa parte das esperanças depositadas sobre elas.

No caso da MONUC, a despeito do “mandato robusto”, a Missão foi consideravelmente “relutante no uso da força”. Isso serviu para demonstrar que “o problema real não é o mandato, mas a indisposição dos mantenedores da paz de realmente usarem suas armas” (*Ibid.*, p. 112, tradução livre). Nesse sentido, observa-se que a imprecisão por parte da doutrina da ONU e as ressalvas dos contribuintes de tropas restringem as tropas de paz a usarem a força quando precisam (KJEKSRUD; RAVNDAL, 2011). O caso específico da MONUC demonstrou que “as tropas da ONU frequentemente não aplicam a força militar quando necessário”, percebendo-se “deficiências sistêmicas” no fomento às capacidades políticas e militares necessárias à implementação dos mandatos. De fato, as ressalvas dos contribuintes de tropas frequentemente são obstáculos à abordagem consistentemente robusta, de modo que muitos países se raramente concordam em operar robustamente, a despeito de terem ordens para fazê-lo. Além desse problema político, há outro de ordem logística e operacional: “20.000 pessoas uniformizadas é um número pequeno comparado ao tamanho da RDC” (*Ibid.*, p. 12, tradução livre), tornando ainda mais difícil a tarefa de proteger civis.

Uma análise ponderada das deficiências da MONUC leva à constatação de que, além da própria missão, as partes em conflito (notadamente os governos da RDC, Ruanda e Uganda, bem como os grupos armados por eles apoiados) e a própria ONU, que detém “responsabilidade primária” nesse quesito, devem ser responsabilizadas pelas deficiências da Missão. Contudo, a avaliação de desempenho da MONUC não é uma tarefa fácil, podendo se esperar divergências consideráveis a respeito dependendo do interlocutor. Nesse sentido, do ponto de vista das populações civis congoleesas, “a MONUC fracassou, especialmente em relação ao seu mandato de proteção”. De fato, “dadas as tarefas em questão e o escopo de seu mandato, a MONUC poderia ter feito mais” (KOKO, 2011, p. 39-40, tradução livre). A própria operacionalização do conceito de PdC foi vista como deficiente, o “esgarçamento contínuo do conceito ‘proteção de civis’ pode, no fim, torna-lo sem significado”, causando a percepção de que a inclusão de “tarefas e atores demais sob o mesmo título irá diluir ‘proteção de civis’ como um conceito e

pode causar confusão em vez de prover orientação estratégica” (KJEKSRUD; RAVNDAL, 2011, p. 6-7, tradução livre).

Entretanto, outras análises, ainda que concordem que com a incapacidade da MONUC em proteger todos em situação de risco, afirmam que a Missão “desempenhou um importante papel de manutenção da paz desde o final dos anos 1990 na RDC – mais especificamente desde 2006”. Tais analistas argumentam que, sem a presença da Missão, as eleições nacionais não teriam sido viáveis, continuados conflitos locais não teriam cessado, uma guerra regional poderia ter reacendido no leste e os “abusos da população civil teriam sido piores” (NEETHLING, 2011, p. 24, tradução livre).

A MONUSCO, em especial sua fase mais recente após a incorporação da Brigada de Intervenção, mostra-se um objeto de análise ainda mais interessante devido à sua singularidade em meio às operações de paz. De fato, algumas análises ressaltam o caráter inovador dessa Missão, apontando-a como exemplo de uma nova geração de operações de paz com mandatos de imposição da paz (TULL, 2018; KARLSRUD, 2015).¹⁶⁴ Alan Doss (2014, p. 727, tradução livre) chega a afirmar que, com a Brigada de Intervenção, “a manutenção da paz da ONU parece ter cruzado o Rubicão¹⁶⁵ para o reino da imposição da paz”.

De fato, a MONUSCO tem apresentado novidades consideráveis entre as operações de paz (da ONU e em geral), não somente pela Brigada de Intervenção, mas também pelo uso de instrumentos até então desconhecidos para esse tipo de operação, como os VANTs. Contudo, ainda que a ONU tenha sido cuidadosa em apresentar a brigada de intervenção e o uso de VANTs como “medidas temporárias específicas para a RDC”, elas despertam suspeitas em relação à sua aplicabilidade para outras missões (NICOLL; DELANEY, 2014, p. i, tradução livre).

Inicialmente, o “sucesso ressonante contra o M23” foi mais do que suficiente para “vindicar” o desdobramento da Brigada de Intervenção (TULL, 2018, p. 175), gerando expectativas de que se fizesse o mesmo em relação aos demais grupos armados que assolavam

¹⁶⁴ Há, entretanto, dissonância entre essas análises. Por um lado, Denis Tull (2018, p. 168-169, 172, tradução livre) afirma que a Brigada de Intervenção da MONUSCO “permanece, por ora, o único mandato de imposição da paz da ONU desde a experiência da Somália no começo dos anos 1990” e “permanece, até hoje, o único caso claro dessa nova geração de imposição de paz”. Por outro lado, John Karlsrud (2015) aponta as operações de paz desdobradas pela ONU no Mali e na RCA em 2013 e 2014, respectivamente, como outros exemplos de mandatos de imposição da paz por parte das Nações Unidas.

¹⁶⁵ Analogia à travessia do rio Rubicão por Júlio César em 49 A.C. À época, a lei de Roma não permitia que suas legiões se aproximassem a uma determinada distância da cidade, portanto, o feito se tornou símbolo de uma atitude revolucionária e arriscada.

a RDC oriental. Contudo, o aparente ímpeto da Brigada e das FARDC não se sustentou, de modo que, mesmo com a campanha contra o M23 tendo sido marcada pela “robustez e a determinação, nada remotamente similar foi aplicado contra as FDLR, as ADF ou outros grupos”. Dessa forma, a “cooperação entre as FARDC e a MONUSCO permaneceu extremamente limitada e assim foram os resultados” (*Ibid.*, p. 176, tradução livre).

Segundo Denis Tull (2018, p. 176, tradução livre), a razão principal para essa “virada inesperada” foi política, pois a convergência de interesses políticos dos atores nacionais, sub-regionais e internacionais que forneceu o ímpeto para a criação da Brigada de Intervenção desapareceu junto com o M23. Na verdade, a Brigada nunca teria sido planejada para ser uma “força de intervenção, direcionada à eliminação de todos os grupos armados”, menos ainda para “melhorar a segurança da população civil e permitir a extensão da autoridade estatal” (TULL, 2018, p. 176, tradução livre).¹⁶⁶ De fato, “a decisão de dar um mandato de imposição da paz direcionado à MONUSCO poderia ser visto como uma reação irrefletida a pressões externas de ONGs, Estados-membros ocidentais e, em particular, da França”. Percebe-se, assim, “uma falta de pensamento estratégico e de longo prazo” na decisão de fornecer à MONUSCO a Brigada de Intervenção com um o mandato de “imposição da paz” (KARLSRUD, 2015, p. 50, tradução livre).

Semelhante à avaliação feita da MONUC, a efetividade da Brigada de Intervenção da MONUSCO pode ser avaliada de forma diferente dependendo do referente. Assim, “[d]o ponto de vista de Kinshasa e seus aliados da SADC, pode-se concluir que a Brigada de Intervenção foi extremamente bem-sucedida”. Contudo, “[d]a perspectiva da ONU, a Brigada de Intervenção foi largamente um fracasso, uma vez que seus feitos permanecem limitados à derrota do M23”. Ainda mais importante, a Brigada de Intervenção “falhou em implementar seu mandato de erradicar grupos armados” devido a “fatores políticos que determinaram tanto a ação quanto a inércia” da Brigada. O fato de o M23 estar ressurgindo desde 2017 a partir do “exílio” em Ruanda e Uganda, além de alarmante, demonstra “os limites do que a força pode alcançar no contexto de um conflito nacional (congolês) e regional” (TULL, 2018, p. 178-179, tradução livre).

¹⁶⁶ De acordo com o mesmo autor, “[a] gênese peculiar da força indica que o objetivo principal dos arquitetos da Brigada de Intervenção era a neutralização do M23 para proteger o governo de Kinshasa, não a eliminação das ameaças armadas em geral. Uma vez o M23 derrotado, faltou à Brigada de Intervenção a vontade e os incentivos para enfrentar outros grupos, alguns dos quais podem até ser considerados úteis à Kinshasa e seus aliados regionais, como as FDLR” (TULL, 2018, p. 178, tradução livre).

Paradoxalmente, a derrota do M23 com apoio da Brigada de Intervenção gerou “consequências não intencionais” para o processo de paz na RDC e para a própria MONUSCO (*Ibid.*, p. 179, tradução livre). Uma delas foi a “marginalização da MONUSCO”. Em outras palavras, o “rápido sucesso” da campanha contra o M23 reforçou a visão de que a MONUSCO estava falhando em sua missão, de modo que “percepções populares em geral sobre a MONUSCO no Congo oriental permaneceram negativas” (*Ibid.*, p. 181, tradução livre). As ações da Brigada de Intervenção também podem trazer “consequências não intencionais” para a própria Missão e para aqueles que ela deve proteger. Nesse sentido, pela reação do M23 à época, conjectura-se que ataques violentos às tropas de paz podem se tornar mais frequentes. Dessa forma, “a parcialidade da Brigada (...) põe em perigo as chances de sucesso das tarefas mais neutras ou conciliatórias da MONUSCO e da ONU de forma mais geral” (SPIJKERS, 2015, p. 102, tradução livre). Em outras palavras, “sua posição de neutralidade pode ser minada por sua abordagem mais robusta” (NICOLL; DELANEY, 2014, p. ii, tradução livre). Ademais, “[o] novo mandado agressivo da missão (...) pode aumentar a percepção que a ONU está tomando lados e aumentar o risco de ataques contra civis e os componentes humanitários da ONU” (KARLSRUD, 2015, p. 45, tradução livre).

Ainda assim, a principal “consequência inesperada” da Brigada da Intervenção da MONUSCO foi o aumento da apatia por parte das “brigadas-quadro” (termo usado para designar as brigadas convencionais da Missão). Estas, em vez de se incentivarem a empreender esforços para o cumprimento de suas missões (mais convencionais), adotaram postura ainda mais inerte e passiva perante o seu mandato. Tal apatia também teve “ramificações para a proteção” (TULL, 2018, p. 184, tradução livre). Além disso, a separação criada entre as brigadas-quadro e a Brigada de Intervenção se aprofundou à medida que os componentes da última percebiam estar se arriscando consideravelmente mais que as primeiras no cumprimento de seu mandato. Pior ainda, a “mentalidade de guarnição” das brigadas-quadro passou a “contagiar” a Brigada de Intervenção, que se tornou cada vez mais passiva (*Ibid.*).

Assim, em vez de corroborar a ideia de uma “virada de imposição” nas operações da paz da ONU, a Brigada de Intervenção da MONUSCO se mostrou “o produto de um alinhamento político de curta duração de interesses congolezes, regionais e da ONU”. O fato da Brigada “não ter avançado no desarmamento dos outros grupos armados e, assim, da estabilização”, portanto, “estava em sintonia com os interesses dos arquitetos da Brigada de Intervenção”. Dessa forma, “[c]om a derrota do M23, a Brigada de Intervenção havia perdido

seu propósito, um fato que não foi admitido nem pela ONU ou pelos países da SADC” (*Ibid.*, p. 186-187, tradução livre).

Entretanto, “[t]udo isso não é para dizer que uso da força não pode ser justificado quando atrocidades de larga-escala contra civis são prováveis”. Ainda assim, “[o] argumento aparente para a imposição da paz aponta para um grau de implementação insuficiente de mandato, não de espaço insuficiente para os capacetes azuis protegerem civis”. Dessa forma, o caso da Brigada de Intervenção da MONUSCO não serve de exemplo para a promoção de uma abordagem de imposição da paz por parte das Nações Unidas, mas sim “tende a apoiar a visão longeva de que a ONU não é bem adequada para lutar guerras” (*Ibid.*, p. 188, tradução livre). Ademais, ainda que dezenas de milhares de tropas internacionais tenham sido desdobradas para proteger civis na RDC, inclusive por meios inovadores como a Brigada de Intervenção da MONUSCO, os processos políticos que suscitaram o conflito em sua gênese ainda estão longe de serem resolvidos, podendo-se esperar a persistência da crise no país ao longo do futuro previsível.

5.2.Costa do Marfim

Embora não tenha alcançado níveis e escaladas de violência tão altos quanto os da RDC e de outros países que receberam operações de paz, a Costa do Marfim é outro cenário importante de ocorrência das IIPH contemporâneas devido às respostas dadas pela comunidade internacional aos seus desenvolvimentos internos e às repercussões dessas respostas para o sistema internacional em geral. Semelhantemente aos demais casos analisados, o país também foi palco de atuações importantes da ONU e de organizações regionais africanas. Por estar localizado na África Ocidental, a Costa do Marfim foi um dos principais cenários de atuação direta da CEDEAO, que foi um dos primeiros atores a intervir no conflito. Semelhantemente aos casos do Mali e da RCA, outro ator central na condução de intervenções internacionais na Costa do Marfim foi a França, que atuou diretamente por meio de suas tropas desdobradas de forma autônoma sob a bandeira da Operação Unicórnio e atuando em cooperação com os demais atores.

Quadro 5.2: estatísticas da Costa do Marfim

Período: 2000-2017
Total de mortos por violência organizada: 2.571
- Conflitos baseados no Estado: 882 (34,31%)
- Conflitos não estatais: 580 (22,56%)
- Violência unilateral: 1.109 (43,13%)
IIPH desdobradas:
- Operação Unicórnio (França, 2002-2014)
- ECOMICI (CEDEAO, 2003-2004)
- UNOCI (ONU, 2004-2017)

Fonte: elaboração do autor.

5.2.1. Pano de fundo do conflito

Por muito tempo considerada “um refúgio de paz e prosperidade em uma África Ocidental turbulenta”, a Costa do Marfim se viu mergulhada em uma guerra civil em setembro de 2002, sendo seguida por um processo de paz que demoraria 15 anos. O pano de fundo para o conflito era constituído por uma “crise de sucessão dentro da elite política” durante os anos 1990 (que incluiu um golpe de estado em 1999), bem como “a exclusão de alguns concorrentes com base em suas origens”, além da “deterioração das condições econômicas no país”. Já a guerra civil de 2002 foi desencadeada por um motim que desencadeou uma tentativa de golpe contra o então presidente Laurent Gbagbo (OBI, 2009, p. 128, tradução livre). Desde então, se iniciou uma guerra civil em que atrocidades foram cometidas por ambos os lados.¹⁶⁷

Durante os eventos de setembro de 2002, após o fracasso da tentativa de golpe, a Costa do Marfim foi dividida, tendo os rebeldes assumido o controle do norte do país enquanto as forças do governo mantinham o sul (*Ibid.*).¹⁶⁸ Uma tentativa por parte dos rebeldes de avançar contra o sul foi impedida pela intervenção de tropas francesas da Operação Unicórnio. Os

¹⁶⁷ Côte d'Ivoire: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/cote_divoire>. Acesso em: 17 Mai. 2018.

¹⁶⁸ O primeiro grupo a se rebelar contra o governo foi o Movimento Patriótico da Costa do Marfim (MPCI), composto por desertores do exército advindos do norte de maioria muçulmana. Posteriormente, o Movimento Popular do Grande Oeste (MPIGO) e o Movimento pela Paz e pela Justiça (MP) se uniram ao MPCI para criar as Novas Forças da Costa do Marfim (FN). Como resposta a esses grupos rebeldes, o governo criou ao menos cinco milícias para reforçar o exército, sobrecarregado (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

enfrentamentos se intensificaram no oeste do país, onde ambos os lados se valeram da contratação de mercenários estrangeiros e do cometimento de atrocidades. Nesse contexto, pensava-se que a “retomada da guerra civil significaria uma retomada da violência contra civis” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 257, tradução livre).

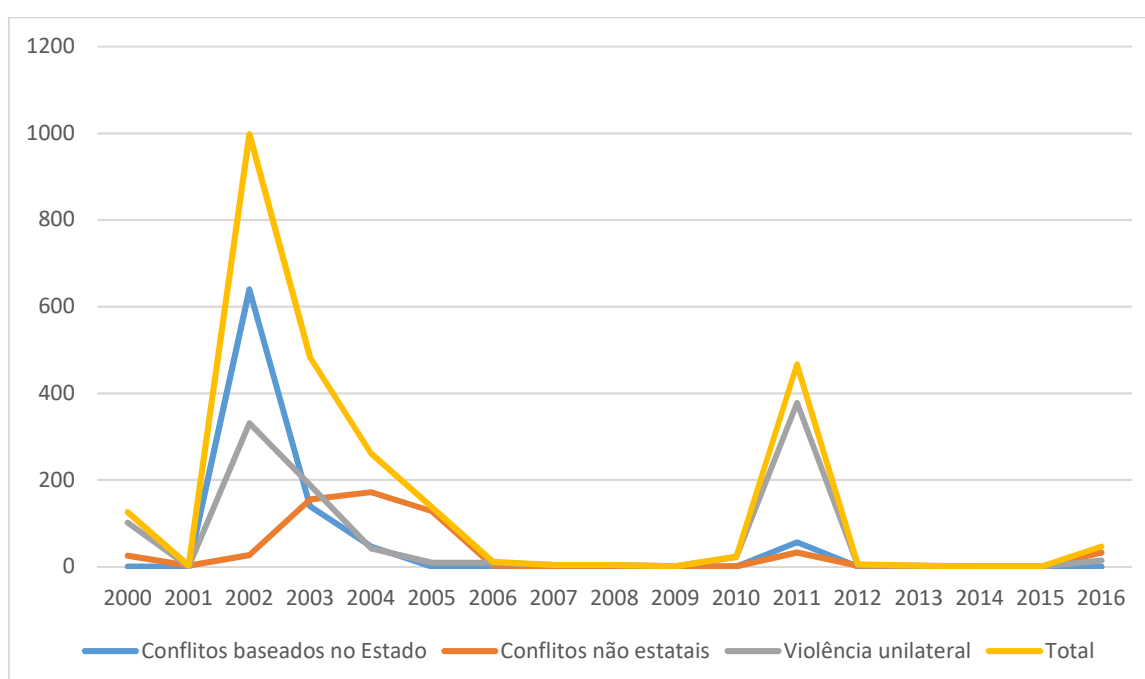
A guerra civil se prolongou enquanto a CEDEAO e a França moviam esforços de mediação. Tais esforços culminaram na assinatura do Acordo de Paz de Linas-Marcoussis em janeiro de 2003, pelo qual as partes concordaram em cessar as hostilidades e implementar um governo transitório de reconciliação nacional. Para apoiar o processo de paz, a CEDEAO decidiu enviar à Costa do Marfim uma missão de monitoramento de cessar-fogo, a Missão da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental na Costa do Marfim (ECOMICI). Em apoio aos esforços dessa organização, a França mobilizou o Conselho de Segurança da ONU para aprovar, por meio de sua Resolução 1.479, o envio de uma missão política das Nações Unidas ao país. (OBI, 2009).

Em março de 2007, o presidente marfinense e o líder das Novas Forças assinaram o acordo de Ouagadougou (Burkina Faso), que estabeleceu um novo governo de transição e assinalou “o fim formal da guerra”, além de tratar de outros temas como a reconciliação e a realização de eleições (*Ibid.*, p. 130, tradução livre). Tais eleições somente foram realizadas em 2010. Contudo, controvérsias e discordâncias a respeito do resultado fizeram com que, em vez de avançar o processo de paz, as eleições representaram o retorno da violência e o desencadeamento de uma nova crise.

Enquanto o resultado preliminar das eleições indicava a vitória de Alassane Ouattara, candidato da oposição, por uma pequena margem, o Conselho Constitucional, com base na alegação de adulteração massiva de votos no norte do país (onde Ouattara detinha a maioria), cancelou 660 mil votos e declarou o presidente Gbagbo vitorioso (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). O “impasse político” desencadeou em violência e em um estado de insegurança generalizada, ameaçando a estabilidade regional e resultando em graves violações de direitos humanos e ataques violentos contra civis. Relatórios da ONU apontaram mais de mil civis mortos nos confrontos, mais de 500 mil deslocados e 94 mil refugiados nos países vizinhos. Forças de ambos os lados (tanto leais a Gbagbo quanto a Ouattara) foram acusadas de cometer graves violações de direitos humanos e atos possivelmente considerados como crimes de

guerra.¹⁶⁹ De um lado, forças de Gbagbo utilizaram armamentos pesados para atacar pessoal e veículos da ONU além de atacar imigrantes e opositores com base em rivalidades étnicas e políticas. Do outro lado, forças de Ouattara foram acusadas de incendiar vilas no oeste do país, atacando civis vistos como apoiadores de Gbagbo, tendo sido acusadas, também, de terem cometido “[a]s piores atrocidades contra civis relatadas desde o começo da violência eleitoral” em 29 de março com a tomada da cidade de Duékoué.¹⁷⁰

Gráfico 5.2: mortos por violência organizada na Costa do Marfim (2000-2016)



Fonte: UCDP.

Durante a primeira metade de 2011, os confrontos a respeito do resultado das eleições do ano anterior foram debelados pela ação conjunta de tropas de paz da ONU e da França, tendo Ouattara assumido a presidência da Costa do Marfim e Gbagbo sido preso e mandado para o Tribunal Penal Internacional (TPI) para ser julgado. Porém, a despeito da solução dessa crise,

¹⁶⁹ Segundo a Comissão de Inquérito da Costa do Marfim, atrocidades em massa foram cometidas por mais de 545 apoiadores de Ouattara e 1.009 apoiadores de Gbagbo durante os conflitos. Côte d’Ivoire: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/ca_te_divoire>. Acesso em 17 Mai. 2018.

¹⁷⁰ Segundo o CICV, ao menos 800 civis foram mortos durante esse episódio e dezenas de milhares fugiram dos ataques, sendo que a maioria das vítimas aparentavam ser apoiadores de Gbagbo. Crisis in Côte d’Ivoire. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-ivory-coast>>. Acesso em 17 Mai. 2018.

as tensões que a originaram, especialmente sobre terra e recursos, continuaram a causar “surto de violência” entre grupos étnicos e políticos rivais, incluindo novos enfrentamentos entre apoiadores de Gbagbo e Ouattara em meados de 2012.¹⁷¹ Ainda assim, a violência de tais enfrentamentos se mostrou atenuada, levando ao eventual encerramento das operações francesas e da ONU em 2015 e 2017, respectivamente.

5.2.2. Respostas e intervenções da comunidade internacional

As respostas internacionais à guerra civil na Costa do Marfim em 2002 foram “relativamente rápidas”, devido, principalmente, à presença de tropas francesas no terreno e ao ativismo político da CEDEAO. As forças da França, previamente presentes devido à acordos entre os dois países, foram solicitadas pelo presidente marfinense em outubro, tendo o governo francês respondido rapidamente. Porém, devido a críticas feitas ao envolvimento francês em apoio a regimes autoritários e repressivos em ocasiões anteriores, o envolvimento da França se deu não por meio de uma “capacidade partidária”, mas sim por uma operação de paz que estabeleceu uma “zona tampão entre os beligerantes” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 257, tradução livre).

Com o apoio da França, por meio de sua Operação Unicórnio, a CEDEAO, com base em decisão adotada em reunião de cúpula realizada em Accra (Gana) em 29 de setembro de 2002, negociou um cessar-fogo e autorizou uma operação de paz própria, a ECOMICI (*Ibid.*). Desdobrada a partir de 3 de janeiro de 2003, a ECOMICI passou a operar junto às tropas francesas. O foco da CEDEAO era o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), a construção de confiança e a remoção dos obstáculos políticos ao processo paz no país, para o que contou com o apoio da ONU e das demais organizações regionais africanas (OBI, 2009). Contudo, a CEDEAO teve sérias dificuldades para desdobrar suas 2.800 tropas, além de ter dependido fortemente do apoio francês (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

A ação da CEDEAO contou com o aval do Conselho de Segurança da ONU, quando, em 4 de fevereiro de 2003, aprovou sua Resolução 1.464 legitimando as ações da ECOMICI. No texto dessa Resolução, o Conselho, “[a]gindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações

¹⁷¹ Côte d’Ivoire: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/ca_te_divoire>. Acesso em: 17 Mai. 2018.

Unidas”,¹⁷² autorizou “os Estados-membros participando das forças da CEDEAO (...) junto às forças francesas apoiando-as a tomar as medidas necessárias para garantir” dentre outros objetivos, “a proteção de civis imediatamente ameaçados com violência física dentro de suas zonas de operação, usando os meios a elas disponíveis” (UNITED NATIONS, 2003a, p. 2, tradução livre).

A resposta internacional rápida conteve, mas não solucionou a crise. Assim, os acordos de Linas-Marcoussi serviram de base para o processo de paz, permitindo, portanto, maiores esforços por parte da comunidade internacional (BELLAMY; WILLIAMS, 2012). Em 13 de maio de 2003, o Conselho de Segurança, por meio de sua Resolução 1.479, estabeleceu uma missão política da ONU para apoiar as tropas da CEDEAO e da França (OBI, 2009), além de facilitar e monitorar a implementação dos acordos (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

Segundo a Resolução 1.479, o CSNU, expressando seu “pleno apoio” aos esforços da CEDEAO e da França em “promover uma solução pacífica do conflito”¹⁷³ e “determinando que a situação na Costa do Marfim” constituía “uma ameaça à paz e à segurança internacionais na região”,¹⁷⁴ decidiu “estabelecer (...) uma Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI), com um mandato de facilitar a implementação, pelas partes marfinenses, do Acordo Linas-Marcoussis (...) complementando as operações de forças francesas e da CEDEAO”. Para o cumprimento desse mandato, o Conselho decidiu estabelecer “um pequeno pessoal para apoiar o Representante Especial do Secretário-Geral” e um “grupo de ligação militar” que tinha como tarefas o “monitoramento da situação militar”, o “estabelecimento de ligação com as forças francesas e da CEDEAO”, dentre outras. Esse grupo de ligação militar deveria ser “composto inicialmente de 26 oficiais militares”, sendo que “até 50 oficiais adicionais” poderiam ser “progressivamente desdobrados” a pedido do Secretário-Geral da ONU (UNITED NATIONS, 2003b, p. 1-2, tradução livre).

Inicialmente, a proposta francesa era desdobrar uma força maior sob a bandeira da ONU. Porém, os EUA se opuseram à ideia por considerarem tal força “desnecessária e dispendiosa” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 257, tradução livre). Posteriormente, a proposta francesa foi aceita graças, em parte, ao apoio dos membros africanos do Conselho de Segurança da ONU. Assim, com base em relatórios que apontavam a “coordenação aprimorada” entre a MINUCI e as operações de paz da ONU na Libéria e Serra Leoa, o Conselho de Segurança decidiu

¹⁷² Tal referência foi feita também nas resoluções 1.528, 1.609, 1.739, 1.962, 1.967, 1.975 e 2.284, dentre outras.

¹⁷³ Tal apoio foi reafirmado na Resolução 1.528, dentre outras.

¹⁷⁴ Tal determinação foi repetida nas resoluções 1.528, 1.609, 1.739, 1.962 e 1.975, dentre outras.

estabelecer a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), transferindo as tropas e pessoal da ECOMICI e da MINUCI para essa nova operação (OBI, 2009).

Em sua Resolução 1.528, de 27 de fevereiro de 2004, o CSNU tomou nota do “pedido feito ao Conselho de Segurança em 24 de novembro de 2003 de estabelecer uma operação de manutenção da paz na Costa do Marfim” e declarou estar “[c]iente dos persistentes desafios à estabilidade da Costa do Marfim”. Assim, com base no Capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho decidiu estabelecer a UNOCI a partir de 4 de abril de 2004, incluindo a transferência de autoridade das forças da MINUCI e ECOMICI para a UNOCI no mesmo dia. A nova operação seria composta por 6.240 militares, incluindo 200 observadores militares e 120 oficiais de pessoal, bem como 350 policiais civis. O mandato da missão definia seis áreas principais de atuação,¹⁷⁵ sendo uma de suas várias tarefas específicas “proteger civis sob ameaça iminente de violência física, dentro de suas capacidades e áreas de desdobramento”. Para cumpri-lo, a UNOCI foi autorizada a “usar todos os meios necessários (...) dentro de suas capacidades e áreas de desdobramento”¹⁷⁶ (UNITED NATIONS, 2004a, p. 1-3, tradução livre).

Além de estabelecer a nova operação da ONU e prover seu mandato, a Resolução 1.528 deu outras providências às operações da CEDEAO e da França na Costa do Marfim. Dentre elas, estava a renovação da autorização dada a tais operações até a data de início da UNOCI e uma autorização para “as forças francesas usarem todos os meios necessários a fim de apoiar a UNOCI” de modo a “[c]ontribuir para a segurança geral da área de atividade das forças internacionais”, “[i]ntervir a pedido da UNOCI em apoio à seus elementos cuja segurança possa ser ameaçada”, “[i]ntervir contra ações beligerantes, se as condições de segurança exigirem, fora das áreas diretamente controladas pela UNOCI” e “[a]judar a proteger civis nas áreas de desdobramento de suas unidades” (*Ibid.*, p. 5, tradução livre).

Embora tivesse um mandato de Capítulo VII desde seu princípio, a UNOCI não possuía os meios adequados para impor o acordo, proteger os civis ou servir de substituta do Estado-nacional. Além disso, entre seu desdobramento inicial em 2004 e a intensificação da crise pós-eleitoral, a UNOCI enfrentou vários obstáculos e problemas na execução de seu mandato, tais como: “circunstâncias políticas locais”, incluindo “discordâncias não resolvidas entre as partes,

¹⁷⁵ Eram elas “monitoramento do cessar-fogo e movimentos de grupos armados”; “desarmamento, desmobilização, reintegração, repatriação e reassentamento”; “proteção de pessoal das Nações Unidas, instituições e civis”; “assistência no campo dos direitos humanos”; “informação pública” e “lei e ordem” (UNITED NATIONS, 2004a, p. 2-3, tradução livre).

¹⁷⁶ Tal autorização foi repetida nas resoluções 1.609, 1.739, 1.962, 1.975 e 2.284, dentre outras.

as quais efetivamente limitaram o papel da ONU”; “ao menos três grandes processos de paz”; “três ajustes significativos” ao seu mandato; “vários acordos adicionais entre as partes”; “uma mudança de governo importante e fortemente disputada”; e “ao menos dois grandes surtos de violência” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 253-254, tradução livre). Cerca de metade do contingente da UNOCI veio da transferência de tropas da ECOMICI e pessoal da MINUCI. Ainda assim, em pouco tempo, a Operação se viu frente a lacunas de capacidade e déficits orçamentários (*Ibid.*). Além disso, em decorrência de “contratempos” advindos de enfrentamentos entre contingentes da Operação Unicórnio e das forças armadas marfinenses em 2004,¹⁷⁷ o mandato da UNOCI foi expandido ainda em sua fase inicial (*Ibid.*).

Em 24 de junho de 2005, o CSNU, por meio de sua Resolução 1.609, expressou “preocupação séria com a deterioração da situação de segurança e humanitária, em particular após os eventos dramáticos que ocorreram no oeste do país” e, com isso, decidiu pelo aumento de contingente e expansão do mandato da UNOCI. Assim, além das tarefas definidas na Resolução 1.528, foram incluídas cinco novas ao mandato da UNOCI, incluindo o “desarme e o desmantelamento de milícias” e o “apoio à organização de eleições abertas, livres, justas e transparentes”.¹⁷⁸ A Resolução também autorizou um reforço de 850 tropas e 725 policiais civis para a Operação (UNITED NATIONS, 2005c, p. 1-4, tradução livre) e ampliou o rol de tarefas da Operação Unicórnio a “contribuir para o monitoramento do embargo de armas estabelecido pela resolução 1.572” (*Ibid.*, p. 6, tradução livre). Para desempenhar as novas tarefas, a UNOCI recebeu reforços de 850 soldados e 750 policiais civis (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

Entretanto, devido à “falta de progresso”, o mandato da UNOCI foi expandido novamente, com a adição de novas tarefas (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 259, tradução livre). Assim, na Resolução 1.739 de 10 de janeiro de 2007, o CSNU expressou sua “preocupação séria com a persistência da crise e a deterioração da situação na Costa do Marfim, incluindo suas consequências humanitárias graves causando sofrimento civil e deslocamento de larga escala” (UNITED NATIONS, 2007, p. 1, tradução livre). Nesse sentido, decidiu expandir ainda mais o mandato da UNOCI, acrescentando às tarefas já definidas nas resoluções 1.528 e 1.609 a “reforma do setor de segurança”. O Conselho também aumentou a lista de

¹⁷⁷ Um bombardeio da força aérea marfinense a posições francesas deixou três mortos e 23 feridos, causando uma retaliação massiva por parte da França além da ocupação de um aeroporto estratégico (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

¹⁷⁸ Outras tarefas novas incluíam “monitoramento do embargo de armas”, “apoio à assistência humanitária”, “apoio ao redesdobramento da administração estatal”, (UNITED NATIONS, 2005c, p. 3, tradução livre).

tarefas da Operação Unicórnio, atribuindo-lhe essa mesma tarefa dada à UNOCI. Dessa vez, entretanto, a adição de novas tarefas ao mandato da Operação não foi acompanhada de um aumento de contingente (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

Em novembro de 2009, a UNOCI foi reconfigurada para apoiar o cumprimento de novas tarefas estabelecidas pelo Secretário-Geral da ONU.¹⁷⁹ Contudo, a despeito dos esforços da Operação, o cumprimento das tarefas foi apenas parcial e elementos desestabilizadores como banditismo e ilícitos transfronteiriços permaneceram uma constante na Costa do Marfim (*Ibid.*).

Em 31 de outubro de 2010, o primeiro turno das eleições presidenciais na Costa do Marfim foi realizado, tendo sido considerado um sucesso. Naquele dia, a UNOCI desdobrou tropas e observadores em todo o país, relatando que, a despeito de tentativas de intimidação e outros atos violentos, a eleição foi, “em geral, livre e justa”. Em dezembro, com a crise pós-eleições já desencadeada, relatos da UNOCI denunciaram que forças governamentais haviam negado acesso ao local de covas em massa suspeitas (*Ibid.*). Além disso, a Operação também foi desdobrada para proteger Ouattara e seu pessoal, entrincheirados em um hotel na capital, Abidjã.

A eclosão da crise pós-eleitoral em 2010 e da subsequente onda de violência desencadeou respostas diversas por parte de diferentes partes da comunidade internacional. Inicialmente, o Conselheiro Especial do Secretário-Geral da ONU sobre Prevenção do Genocídio e o Conselheiro Especial sobre Responsabilidade de Proteger emitiram duas declarações conjuntas sobre a crise em dezembro de 2010 e janeiro de 2011, respectivamente. A primeira declaração enfatizou os “relatos de violações de direitos humanos pelos apoiadores de Gbagbo e o uso de discurso inflamatório para incitar o ódio e a violência”, tendo os Conselheiros Especiais lembrado as partes em conflito de que a RdP incluiu a prevenção das atrocidades em massa, incluindo seu incitamento. Na segunda declaração, os Conselheiros, “usando linguagem mais enérgica e severa”, alertaram a respeito da possibilidade de ocorrência de crimes da RdP (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica) na Costa do Marfim defendendo a adoção urgente de medidas para conter as atrocidades e proteger a população civil.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Eram elas: “DDR e desmantelamento de milícias”; “realização de eleições presidenciais”; “restauração da autoridade estatal em todo o país”; e “início de um processo de reforma do setor de segurança em nível nacional” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 260, tradução livre).

¹⁸⁰ Côte d’Ivoire: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/ca_te_divoire>. Acesso em: 17 Mai. 2018.

No começo de dezembro de 2010, na tentativa de resolver a crise de forma diplomática, a CEDEAO suspendeu a participação da Costa do Marfim na organização, intimou Gbagbo a desistir da presidência do país e ameaçou usar a força caso não o fizesse. O presidente marfinense, porém, resistiu aos pedidos e ameaças da organização regional, que não estava “em condições de montar uma intervenção militar eficaz” tendo, em vez disso, chamado o CSNU a “adotar ação mais forçosa”. No mês seguinte, o Secretário-Geral da ONU solicitou publicamente que Gbagbo renunciasse, indicando que qualquer tentativa de ataque contra Ouattara ou as tropas da UNOCI seria “inaceitável” (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 833, tradução livre). O Secretário-Geral também endereçou uma carta ao Conselho de Segurança ressaltando as ameaças à população civil e alertando sobre a situação que se deteriorava. Nesse período, a UNOCI enfrentava uma situação “altamente complexa” na Costa do Marfim, com uma “ameaça iminente à população civil causada pela perspectiva de uma renovada guerra civil”. Contudo, havia consenso no Conselho de Segurança que Ouattara havia vencido as eleições e deveria assumir legitimamente a presidência do país (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 261, tradução livre).

Assim, em 20 de dezembro de 2010, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1.962 estendendo o mandato da UNOCI e provendo-lhe tropas e pessoal adicionais. Nessa Resolução, o Conselho expressou sua “grave preocupação com o risco de escalada da violência” e lembrou que era dos líderes marfinenses “a responsabilidade primária de assegurar a paz e proteger a população civil na Costa do Marfim” (UNITED NATIONS, 2010b, p. 1, tradução livre). Ademais, o CSNU ratificou a visão da CEDEAO e da UA de que Ouattara era o legítimo vencedor das eleições e, por isso, deveria assumir a presidência do país. O Conselho também condenou a “persistência das violações do direito dos direitos humanos e do direito internacional humanitários relatadas” (*Ibid.*, p. 3, tradução livre).

No que tange especificamente à UNOCI, a Resolução 1.962 manteve o teto de tropas e pessoal da Operação, ¹⁸¹ estendendo a autorização para o desdobramento de 500 pessoas adicionais e do desdobramento temporário de “um máximo de três companhias de infantaria e uma unidade de aviação composta de dois helicópteros utilitários” provenientes da missão da ONU na Libéria (UNMIL). O Conselho de Segurança também reiterou “a importância de a UNOCI implementar seu mandato de proteção de civis” (*Ibidem.*, tradução livre).

¹⁸¹ “8.650 pessoas, incluindo um máximo de 7.200 tropas e oficiais de pessoal e 192 observadores militares e um máximo de 1.250 policiais e oito agentes aduaneiros destacados” (UNITED NATIONS, 2010b, p. 3, tradução livre).

Em 19 de janeiro de 2011, o Conselho de Segurança aprovou, por meio de sua Resolução 1.967, o envio de 2 mil tropas adicionais para a UNOCI. Além disso, o Conselho adotou outras medidas de reforço da Operação, como: a extensão do período de desdobramento dos reforços temporários provenientes da UNMIL; a transferência temporária de três helicópteros de ataque e respectivas tripulações provenientes dessa mesma Missão; e o desdobramento de 60 policiais em unidades de polícia formada (UNITED NATIONS, 2011a).

Em 30 de março, o CSNU aprovou outra Resolução sobre a questão, 1.975. Nessa Resolução, o Conselho reafirmou sua “grave preocupação” quanto à violência na Costa do Marfim, “[r]eiterando sua firme condenação de toda violência cometida contra civis”, além de considerar que “os ataques (...) contra a população civil poderiam constituir crimes contra a humanidade”. O Conselho de Segurança determinou, também, que todas as partes respeitassem o resultado das eleições “como reconhecido pela CEDEAO, pela União Africana e pelo resto da comunidade internacional”. Em uma das cláusulas mais importantes da Resolução, o Conselho ampliou a autorização dada à UNOCI para “usar todos os meios necessários” no cumprimento de seu mandato para incluir “evitar o uso de armas pesadas contra a população civil” (UNITED NATIONS, 2011b, p. 1-3, tradução livre).

No dia seguinte à aprovação da Resolução 1.975, forças rebeldes adentraram a capital e encurralaram Gbagbo. Em 4 de abril, o Secretário-Geral da ONU emitiu uma declaração em que, com base na ocorrência de ataques de forças pró-Gbagbo às tropas da UNOCI, instruiu as últimas a “adotarem as medidas necessárias para evitar o uso de armas pesadas contra a população civil com o apoio das forças francesas” de acordo com a Resolução 1.962. No mesmo dia, teve início uma operação militar em que tropas de paz da ONU e da França atacaram forças de Gbagbo para evitar que estas usassem suas armas pesadas contra civis.¹⁸² As Nações Unidas e a França utilizaram helicópteros de ataque para destruir acampamentos militares, armas pesadas e estoques de armamentos das forças de Gbagbo, “ajudando a virar decisivamente a maré da batalha a favor de Ouattara” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 263, tradução livre). Gbagbo conseguiu resistir mais uma semana, tendo sido, eventualmente, derrotado e mandado para julgamento no TPI.

Quatro anos após a eclosão e a contenção da crise eleitoral na Costa do Marfim, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 2.284, de 28 de abril de 2016, que

¹⁸² Côte d’Ivoire: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/ca_te_divoire>. Acesso em: 17 Mai. 2018.

apresentou as últimas disposições para a UNOCI antes de seu encerramento. A partir de um plano de retirada apresentado anteriormente pelo Secretário-Geral, o Conselho de Segurança decidiu que o mandato da UNOCI deveria ser “estendido para um período final até 30 de junho de 2017” (UNITED NATIONS, 2016a, p. 5, tradução livre), sendo que o mandato da missão tinha a PdC como tarefa prioritária.¹⁸³ O Conselho também estendeu o mandato das forças francesas (que desde 1 de janeiro de 2015 já não mais operavam sob o nome de Operação Unicórnio) em apoio à UNOCI para a mesma data.

Quase um ano mais tarde, em seu relatório final sobre o progresso da UNOCI, o Secretário-Geral da ONU destacou que a conclusão da Operação e o término de seu mandato marcaram “a mais recente conclusão bem-sucedida de uma operação de manutenção da paz na África Ocidental desde a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa em 2005” (UNITED NATIONS, 2017a, p. 17, tradução livre). Em 30 de junho de 2017, a UNOCI encerrou suas atividades, tendo seu mandato considerado cumprido.

5.2.3. Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas

A resposta dada pela comunidade internacional às crises e conflitos na Costa do Marfim no século XXI, especialmente após 2010, é tida como exemplo de uma “nova política de proteção” que, nesse caso específico, “incluiu a proteção humana como meta central, permitiu o uso da força para aquele fim e procedeu por meio do Conselho de Segurança” (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 836, tradução livre). Entretanto, ainda que tenham ajudado a salvar vidas e a conter a violência, as IIPH desdobradas para o país pela ONU, CEDEAO e França foram passíveis de crítica, especialmente em relação à suspeita de parcialidade na implementação do mandato de proteção civil por parte das tropas da UNOCI e da Operação Unicórnio durante a crise de 2010/2011. Novamente, o principal ator na condução de IIPH naquele país foi a ONU, tendo os demais atores, notadamente a França e a CEDEAO, atuado principalmente em apoio aos esforços daquela organização.

Semelhantemente à análise feita acerca das intervenções conduzidas na RDC, é necessário lembrar aqui que a responsabilidade pela efetividade do gerenciamento de conflito deve ser relativizada entre os vários atores envolvidos, sendo que a responsabilidade primária

¹⁸³ Outras tarefas incluíam apoio político, apoio às instituições de segurança à desafios relacionados a fronteiras, apoio no cumprimento com o DIH e DIDH, apoio à assistência humanitária, informação pública e proteção ao pessoal da ONU.

é das próprias partes em conflito. Ademais, a Costa do Marfim é mais um dentre diversos cenários em que diversos atores foram encarregados de atuar em prol do processo paz, de modo que, por um lado, os franceses demonstraram maiores capacidades militares no terreno que a ONU e, por outro, a CEDEAO desempenhou um papel importante tanto no campo político quanto no militar, contando, também, com o engajamento da UA (BELLAMY; WILLIAMS, 2012). De fato, no caso da Costa do Marfim, as forças francesas possuíam um mandato mais robusto e (ao menos inicialmente) mais recursos militares para proverem segurança do que a ONU. Além disso, e diversos atores regionais se envolveram diplomaticamente. Trata-se, portanto, de um cenário de “mandatos sobrepostos e parcerias complexas”, fenômenos que “estão se tornando características mais comuns das operações de paz da ONU” (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 281, tradução livre).

Outros aspectos que devem ser observados nas operações de paz desdobradas na Costa do Marfim durante o período analisado são as “lições relevantes” a respeito da transferência de tropas de uma operação regional para as Nações Unidas. Nesse sentido, mesmo demonstrando que as “soluções africanas para problemas africanos” padece de apoio e legitimidade internacionais, o uso de forças combinadas (da ONU e de OIs africanas) têm facilitado o “fim das hostilidades e o retorno à paz” nos países onde tal prática foi adotada (dentre eles a Costa do Marfim). De um lado, tais operações têm exposto os militares dos Estados-membros da CEDEAO a novas doutrinas, logística e capacidades e, de outro, a própria ONU tem enfrentado desafios com relação ao preparo, à transformação e ao comando e controle das forças. Dessa forma, constata-se que, para que tais operações sejam mais efetivas, a transferência de tropas das organizações regionais para a ONU necessita de mais planejamento sistemático conjunto, bem como mais recursos e uma melhor harmonização de perspectivas sobre as operações de paz (OBI, 2009).

Assim como outras operações de paz desdobradas para os demais países da região, o caso da Costa do Marfim serve para demonstrar os desafios enfrentados por tropas de paz na África Ocidental. Dentre eles, estão incluídos “recursos, gerenciamento institucional e lacunas de liderança”, além de outros, como: “o papel da Nigéria; o papel da comunidade internacional; grandes potências (com interesses históricos e estratégicos/econômicos); e a necessidade de apropriação regional da agenda de consolidação da paz”. Ainda assim, observa-se que a concepção, a prática e a sustentabilidade das operações de paz da região e os papéis exercidos pela UA e pela ONU na consolidação da paz e da segurança na África Ocidental têm sido “relevantes” (*Ibid.*, p. 131, tradução livre).

No que se refere à CEDEAO, sua condução de operações de paz tem sido prejudicada pelos problemas que têm assolado alguns dos países da região, sendo os mais notáveis a “fraca vontade política, financiamento inadequado e logística deficiente”. Tais problemas e deficiências são fruto da combinação de um mecanismo institucional sofisticado e de capacidades materiais limitadas para operações de paz. Essa organização também diminuiu sua proeminência como ator nas operações de paz na África Ocidental a partir do ano 2000 devido à diminuição do ativismo de seu principal Estado-membro: a Nigéria. Assim, com essa mudança, outros atores, como a ONU, a UA, a França e o Reino Unido têm desempenhado papéis importantes nas operações de paz na região. (*Ibid.*, p. 130-131, tradução livre).

A França, em particular, assumiu papel central em operações em alguns países da África Ocidental, incluindo a Costa do Marfim (*Ibid.*). De fato, a África Subsaariana tem sido o principal maior teatro de operações para as intervenções militares francesas, podendo-se afirmar “com quase certeza que algumas intervenções salvaram vidas, como na Costa do Marfim”. Ainda assim, “a despeito dos resultados que imediatamente salvam vidas dessas intervenções, suas evoluções em longo prazo parecem mais problemáticas” (POWELL, 2017, p. 66, tradução livre).

Nesse sentido, Nathaniel Powell identifica um sucesso parcial alcançado pela Operação Unicórnio. Segundo esse autor, “enquanto a Unicórnio evitou uma possível vitória rebelde” durante o confronto de 2002, a operação também criou uma repartição territorial *de facto* entre o norte e o sul, contribuindo com o prolongamento da crise política à medida em que se gestava uma guerra civil. Além disso, durante a crise pós-eleições de 2010/2011, as relações o governo francês e o ex-presidente marfinense Laurent Gbagbo se deterioraram rapidamente, contribuindo, também, para a radicalização crescente deste último e de seus seguidores, minando os esforços de paz intermediados pela França e resultando em uma crise política de maior duração. Ainda assim, devido ao considerável aumento da “retórica étnico-nacionalista” e das “tensões comunais”, “a Unicórnio certamente salvou centenas, se não milhares de vidas” (*Ibid.*, p. 62, tradução livre).

Em relação aos esforços das Nações Unidas, deve-se ressaltar que a UNOCI foi “parte de uma tendência emergente na manutenção da paz da ONU na qual as forças da ONU são, na verdade, um híbrido de duas ou mais operações de paz”. Nesse sentido, três elementos foram fundamentais na composição dessa operação: a transferência das forças da CEDEAO; a absorção da MINUCI e a coabitação com as forças francesas. Contudo, embora as tropas da

UNOCI estivessem bem preparadas para a missão, elas ainda enfrentaram algumas dificuldades de cunho operacional (OBI, 2009, p. 129, tradução livre).

Na análise de Alex Bellamy e Paul Williams (2012, p. 253, tradução livre), ainda que as origens e a natureza do conflito na Costa do Marfim tenham sido únicos, os problemas confrontados pela ONU se assemelharam àqueles de outros conflitos, incluindo o na RDC. Nesse sentido, a “experiência da UNOCI realça muitos dos desafios confrontados pelas novas formas de ‘manutenção da paz multidimensional robusta’”. De forma geral, observa-se que “a UNOCI desempenhou um papel geralmente positivo em ajudar a diminuir a violência, proteger populações vulneráveis e apoiar os esforços nascentes de consolidação da paz”. Contudo, suas ações foram prejudicadas por circunstâncias políticas locais, além de terem sido limitadas por seu mandato, considerado pouco ambicioso. Ademais, outra questão importante para a UNOCI foi o impacto de outros atores internacionais, incluindo a atuação da ONU em conjunto com a Operação Unicórnio, seu prosseguimento em relação à ECOMICI, atividades diplomáticas e políticas conduzidas por meio da CEDEAO e da UA e “metas ‘não tradicionais’ e de ‘consolidação da paz’” que “foram buscadas por outros atores dentro do Sistema ONU” (*Ibid.*, p. 254-255, tradução livre).

Em relação ao “nível geral de violência” na Costa do Marfim, este se manteve, em geral, menor do que durante a guerra civil que precedeu o desdobramento das tropas de paz. Ademais, os dois grandes surtos de violência em 2004 e 2011 não levaram à retomada da guerra civil em larga escala como se temia (*Ibid.*, p. 267, tradução livre).

No que se refere especificamente à proteção civil, a forma mais visível pela qual UNOCI buscou implementar seu mandato de proteção foi o uso da força. Nesse sentido, “a resposta da UNOCI à crise de proteção recebeu uma recepção mista, mas, provavelmente, contribuiu para o encurtamento da crise, a prevenção da guerra civil e, assim, para a proteção de civis” (*Ibid.*, p. 274, tradução livre). A importância desse episódio e o alcance de suas repercussões justificam, portanto, uma análise mais pormenorizada.

A crise pós-eleições de 2010/2011 suscitou questões difíceis sobre a relação entre mediadores externos e estruturas domésticas de governança e sobre operações de paz e o uso da força. Assim, a resposta dada pela UNOCI contribuiu para a resolução da crise eleitoral, por um lado, mas, por outro, atraiu críticas severas de muitos Estados-membros da ONU (*Ibid.*).

Uma das principais controvérsias relativas à resposta da ONU àquela crise se centrou na implementação do mandato estabelecido pela Resolução 1.975 do CSNU. Isso se deveu ao fato de os Estados-membros da Organização, incluindo alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança, terem à época, oferecido interpretações divergentes acerca dessa autorização, diferenças esta que se tornaram cada vez mais significativas com os desenvolvimentos em solo.¹⁸⁴ Ainda que o “papel de liderança” tenha sido desempenhado pelas forças francesas da Operação Unicórnio, com a UNOCI empregando apenas um “uso simbólico da força”, foi o suficiente para que as ações da ONU fossem “fortemente criticadas” por personalidades eminentes¹⁸⁵ (*Ibid.*, p. 262-263, tradução livre).

A resposta “indireta” dada pelo Secretário-Geral da ONU às críticas feitas à implementação do mandato de proteção na Costa do Marfim foi baseada em duas justificativas para o uso da força pela UNOCI: a legítima defesa e a proteção civil. Em prosseguimento às ações conduzidas em abril de 2011, representantes da UNOCI afirmaram que os ataques levados a cabo pela Operação utilizaram “força limitada” e tiveram por objetivo a “degradação da capacidade dos apoiadores de Gbagbo em atacar as tropas de paz. Dessa forma, o argumento do uso da força em prol da PdC se enfraquece, especialmente devido ao fato de que a Operação teve atuação diminuta na prevenção ou punição dos massacres por parte das forças de Ouattara em contraste com o uso da força contra as forças de Gbagbo (*Ibid.*).

Percebe-se, portanto, que o gerenciamento da crise pela UNOCI produziu resultados “paradoxais”. Assim, por um lado, alguns defenderam que a Operação contribuiu de forma positiva para a resolver uma disputa que poderia ter reacendido a guerra civil. Entretanto, por outro lado, vários membros da ONU afirmaram que a missão havia ultrapassado seu mandato, agindo de forma parcial e falhando em proteger civis, especialmente aqueles que apoiavam Gbagbo (*Ibid.*).

De fato, o uso da força na contenção da crise de proteção por parte das operações da ONU e da França “obscureceu as linhas entre a proteção humana e a mudança de regime”, suscitando questionamentos sobre alguns aspectos da manutenção da paz da ONU, especialmente sobre “o lugar da neutralidade e da imparcialidade” (BELLAMY; WILLIAMS,

¹⁸⁴ De fato, a simples referência explícita às “armas pesadas” das forças pró-Gbagbo feita naquela resolução já se mostrou incomum, suscitando questionamentos acerca do motivo para tal inserção, com alguns conjecturando que possa ter se tratado de uma manobra deliberada por parte da França para legitimar as ações militares que seriam levadas a cabo (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

¹⁸⁵ Incluindo o ex-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, e o ministro das relações exteriores da Rússia, Sergei Lavrov

2011, p. 835, tradução livre). Assim, ao se alinhar com os franceses e ajudar a garantir a posse do candidato considerado vencedor da eleição pelo Conselho de Segurança, a Operação da ONU contribuiu para encerrar, de forma relativamente rápida, o conflito e evitar uma guerra civil. Entretanto, ao fazê-lo, a UNOCI abandonou temporariamente sua imparcialidade e apoiou explicitamente um dos lados. Ainda que tal curso de ação tenha aparentemente contribuído para um “resultado positivo”, isso pode prejudicar seriamente a atuação da ONU como árbitro imparcial no futuro caso novos conflitos entre governo e oposição eclodam (BELLAMY; WILLIAMS, 2012, p. 268, tradução livre).

Em perspectiva, “a UNOCI aparenta ser um sucesso com ressalvas”. (*Ibid.*, p. 267, tradução livre). Seu principal sucesso está na prevenção e na mitigação do conflito violento a na proteção de grupos vulneráveis. Nas ocasiões em que houve escalonamento da violência, as tropas da UNOCI cooperaram com as da Operação Unicórnio para solucionar antecipadamente os problemas antecipadamente, recorrendo, às vezes, à força. Em contraposição, as principais falhas primárias da UNOCI foram referentes à segurança local, especialmente no que tange ao processo de DDR. Ressalva-se, contudo, que tal fracasso foi “quase exclusivamente um produto da política local e da falha em resolver disputas subjacentes e, nesse tema, a UNOCI tinha influência limitada” (*Ibid.*, p. 279, tradução livre).

A experiência dessa operação ressalta, também, muitas complexidades das operações de paz contemporâneas em que os contextos enfrentados pela operação mudam junto com o seu mandato. Além disso, a capacidade da UNOCI de cumprir a sua missão esteve atrelada à vontade das partes, aos recursos fornecidos pelos membros das Nações Unidas e à sua relação com uma operação de paz independente, a Operação Unicórnio. No caso específico em questão, deve-se ressaltar, também, que os arranjos regionais, notadamente a CEDEAO e a UA, desempenharam papéis políticos cruciais ao delinear o escopo e ao definir o direcionamento da missão (*Ibid.*).

Percebe-se que a postura adotada por tais arranjos regionais foi “um determinante crítico” para a atuação do CSNU (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 833), dado que aqueles desempenharam papel de “guarda”, definindo o problema e os termos de engajamento. Comprova-se tal papel ao se perceber que o julgamento do Conselho de Segurança sobre o resultado das eleições ter sido “explicitamente condicionado pelas declarações anteriores da CEDEAO e da UA”, além de o Secretário-Geral da ONU ter sido “claramente guiado por aquele apoio regional” e que “a linguagem específica sobre o uso da força para propósitos de proteção

na Resolução 1.975” ter sido facilitada pelo posicionamento favorável da CEDEAO ao uso da força como meio legítimo para solucionar a crise. De fato, sem o “forte apoio regional, é muito improvável que os eventos tenham se desdobrado dessa maneira” (*Ibid.*, p. 837, tradução livre).

Ainda que o histórico geral da UNOCI tenha sido duvidoso, tal avaliação se deve ao fato de que os principais determinantes da capacidade da Operação para cumprir suas metas foram, aparentemente, as condições políticas locais e sua habilidade de angariar o apoio alheio. Nesse sentido, as experiências dessa missão demonstram a centralidade da política local para as operações de paz, de modo que tais divisões prolongadas tornam impossível a implementação de seus mandatos (BELLAMY; WILLIAMS, 2012).

Assim, esse caso demonstra que a agenda de proteção civil demanda dos atores internacionais engajamento com as “confusas e complicadas políticas nacionais e internacionais” em que as tropas de paz têm de ponderar sobre o equilíbrio de “aspectos potencialmente contraditórios de seus mandatos” (BELLAMY; WILLIAMS, 2011, p. 837-839, tradução livre). Em outras palavras, “a proteção humana exige que atores externos se engajem em guerras e política locais”, o que deve obscurecer “as linhas entre proteção e outras agendas, como a mudança de regime” de modo que, mesmo que, compreensivelmente, se demande que tais agendas se mantenham separadas, isso dificilmente será possível (*Ibid.*, p. 849, tradução livre).

5.3.Mali

Mesmo apresentando os menores níveis de violência dentre os quatro cenários analisados, o Mali é um dos principais teatros das IIPH contemporâneas em grande parte devido a atenção recebida por parte da comunidade internacional. Muito dessa atenção se deve à presença de um elemento desestabilizador inexistente nos demais países analisados: a presença de grupos terroristas e extremistas islâmicos. Tal fator, associado com a proximidade com a Europa, acabou atraindo a atenção da França, que se mostrou um dos principais atores (se não o principal) a intervir no país. Além de desdobrar suas próprias tropas, a França também contribuiu fundamentalmente para o envio de uma operação de paz da ONU ao país. Além desses dois atores, a UA e a CEDEAO também tiveram uma participação importante nos esforços de gerenciamento do conflito.

Quadro 5.3: estatísticas do Mali

Período: 2012 -
Total de mortos por violência organizada: 1.952
- Conflitos baseados no Estado: 1.503 (77%)
- Conflitos não estatais: 391 (20,04%)
- Violência unilateral: 58 (2,96%)
IIPH desdobradas:
- Operação Serval (França, 2013-2014)
- AFISMA (UA, 2013)
- MINUSMA (ONU, 2013 -)

Fonte: elaboração do autor.

5.3.1. Pano de fundo do conflito

Desde sua independência da França em 1960, “o Mali há muito tempo tem sido palco de várias revoltas de um grupo étnico chamado de tuaregues”,¹⁸⁶ que afirmam serem marginalizados pelo governo, buscando, assim, autonomia e autodeterminação na região norte do país, chamada de Azauade. Além disso, “o Mali tem sido afetado por má governança e corrupção endêmica” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 806, tradução livre). Contudo, até 2012, o Mali era considerado “um dos países mais estáveis da África e um destino turístico popular”. Porém, em apenas um ano, o país se tornou “um campo de batalha da luta contra grupos terroristas ligados à Al-Qaeda” (SABROW, 2017, p. 170, tradução livre).

Em Janeiro de 2012, um grupo de Tuaregues organizados sob o nome de Movimento Nacional pela Libertação do Azauade (MNLA) e reforçados após retornarem da Líbia¹⁸⁷ iniciaram uma nova revolta que “desestabilizou o país”. Além do MNLA, grupos radicais islâmicos tomaram parte nas hostilidades contra o governo do Mali, com destaque para a Al-

¹⁸⁶ Trata-se de “um grupo de povos nômades originados das regiões do Saara do Norte da África, eventualmente se assentando no Mali, Líbia, Argélia e Burkina Faso” (tradução livre). Crisis in Mali. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-mali>>. Acesso em: 4 Jun. 2018.

¹⁸⁷ Por um lado, Sergei Boeke e Bart Schuurman (2015, p. 806, tradução livre) afirmam que “a crise no Mali pode ser vista como uma das consequências não intencionais da intervenção da OTAN na Líbia, que formou a faísca que reacendeu um conflito latente”. Por outro lado, Michael Shurkin (2014, p. 5, tradução livre) defende que “a importância do fator líbio é, provavelmente, exagerada e pode ter somente precipitado os eventos”, dado que boa parte das armas utilizadas durante a insurreição de 2012-2013 proveio do próprio Mali.

Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM), o Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO) e o Ansar Eddine.¹⁸⁸

Em março daquele ano, um grupo de soldados malianos, insatisfeitos com a resposta governamental à ação dos insurgentes, orquestrou um golpe de Estado no país¹⁸⁹ e, a partir de meados de 2012, os três principais grupos islamitas (AQIM, MUJAO e Ansar Eddine) passaram a controlar, de fato, o norte do país (BOEKE; SCHUURMAN, 2015), culminando com a declaração unilateral de independência do Azauade pelo MNLA em 6 de abril.¹⁹⁰ Essa repartição territorial do Mali perdurou até janeiro de 2013, quando os rebeldes e islamitas se posicionaram a apenas dois dias da capital, Bamako, ameaçando assumir o controle de todo o país (SHURKIN, 2014).

Apenas após a ocorrência de uma intervenção francesa e de uma operação de paz africana foi possível reverter a situação e negociar a assinatura de um acordo de paz entre o governo e os rebeldes tuaregues e a realização de eleições no país, conseguindo-se estabelecer alguma ordem. Ainda assim “a violência extremista ainda persiste e a boa governança e a assistência internacional são necessárias para ajudar a manter a paz”.¹⁹¹ Ademais, “uma das causas fundamentais da crise, a marginalização dos tuaregues étnicos, ainda deve ser abordada”, sendo que “[p]opulações árabes e tuaregues no Mali setentrional continuam a enfrentar o risco de possíveis crimes de guerra perpetrados pelo exército maliano e por segmentos da população”.¹⁹²

Durante o conflito, relatou-se a ocorrência de “atrocidades cometidas por rebeldes tuaregues, grupos islamitas e forças malianas”, incluindo “uso de crianças soldado, ataques a hospitais e escolas, abduções, estupros e execuções sumárias” por tuaregues e “desaparecimentos forçados e execuções sumárias” e “tortura e maus tratos” de civis pelas forças armadas do país. Os relatos também estimam que ao menos 284 mil malianos fugiram dos confrontos, tendo 107 mil deles se deslocado internamente enquanto que os outros 177 mil

¹⁸⁸ Cada um desses grupos possuía uma agenda diferente. Enquanto o objetivo do MUJAO era “espalhar a jihad não apenas para o Mali, mas para toda a África Ocidental”, a AQIM, uma dissidência do MUJAO tinha como objetivo “espalhar a lei islâmica e libertar os malianos do legado colonial francês”, tendo esses dois grupos “fornecido apoio ao Ansar Eddine durante suas conquistas sobre o Mali setentrional e imposição da lei da sharia” (tradução livre). Crisis in Mali. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-mali>>. Acesso em: 4 Jun. 2018.

¹⁸⁹ Crisis in Mali. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-mali>>. Acesso em: 4 Jun. 2018.

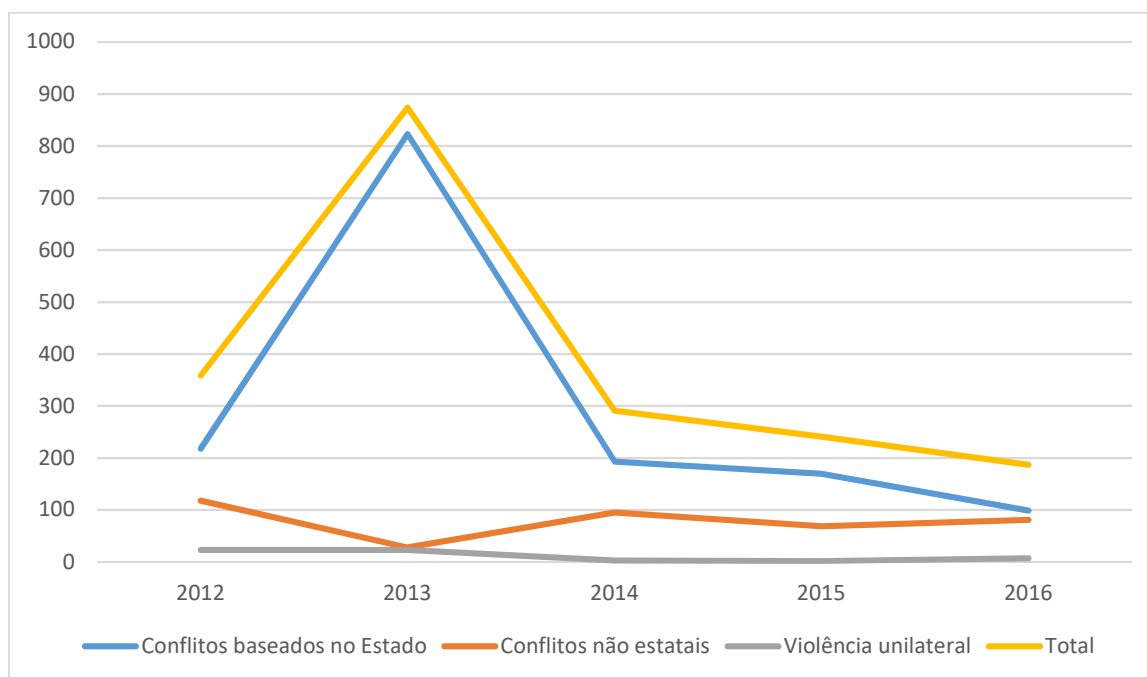
¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² Mali: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/mali>>. Acesso: em 4 Jun. 2018.

buscaram refúgio em países vizinhos. Além das atrocidades cometidas por ambos os lados e dos problemas de refugiados e deslocados internos causados pela violência, grupos islamitas também foram responsáveis pela destruição de sítios arqueológicos no norte do país.¹⁹³

Gráfico 5.3: mortos por violência organizada no Mali (2012-2016)



Fonte: UCDP.

5.3.2. Respostas e intervenções da comunidade internacional

As primeiras respostas por parte da comunidade internacional à crise no Mali vieram ainda na primeira fase do conflito, em 2012. Após o golpe de Estado conduzido pelos militares amotinados, a CEDEAO suspendeu a participação do país na organização e iniciou esforços de mediação.¹⁹⁴ A UA também “condenou o golpe e apoiou as ações da CEDEAO voltadas à restauração da ordem constitucional” no Mali (DÖRING, 2018, p. 36, tradução livre), suspendendo também a participação do país na organização (AFRICAN UNION, 2012b). Ademais, atores importantes na comunidade internacional, como a UA, a UE e a França, denunciaram a declaração de independência de Azauade.¹⁹⁵

¹⁹³ Crisis in Mali. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-mali>>. Acesso em: 4 Jun. 2018.

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ *Idem.*

O golpe de Estado no Mali e a declaração de independência do Azauade também foram condenados pela ONU que, por meio da Resolução 2.056 de 5 de julho de 2012 do Conselho de Segurança, também determinou que a situação no país constituía uma “ameaça à paz e à segurança internacionais na região” (UNITED NATIONS, 2012b, p. 2, tradução livre).¹⁹⁶ Essa Resolução do Conselho também expressou o apoio das Nações Unidas aos esforços de mediação da CEDEAO e da UA e, agindo sob o Capítulo VII da Carta da ONU,¹⁹⁷ reconheceu o pedido de ambas as organizações de um mandato do CSNU “autorizando o desdobramento de uma força de estabilização da CEDEAO de modo a apoiar o processo político no Mali e assistir na defesa da integridade territorial do Mali e no combate ao terrorismo” (*Ibid.*, p. 4, tradução livre).

Alguns meses mais tarde, o Conselho de Segurança voltou a se pronunciar sobre a questão. Em sua Resolução 2.071, de 12 de outubro de 2012, o Conselho expressou sua “prontidão (...) para responder ao pedido das autoridades transitórias do Mali relativos a uma força militar internacional de assistência às forças armadas malianas na recuperação das regiões ocupadas do norte do Mali”, pedindo que o Secretário-Geral da ONU provesse “imediatamente planejadores militares e políticos para assistir à CEDEAO e à União Africana (...) nos esforços conjuntos de planejamento para responder ao pedido” (UNITED NATIONS, 2012c, p. 2, tradução livre).

Além dos esforços de mediação e da suspensão da participação do Mali, a CEDEAO, em conjunto com a UA, decidiu enviar uma operação de paz para o país para gerenciar o conflito.¹⁹⁸ Para isso, buscaram a autorização do Conselho de Segurança da ONU, que a concedeu em 20 de dezembro de 2012, por meio de sua Resolução 2.085. Naquela ocasião, o Conselho autorizou o “desdobramento de uma Missão Internacional de Apoio de Liderança Africana no Mali (AFISMA), para um período inicial de um ano, que deve tomar todas as medidas necessárias” no cumprimento de suas seis tarefas, dentre as quais se incluía “apoiar as autoridades malianas em sua responsabilidade primária de proteger a população”¹⁹⁹ (UNITED

¹⁹⁶ Tal determinação também foi feita nas resoluções 2.071, 2.085, 2.100, 2.164, 2.295, 2.374, dentre outras.

¹⁹⁷ Tal referência também foi feita nas resoluções 2.071, 2.085, 2.100, 2.164, 2.295, 2.374, dentre outras.

¹⁹⁸ Inicialmente, a intenção da CEDEAO era desdobrar sua Força de Pronto Resposta (parte da FAP) para o Mali. Contudo, tensões políticas envolvendo Argélia e Mauritânia (países não membros da CEDEAO e vizinhos do Mali que se opunham à uma intervenção regional e defendiam o diálogo com os rebeldes e islamitas) inviabilizaram a proposta de uma Missão da CEDEAO para o Mali (MICEMA), fazendo com que a iniciativa para o lançamento de uma operação de paz fosse elevada para a UA (DÖRING, 2018).

¹⁹⁹ As outras cinco eram: “contribuir na reconstrução da capacidade das forças malianas de defesa e segurança”; “apoiar as autoridades malianas na recuperação das áreas no norte de seu território sob o controle de grupos armados terroristas e extremistas e na redução da ameaça representada por organizações terroristas, incluindo AQIM, MUJOA e grupos extremistas associados, enquanto toma as medidas apropriadas para reduzir o impacto

NATIONS, 2012d, p. 4, tradução livre). Além disso, embora a Resolução 2.085 não tenha autorizado formalmente o desdobramento da Operação Serval, “ela abriu o caminho para a intervenção militar francesa ao criar um consenso internacional de que a situação de segurança no Mali devia ser abordada” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 809, tradução livre).

Embora a CEDEAO e a UA tenham reconhecido “a necessidade de agirem rapidamente” quando decidiram estabelecer a AFISMA, ainda houve considerável indecisão a respeito de qual organização lideraria a operação.²⁰⁰ Eventualmente, decidiu-se que a liderança ficaria à cargo da União e que a CEDEAO atuaria como “mecanismo de entrega”. As principais funções da AFISMA eram “apoiar e construir as capacidades operacionais das forças de segurança do Mali”, permitindo-as atuar na recuperação da região norte do país (WEISS; WELZ, 2014, p. 896, tradução livre), sendo esse um “elemento central nessa missão” (FEEAR; DE CONING, 2013, p. 8, tradução livre). Entretanto, enquanto os “lentos processos burocráticos” definiam a configuração da operação, “os jihadistas consolidavam seu controle sobre o Mali setentrional” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 808-809, tradução livre).

A primeira reação internacional de força ao conflito no Mali foi o lançamento, por parte da França, da operação Serval em resposta ao pedido do governo maliano em 11 de janeiro de 2013 (dia seguinte à captura de Konna, cidade próxima a Bamako, pelo Ansar Eddine).²⁰¹ As forças francesas chegaram ao Mali com um “conjunto robusto de ativos, alguns desdobrados das bases regionais da França na África Ocidental” (NICOLL; DELANEY, 2013b, p. v, tradução livre). A Operação possuía três objetivos principais, de acordo com o governo francês: (i) “[p]arar a agressão terrorista”; (ii) “[a]ssegurar um país em que há muitos milhares de pessoas francesas”; e (iii) “[p]ermitir que o Mali recupere sua integridade territorial”. Além dessas três, havia um “quarto objetivo não falado”, deduzido a partir de documentos do Senado

da ação militar sobre a população civil”; “fazer a transição para atividades de estabilização para apoiar as autoridades malianas na manutenção da segurança e na consolidação da autoridade estatal por meio das capacidades apropriadas”; “apoiar as autoridades malianas na criação de um ambiente seguro para a entrega liderada por civis de assistência humanitária e do retorno voluntário de pessoas deslocadas internamente e refugiados” e “proteger seu pessoal, instalações, premissas, equipamento e missão e assegurar a segurança e o movimento de seu pessoal” (UNITED NATIONS, 2012d, p. 4, tradução livre). Deve-se ressaltar que tais tarefas estão ordenadas, de modo que a tarefa de apoio à proteção civil se encontra em quarto lugar na lista.

²⁰⁰ Segundo Sergei Boeke e Bart Schuurman (2015, p. 808, tradução livre), “[d]iferenças sobre o propósito da missão foram agravadas por constrangimentos logísticos e financeiros” de modo que “[o] esforço foi elevado para o nível da União Africana (...) e, quando a UA se provou incapaz de financiar uma eventual intervenção, para o nível das Nações Unidas”.

²⁰¹ Segundo Michael Shurkin (2014, p. 7-8, tradução livre), “[a]ntes da ofensiva islamita em 10 de janeiro, a política francesa era evitar a intervenção unilateral e, em vez disso, trabalhar por meio de organizações internacionais (...) para reunir uma força multinacional que entraria no Mali setentrional”, porém, após esse dia “os franceses avaliaram que não poderiam mais esperar por uma força internacional e precisavam ir à guerra imediatamente”.

francês: a libertação de reféns franceses e de outras nacionalidades raptados pela AQIM (SHURKIN, 2014, p. 8, tradução livre). Além das tropas francesas, a Operação Serval contou com “números crescentes de forças africanas aliadas”, totalizando 4 mil franceses e 6,4 mil africanos, dos quais 2,3 mil chadianos (*Ibid.*, p. 16, tradução livre).

As primeiras tropas componentes da AFISMA somente seriam desdobradas em janeiro de 2013, após o envolvimento francês no gerenciamento do conflito, alcançando um contingente máximo de 5.500 tropas (SABROW, 2017).²⁰² O rápido engajamento francês no Mali fez com que a CEDEAO e a UA apressassem os preparativos para sua operação de paz. Assim, em 18 de janeiro, após uma semana do início da Operação Serval, as primeiras tropas de uma “má-equipada AFISMA” chegaram ao teatro de operações (WEISS; WELZ, 2014, p. 897, tradução livre).

A Operação Serval pode ser dividida em três fases: (i) a contenção do avanço jihadista; (ii) a reconquista do norte do Mali; e (iii) a limpeza dos santuários rebeldes. A primeira fase se estendeu do início da Operação em 11 de janeiro até a retomada da cidade de Kona, tendo a segunda fase durado até meados de fevereiro e a terceira e última fase de 19 de fevereiro até 25 de março. Ao final da terceira fase da Operação, “o avanço jihadista em direção ao sul havia sido parado, a desestabilização adicional do Mali havia sido evitada e o controle territorial havia sido restaurado, em grande parte, ao governo provisório em Bamako”. Ademais, “a França e seus aliados africanos haviam desalojado os jihadistas de seu santuário” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 818).

Em março de 2013, o Conselho de Paz e Segurança da UA, seguindo recomendação do Secretário-Geral da ONU,²⁰³ pediu ao CSNU que a AFISMA fosse transformada em uma operação de paz das Nações Unidas. O pedido foi acatado no mês seguinte, quando o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 2.100, de 25 de abril de 2013, estabeleceu a MINUSMA. Além de autorizar a nova Missão da ONU, a Resolução 2.100 condenou “fortemente a ofensiva lançada em 10 de janeiro de 2013 por grupos armados, terroristas e extremistas em direção ao sul do Mali” e congratulou a “ação rápida pelas forças francesas (...) para parar a ofensiva”, bem como os “esforços para restaurar a integridade territorial do Mali (...) com apoio das forças francesas e das tropas da (...) AFISMA” (UNITED NATIONS, 2013b, p. 1, tradução livre).

²⁰² Mali: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/regions/mali>>. Acesso em: 4 Jun. 2018.

²⁰³ *Idem.*

Ao estabelecer a MINUSMA, o Conselho de Segurança decidiu também pela transferência de autoridade da AFISMA para essa nova Missão em 1 de julho de 2013, quando a operação da ONU deveria iniciar a implementação de seu mandato “por um período inicial de 12 meses”. A composição da MINUSMA, de acordo com a Resolução 2.100, seria de 11,2 mil militares, “incluindo batalhões de reserva capazes de se desdobrarem rapidamente dentro do país como e quando necessário e 1.440 policiais” (*Ibid.*, p. 5-6, tradução livre).

O mandato da MINUSMA, conforme a Resolução 2.100, tinha como propósito primário a “estabilização de centros populacionais chaves e o apoio ao estabelecimento da autoridade estatal em todo o país”, o que incluía “estabilizar os centros populacionais chaves e, nesse contexto, deter ameaças e tomar medidas ativas para evitar o retorno de elementos armados a essas áreas” e “apoiar as autoridades transitórias do Mali a estender e reestabelecer a administração estatal em todo o país”. Outra tarefa importante do mandato da Missão era a PdC, incluindo “proteger (...) civis sob ameaça iminente de violência física dentro de suas capacidades e áreas de desdobramento”.²⁰⁴ Para desempenhar essas tarefas, o Conselho de Segurança autorizou a MINUSMA a “usar todos os meios necessários, dentro dos limites de suas capacidades e áreas de desdobramento”.²⁰⁵ O Conselho também autorizou as tropas francesas a “dentro dos limites de suas capacidades e áreas de desdobramento, a usarem todas as medidas necessárias (...) para intervirem em apoio aos elementos da MINUSMA quando sob ameaça séria e iminente sob pedido do Secretário-Geral” (*Ibid.*, p. 7-9, tradução livre).²⁰⁶

A proposta de estabelecer a MINUSMA como continuação da AFISMA seguia o padrão de outras operações de paz sequenciais desdobradas pela UA e pela ONU em outros países, de modo que “a UA imporia a paz (dessa vez lado a lado com a França) e a ONU manteria a paz uma vez estabelecida” (WEISS; WELZ, 2014, p. 897, tradução livre). Contudo, assim como a AFISMA, o processo de desdobramento da MINUSMA se mostrou “demorado”, pois “demorou quase dois anos até que o número de tropas realmente desdobradas em solo maliano chegasse próximo ao número que foi autorizado”, sendo que quase metade desse contingente foi fornecido pelos Estados-membros da CEDEAO e outra parcela considerável do Chade (SABROW, 2017, p. 171, tradução livre).

²⁰⁴ Outras tarefas do mandato da MINUSMA incluíam: “apoio à implementação do roteiro de transição, incluindo o diálogo político nacional e o processo eleitoral”; “promoção e proteção dos direitos humanos”; “apoio à assistência humanitária”; “apoio à preservação cultural”; e “apoio à justiça nacional e internacional” (UNITED NATIONS, 2013b, p. 7-8, tradução livre).

²⁰⁵ Tal autorização foi repetida nas resoluções 2.164, 2.295, 2.374, dentre outras.

²⁰⁶ Tal autorização foi repetida nas resoluções 2.164, 2.295, 2.374, dentre outras.

Em meados de 2013, “[c]om a ajuda das operações de paz, o Mali recuperou relativa estabilidade (...) e eleições pacíficas foram realizadas” (*Ibid.*, p. 171, tradução livre). Embora a condução dos dois turnos das eleições presidenciais malianas tenha sido criticada por sua pressa, o processo correu “suavemente” (WEISS; WELZ, 2014, p. 899, tradução livre). Em janeiro de 2014, após um ano de atuação da Operação Serval, o presidente francês, François Hollande, declarou a missão um “sucesso” e afirmou que diminuiria o seu contingente para cerca de mil tropas. Em agosto de 2014, o governo francês anunciou o lançamento da Operação Barkhane, uma campanha contra-terrorista com um escopo regional mais amplo que a Serval englobando toda a região do Sahel (Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Niger) e absorvendo o contingente remanescente da Operação Serval.²⁰⁷

Em junho de 2014, devido a novos desenvolvimentos no terreno, a MINUSMA seria expandida. Por meio da Resolução 2.164, de 25 de junho de 2014, o CSNU congratulou a realização das eleições presidenciais e legislativas de 2013 no Mali e a “ação contínua pelas forças francesas (...) para deter a ameaça terrorista no norte do Mali”.²⁰⁸ Entretanto, o Conselho de Segurança demonstrou, também, preocupação a respeito da “frágil situação de segurança no norte do Mali e da continuação das atividades, na região do Sahel, de organizações terroristas”, incluindo a AQIM, o MUJAO e o Ansar Eddine (UNITED NATIONS, 2014e, p. 2-3, tradução livre). Nesse sentido, o Conselho expandiu e reformulou o mandato da MINUSMA, elevando a PdC ao mesmo nível de missão primária da segurança e estabilização, acrescentando, nesse aspecto, a tarefa de “expandir sua presença, incluindo por meio de patrulhas de longo alcance e dentro de suas capacidades, no norte do Mali além dos centros populacionais chaves, notavelmente em áreas onde civis estejam em risco” (*Ibid.*, p. 6, tradução livre).²⁰⁹ Outra adição à Missão foi a Unidade de Fusão de Informações de todas as Fontes (ASIFU), “uma contribuição primariamente europeia para a MINUSMA”,²¹⁰ que constituiu “a parte operacional do componente militar da inteligência da MINUSMA” (KARLSRUD; SMITH, 2015, p. 11, tradução livre).

Em abril de 2016, o CSNU deu “um passo significativo” ao ampliar, novamente, o mandato da MINUSMA (TULL, 2018, p. 168, tradução livre). Em sua Resolução 2.295, de 29 de junho de 2016, o Conselho de Segurança demonstrou preocupações quanto a atuação das

²⁰⁷ Crisis in Mali. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-mali>>. Acesso em: 4 Jun. 2018.

²⁰⁸ Tal congratulação foi repetida nas resoluções 2.295, 2.374, dentre outras.

²⁰⁹ Também foi incluído no mandato da Missão a tarefa de proteger o pessoal da ONU.

²¹⁰ A Unidade é composta por tropas holandesas, norueguesas e suecas.

tropas internacionais no Mali. Nesse sentido, o Conselho condenou os ataques contra tropas da MINUSMA e da França (bem como contra tropas da UE e das forças de segurança malianas) “perpetrados por grupos terroristas” (UNITED NATIONS, 2016b, p. 2, tradução livre).²¹¹ Além disso, o Conselho de Segurança expressou “séria preocupação com a falta de capacidades chave para a MINUSMA, ressaltando a necessidade de reforçar as capacidades da MINUSMA para permiti-la cumprir seu mandato em um ambiente de segurança complexo que inclui ameaças assimétricas”, enfatizando, também, “a importância para a MINUSMA de assegurar o mais efetivo uso e disposição de suas tropas e capacidades de acordo com a priorização das tarefas de seu mandato” (*Ibid.*, p. 5, tradução livre).

O Conselho de Segurança também decidiu aumentar o contingente da MINUSMA para 13.289 militares e 1.920 policiais, além de solicitar que a Missão adotasse uma “postura mais proativa para levar a cabo seu mandato”.²¹² O Conselho ampliou, também, o rol de tarefas do mandato da MINUSMA, incluindo “apoiar a implementação do Acordo sobre Paz e Reconciliação no Mali” (como tarefa prioritária) e “bons ofícios e reconciliação”. No que tange às missões de PdC e de “estabilização, incluindo contra ameaças assimétricas”, foi incluída a tarefa de “deter e conter ameaças, incluindo ameaças assimétricas, e adotar medidas robustas e ativas para proteger civis, incluindo por meio do patrulhamento ativo e efetivo das áreas onde civis estejam em risco”. Outras adições ao mandato da operação foram a missão de “conter ataques assimétricos em defesa ativa do mandato da MINUSMA” e as tarefas de “projetos para estabilização”, “gerenciamento de armas e munições”, dentre outras (*Ibid.*, p. 7-10, tradução livre).

Em sua Resolução 2.374, de 29 de junho de 2017, o CSNU estendeu o mandato da MINUSMA até 30 de junho de 2018 (UNITED NATIONS, 2017b). Ademais, em seu mais recente Relatório sobre a Situação no Mali, o Secretário-Geral da ONU identificou uma piora na situação de segurança, em que “ataques contra a MINUSMA e as forças malianas de defesa e segurança se intensificaram”, incluindo um “aumento da letalidade dos ataques (...) entre 2016 e 2017”. Ademais, a situação de segurança nas regiões norte e central do país permaneciam de “grave preocupação”. Ainda mais grave foi o quadro retratado sobre a proteção civil, especialmente na região central, onde “o ambiente protetor deteriorou ainda mais” devido à “expansão da presença de grupos radicais” que “alimentaram tensões e violência intercomunitárias”, além de “ataques contra forças nacionais e internacionais” que “resultaram

²¹¹ Tal condenação foi repetida na Resolução 2.374.

²¹² Tal solicitação foi repetida na Resolução 2.374.

em um número de baixas civis sem precedentes” (UNITED NATIONS, 2018a, p. 6-8, tradução livre). O Secretário-Geral observou também que a “restauração e a extensão da autoridade estatal permanecem uma prioridade para a efetiva proteção de civis”, além de demonstrar preocupação quanto ao fato de tropas da MINUSMA continuarem sendo alvo de ataques “que estão crescendo em complexidade e letalidade” (UNITED NATIONS, 2018a, p. 15-16, tradução livre).

5.3.3. Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas

Semelhantemente ao caso da Costa do Marfim, o Mali foi palco da atuação simultânea e sequenciada de tropas francesas, africanas e das Nações Unidas. Contudo, no caso maliano, a percepção sobre as motivações e a efetividade das diferentes operações internacionais que atuaram no gerenciamento do conflito foi bastante divergente. Ademais, diferentemente dos casos analisados anteriormente, ficou consideravelmente evidente que boa parte das intervenções no Mali foram motivadas, em sua maior parte, mais por interesses estratégicos e questões de segurança que por preocupações relativas à proteção humana.

No que tange à resposta regional africana ao conflito, a “proeminência da União Africana como um ator de paz e segurança, junto com a (...) CEDEAO (...) no Mali” se mostrou “indicativa da emergência de capacidades mais fortes de paz e segurança na África (...) como resultado de, entre outros, o apoio internacional às iniciativas africanas”. Nesse sentido, a AFISMA “reflete um novo padrão em rede na arquitetura de segurança internacional” na qual “organizações regionais estão cada vez mais trabalhando em parcerias próximas (embora nem sempre facilmente) para promover interesses políticos e de segurança regionais e internacionais” (FEEAR; DE CONING, 2013, p. 2, tradução livre). Contudo, à época do lançamento da operação, “uma disputa surgiu sobre se a UA ou a CEDEAO deveria ser responsável pela missão”, refletindo o estado das “relações geralmente desgastadas entre a UA e as comunidades regionais africanas” em que, “[a]o tentar colocar em campo uma ‘missão perfeita’, a CEDEAO perdeu tempo” (WEISS; WELZ, 2014, p. 896, tradução livre).²¹³

²¹³ O próprio governo maliano se mostrou pouco receptivo à intervenção da CEDEAO, preferindo pedir ajuda à França. Ademais, dentro do Conselho de Segurança da ONU, os EUA se encontravam entre aqueles que se mantinham céticos quanto à capacidade de entrega da CEDEAO, demonstrando receio em apoiar tal proposta (WEISS; WELZ, 2014).

A AFISMA ficou marcada pela demora em sua preparação e no seu desdobramento. Tais demoras se devem, em parte, a duas “dimensões de espaço” importantes na estruturação da AAPS. A primeira é a dimensão territorial, em que a África se divide em regiões, cada uma delas coberta por uma CER e uma força de prontidão equivalente. Nesse sentido, embora o Mali se localize na África Ocidental, área de “responsabilidade” da CEDEAO, o envolvimento de países vizinhos da África Setentrional dificultou o gerenciamento da crise por essa organização, tornando necessário o envolvimento da UA. A segunda dimensão é a escalar e faz com que, na prática, a AAPS se estruture por meio do “posicionamento da CEDEAO, da UA e das Nações Unidas de maneira hierárquica”.²¹⁴ Assim, “[c]ontra o pano de fundo de incerteza e rivalidade sobre responsabilidades entre a CEDEAO, a UA e a ONU, uma cooperação significativa em sua resposta ao conflito no Mali provou ser um enorme desafio para essas organizações” (DÖRING, 2018, p. 37-38, tradução livre).

Além das limitações e desafios internos da coordenação regional africana, outro fator que prejudicou a credibilidade da AFISMA foram as comparações feitas com a Operação Serval. Dessa forma, “a simpatia internacional generalizada e a apreciação do envolvimento francês (incluindo de alguns líderes africanos) representou um constrangimento para a UA ao marginalizar a CEDEAO e suas próprias tentativas prévias de estabilizar a situação no Mali”, o que acabou “tornando as iniciativas domésticas um fracasso”. Assim, à época das intervenções no Mali (que coincidiram com o cinquentenário da UA), “a intervenção militar de liderança francesa apresentou um forte lembrete da dependência africana” (*Ibid.*, p. 38, tradução livre).

No que tange à sua percepção de legitimidade, a AFISMA obteve um retorno contraditório, pois “como uma força regional, conferiu forte legitimidade ideológica, mas o fraco desempenho no local (...) recebeu pouca legitimidade pragmática”. Por um lado, os malianos “se sentem melhor representados por uma instituição regional que pela ONU”, o que se comprova pela referência que fazem a seus vizinhos da CEDEAO como “países irmãos”. Por outro lado, “[e]m contraste com a quase unânime aceitação ideológica das tropas regionais (...), a legitimidade das forças regionais foi erodida no nível pragmático devido à percepção que as tropas da AFISMA tinham poucas capacidades (...) e eram ineficientes”, além da “lenta

²¹⁴ Dessa forma, “[d]entro da AAPS, a CEDEAO é vista como uma sub-região com a responsabilidade de primeiro buscar a aprovação da UA antes de abordar a ONU para um mandato para desdobrar uma força. Entretanto, entre o pessoal da CEDEAO, muitos veem a CEDEAO como um arranjo regional coberto pelo Capítulo VIII da Carta da ONU, que pode abordar diretamente a ONU” (DÖRING, 2018, p. 37, tradução livre).

burocracia da CEDEAO e sua tendência a desdobrar palavras em vez de ações” (SABROW, 2017, p. 173-175, tradução livre).

Imediatamente antes do início da Operação Serval, havia, em Paris, um “senso de urgência resultado de um número de fatores”, primeiramente a percepção de que todo o Mali pudesse cair em mãos islamitas e de que “[s]omente a intervenção francesa direta tinha uma boa chance de parar o ataque”. Outro fator importante para suscitar a intervenção francesa era “a ameaça representada pelos islamitas (...) aos mais de 6.000 franceses e 1.000 outros europeus no Mali, muito mais do que a França era capaz de evacuar”, além da “preocupação pelos próprios malianos” (SHURKIN, 2014, p. 8, tradução livre).

Ainda que “[e]m todos os pronunciamentos públicos da França a ênfase recaía em parar o ataque rebelde e apoiar as forças armadas malianas” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 812, tradução livre), pode se afirmar, com considerável grau de assertividade, que a principal motivação para a para a Operação Serval foram os interesses estratégicos franceses no Mali e na região do Sahel. De fato, “análises oficiais francesas da infinidade de conflitos e transformações sociais vão longe na explicação de suas respostas militares”. Isso pode ser percebido na percepção francesa das crises africanas, de modo que “[e]ssa visão segue essencialmente uma narrativa padrão de Estados frágeis e falidos em que Estados africanos fracos se tornam santuários para o crime, diferentes tipos de tráfico e terrorismo”. Associado a essa visão, está o receio francês quanto à “emergência de um ‘arco terrorista’ conectando o Boko Haram na Nigéria ao Al-Shabaab na Somália e instabilidade generalizada nas regiões entre o Chifre da África e a Mauritânia” podendo gerar “um ‘Estado terrorista’ nos portões da Europa” (POWELL, 2017, p. 50, tradução livre). Assim, “[a] piora da situação no país e as potenciais consequências para os Estados vizinhos” serviu de “alerta” (NICOLL; DELANEY, 2013b, p. v, tradução livre).

Além disso, outro fator estratégico que pesou em favor da decisão francesa de intervir no Mali foi a sua proximidade com o Níger, país que provê 20% do combustível usado pela França em suas usinas nucleares, responsáveis por 75% da eletricidade gerada no país (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 806-807). Percebe-se, portanto que “o colapso do Mali ameaçaria os consideráveis interesses políticos e econômicos da França na região” (*Ibid.*, p. 812-813). Esse conjunto de visões e preocupações acabaram justificando a intervenção francesa no Mali em 2013 (POWELL, 2017, p. 50, tradução livre).

O “sucesso” da Operação Serval foi possibilitado por vários fatores. O primeiro e mais importante foi o poder aéreo, que se mostrou “vital para parar o avanço jihadista e, posteriormente, apoiar as tropas terrestres na reconquista do Norte do Mali”. Um “segundo facilitador crucial da Operação ‘Serval’” foi a logística, principalmente a capacidade de transporte aéreo provida pelos aliados da OTAN e de reabastecimento aéreo dos EUA,²¹⁵ sem as quais as “operações teriam sido severamente prejudicadas” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 816, tradução). Outro fator que contribuiu para a “reconquista francesa do norte” foi a “atitude acolhedora da população local em relação às tropas ‘libertadoras’”, que aprimorou a inteligência francesa no terreno (*Ibid.*, p. 818, tradução).²¹⁶

Devido a essa conjunção de fatores, criou-se a percepção de que a Operação Serval foi “bem-sucedida em parar o colapso do Mali e em assegurar os ativos econômicos regionais franceses”. Nesse sentido, a “contribuição mais concreta” da intervenção francesa “para a estabilidade de longo prazo do Mali foi seu papel na restauração da legitimidade democrática do país”. Ademais, a Operação “também acelerou o desdobramento de uma missão de manutenção da paz da ONU e renovou o foco da comunidade internacional de doadores no Mali”, facilitando, portanto, o estabelecimento da MINUSMA (*Ibid.*, p. 819, tradução).

Ao fim da Operação Serval, havia, entre os franceses, o sentimento de que a intervenção “foi tão bem quanto se havia esperado” (a despeito de problemas quanto a liberação de reféns), tendo a “França salvado Bamako e o Estado maliano do perigo iminente e permitindo todo o território do Mali ficar sob controle nominal maliano” (SHURKIN, 2014, p. 24, tradução livre). Contudo, a despeito dessa percepção de sucesso, restaram dúvidas se “esses sucessos militares de curto prazo provarão ter poder de permanência”. O que se constatou é que “enquanto a Operação ‘Serval’ assegurou os interesses franceses no curto prazo, sua habilidade de fazer uma contribuição de longo prazo para a paz e a estabilidade no Mali permanece duvidosa”. De fato, essa intervenção “forneceu uma solução tampão e restaurou o Mali ao *status quo ante* antes da rebelião tuaregue e do golpe de Estado”, não logrando “abordar quaisquer das causas que levaram a ambos” (BOEKE; SCHUURMAN, 2015, p. 819-820, tradução).

Embora o governo francês tenha considerado a Operação Serval um “sucesso”, a “inabilidade da missão em abordar qualquer uma das causas sócio-políticas do conflito maliano

²¹⁵ Segundo Sergei Boeke e Bart Schuurman (2015, p. 818, tradução livre), “o envolvimento de civis americanos na crise de reféns levou a um apoio americano mais ativo para a operação francesa”.

²¹⁶ De fato, “o papel proeminente dos aliados franceses locais e regionais africanos” foi “um aspecto importante das operações francesas” (SHURKIN, 2014, p. 19, tradução livre).

levanta a questão de em que medida os feitos da ‘Serval’ se estenderam para além de uma série de vitórias militares iniciais”. Nesse sentido, “[a]o intervir, a França assegurou interesses políticos e econômicos chave em curto prazo ao custo de se tornar coproprietária de um complexo conjunto de problemas de segurança e de governança no Mali”. Mesmo passados alguns anos do fim da Operação, “muitas das fraturas na sociedade maliana que deram origem ao conflito em primeiro lugar estão se provando difíceis de abordar” e, além disso, “[v]árias partes dentro do Mali têm minado a precária restauração da autoridade e do controle territorial do governo” que “se mostrou um parceiro não confiável (...) perdendo a pouca legitimidade que tinha ao falhar em prover serviços básicos” e devido, também, à corrupção, que “ainda é abundante” (*Ibid.*, p. 802, tradução livre). A percepção é de que a “estabilidade permanece frágil, com ataques terroristas, minas terrestres e sequestros continuando em todo o país” (SABROW, 2017, p. 171, tradução).

Nesse sentido, pode-se retratar a decisão francesa de intervir no Mali como início de uma “agressividade renovada na política francesa de segurança na África” (POWELL, 2017, p. 62, tradução livre). Contudo, de forma paradoxal, “enquanto o uso da força permaneceu uma ferramenta frequente de gerenciamento de crises nos esforços franceses de estabilização, a maioria das principais intervenções militares falharam em alcançar esses objetivos” (POWELL, 2017, p. 57, tradução livre). Dessa forma, por um lado “as intervenções recentes e contínuas da França no Sahel podem contribuir para uma estabilidade efêmera por meio da perseguição e derrota de rebeldes islamitas”. Porém, por outro, “as próprias intervenções fomentaram precisamente aqueles regimes e modelos de governança que estão contribuindo para a desintegração da ordem política da região”. Assim, “os esforços franceses para combater a instabilidade têm, geralmente, se perdido” de forma que, “[n]a melhor das hipóteses, eles trouxeram estabilidade de curto prazo ao preço de conflitos e revoltas de longo prazo” (POWELL, 2017, p. 65-66, tradução livre).

Além das contradições entre resultados de curto prazo e efeitos de longo prazo da Operação Serval, essa intervenção padeceu de outra contradição, uma vez que foi “altamente apreciada por seus feitos no terreno, mas desacreditada de um ponto de vista ideológico” (SABROW, 2017, p. 161, tradução). De fato, a operação francesa no Mali obteve uma recepção “altamente ambígua”, uma vez que “foi quase unanimemente valorizada em termos de legitimidade pragmática, mas recebeu muito pouca legitimidade ideológica”. Por um lado, dentre todos os interventores, “a França foi a mais fortemente apreciada em uma base pragmática”. Por outro, no que tange à legitimidade ideológica, “os franceses receberam

juízos tanto apreciativos quanto críticos; embora a crítica tenha dominado claramente a percepção” (SABROW, 2017, p. 171-172, tradução). Isso se deve ao fato da Operação Serval ter sido vista como um instrumento a favor dos interesses nacionais franceses e a uma percepção de parcialidade por parte de suas tropas na condução das operações.

Em relação à operação de paz da ONU, também prevalece a controvérsia e a divergência nas avaliações. Embora alguns considerem que o mandato dado à MINUSMA não possa ser considerado de imposição da paz (TULL, 2018), outros colocam essa Missão junto à MONUSCO como parte da “mudança doutrinária na manutenção da paz da ONU em direção a missões de estabilização e imposição da paz” (KARLSRUD, 2015, p. 41, tradução livre). De acordo com tais análises, o CSNU teria “efetivamente mandatado a conduta de guerrear contra a Al-Qaeda no Magrebe (AQIM) no Mali” (*Ibid.*, p. 43, tradução livre).

Outras análises, entretanto, interpretaram o mandato da MINUSMA de forma diferente. Nessa perspectiva, a operação de paz da ONU no Mali “não recebeu um mandato para atacar diretamente os assim chamados terroristas no país”, tendo tal tarefa sido deixada para as forças francesas. Seria, assim, uma “combinação de uma força de manutenção da paz da ONU mais ou menos tradicional e uma operação militar levada a cabo por um Estado particular com autorização do Conselho de Segurança da ONU” que “pode muito bem ser o caminho para o futuro”, especialmente após as ressalvas expressas pelos países contribuintes de tropas após a criação da Brigada de Intervenção na MONUSCO (SPIJKERS, 2015, p. 116-117, tradução livre).

De qualquer forma, parece haver consenso entre os analistas de que “o mandato da MINUSMA certamente foi além das noções convencionais de manutenção da paz robusta” (TULL, 2018, p. 168, tradução livre). Ainda que tal mudança “pode não se estender automaticamente para a imposição da paz absoluta (...), ela pode sugerir que, no contínuo entre a manutenção da paz robusta e a imposição da paz, as operações de paz estão se aproximando mais das últimas que das primeiras” (TULL, 2018, p. 171, tradução livre).

Além dos “novos mandatos (...) orientados para a estabilização, com um alto nível de uso robusto da força”, a MINUSMA também oferece exemplos de “[n]ovas ferramentas, tecnologias e capacidades que estão entrando nas missões da ONU”, notadamente a ASIFU, “a capacidade de inteligência mais significativa” que a ONU “teve no terreno até agora” (KARLSRUD, 2015, p. 43-44, tradução livre). De fato, “a ASIFU é a primeira tentativa de

incorporar uma capacidade de inteligência de larga escala em uma operação de manutenção da paz da ONU” (*Ibid.*, p. 46, tradução livre).

Essa Unidade também representa outra característica singular da MINUSMA: a forte presença de tropas europeias. De fato, “[t]al presença uniformizada europeia significativa em uma missão de manutenção da paz da ONU não existiu na África desde 1996”.²¹⁷ Tal presença europeia trouxe consigo a “contribuição de forças especiais, unidades de helicópteros, veículos aéreos não tripulados (VANTs) e outras capacidades de inteligência” que se mostraram “particularmente notáveis”. Embora o Mali seja “um dos muitos países nos quais a ONU é encarregada de apoiar um processo de paz, proteger civis de violência e ajudar a construir a paz sustentável”, trata-se de um país que “tem maior significância estratégica e política para os países europeus que outras missões da ONU na África subsaariana por várias razões”, dentre as quais se destacam “rotas de tráfico de drogas que atravessam o Mali em direção à Europa, a presença de grupos jihadistas e a perspectiva de fluxos adicionais de refugiados” (KARLSRUD; SMITH, 2015, p. 3-4, tradução livre).

Nesse sentido, a MINUSMA demonstrou que os europeus “podem contribuir com capacidades de nicho e facilitadores para atender necessidades urgentes da manutenção da paz da ONU”. Dessa forma, a Missão no Mali se tornou “uma história de aprendizado organizacional mútuo por meio do engajamento” em que “suas experiências individuais e coletivas também proveem uma oportunidade para o Sistema ONU de aprender e se adaptar ao ambiente mutável e assimétrico que está enfrentando no terreno”. Além de “prover capacidades extremamente necessárias no terreno”, a contribuição de tropas europeias à MINUSMA também pode “fortalecer a legitimidade geral da manutenção da paz, reduzindo a divisão entre aqueles que financiam e mandam as operações de paz da ONU e aqueles que proveem as tropas no terreno” (KARLSRUD; SMITH, 2015, p. 15-16, tradução livre).

A aplicação de novos mandatos e a introdução de novas capacidades à operação de paz da ONU no Mali trouxe, também, desafios, sendo um dos principais a “indisposição de pintar helicópteros e aviões de branco”, causando a impressão de que “a ONU está ‘ficando verde’, i.e., se tornando uma operação de combate”. A introdução de novas capacidades tem tornado a MINUSMA “muito robusta, capaz de conduzir operações de contra insurgência e contraterrorismo”. Entretanto, tal “postura robusta pode ter, também, um efeito autorrealizável,

²¹⁷ A única exceção foi um breve período, entre 2009 e 2010, quando tropas da UE no Chade e na RCA foram transferidas para a operação da ONU naquele teatro.

atraindo atenção para a missão e aumentando a chance de ataques direcionados contra a ONU” (KARLSRUD, 2015, p. 47, tradução livre). O “risco crescente de ataques mortais a tropas da ONU” por “jihadistas no Mali” demonstra que, ainda que a “disposição de atualizar a manutenção da paz da ONU com ferramentas modernas deva ser aplaudida (...), o desejo de usá-la como uma ferramenta de combate é um desenvolvimento menos afortunado e necessita de escrutínio cuidadoso” (*Ibid.*, p. 51, tradução livre).

Em termos de percepção de legitimidade, a visão acerca da MINUSMA foi “baixa em termos de legitimidade ideológica e ambígua em relação à legitimidade pragmática”. Em termos ideológicos, a Missão foi vista como “uma ‘força estrangeira’ ou uma ‘força externa’, desacreditando a missão contra a força regional”. Além disso, “os motivos da MINUSMA foram questionados” devido, em parte às “disparidades de poder na organização” que “tornam as operações e paz da ONU particularmente suscetíveis à suspeita de política de poder”. Já em termos pragmáticos, “por um lado a MINUSMA foi, às vezes, louvada por seus feitos militares em expulsar os rebeldes (...) bem como por sua eficiência e capacidades”. Por outro lado, a Missão foi “duramente criticada (...) por falhar em reinstaurar a segurança no Norte (...) bem como por sua ineficiência (...) e falta de capacidades” (SABROW, 2017, p. 175-177, tradução livre).

Diferentemente da aproximação entre os países europeus e a ONU, o Mali representou um desafio para a cooperação inter-organizacional entre as Nações Unidas e as organizações regionais africanas, notadamente a União. Assim, embora “a ONU e a UA concordarem sobre os fins da intervenção no Mali (...), não houve acordo sobre os meios”, de modo que, “esse caso fornece uma lente de aumento para o choque duradouro entre as perspectivas e capacidades da organização mundial e daquelas do corpo regional africano” (WEISS; WELZ, 2014, p. 896, tradução livre), de modo que “o mandato da MINUSMA reacendeu os atritos entre a UA e a ONU” (*Ibid.*, p. 898, tradução livre).

A decisão de estabelecer a MINUSMA pouco tempo depois do desdobramento da AFISMA demonstra que “o Conselho de Segurança escolheu a ONU como sua ferramenta preferida para conflitos na África” (KARLSRUD, 2015, p. 51, tradução livre). Assim, “[a] pesar de a UA geralmente apoiar que a ONU assuma a responsabilidade” e de ambas as organizações reconhecerem que “os principais problemas operacionais da UA permanecem”, a União foi deixada “às margens quando decisões e deliberações essenciais foram tomadas”, tendo sido

“efetivamente rebaixada em Nova Iorque”, fazendo com que a UA tenha se sentido “desprezada pelo Conselho de Segurança da ONU” (WEISS; WELZ, 2014, p. 898-899, tradução livre).

Nesse sentido, “a intervenção no Mali fornece um microcosmo do choque mais geral entre os organismos mundiais, que pode ser resumido em quatro títulos: capacidades diferentes; abordagens avessas a risco *vs* de risco para baixas; geopolíticas divergentes; e rivalidade de liderança” (*Ibid.*, p. 900, tradução livre). Em resumo: a UA padece de uma falta de capacidades de ação (especialmente militares) em relação à ONU; as organizacionais regionais (e os Estados) africanos se mostram consideravelmente mais dispostos a aceitar riscos de baixas em suas ações militares (fazendo com que se engajem em operações mais robustas); as diferentes visões de mundo dos membros permanentes dos CSNU (especialmente os ocidentais) e das lideranças africanas se mostram cada vez mais latentes; e, frequentemente, se observam disputas entre africanos e as potências ocidentais quanto à liderança dos esforços internacionais de gerenciamento de conflitos na África. Tais pontos de divergência foram constatados também no gerenciamento do conflito na RCA (*Ibid.*).

5.4.República Centro-Africana

A RCA é, dentre os cenários aqui analisados, um dos mais letais (sendo seu número de mortos menor apenas que o da RDC). Além disso, o conflito que nela se desdobra desde 2012 possui um forte caráter sectário de cunho religioso, tendo a violência ocorrida no país suscitado alertas de genocídio por partes de observadores internacionais. Não coincidentemente, é um dos principais palcos das IIPH contemporâneas e, semelhantemente ao Mali, a França se constitui como um dos principais atores, tanto por seus próprios meios quanto pela mobilização das instâncias multilaterais. Além da França, as organizações regionais e sub-regionais africanas também têm participação importante nos esforços de gerenciamento da crise.

5.4.1. Pano de fundo do conflito

Tido como um conflito “esquecido”, a mais recente crise na RCA, país há muito considerado um “Estado falido” (NICOLL; DELANEY, 2013a), se deteriorou a partir de um golpe de Estado deflagrado em março de 2013, o mais recente de uma série de golpes que

assolaram o país africano desde sua independência da França em 1960.²¹⁸ De fato, sendo “um dos países mais pobres da África”, a RCA “testemunhou várias crises desde sua independência da França” (PLANK, 2017, p. 493, tradução própria) e, até o fim da Guerra Fria, os conflitos no país “foram, em grande parte, limitados a incidentes relativamente isolados”, sendo que, a partir dos anos 1990, “clivagens crescentes se manifestaram” e “uma crise prolongada emergiu, caracterizada pela violência de baixa intensidade, com ‘picos esporádicos no combate’” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 221, tradução livre). O último desses picos coincidiu com o mais recente golpe de Estado deflagrado, que “mergulhou o país em uma crise ainda mais profunda” (WELZ, 2016, p. 579, tradução livre), suscitando a violência sectária entre cristãos e muçulmanos nos meses seguintes.

Quadro 5.4: estatísticas da República Centro-Africana

<p>Período: 2012 -</p> <p>Total de mortos por violência organizada: 7.264</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflitos baseados no Estado: 457 (6,29%) - Conflitos não estatais: 1.754 (24,15%) - Violência unilateral: 5.053 (69,56%) <p>IIPH desdobradas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Operação Sangaris (França, 2013-2016) - MISCA (UA, 2013-2014) - EUFOR RCA (UE, 2014-2015) - MINUSCA (ONU, 2014 -)
--

Fonte: elaboração do autor.

Um dos principais atores do conflito é uma coalizão rebelde composta por grupos armados provenientes do nordeste da RCA e da fronteira com o Sudão denominados *Séléka* (“aliança” na língua local, sango). Tendo adotado esse nome oficialmente em dezembro de 2012, tais grupos rebeldes já vinham aumentando sua atuação e planejado assumir o poder

²¹⁸ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

desde o ano anterior. Se aproveitando da baixa presença efetiva do Estado fora da capital, Bangui, esses grupos tomaram várias cidades estratégicas no início de 2013 e ameaçaram chegar à própria capital, tendo perpetrado ataques contra a população civil e destruído e pilhado propriedades ao longo do caminho (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017). Contudo, a intermediação do conflito por parte da CEEAC ²¹⁹ fez com que as fações *Séléka* e o governo centro-africano chegassem a um entendimento, firmando o Acordo de Libreville (Gabão), que estipulava a repartição do poder no país e a permanência do presidente até 2016. ²²⁰

Entretanto, a falha do governo em implementar as reformas acordadas e a vantagem estratégica desfrutada pelos *Séléka* fez com que os rebeldes tomassem a ofensiva, assumindo o controle de Bangui e das 16 províncias da RCA e derrubando o então presidente, François Bozizé. ²²¹ Com isso, o líder *Séléka*, Michel Djotodia, se autoproclamou presidente e iniciou a tentativa de implementação de um governo de transição. Entretanto, rapidamente, o novo governo transitório passou a ser criticado internacionalmente devido a acusações do uso de crianças soldados na condução do golpe, bem como pela pilhagem de aldeias, estupros e assassinados de civis, além do rapto de membros do exército. ²²² Além disso, a “violência escalou, orquestrada, principalmente, pelos *Séléka* armados e adquiriu um tom religioso”. Assim, em abril de 2013, as forças armadas da RCA “se desintegraram e os comandantes *Séléka* governavam cidades e municípios como seus feudos pessoais” (*Ibid.*, p. 224, tradução livre).

Em setembro de 2013, já não conseguindo manter o controle sob os grupos armados supostamente liderados por ele, “Djotodia oficialmente desmantelou os *Séléka* e, ao fazê-lo, removeu qualquer incentivo para que os elementos dos *Séléka* trabalhem em conjunto ou seguissem sua liderança”. Além desse desmantelamento, a falta de repressão à violência conduzida pelos membros do grupo e a percepção de impunidade por parte da população fizeram com que partes dela se organizassem em grupos justiceiros de autodefesa denominados *Anti-Balaka* (antifacção em sango), “gangues vagamente organizadas, sendo as mais brutais e bem organizadas advindas em grande parte dos apoiadores de Bozizé e de movimentos da igreja pentecostal, base de apoio de Bozizé” (*Ibid.*, p. 224, tradução livre). Em fins de setembro de

²¹⁹ CER composta por Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, RCA, RDC, Ruanda e São Tomé e Príncipe.

²²⁰ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²²¹ Ex-general, Bozizé assumiu o poder na RCA em 2003, tendo sido eleito presidente em 2005 e em 2011, sendo que este último resultado foi questionado por opositores (NICOLL; DELANEY, 2013a).

²²² Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

2013, confrontos entre os dois grupos se iniciaram, tendo se intensificado em dezembro, resultando em milhares de mortes e crimes e atrocidades cometidos por ambos os lados. A violência entre os dois grupos também adquiriu caráter sectário, com os *Anti-Balaka* atacando populações muçulmanas em retaliação a ataques a comunidades cristãs por parte dos *Séléka*.
223

Em dezembro de 2013, os *Anti-Balaka* atacaram Bangui e a violência alcançou níveis “sem precedentes” (*Ibid.*) e, devido ao aumento da violência e à sua incapacidade em mitigá-la,²²⁴ além de pressão por parte da França e de outros líderes africanos (PLANK, 2017; WELZ, 2016), Djotodia renunciou ao poder em 10 de janeiro de 2014.²²⁵ Duas semanas depois, uma assembleia transitória apontou Catherine Samba-Panza, ex-prefeita de Bangui, como presidente interina, incumbindo-a de organizar novas eleições até fevereiro de 2015 (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017).

O golpe de 2013 na RCA produziu “consequências graves” para a população civil, levando o país a um estado de “quase anarquia”. Relatórios publicados pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU e por ONGs apontaram a perpetração de numerosos crimes de guerra pelos *Séléka*, tais como tortura, destruição deliberada de casas, pilhagem de aldeias, estupros, roubo e destruição de alimentos e assassinatos de civis. Os mesmos relatórios indicaram que o governo do ex-presidente Bozizé foi responsável por execuções sumárias e extrajudiciais, desaparecimentos forçados, tortura e pilhagem antes e durante a crise de 2013. Além desses, outros relatórios apontaram a perpetração de possíveis crimes de guerra e crimes contra a humanidade pelos *Séléka* e *Anti-Balaka* entre 2013 e 2015, incluindo violência sexual contra a população civil, ataques, estupros e raptos de crianças, além do recrutamento dessas. Ao longo do biênio 2013-2014, a perpetração de violações de direitos humanos por ambos os lados e o crescimento da violência aumentou o alerta de que o conflito poderia alcançar os níveis de um genocídio,²²⁶ ainda que tal posição não tenha sido adotada pela ONU. Em contraposição, a Anistia Internacional afirmou, à época, que o deslocamento forçado em massa da população muçulmana “não era ‘simplesmente uma consequência da violência, mas a sua

²²³ *Idem.*

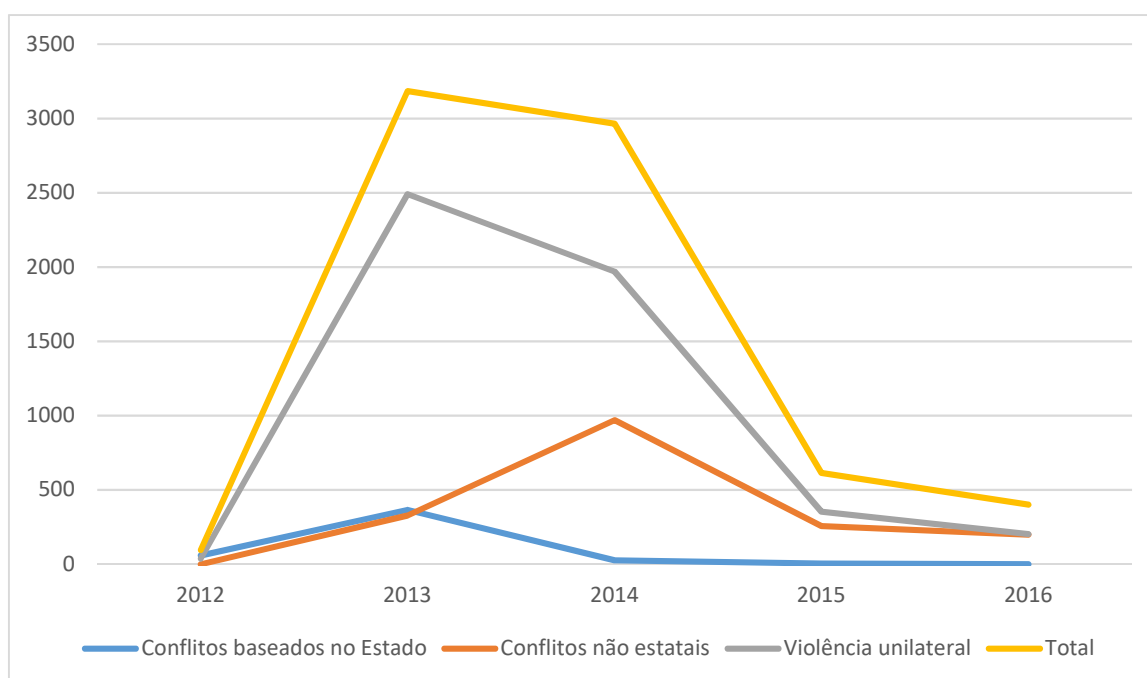
²²⁴ Central African Republic: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/central_african_republic>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²²⁵ Segundo Martin Welz (2016, p. 580, tradução livre), os chefes de Estado dos demais países-membros da CEEAC consideravam Djotodia e seu governo “incapazes de restaurar a ordem ou controlar os *Séléka*”, sendo que o “Chade, em particular, bem como a França não estavam mais dispostos a aceitar tal situação”.

²²⁶ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

meta” (NICOLL; DELANEY, 2014a, p. x, tradução livre). Até o momento, mais de um quarto da população da RCA abandonou suas casas, tendo os números de deslocados internos e refugiados no país superado os 690 mil e se aproximado de 570 mil, respectivamente.²²⁷ O Gráfico 5.4 apresenta os números de violência organizada na RCA durante o conflito.

Gráfico 5.4: mortos por violência organizada na República Centro-Africana (2012-2016)



Fonte: UCDP.

5.4.2. Respostas e intervenções da comunidade internacional

Desde antes da eclosão do conflito na RCA em 2012, vários atores internacionais estavam (ou já haviam estado) presentes no país por meio de tropas, incluindo a ONU, a UA, a UE²²⁸ e a França.²²⁹ De fato, o país tem “uma longa história de várias missões operando no país” (PLANK, 2017, p. 493, tradução livre), sendo que, “[d]esde 1997 (...) a RCA foi anfitriã

²²⁷ Central African Republic: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/central_african_republic>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²²⁸ Operações de paz desdobradas anteriormente na RCA por esses atores incluíram a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e Chade (MINURCAT), de setembro de 2007 a dezembro de 2010, e a Força da União Europeia no Chade/República Centro-Africana (EUFOR Tchad/RCA), de janeiro de 2008 a março de 2009.

²²⁹ No momento da eclosão da crise, a França possuía cerca de 200 tropas na RCA, partes de sua Operação Boali, lançada em 2002. Após o início do conflito, 300 tropas adicionais foram enviadas como reforço para proteger os cidadãos e a embaixada franceses no país (NICOLL; DELANEY, 2014c).

de não menos que 13 operações de paz, conduzidas por organizações sub-regionais africanas, bem como pela UA, a UE, a ONU e a França” (WELZ, 2016, p. 578, tradução livre).

Uma das primeiras respostas da comunidade internacional à essa crise mais recente foi uma intervenção política “apressada” da CEEAC (principalmente do Chade) que ajudou na negociação do acordo de Libreville em janeiro de 2013. Além disso, desde o início do conflito, a UA tentou lidar com a situação sem assistência externa,²³⁰ além de ter suspenso a participação da RCA na organização após a tomada do poder pelos *Séléka* (AFRICAN UNION, 2013a).

Durante o avanço dos *Séléka* contra o governo Bozizé, a CEEAC tentou colocar suas tropas, desdobradas no âmbito da Missão de Consolidação da Paz na República Centro-Africana (MICOPAX),²³¹ entre os rebeldes e a capital em uma tentativa de evitar a queda de Bangui. Contudo, ainda que “[o] único interesse real demonstrado em termos de intervenção” tenha advindo da CEEAC e que a MICOPAX tenha tentado “reforçar Bangui com apoio francês e manter a ordem básica”, a Missão se mostrou “incapaz de conter os ataques *Séléka*”, de modo que “[t]ornou-se claro que a intervenção da CEEAC não estava funcionando bem”. Além disso, “as tropas francesas estavam limitadas por seu mandato a assegurar somente o aeroporto” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 224, tradução livre).

Em 1 de outubro de 2013, os Conselheiros Especiais das Nações Unidas para Prevenção do Genocídio, Adama Dieng, e Responsabilidade de Proteger, Jennifer Welsh, emitiram um pronunciamento conjunto sobre a situação na RCA. Nesse pronunciamento, os Conselheiros Especiais “expressaram sua preocupação profunda sobre a deterioração da situação” no país e “chamaram as autoridades nacionais transitórias a adotarem medidas urgentes para proteger a população contra o risco de crimes de atrocidade”, além de terem pedido o apoio da comunidade internacional às “iniciativas regionais pela União Africana e a Comunidade Econômica dos Estados da África Central destinados a proteger a população e evitar abusos posteriores”. Os Conselheiros também “se referiram aos contínuos relatos de graves violações de direitos humanos cometidas em partes diferentes do país desde que a coalizão *Séléka* tomou o poder em março de 2013”, tendo tais elementos agido com “impunidade” e as autoridades transitórias

²³⁰ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²³¹ A Missão havia sido estabelecida pela CEEAC em parceria com a UA após uma conferência de paz em Libreville em 2002, tendo a CEEAC assumido a responsabilidade pela Missão em 2008. Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

falhado em “tomar medidas adequadas para evitar abusos posteriores”. Assim, “em face da inabilidade das autoridades transitórias de efetivamente conduzir” sua tarefa de proteger sua própria população “e com a ameaça de ataques posteriores contra civis”, os Conselheiros Especiais destacaram que “a comunidade internacional tem uma responsabilidade de assistir o Estado a proteger sua população”. Eles também “ressaltaram a necessidade de que qualquer força internacional ou regional desdobrada para o país ter um mandato forte para a proteção de civis” (UNITED NATIONS, 2013e).

A despeito da rápida e preocupante escalada de violência, “os eventos na RCA não atraíram muita atenção internacional até outubro de 2013”. Nesse sentido, “[d]entro da região, a UA parecia largamente desinteressada na crise da RCA a princípio”. Ao contrário da CEEAC, a “UA deu pouca atenção à crise” até que, em meados de 2013, “quando se tornou crescentemente claro que a CEEAC sub-regional era incapaz de gerenciá-la, o que aumentou a pressão para que a UA interviesse” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 224-225, tradução livre), dado que a MICOPAX havia se mostrado “pequena demais, com um mandato restrito demais para enfrentar plenamente a crise de segurança em desenvolvimento” (NICOLL; DELANEY, 2013a, p. ix, tradução livre).

Contudo, “[d]epois que a CEEAC solicitou à UA que fornecesse assistência para sua missão, a UA assumiu a liderança e concordou em estabelecer uma missão liderada pela UA” (PLANK, 2017, p. 494, tradução livre), dando início à “transformação MICOPAX-MISCA” (WELZ, 2016, p. 579, tradução livre). Em 17 de junho de 2013, o Conselho de Paz e Segurança da UA deixou expresso seu apoio, “em princípio”, pelo “estabelecimento de uma Missão Internacional de Apoio de Liderança Africana na República Centro-Africana (AFISM-CAR) [MISCA], cujos elementos centrais” seriam “constituídos pelos contingentes servindo sob a MICOPAX, aumentados, como necessário e dentro de uma força máxima de 3.500 pessoas uniformizadas, incluindo polícia, por contingentes providos por outros Estados-membros”. Os objetivos expressos dessa Missão seriam: “(i) a proteção de civis e a restauração da segurança e da ordem pública (...), (ii) a estabilização do país e a restauração da autoridade estatal, (iii) a reforma e a reestruturação do setor de segurança e defesa, e (iv) a criação de condições condutoras ao fornecimento de assistência humanitária para as populações carentes” (AFRICAN UNION, 2013b, p. 2, tradução livre).

Pouco mais de um mês depois, em 19 de julho, o CPS autorizou o desdobramento da Missão “por um período inicial de seis meses” e com “uma força total de 3.652, incluindo 3.500

pessoas uniformizadas (2.475 para o componente militar e 1.025 para o componente policial) e 152 civis” cujo núcleo seria “constituído por contingentes (...) servindo na MICOPAX” e tendo por objetivos os quatro pontos supracitados (AFRICAN UNION, 2013c, p. 1, tradução livre). Alguns meses mais tarde, em 10 de outubro, o Conselho de Segurança da ONU, por meio de sua Resolução 2.121, congratulou a decisão do CPS que autorizou o desdobramento da Missão Internacional de Apoio de Liderança Africana na RCA (MISCA) e, além de pedir que os países da região apoiassem os esforços da operação, decidiu reforçar o Escritório Integrado de Consolidação da Paz das Nações Unidas na RCA (BINUCA), ampliando seu mandato (*Ibid.*).

Nessa mesma época, a França (que assumiu a presidência do CSNU em dezembro), após ter “diminuído seu envolvimento na crise do Mali”, decidiu persuadir os demais membros do Conselho de Segurança a aprovarem uma “intervenção na RCA para abordar a situação deteriorante”. Assim, ainda que seus colegas britânicos e norte-americanos apresentassem “reservas sobre uma missão de manutenção da paz da ONU, em grande parte devido aos custos financeiros”, os franceses, “acreditando que a situação seria fácil de lidar”, começaram a planejar uma operação militar limitada em novembro. Entretanto, contrariando as expectativas francesas, “as forças *Séléka* se provaram altamente resilientes e a operação falhou em abordar adequadamente os violentos elementos *Anti-Balaka*” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 225, tradução livre).

Em Comunicado de 13 de novembro de 2013, o CPS da UA instou o CSNU a “adotar rapidamente uma resolução endossando e autorizando o desdobramento da AFISM-CAR e estendendo-a apoio previsível, sustentável e flexível para permitir que cumpra efetivamente seu mandato” (AFRICAN UNION, 2013d, p. 2, tradução livre). No mês seguinte, o CSNU aprovou sua Resolução 2.127, tomando nota do Comunicado do CPS da UA e ressaltando “sua preocupação particular com a nova dinâmica de violência e retaliação” que havia se estabelecido na RCA, a qual poderia se transformar “em uma situação incontrolável, incluindo sérios crimes sob o direito internacional, em particular crimes de guerra e crimes contra a humanidade” (UNITED NATIONS, 2013d, p. 1, tradução livre).

Assim, o Conselho de Segurança, determinando que a situação na RCA constituía “uma ameaça à paz e à segurança internacionais”,²³² e “[a]gindo sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas”²³³ (*Ibid.*, p. 3, tradução livre), autorizou “o desdobramento da MISCA por um

²³² Tal determinação se repetiu nas Resoluções 2.134, 2.149 e 2.347, dentre outras.

²³³ Tal referência se repetiu nas Resoluções 2.134, 2.149 e 2.347, dentre outras.

período de doze meses após a adoção desta resolução”, tendo a Missão os mesmos objetivos expressos anteriormente pela UA (AFRICAN UNION, 2013b, p. 2) além de “contribuir com (...) o processo de DDR ou DDRRR [Desarmamento, Desmobilização, Repatriação, Reintegração e Reassentamento] liderado pelas Autoridades Transitórias e coordenado pela BINUCA” (UNITED NATIONS, 2013d, p. 7, tradução livre). Também foi pedido que a UA e a CEEAC assegurassem a transferência de autoridade da MICOPAX para a MISCA até o dia 19 de dezembro de 2013. Além disso, essa Resolução também reconheceu a posição expressada pela UA e pela CEEAC de que a MISCA poderia exigir uma “eventual transformação em uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas”, requisitando, portanto, a adoção de “preparação e planejamento de contingência para a possível transformação” por parte do Secretário-Geral. Por fim, o Conselho autorizou “as forças francesas na RCA, dentro dos limites de suas capacidades e áreas de desdobramento e por um período temporário, a tomarem todas as medidas necessárias para apoiar a MISCA na condução de seu mandato” (*Ibid.*, p. 9, tradução livre).

Por um lado, a MISCA passou a depender “majoritariamente de pessoal da missão da CEEAC” (PLANK, 2017, p. 494, tradução livre). Por outro, “[a] UA envolveu a MICOPAX na Missão Internacional de Apoio à RCA (MISCA) e expandiu a operação ao aumentar seu componente militar”. Contudo, a despeito desse aumento de tropas, o contingente da operação africana era visto por muitos como insuficiente. Além disso, a operação enfrentava consideráveis dificuldades na implementação de partes de seu mandato, como a DDR.²³⁴ Ademais, “[n]os bastidores (...) a ONU já havia começado a planejar sua própria operação para assumir a da UA” (WELZ, 2016, p. 579, tradução própria).

Em 7 de dezembro, a UA anunciou que aumentaria o número de tropas desdobradas na RCA para 6 mil, tendo tal reforço sido posteriormente autorizado pelo CPS (AFRICAN UNION, 2013e). Na mesma data, a França anunciou que desdobraria 1,6 mil tropas para o país por um mandato inicial de seis meses na denominada Operação Sangaris, trabalhando em conjunto com as tropas africanas.²³⁵ Nos três dias seguintes, as tropas francesas haviam assegurado as principais estradas ao norte e oeste de Bangui e aumentado as patrulhas nesses locais (NICOLL; DELANEY, 2014c). A operação francesa (que já alcançava contingente de 2

²³⁴ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²³⁵ Em apenas dois dias após o início da Operação pelo governo francês, o número de tropas desdobradas na RCA duplicou, alcançando os 1,6 mil (NICOLL; DELANEY, 2014c).

mil em dezembro de 2013) forneceu assistência à operação de paz africana no reestabelecimento da ordem pública e na proteção civil. Outro ator que passou a ter atuação importante na RCA em 2014 foi a UE (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017), também por iniciativa francesa (WELZ, 2016).

Em 20 de janeiro de 2014, o Conselho da UE afirmou estar “profundamente preocupado com a insegurança e instabilidade extremas na República Centro-Africana”, o que fez com que chegasse a um “acordo político sobre uma futura operação militar da PCSD” e determinasse aos órgãos competentes que preparassem “as medidas necessárias de modo a estabelecer rapidamente esta operação”, a qual deveria “prover apoio temporário, por um período de até seis meses, para ajudar a alcançar um ambiente seguro na área de Bangui, com vistas à entrega para a UA” (EUROPEAN UNION, 2014a, p.1, tradução livre).

No dia 28, por meio de sua Resolução 2.134, o Conselho de Segurança da ONU deixou expressa sua “profunda apreciação pelas ações tomadas pela MISCA, seus países contribuintes de tropas e as forças francesas para proteger civis e ajudarem a estabilizar a situação de segurança imediatamente após a adoção da Resolução 2.127”,²³⁶ bem como sua satisfação com a “prontidão da União Europeia (...) em considerar o estabelecimento de uma operação temporária para apoiar a MISCA”. Nesse sentido, o Conselho autorizou o desdobramento da Força da União Europeia na República Centro-Africana (EUFOR RCA), inclusive para “tomar todas as medidas necessárias dentro dos limites de suas capacidades e áreas de desdobramento” (UNITED NATIONS, 2014b, p. 2-3, tradução livre).

Em 10 de fevereiro, o Conselho da UE decidiu autorizar “uma operação militar de transição na RCA (EUFOR RCA), a fim de contribuir para a criação de um ambiente seguro, com a transferência para a MISCA “num prazo de quatro a seis meses depois de atingida a capacidade operacional plena” e de acordo com o mandato definido na Resolução 2.134 do CSNU “e concentrando a sua ação na zona de Bangui”. O Conselho determinou também que tal capacidade operacional deveria ser mobilizada “o mais rapidamente possível a fim de contribuir para a estabilização da situação” (UNIÃO EUROPEIA, 2014b, p. L40/59-L40/60, tradução livre).

²³⁶ Tal apreciação foi reafirmada na Resolução 2.149.

Com um total de mil tropas desdobradas,²³⁷ a EUFOR RCA, semelhantemente a outras operações da UE (inclusive na própria RCA), “foi desenhada como uma operação de transição e [que] deveria operar principalmente na área de Bangui” (PLANK, 2017, p. 495, tradução livre). Inicialmente planejada para um mandato de seis meses (posteriormente prorrogado para nove meses depois de atingir capacidade operacional plena), o fim do mandato da missão foi fixado para 15 de março de 2015. Em 16 de fevereiro, autoridades da UE anunciaram que desdobrariam suas tropas no mês seguinte e, no mesmo dia, o governo francês declarou que enviaria 400 tropas adicionais para a RCA.²³⁸

Em Comunicado de 7 de março, o CPS da UA congratulou “o aprimoramento significativo da situação de segurança na RCA, graças à ação (...) levada a cabo pela MISCA com apoio da operação francesa Sangaris”, notando “com satisfação” uma série de desenvolvimentos positivos em relação à estabilidade em Bangui e outras partes do país e à proteção civil. Entretanto, o CPS reconheceu também que, “a despeito do aprimoramento registrado”, a situação continuava “preocupante em certas áreas”. Dessa forma, na busca do cumprimento dos objetivos da Missão e “em vista dos desafios em mãos e da necessidade de acelerar a conclusão da fase inicial de estabilização da situação”, o CPS autorizou “um aumento na força da MISCA para permitir o desdobramento de quadro unidades de polícia formada adicionais de 140 pessoas cada e capacidades especializadas (...) dentro do limite de 350 militares”. Além disso, o CPS também expressou satisfação com a previsão de uma operação de paz da ONU para “consolidar as realizações feitas pela MISCA, com apoio da Sangaris” (AFRICAN UNION, 2014, p. 1-2, tradução livre).

No dia 17 de março, o Conselho da UE expressou “preocupação profunda” com a “crise de segurança e humanitária” na RCA, “a despeito da relativa estabilização da situação em Bangui e nas áreas em que as forças internacionais [estavam] desdobradas”. Assim, reafirmando as preocupações expressadas anteriormente, a UE afirmou estar “extremamente preocupada com o impacto humanitário da crise”, que persistia “a despeito dos esforços regionais e internacionais desdobrados no terreno”. A União também demonstrou preocupação com as condições precárias da população, “particularmente no interior do país”, bem como com as “ameaças à segurança da população civil”. O Conselho também expressou satisfação com “o

²³⁷ A EUFOR RCA somente se tornaria plenamente operacional em 15 de junho de 2014, quando seu contingente chegou a 700 tropas (PLANK, 2017).

²³⁸ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

compromisso com a estabilização do país feito pela União Africana e os países vizinhos nos níveis militar, político e financeiro” e ressaltou “a necessidade de acelerar o trabalho na preparação da operação PCSD-EUFOR RCA” (EUROPEAN UNION, 2014b, p. 1-2, tradução livre), que ainda não havia sido estabelecida. Alguns dias mais tarde, em 1 de abril, a Operação foi oficialmente lançada e sua execução iniciada (UNIÃO EUROPEIA, 2014a).

O envio de tropas da UE para manter a segurança em Bangui permitiu que as tropas africanas e francesas pudessem atuar em outras partes do país (NICOLL; DELANEY, 2014c). Nessa época, “[a] despeito do contínuo aumento de mantenedores da paz, que excederam em número as aproximadamente 8.000 tropas no exército nacional (...), a situação continuou a sair de controle” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 226, tradução livre). Além disso, “[e]nquanto que a missão liderada pela UA era capaz de prover segurança, autoridade e proteção principalmente dentro das áreas de Bangui, a violência prevalecia em grandes partes do país” (PLANK, 2017, p. 495, tradução livre).

Assim, no início de 2014, uma equipe de avaliação encomendada pelo Secretário-Geral da ONU a pedido do Conselho de Segurança recomendou o estabelecimento de uma operação de paz das Nações Unidas na RCA. Ainda que o plano inicial fosse dar nove meses (contados a partir de março de 2014) para se concretizar a transferência de autoridade da UA para a ONU, “[a]pós a falha da UA em parar a violência no Mali, poucos no CSNU ou no Secretariado da ONU queriam ser vistos como ‘empilhando sobre’ as falhas da UA, a despeito da crescente pressão pública, ao longo de 2013, por uma intervenção internacional mais robusta” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 226, tradução livre). Isso já explica porque a ONU decidiu antecipar a autorização de sua operação de paz, ao contrário do inicialmente planejado (*Ibid.*). Além disso, “a ansiedade” do CSNU em autorizar uma operação própria estava fundada na crença de que a CEEAC e a UA “não seriam capazes de parar o derramamento de sangue” (KARLSRUD, 2015, p. 48, tradução livre).

Para tornar a situação ainda pior, o governo do Chade (um dos principais contribuintes de tropas para a MISCA e um dos principais aliados da França) retirou unilateralmente suas tropas da RCA em março após terem sido acusadas de se envolverem em um “ataque não provocado contra civis que deixou em torno de 30 pessoas mortas”. Tal episódio fez com que a França aumentasse a “pressão sobre o Secretariado e Conselho de Segurança da ONU para estabelecer uma operação de paz” (WELZ, 2016, p. 582, tradução livre), que já era “muito esperada” (NICOLL; DELANEY, 2014a, p. x, tradução livre).

Dessa forma, no dia 10 de abril, o CSNU, por meio de sua Resolução 2.149, mesmo congratulando “o impacto positivo e decisivo das ações da MISCA no terreno em proteger civis e evitar violações sérias de direito internacional”,²³⁹ expressou “preocupação profunda com a situação de segurança na RCA” (UNITED NATIONS, 2014d, p. 1, tradução livre). Nesse sentido, o Conselho de Segurança decidiu estabelecer a Missão Multidimensional Integrada de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA), cujo contingente seria composto, a partir de 15 de setembro de 2014 (data em que ocorreria a transferência de autoridade da MISCA para a MINUSCA²⁴⁰), de “até 10.000 militares, incluindo 240 observadores militares e 200 oficiais de pessoal e 1.800 policiais, incluindo 1.400 pessoas em unidades de polícia formada e 400 policiais individuais e 20 oficiais de correção” (*Ibid.*, p. 7, tradução livre). O Conselho autorizou a MINUSCA a “tomar todas as medidas necessárias para levar a cabo seu mandato, dentro de suas capacidades e suas áreas de desdobramento” (*Ibid.*, p. 9, tradução livre),²⁴¹ decidindo que seu mandato inicial teria como tarefa prioritária a PdC além de outras seis tarefas.²⁴² O Conselho também autorizou as forças francesas a, “dentro dos limites de suas capacidades e áreas de desdobramento (...) a usarem todos os meios necessários para prover apoio operacional para elementos da MINUSCA” (*Ibid.*, p. 13, tradução livre).

Assim, ao dotar a MINUSCA de “um mandato amplo para estabilizar e apoiar várias tarefas de consolidação da paz e construção do Estado na RCA” (KARLSRUD, 2015, p. 48, tradução livre), “o CSNU transformou a MISCA da UA em MINUSCA (...) e estabeleceu 15 de setembro de 2014 como data oficial de entrega”. O processo de transição foi “suave” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 227, tradução livre) e “menos problemático” que o MICOPAX-MISCA (WELZ, 2016, p. 581, tradução livre). Paralelamente, “a Operação Sangaris e a EUFOR continuaram em sua capacidade de apoio”. Dessa forma, “[n]o início de 2015, a RCA era anfitriã de três missões internacionais de manutenção da paz com uma

²³⁹ Na mesma Resolução (UNITED NATIONS, 2014d, p. 3), o Conselho parabenizou a decisão da UE de desdobrar a EUFOR RCA em apoio à MISCA.

²⁴⁰ Na mesma Resolução (UNITED NATIONS, 2014d, p. 8), o Conselho pediu que fossem incluídos na MINUSCA o máximo possível de militares e policiais da MISCA.

²⁴¹ Tal autorização foi repetida nas resoluções 2.347 dentre outras.

²⁴² Eram elas: “apoio à implementação do processo de transição, incluindo esforços a favor da extensão da autoridade estatal e preservação da integridade territorial”; “facilitar a entrega imediata, plena, segura e desimpedida de assistência humanitária”; “proteção das Nações Unidas”; “promoção e proteção dos direitos humanos”; “apoio a justiça nacional e internacional e ao estado de direito” e “DDR e repatriação” respectivamente (UNITED NATIONS, 2014d). Posteriormente, outras tarefas (“bons ofícios e apoio ao processo de paz, incluindo reconciliação nacional, coesão social e justiça transicional”, “reforma do setor de segurança”, “exploração ilícita e tráfico de recursos naturais” (UNITED NATIONS, 2017c) foram incluídas ao mandato da Missão e a ordem de prioridade entre elas foi alterada, à exceção da PdC, que sempre permaneceu como tarefa prioritária.

presença militar internacional considerável” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 227, tradução livre).

Um avanço importante conquistado após o início da Missão da ONU foi a assinatura de um acordo de cessar-fogo entre os *Séléka* e os *Anti-Balaka* em Brazaville (Congo) em 23 de julho de 2014. Chamando ambas as partes a “se abster de todas as formas de violência”, o acordo foi “[a]mplamente recebido pela comunidade internacional”. Entretanto, o acordo padeceu de uma série de problemas políticos e prático-operacionais, de modo que a “[v]iolência continuou inalterada, com tanto os *Anti-Balaka* e os *Séléka* acusando uns aos outros de violarem o cessar-fogo” (NICOLL; DELANEY, 2014a, p. x, tradução livre).

Em Decisão de 7 de novembro de 2014, o Conselho da UE, defendendo a necessidade de uma “transição suave” da EUFOR RCA para a MINUSCA até que esta última pudesse assumir a responsabilidade pela segurança na área de Bangui, alterou o prazo para a operação europeia de seis para nove meses, definindo seu termo final como 15 de março de 2015 (UNIÃO EUROPEIA, 2014c). Nessa data, a UE considerou o mandato da Operação concluído e decidiu encerrá-la.²⁴³ Semelhantemente, o governo francês encerrou oficialmente a Operação Sangaris em 30 de outubro de 2016.

Embora o enfrentamento entre os grupos armados tenha se mantido constante (ainda que em níveis de violência consideravelmente mais baixos que durante o biênio 2013-2014), o processo de paz avançou na RCA. Reflexos desse avanço incluem, principalmente, a organização pacífica de um referendo constitucional em 13 de dezembro de 2015 e de eleições legislativas e presidenciais em dezembro de 2015 e fevereiro e março de 2016 (UNITED NATIONS, 2017c). Em 30 de março de 2016, a posse do novo presidente, Faustin Archange Touadera, “terminou a transição do país e marcou seu retorno à ordem constitucional” (UNITED NATIONS, 2018d), p.1, tradução livre)

Assim como outras operações de paz da ONU de maior duração, o mandato da MINUSCA tem sido continuamente revisado e atualizado. Em sua mais recente Resolução sobre o tema (2.387, de 15 de novembro de 2017), o CSNU decidiu estender o mandato da Missão até 15 de novembro de 2018, além de reforçar o seu contingente militar com 900 tropas adicionais “de modo a aumentar a flexibilidade e a mobilidade da MINUSCA para aprimorar a implementação eficiente de seu mandato pleno e, em particular, a proteção de civis”. Dessa

²⁴³ EUFOR RCA. Disponível em: < http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm>. Acesso em: 06 Jul. 2018.

forma, o número de pessoal autorizado da operação aumentou para 11.650 militares, incluindo 480 observadores militares e oficiais de pessoal, além de 2.080 policiais, incluindo 400 policiais individuais e 108 oficiais de correção (UNITED NATIONS, 2017c, p. 8, tradução livre).

A despeito dos avanços alcançados na RCA e da considerável diminuição da violência no país, o Secretário-geral da ONU demonstrou, em seu mais recente relatório sobre o tema, estar “seriamente preocupado (...) que a primeira metade de 2018 viu repetidos surtos de violência atacando civis, trabalhadores humanitários e mantenedores da paz, os quais têm resultado em um número inaceitável de mortes” (UNITED NATIONS, 2018d, p. 13, tradução livre). Tal preocupação se deve à constatação de que a “situação de segurança em Bangui e outras partes do país” ter “deteriorado desde abril de 2018 em meio à ressurgência de retórica sectária e contendas intercomunais”, o que fez com que a MINUSCA enfrentasse “críticas devido aos desafios em rapidamente restaurar a segurança em Bangui” (*Ibid.*, p. 1, tradução livre). Dessa forma, ainda que se tenha observado “algum progresso no processo político, a situação de segurança continua a ser deteriorada por confrontações armadas e violência contra civis em várias áreas do país” (*Ibid.*, p. 3, tradução livre). Uma vez que os “civis continuam a ser o alvo e vítimas primários da violência contínua”, a MINUSCA passou a adotar uma nova estratégia de PdC a partir de abril em que “atenção prioritária têm sido dada a áreas de maior risco de ameaça a civis”. Assim, “[o]nde a ação robusta tem sido tomada (...) os riscos à proteção de civis têm sido identificados com antecedência e medidas de mitigação tomadas para assegurar uma resposta multidimensional que abordasse esses riscos e evitasse a violência”. Ainda assim, “as capacidades limitadas da Missão e a multiplicação significativa de *hotspots* em todo o país tornaram crescentemente difícil para a Missão responder simultaneamente a todas as ameaças emergentes”, de modo que a “extensão da autoridade estatal permanece um fator chave na proteção sustentável de civis de perigo físico a longo prazo” (*Ibid.*, p. 7-8, tradução livre).

5.4.3. Avaliação da eficácia e da efetividade das IIPH desdobradas

Tendo sido palco de quase uma dúzia de operações de paz desde os anos 1990, “a RCA tem sido um laboratório para intervenções de paz”. De fato, o país possui “uma longa história de esforços sucessivos de resolução de conflitos que têm sido supervisionados pela comunidade internacional e pela região, alternadamente”. (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 220, tradução livre). Ao longo desse período, o país centro-africano foi palco de operações de paz

conduzidas por diversos atores, incluindo a ONU, a UA, a UE, a França e CERs, criando “um conjunto complexo de operações correndo em paralelo e sequencialmente”. O país se constituiu, assim, como um caso “ilustrativo para um conjunto mais amplo de casos, na medida em que várias das organizações indiscutivelmente mais ativas do mundo que encampam operações de paz tem estado envolvidas na RCA” (WELZ, 2016, p. 569, tradução livre). Trata-se, portanto de um “caso útil para tirar conclusões preliminares sobre os papéis da ONU e das organizações regionais na resolução de conflitos que envolvam regiões inteiras” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 221, tradução livre).

Ainda assim, tais esforços sucessivos de gerenciamento de conflito no país centro-africano têm padecido de falhas crônicas. Segundo Tatiana Carayannis e Mignonne Fowlis (2017, p. 221, tradução livre) “parece que faltou às operações de paz na RCA uma estratégia política clara e um entendimento claro da situação, bem como um necessário engajamento sustentado tanto de atores regionais e internacionais”, de modo que tais atores “têm repetidamente confiado na mesma fórmula fracassada” que “não aborda as causas subjacentes do conflito”. Além disso, “cada intervenção subsequente adicionou uma camada adicional à anterior, criando, assim, uma proliferação de operações de paz cujos mandatos, contingentes de tropas e liderança nem sempre foram aptos ao propósito”, demonstrando “os desafios para tanto a UA quanto a ONU em gerenciar suas relações frequentemente complicadas e, às vezes, competitivas com organizações sub-regionais” (*Ibidem*, tradução livre).

A atuação da UA variou ao longo do conflito, sendo que, durante a fase inicial, a União desempenhou um papel “marginal” nas negociações do Acordo de Libreville, tendo a CEEAC exercido o protagonismo. De fato, “[d]esde o estabelecimento de sua operação MICOPAX em 2008 (...) a CEEAC desempenhou um papel proeminente no gerenciamento da crise na RCA”, de modo que, inicialmente, a “UA endossou as ações da CEEAC e, como a ONU, parecia disposta a assumir um papel secundário” (WELZ, 2016, p. 578, tradução livre). Porém, essa operação não conseguiu monitorar a plena implementação do Acordo,²⁴⁴ contribuindo para o seu insucesso.²⁴⁵

²⁴⁴ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²⁴⁵ Segundo Welz (2016, p. 583, tradução livre), “[a] transferência de autoridade para fora da CEEAC foi iniciada de fora”, em que “França, a UE, os EUA e a UA concordaram que o gerenciamento de crise da CEEAC deixou muito espaço para melhoria”.

O esforço da UA de gerenciamento do conflito na RCA padeceu de “fraca capacidade institucional e uma dependência da comunidade internacional”, fazendo com que o desdobramento da MISCA tenha sido “lento, sem qualquer aprimoramento correspondente na capacidade logística da MICOPAX”. Além disso, “o envolvimento sempre presente de múltiplos vizinhos estrangeiros e uma constante competição entre líderes na região não somente retardou o desdobramento da missão da UA, mas, também, prejudicou a habilidade da UA de cumprir seu mandato na RCA” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 225, tradução livre).

A “MISCA sofreu com um número de problemas de capacidade”, incluindo a ausência de uma “estrutura de comando unificado” e “rivalidades entre os contribuintes de tropas”. Além disso, as “[p]ercepções públicas da Missão se tornaram crescentemente negativas” devido ao fato de suas operações terem sido “majoritariamente confinadas a Bangui, levando os civis a acreditarem que a MISCA não estava fazendo tudo que podia para manter a segurança em todo o país” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 226, tradução livre). Os números de contingente desdobrados pela MISCA foram considerados por muitos como insuficientes. Ademais, a Missão teve sérias dificuldades na implementação dos programas de DDR e de reforma do setor de segurança, contribuindo para a continuação dos combates.²⁴⁶ Além disso, “financiamento e outros problemas de capacidade desafiaram a UA na RCA” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 231, tradução livre). Vale mencionar que uma “avaliação pela CEEAC e pela UA descobriu que requerimentos básicos estavam faltando, incluindo manutenção, apoio aéreo, sistemas de comunicações e munições” (PLANK, 2017, p. 495, tradução livre) e que, “em particular, a MISCA enfrentou sérios problemas operacionais” (PLANK, 2017, p. 499, tradução livre).

Se, por um lado, os “objetivos declarados da decisão da UA de se engajar na RCA focaram, em particular, na estabilização política e na redução da violência”, os “objetivos não declarados”, por outro lado, “se referiram a noções muito mais amplas das ambições da organização para paz e segurança”. Nesse sentido, a “UA busca assumir a liderança no gerenciamento de crise na África sem interferência externa”, além de “manter controle rígido sobre os assuntos regionais” (PLANK, 2017, p. 494, tradução livre).

Ao contrário da UA, a França não teve problemas de capacidade em sua atuação na RCA. Entretanto, semelhantemente ao caso do Mali, o humanitarismo francês foi questionado, ainda que sua operação militar tenha obtido um resultado positivo nesse quesito. Alguns

²⁴⁶ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

argumentam que a “catástrofe humanitária foi o pretexto para o engajamento francês, da UE e da ONU” (WELZ, 2016, p. 580, tradução livre), tendo o próprio presidente francês afirmado, à época, que a França estava “buscando evitar um desastre humanitário”. Além disso, a Operação Sangaris foi desenhada para “apoiar o estabelecimento de uma missão de manutenção da paz de liderança africana” (NICOLL; DELANEY, 2013a, p. ix, tradução livre). Além disso, a “França (...) desejou demonstrar sua utilidade como provedora de segurança”. Ademais, o país “desempenhou um papel essencial em moldar a ordem hierárquica entre a ONU, a UA e a CEEAC”, além de ter trazido “a UE para a configuração multi-atores, determinando, em última análise, qual organização assumiria responsabilidade pelo gerenciamento de crise na RCA” (WELZ, 2016, p. 586, tradução livre).

Análises mais atentas do envolvimento francês na RCA (antes e durante o conflito de 2012-2014) podem levar a conclusões paradoxais. Por um lado, “[s]omente se pode entender os surtos recentes de violência na RCA em referência ao anterior apoio francês a um ‘Estado fantasma’ predatório” (POWELL, 2017, p. 61, tradução livre). Por outro lado, porém, “pode-se afirmar com quase certeza que (...) a recente Operação Sangaris na RCA” foi um exemplo de “intervenções que salvaram vidas”, ainda que sua evolução em longo prazo “pareça mais problemática” (*Ibid.*, p. 66, tradução livre).

Uma “questão aberta” em relação ao envolvimento francês nos esforços de gerenciamento de conflito na RCA é “[s]e interesses econômicos também desempenharam um papel significativo”. Em compensação, considera-se que os “laços coloniais claramente desempenharam uma parte, junto com considerações humanitárias e de segurança”. Além disso, “[a]pesar de as razões para a intervenção francesa serem certamente complexas e não inteiramente claras, as razões para sua subsequente saída são discerníveis”.²⁴⁷ Nesse sentido, “[f]inanceiramente sobrecarregada, parcialmente devido a suas operações paralelas no Mali, a França pressionou para ‘africanizar’ e ‘multilateralizar’ seus esforços na RCA”, dado que “este é um país de menos interesse (geoestratégico) que o Mali”. Assim, “[p]ara sair da RCA, a França assegurou a cooperação (...) da UE, (...) que estabeleceu sua operação de paz de apoio para aliviar a França” (WELZ, 2016, p. 582, tradução livre).

Por sua vez, o “o envolvimento da UE se provou menos problemático que aquele das outras organizações”. Isso se deveu ao fato de a “UE estar em uma posição mais favorável que

²⁴⁷ A organização de eleições pouco após a renúncia de Djotodia foi “amplamente vista como a estratégia de saída francesa” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 226, tradução livre).

a UA *vis-à-vis* à ONU, uma vez que tem maiores recursos”. De fato, “[a] própria UA é dependente dos fundos europeus”, fazendo com que “o envolvimento da UE fosse saudado positivamente por outras organizações relevantes” (*Ibid.*, p. 581, tradução livre).

Ainda que seu tamanho fosse “relativamente pequeno”, a EUFOR RCA foi uma “operação de alta intensidade e, portanto, mais arriscada e demandante que outras missões recentes da UE na África”. Ainda assim, seu processo de mobilização e lançamento “demorou muito mais do que o previsto”, o que se deveu, em parte à “erupção da crise ucraniana em fevereiro [de 2014]”, após a qual “alguns compromissos foram retirados e a missão foi despriorizada”. Além disso, o “período preparatório da EUFOR RCA ressaltou problemas recorrentes com as operações militares da UE” (NICOLL; DELANEY, 2014c, p. v-vi, tradução livre).

Semelhantemente a outras operações da UE na África, a EUFOR RCA “deriva de uma iniciativa francesa e segue uma rápida e robusta intervenção francesa” (*Ibid.*, p. v, tradução livre). Na composição da Força, a “França contribui com o maior contingente, enquanto que outros Estados-membros da UE (Espanha, Finlândia, Alemanha, Itália, Letônia, Luxemburgo, os Países Baixos, Polônia e Romênia) proveram apoio menor”. De fato, a “diminuição parcial da violência após as atrocidades massivas ao final de 2013 foi alcançada particularmente pelo engajamento francês” na Operação Sangaris (PLANK, 2017, p. 496-497, tradução livre). A EUFOR RCA também “dependeu pesadamente de recursos franceses”, de modo que “o papel de liderança da França (...) contribuiu para a ação eficaz” por parte da UE (*Ibid.*, tradução livre).

Em termos gerais, “a EUFOR RCA foi bastante eficaz em termos de seu mandato restrito, mas teve de depender dos esforços conjuntos da UA e da UE”. Dessa forma, “[e]m combinação com a MISCA e os soldados franceses, a UE foi capaz de prover ajuda humanitária à RCA”, sendo que “o desdobramento da EUFOR RCA em Bangui e seu aeroporto, que pavimentou o caminho para um engajamento mais intensivo de todos os parceiros em todo o país, foi uma grande contribuição para um nível menor de violência”. Assim, o “objetivo da parceria inter-regional de prover uma missão de transição ao se engajar com a EUFOR RCA foi amplamente alcançado”, de modo que “a cooperação aumentada entre os parceiros contribuiu para a contenção da violência” (*Ibid.*, p. 496-497, tradução livre).

Um “objetivo chave declarado” da cooperação UA-UE no gerenciamento do conflito centro-africano era “que ambas as organizações deveriam coordenar seus esforços aproximadamente”. Nesse sentido, a “análise revela um resultado misto, uma vez que a parceira

inter-regional alcançou um nível de efetividade médio a alto de eficácia em seu engajamento na RCA”, uma vez que “[e]nquanto os parceiros inter-regionais agiram relativamente rápido ao estabelecer uma presença militar liderada pela UA no país, o impacto da MISCA foi dificultado pelo lento desdobramento e capacidade operacional inadequada” (*Ibid.*, p. 495, tradução livre).

Os problemas das operações de paz africanas na RCA, “que somente foram parcialmente resolvidos pela intervenção francesa, melhoraram com a presença de uma EUFOR RCA bastante pequena que contribuiu para a estabilização em suas áreas de desdobramento em Bangui”, possibilitando, assim que a “Operação Sangaris e a MISCA aprimorassem a situação em outras partes do país” (*Ibid.*, p. 495-496, tradução livre). Deve-se ressaltar, também, que a “resposta inter-regional à crise no começo de 2013 não consistiu somente da cooperação entre as duas operações [MISCA e EUFOR RCA], mas envolveu o apoio financeiro para a missão liderada pela UA pela UE” (*Ibid.*, p. 494, tradução livre), uma vez que “a UE apoiou financeiramente a MISCA em grande medida” (*Ibid.*, p. 498, tradução livre).

Dessa forma, uma “avaliação geral da eficácia do engajamento UA-UE na RCA enfatiza as capacidades da parceria internacional”, demonstrando que a “cooperação provou ser efetiva em termos de redução da violência, ao menos em curto prazo, e os parceiros conseguiram cumprir os objetivos declarados das operações em grande medida”. Em geral, tal nível de eficácia foi possibilitado por duas condições particulares: primeiro, “ambos os parceiros tinham fortes incentivos para abordarem o conflito”, sendo a “dependência de recursos” um “grande incentivo para ambos os parceiros intensificarem a cooperação”, ²⁴⁸ demonstrando que “o fornecimento complementar de recursos pode facilitar a ação efetiva”; e, segundo, a “convergência dos perfis” das duas organizações foi “bastante alta”, de modo que “o caso da RCA ilustra que os parceiros claramente complementam os esforços um do outro”, ²⁴⁹ fazendo com que o “engajamento conjunto possa ser claramente descrito como um caso de divisão de trabalho bem sucedida” (*Ibid.*, p. 498, tradução livre). Dessa forma, “os incentivos fortes e conjuntos dos parceiros e a convergência dos perfis com uma clara divisão de trabalho e

²⁴⁸ De acordo com Friedrich Plank (2017, p. 498, tradução livre), “[e]nquanto a UE precisa das capacidades da UA para gerenciamento de conflito (...), a UA depende do financiamento da UE para operacionalizar suas altas ambições” de forma que “o ceticismo europeu em relação ao desdobramento de tropas na África aumenta a dependência do engajamento da UA (...)” e, “[e]m contraste, um maior engajamento da UA exige financiamento externo, uma vez que a Comissão da UA não é capaz de prover salários, equipamentos e capacidades de desdobramento suficientes”.

²⁴⁹ Segundo Plank (2017, p. 498, tradução livre), “[a]mbos os parceiros ajustaram a área operacional de suas missões, à medida em que a missão europeia estava claramente a cargo de áreas específicas em Bangui e do aeroporto da capital”, facilitando “um aumento na eficácia externa, uma vez que a MISCA poderia deixar partes de Bangui e operar em outras áreas da RCA”.

compartilhamento de recursos como características importantes do engajamento na RCA facilitaram o médio a alto nível de eficácia”. Assim, “[d]a perspectiva do atingimento interno de metas, os principais objetivos do engajamento foram alcançados” e, adicionalmente, “ambos os parceiros conseguiram diminuir os níveis de violência em longo prazo” (*Ibid.*, p. 500, tradução livre).

Ademais, “[n]a RCA, o engajamento inter-regional estava firmado em esforços de partes terceiras, incluindo a intervenção francesa, o envolvimento da ONU e as iniciativas sub-regionais”. Nesse sentido, “tanto a MISCA quanto a EUFOR RCA constituem operações de transição que levaram a um engajamento da ONU” (*Ibid.*, p. 499, tradução livre). Assim como em outros cenários, as tropas de paz africanas (notadamente as chadianas) e francesas tiveram papel de destaque na RCA “compartilhando os riscos”. Assim, a UA e a CEEAC se engajaram na imposição da paz e “somente mais tarde abordaram o Conselho de Segurança da ONU” (WEISS; WELZ, 2014, p. 902, tradução livre) graças ao fato de que a França (com a ajuda do Chade) forneceu “a maior parte das forças terrestres” ao mesmo tempo em que cooperou “estritamente com a UA no terreno” (*Ibid.*, p. 904, tradução livre).

Assim como as operações mais recentes da ONU na RDC e no Mali, a MINUSCA representa mais um caso de missão de estabilização e imposição da paz parte de uma “mudança doutrinária” e de uma “nova geração” de operações de paz da Organização. Assim como os demais exemplos, tal fenômeno se observa a partir de dois pontos principais: (i) o mandato “agressivo” estabelecido pelo CSNU; e (ii) a atuação direta no terreno. No caso específico da RCA, tem-se uma “presença internacional multifacetada” (KARLSRUD, 2015, p. 48, tradução livre), com uma “divisão de trabalho entre a ONU e as organizações regionais” em que ficou demonstrado, mais uma vez, que “o Conselho de Segurança escolheu a ONU como sua ferramenta preferida para conflitos na África” (*Ibid.*, p. 51, tradução livre).

Segundo Martin Welz (2016, p. 577, tradução livre), “a resposta internacional à crise na RCA (...) resultou em um conjunto de operações de paz multi-atores, com a ONU, UA, UE, CEEAC e França conduzindo operações naquele país”. Contudo, a “divisão de trabalho interorganizacional” entre esses atores é considerada “mal definida”, sendo que “as relações entre a ONU, a UA e a CEEAC se enquadram na categoria de sobreposição institucional” (*Ibid.*, p. 574-575, tradução livre).

De qualquer forma, a “UA, CEEAC, a UE e a ONU acompanharam os eventos de forma consistente na RCA e têm sido ativas no gerenciamento de crises, embora em graus diferentes”.

Assim, “[t]rabalhando junto com a França, elas criaram uma operação de paz multi-atores com operações de paz em execução sequencialmente (CEEAC-UA-ONU) e em paralelo (UA-ONU-UE)”. Ainda que “[e]ssas ações (...) não implicaram que todas essas organizações quisessem liderar”, é fato que “todas as quatro principais organizações desejaram demonstrar que seu mandato era justificado” (*Ibid.*, p. 585-586, tradução livre).

Dessa forma, “a UA, CEEAC e a ONU se sentiram todas responsáveis pelo gerenciamento da crise na RCA”, estando todas as organizações “dispostas a liderar, embora não consistentemente ao longo do tempo”. Ainda assim, “em todos os momentos (...) elas estiveram envolvidas em diferentes níveis de intensidade”. Ressalta-se que a “UE foi a única organização que não aspirou à liderança operacional”, ainda que “tenha se tornado uma parte essencial da operação de paz multi-atores” (*Ibid.*, p. 580, tradução livre).

Ao longo da condução dos esforços de paz na RCA, “as relações entre a ONU, a UA e a CEEAC estiveram tensas”, sendo “as diferentes respostas ao golpe de Estado (...) em março de 2013” a principal “fonte de atrito entre a UA e a CEEAC”. Tal situação gerou “consequências dramáticas”, tendo atrasado a “transformação MICOPAX-MISCA, deixando, assim, um vácuo político” o que acabou levando à “deterioração da situação de segurança” (*Ibid.*, p. 580, tradução livre).

Em contraposição, “[c]omparada com a aquisição CEEAC-UA, sua contraparte subsequente ONU-UA foi menos problemática”. Ainda que a União fosse inicialmente contrária à cessão de autoridade às Nações Unidas, “os funcionários da UA também sabiam que não poderiam sustentar uma operação de paz complexa, multidimensional e custosa na RCA por um longo período”, ficando “claro para eles que a ONU assumiria eventualmente”, sendo o momento o “assunto mais espinhoso” (*Ibid.*, p. 581, tradução livre).

O processo de transição da MISCA para a MINUSCA também sofreu de problemas, demonstrando as limitações dessa estratégia de gerenciamento de operações de paz. Primeiramente, a transição em si gerou tensão entre funcionários e lideranças da ONU e da UA devido ao momento de ocorrência (antes do prazo inicialmente dado pela ONU). Isso ocorreu porque, embora houvesse três atores diferentes atuando ao mesmo tempo no terreno (a UA, a França e a UE), nenhum deles era capaz de cobrir o país inteiro e de integrar todas as tarefas necessárias ao gerenciamento do conflito, “algo que alguns no Secretariado da ONU pensavam que a ONU era melhor posicionada para fazê-lo” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 227, tradução livre).

Além disso, “[a]pesar de a entrega UA-ONU ter sido relativamente suave em termos burocráticos, ainda havia desafios em preparar os contingentes africanos”, principalmente em relação aos seus “equipamento, treinamento e funcionamento básico”, tornando difícil “fechar a lacuna de capacidade”. Dessa forma, a MINUSCA se viu “lidando primariamente com tropas deixadas pela CEEAC, que eram subtreinadas, subequipadas e, em alguns casos (...), não haviam sido regularmente pagas”, sendo “difícil para a MINUSCA impor a ordem e a segurança”. A causa desse problema foi o fato de a UA nunca ter exercido “controle pleno sobre as tropas que herdou da CEEAC” (*Ibid.*, p. 227-228, tradução livre).

De acordo com Carayannis e Fowlis (2017, p. 230, tradução livre), “[h]aviam três razões chave porque a ONU não simplesmente reforçou a MISCA”. A primeira delas foi o pedido de uma intervenção da ONU pela então presidente centro-africana interina, Samba-Panza, devido à visão de seus compatriotas de que “se uma missão da ONU estivesse no terreno, ela cuidaria de todos os problemas de governança e segurança do país, dados os recursos maciços que acompanhariam tal operação de manutenção da paz”. A segunda razão era o fato de que “a única maneira de financiar uma missão de manutenção da paz substancial era desdobrando uma operação liderada pela ONU com contribuições estimadas dos Estado-membros”. Por fim, a terceira razão foi que “a UA era percebida por atores chave tanto na RCA quanto na comunidade internacional como não sendo o melhor ator para intervir na RCA devido tanto a constrangimentos de capacidade e divisões dentro da região”.

De fato, o “modelo implícito de parceria UA-ONU em operações de paz (...) tem sido de que a UA serve como um primeiro socorrista com suas forças e pessoal civil até que alguma medida de estabilização tenha sido atingida ou até que a ONU esteja pronta para se desdobrar”, tendo sido esse o caso da RCA. Assim, a União “se mostrou mais flexível em desdobramento, com a habilidade de desdobrar mais rapidamente e, frequentemente, em ambientes onde é mais difícil manter a paz”. Além de “ser frequentemente mais flexível em seus desdobramentos e ter demonstrado tolerar mais baixas que a as operações da ONU”, outra vantagem comparativa da UA é “sua capacidade de falar francamente com os chefes de Estado da região” (*Ibid.*, 2017, p. 230, tradução livre).

Por um lado (ruim), durante o processo de transição MICOPAX-MISCA-MINUSCA, “cada nova intervenção de manutenção da paz foi uma camada adicionada sobre a anterior em vez de ser uma operação estrategicamente bem pensada”. Dessa forma, “[m]uitas das tropas foram meramente herdadas e faltavam-lhes o treinamento e a capacidade para uma operação de

paz e a avaliação necessária das tropas não foi feita”. Por outro lado (bom), “a entrega MISCA-MINUSCA bem gerenciada demonstra que a cooperação aproximada UA-ONU – particularmente em nível de secretariado – é possível e que o maior desafio da transição é a lacuna de capacidade da UA” em que a “UA permanece dependente do que os contingentes africanos podem prover e limitada pelo que eles não podem e continua a enfrentar desafios na preparação dos contingentes africanos e na elevação deles a uma nível operacional mais alto” (*Ibid.*, p. 231, tradução livre).

Outra “lição” dada pelas operações de paz na RCA está relacionada ao papel desempenhado pelas organizações sub-regionais africanas. Assim, “quando uma região está profundamente dividida, não pode impor a paz efetivamente, mesmo que seja bem-sucedida em negociar uma solução negociada ou (...) impor uma solução”. Esse é “outro exemplo das limitações de operações de fundo de quintal” em que “[t]anto a UA e a ONU são desafiadas em seu engajamento” com tais organizações sub-regionais (*Ibid.*, p. 231, tradução livre).

Além disso, a “proliferação de operações de paz na RCA também criou confusão no lado político”, pois “[d]ado o envolvimento da CEEAC, da UA, da ONU e da França, frequentemente não houve clareza sobre quem está definindo a estratégia política”. Também, “[o]utra dimensão implícita no modelo de operações de paz UA-ONU é que, em geral, o papel da UA é limitado a prover soldados enquanto que a análise política e o enquadramento do problema são deixados à ONU” sendo que, no caso da RCA, “a MISCA foi uma força puramente militar e sua dimensão política foi marginal” (*Ibid.*, p. 231, tradução livre).

Ademais, “[n]os primeiros estágios da intervenção, tanto para a UA (MISCA) quanto para a ONU (MINUSCA), nenhuma das organizações parecia preparada para a situação política no terreno”. Tal constatação “sugere que a lacuna de capacidade da UA não está somente limitada a preparação de tropas ou constrangimentos financeiros, mas a uma fraqueza na análise conflito” (*Ibid.*, 2017, p. 232, tradução livre).

Outro problema das operações de paz na RCA em geral foram as “[a]legações de contingentes de manutenção da paz tomando lados”, o que “exacerbou ainda mais a crise” (*Ibid.*, p. 226, tradução livre). No primeiro bimestre de 2014, relatos de que tropas de paz chadianas foram responsáveis por assassinatos em massa, abusos de direitos humanos e complacência com a movimentação dos *Séléka* na RCA minou consideravelmente a

credibilidade da Missão, dificultando a resolução da crise.²⁵⁰ Além disso, “a concentração da MISCA em cidades maiores (...) dificultou a efetividade da ação em respeito ao país como um todo” (PLANK, 2017, p. 497, tradução livre).

Além de “reclamações de que a MINUSCA estava ou falhando em proteger civis ou fazendo-o de forma seletiva”, relatos de março de 2014 de exploração e abuso sexual de crianças centro-africanas por parte de tropas de paz da ONU e da França “mancharam ainda mais a imagem da missão”. Segundo alguns analistas, “[e]sses incidentes de exploração sexual são o subproduto da falha de tanto a UA quanto a ONU em avaliar as tropas herdadas da MISCA e, antes disso, da MICOPAX” (CARAYANNIS; FOWLIS, 2017, p. 228, tradução livre).

A Operação Sangaris também foi criticada por ter focado sua ação contra os *Séléka*, permitindo, por consequência, que os *Anti-Balaka* conduzissem seus atos de violência com maior liberdade.²⁵¹ De fato, “o desarmamento de combatentes pelas tropas francesas (...) foi frequentemente percebido como parcial” (PLANK, 2017, p. 497, tradução livre).

A despeito dos avanços obtidos pelas diversas operações de paz desdobradas para a RCA, bem como pelo governo local, a situação do país ainda é preocupante. Segundo estimativas oficiais, cerca de 70% do país permanece sob controle de grupos armados que competem por território, poder e recursos e que se beneficiam do tráfico e da proliferação de armas. De forma geral, o governo local continua precisando de assistência internacional constante para cumprir sua responsabilidade de proteger sua própria população. Em muitas partes do país, a MINUSCA é a única força capaz de manter um mínimo de segurança para a população, porém, “lacunas críticas de capacidade” continuam prejudicando sua capacidade de implementar seu mandato de PdC.²⁵²

5.5. Conclusão

O exame dos quatro casos considerados ilustrativos fornece os últimos os aportes para a determinação do atual padrão das IIPH. Nesse sentido, ainda que sejam países, cenários e

²⁵⁰ Crisis in CAR. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-the-central-african-republic>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

²⁵¹ *Idem*.

²⁵² Central African Republic: Global Centre for the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/regions/central_african_republic>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

contextos diferentes, sua análise permite extrair um conjunto de características comuns que apontam para um padrão de eclosão de conflito armado e crise humanitária sucedidos por intervenções internacionais de mitigação: (i) a instigação de tais intervenções primeira e fundamentalmente devido à própria violação das normas internacionais de proteção humana; (ii) a elevada robustez (em termos de uso da força armada) das operações desdobradas em campo; e (iii) uma complexa variedade de atores que operam em conjunto de forma sequencial ou paralela seguindo uma divisão de trabalho. Além disso, essa última característica apresenta, também, duas subtendências importantes: a confirmação da centralidade operacional da ONU entre os atores (por ser, sempre, a mais presente e atuante no terreno) e a influência marcante da França (que, ou usando seu poder diplomático dentro das OIs que compõe, ou diretamente por meio de suas próprias operações militares), que participou ativa e diretamente da deflagração e condução de todas as IIPH analisadas neste Capítulo.

Aqui, deve-se fazer uma ressalva e um esclarecimento. A princípio, essas duas subtendências podem parecer contraditórias, pois a centralidade da ONU e a influência da França anulariam (ou, ao menos, mitigariam) uma a outra. Contudo, tal contradição é meramente aparente e pode ser sanada ao se atentar para um detalhe importante: o fato de tais subtendências não serem simultâneas. Assim, uma análise mais cuidadosa da sequência dos fatos revelará que, em um primeiro momento, ao se formular a decisão política de intervir, o papel central é exercido pelos Estados-nacionais – especialmente os mais poderosos, interessados e influentes na questão específica, grupo no qual a França frequentemente se inclui. Contudo, uma vez tomada a decisão de intervir no conflito e de desdobrar tropas de paz, a ONU passa a assumir o papel central na implementação das intervenções, dado sua presença marcadamente maior no terreno – daí a necessidade de se destacar sua centralidade no plano operacional, da implementação, não no plano político, da decisão.

Tais características, observáveis nos quatro casos analisados, constituem os principais marcos do padrão das IIPH contemporâneas e, somadas com os resultados das análises dos atores, cenários e operações, estabelecem a conformação do padrão atual das IIPH. Devido à importância e à abrangência de tal análise, optou-se por fazê-la na Conclusão do estudo, de modo a congrega-la às demais considerações finais dos capítulos anteriores e aos resultados gerais da pesquisa.

CONCLUSÃO

Passados mais de vinte anos desde as catástrofes humanitárias da Somália, Ruanda e Bósnia, a comunidade internacional e seus membros dispõem, hoje, de aparatos normativos, arranjos institucionais e capacidades materiais aprimorados para lidar com tais desastres. Ainda que as primeiras décadas do século XXI se mostrem consideravelmente violentas e desafiadoras, o gerenciamento internacional de conflitos armados e crises humanitárias em meados dos anos 2010 apresenta melhora significativa em relação às décadas e períodos históricos pregressos. Tal melhora se deve à combinação da existência de novas normas de proteção humana (especialmente os princípios de PdC e de RdP), da disposição de atores internacionais importantes em usar a força para imporem-nas e de uma divisão de trabalho aprimorada entre eles, constituindo, assim, um novo padrão das IIPH. Esse padrão, entretanto, ainda se mostra limitado (geograficamente, por somente se fazer observar na África) e irregular (pois, mesmo nesse cenário limitado, por vezes a combinação de normas e atores falhou em produzir uma IIPH quando se desejava e/ou se esperava).

Ainda que cada país, conflito armado e crise humanitária abordados anteriormente possua características singulares que os diferenciam de todos os demais, os quatro casos analisados mais detalhadamente – RDC, Costa do Marfim, Mali e RCA – apresentam, também, características comuns marcantes que conformam um padrão de resposta por parte da comunidade internacional à violação das normas internacionais de proteção humana por meio da força armada. É justamente a partir da combinação de tais características comuns que se deduz o atual padrão das IIPH.

Em primeiro lugar, ressalta-se que é a própria noção de uma violação das normas de proteção que suscita a resposta internacional. Nos quatro casos analisados, o grande número de mortes, as violações atroz de direitos humanos e o temor de escalonamento da violência aos altos níveis da RdP (genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica) foram os gatilhos que alertaram os membros da comunidade internacional em seus mais diversos níveis e fizeram com que os atores mobilizassem seus recursos e desdobrassem suas tropas para os cenários em questão. Isso não significa, conforme já afirmado e demonstrado anteriormente, que a violação das normas e as preocupações humanitárias por si sós são suficientes para a deflagração das intervenções avaliadas. Em todos os casos, os interesses de atores estatais poderosos (seja no plano local, regional ou global) foram importantes para se garantir a ocorrência das operações militares conduzidas, despertando, inclusive,

questionamentos acerca do real caráter humanitário das intervenções. Ainda assim, tais dúvidas não são suficientes para se negar o caráter humanitário das respostas dadas às crises em questão.

Em segundo lugar, uma característica em comum às intervenções levadas a cabo nos quatro países abordados, notadamente as mais recentes, é o nível elevado de emprego da força armada. O fato de que todas as intervenções analisadas são consideradas operações de paz demonstra ainda mais o caráter inovador das IIPH contemporâneas, o que pode ser apreendido pela leitura de boa parte da literatura utilizada na avaliação dos quatro casos. Embora a disposição crescente em autorizar o uso da força por tais operações para fins de proteção civil e em provê-las com os meios necessários para tal já seja constatada desde a virada do século, foi somente na última década em que tal característica se tornou padrão. Nesse sentido, os quatro casos analisados deixam claro o aumento de tal tendência nos últimos anos. É interessante observar que nos conflitos mais antigos – RDC e Costa do Marfim –, o nível de uso da força por parte da comunidade internacional aumentou consideravelmente após 2010, enquanto que nos mais recentes – Mali e RCA –, tal uso elevado da força se fez presente desde o início.

Em terceiro lugar, os quatro casos analisados apresentaram uma variedade complexa de atores e de operações internacionais trabalhado em conjunto de forma paralela ou sequencial no gerenciamento dos conflitos, ao mesmo tempo em que, em todos eles, a ONU se manteve como ator central. De todos os atores apontados no Capítulo 2, quase todos se fizeram presentes em mais de um dos cenários analisados aqui e, em todos eles, houve uma divisão de trabalho mais ou menos definida entre eles, de forma que, em algum dado momento, houvesse uma divisão de tarefas entre os diversos atores com ao menos um deles desempenhando tarefas específicas e delimitadas geograficamente.

Em relação a essa terceira característica, duas subtendências devem ser destacadas. A primeira delas é a centralidade da ONU como ator central no plano operacional e mais presente em todos os casos, sem exceção. Independente do momento em que as Nações Unidas decidem ir ao terreno (ou seja, conduzindo uma operação de paz), sua atuação passa a ser central uma vez iniciada e todos os esforços de gerenciamento do conflito (incluindo, mas não se limitando à PdC) passam a ser concentrados e dirigidos pela Organização. A segunda subtendência de destaque é a importância e a influência política e militar da França na deflagração e na condução das IIPH analisadas. À exceção da RDC, a França se fez presente em todos os cenários abordados por meio de operações militares independentes (Unicórnio, Serval e Sangaris) e,

mesmo onde não ocorreu tal atuação (RDC), a França foi o principal agente na mobilização da UE, provendo, na maior parte das vezes, a maioria das tropas e recursos empregados pelas operações europeias. Além disso, os franceses foram, frequentemente, os protagonistas por trás das decisões do Conselho de Segurança que autorizaram as operações desdobradas, tanto as da própria ONU quanto dos demais atores.

Por fim, é necessário enfatizar que todas essas três características bem como sua conjunção em um quadro único ainda padecem de um grau considerável de imperfeição. De fato, o acionamento das normas internacionais de proteção humana, o uso da força armada em sua implementação e a divisão de tarefas entre os diversos atores ao fazê-lo é, ainda, um processo em construção e deixa considerável espaço para melhoria. Resta saber se o passar do tempo fará com que, nos próximos anos e décadas, a implementação de tais mecanismos de proteção e a coordenação entre os diferentes atores será aprimorada.

A investigação desse padrão, buscando determinar sua conformação por meio da avaliação da atuação dos principais atores internacionais em cenários de crise e/ou conflito selecionados com base no arcabouço jurídico-normativo do Sistema ONU e nas normas internacionais de proteção humana foi o objeto do esforço de pesquisa que originou esta tese. Ao longo de seus cinco capítulos, determinou-se a existência e o funcionamento desse padrão, apontando-se, também, seus limites. Assim, conclui-se este estudo com uma síntese de seus principais achados, evidenciando os avanços por ele trazidos aos estudos de RI e Segurança Internacional.

Inicialmente, estabeleceu-se as bases para o desenvolvimento do estudo, ao apresentar uma estrutura analítica equilibrada, composta pelos aportes teórico-conceituais e referenciais político-normativos necessários ao esforço. O Quadro de Análise apresentado se mostrou útil nesse sentido. O conceito de IIPH proposto e o referencial político-normativo adotados contribuíram consideravelmente para a abordagem integrada e equilibrada que congregou elementos de estudos anteriores sobre intervenções humanitárias, operações de paz, PdC e RdP, demonstrando abrangência e poder de explicação adequados para o estudo do tema. Tal Quadro de Análise pode vir a ser, por si só, instrumental útil a outros estudos e análises voltados a essa temática.

Em seguida, apresentou-se um exame detalhado dos atores nelas envolvidos. Nesse sentido, algumas das conclusões parciais desse exame servem de pistas para a conformação maior do padrão que se deu posteriormente. Assim, destacou-se a centralidade da ONU como

ator e como sistema político para qual os demais atores convergem e sobre o qual se baseiam em suas respectivas atuações. Além disso, chamou a atenção também as divergências de perspectivas e capacidades entre os atores (em que, por um lado, todos concordam sobre a importância de se assegurar a proteção civil por meio da força, embora, por outro, discordem sobre quando, de que forma e até que ponto o fazer), bem como o peso dos atores (tanto OIs quanto Estados-nacionais) norte-americanos e europeus. Por fim, ficou latente a importância da África e dos africanos como alvo da ação e como atores emergentes em si mesmos. Em suma, no que tange à distribuição dos atores responsáveis pelas IIPH contemporâneas, as Nações Unidas aparecem como centro gravitacional do sistema internacional e América do Norte, Europa e África (especialmente esta última) se mostram como as regiões de maior peso.

Após apresentar quem são os atores responsáveis pelas IIPH, se avançou na determinação de seu padrão ao apontar onde elas mais ocorrem por meio da seleção de 37 cenários de conflito armado e/ou crise humanitária mais propensos à ocorrência de tais intervenções. A análise preliminar desses cenários foi útil para determinar as condições necessárias e suficientes para a deflagração dessas intervenções, ajudando a refinar o estudo. Assim, a ocorrência ou não das IIPH é determinada por dois fatores centrais e catalisada ou contida por dois fatores complementares: a existência e o acionamento das normas internacionais de proteção humana em conjunto com a satisfação (ou ao menos a não contrariedade) dos interesses dos Estados (principalmente os mais poderosos); e o período histórico e a geografia (tornando mais provável a ocorrência de uma intervenção no século XXI e na África). Ademais, ressaltou-se que, ainda que se possa separar essas variáveis em dependentes e independentes, a relação entre elas está mais para a correlação do que para a causalidade, de modo que a ocorrência ou não de uma intervenção em um determinado cenário de conflito armado ou crise humanitária dependerá, fundamentalmente, de um complexo conjunto causal específico àquele determinado cenário e de difícil replicação em outros. Ainda assim, alguns casos apresentaram similaridades importantes, o que ajuda a determinar ainda mais o padrão das IIPH contemporâneas.

A determinação do padrão das IIPH avançou ainda mais com o estudo das operações em si, em que algumas tendências e conclusões parciais anteriores se confirmaram, corroborando ainda mais a conformação do padrão. Nesse sentido, a abordagem integrada apresentada pelo Quadro de Análise se justificou, ao demonstrar a proximidade e a continuidade conceitual dos princípios de PdC e RdP. Entretanto, ao organizar os 28 casos registrados de IIPH no Pós-Guerra Fria, se constatou o maior peso do primeiro em relação ao segundo, uma

vez que quase todas as intervenções apontadas são também operações de paz. Assim, a análise conjugada das IIPH com as operações de paz em geral permitiu corroborar algumas das tendências já apontadas previamente: a centralidade da ONU (que, mais uma vez, mostrou ser o principal ator no terreno) em conjunto com a cooperação importante de alguns dos atores observados no Capítulo 2 e a concentração das intervenções e operações no continente africano. Por fim, corroborou-se a escolha dos quatro casos a serem analisados separadamente por receberem uma quantidade notável de tropas e operações de proteção civil.

Finalmente, os últimos os aportes para a determinação do atual padrão das IIPH foram fornecidos por meio da análise dos quatro casos considerados ilustrativos a partir dos apontamentos anteriores. É justamente por meio da combinação das conclusões parciais do estudo dos atores, dos cenários e dos meios de atuação com os resultados das análises dos quatro casos ilustrativos que se constata a conformação do atual padrão das IIPH.

Pode-se concluir, então, que o padrão das IIPH ao final das duas primeiras décadas do século XXI é determinado por três marcos centrais que, em conjunto, determinam a ocorrência e o modo de condução de tais intervenções no cenário internacional. O primeiro deles é a própria noção de uma violação às normas internacionais de proteção humana como “gatilho” necessário para a deflagração de uma intervenção. Contudo, não basta que tais normas sejam violadas para que se leve a cabo tal ação de intervenção, uma vez que é necessário, também, que isso atenda e/ou não contrarie os interesses daqueles Estados que possuam maior capacidade de conduzir ou impedir a intervenção. Ou seja, é preciso que se haja a soma de fatores normativos (violação às normas) e positivos (atendimento aos interesses dos Estados) para que se inicie uma intervenção. Em segundo lugar, tem-se uma disposição consideravelmente maior (em comparação à década de 1990 ou mesmo ao período da Guerra Fria) em se utilizar a força armada para se fazer cumprir essas normas e parar o sofrimento humano, o que se comprova em muitas das operações de paz mais recentes, que têm cruzado a fronteira da manutenção da paz robusta/imposição da paz, suscitando questionamentos sobre sua própria categorização. Em terceiro e último lugar, constata-se uma divisão de trabalho cada vez mais estruturada entre os diversos atores ao conduzirem as intervenções, em que os esforços maiores e mais amplos de gerenciamento de crises e conflitos e consolidação da paz são incumbidos à ONU enquanto que organizações regionais e/ou Estados-nacionais atuam como “brigadas de incêndio”, fornecendo respostas mais rápidas, robustas e pontuais nos estágios iniciais ou intermediários de uma crise a fim de evitar e/ou mitigar seu escalonamento. Ainda em relação a esse aspecto específico, observa-se uma atuação destacadamente maior por parte da França, seja ao mobilizar as Nações

Unidas e demais organismos dos quais faz parte, seja ao desdobrar suas próprias tropas diretamente para os cenários em questão (não coincidentemente, todos os casos ilustrativos analisados se encontram na África francófona). Além disso, é importante enfatizar que o somatório desses três fatores e conjugação final de variáveis que determinam se e como ocorre uma IIPH são únicos e particulares a cada caso específico, sendo essa conformação apresentada uma estrutura geral dentro da qual os casos específicos se encaixam.

Assim, a determinação do atual padrão das IIPH não apenas cumpre os objetivos gerais e específicos do esforço de pesquisa, mas também representa um avanço no estudo do tema e nas disciplinas nas quais está inserido. Ainda que não sirva de modelo que preveja onde, como e de que forma ocorrerão as IIPH dos próximos anos e décadas (o que nunca compôs a proposta do trabalho), o estudo aqui desenvolvido serve de instrumental útil e adequado àqueles que buscarem compreender a ocorrência e a condução de intervenções internacionais voltadas à mitigação do sofrimento humano no período Pós-Guerra Fria. Seus conceitos, referenciais e conclusões, baseados na observação empírica, contribuirão com esforços posteriores por parte dos estudiosos de RI, Segurança Internacional e demais áreas relacionadas que busquem explicar por que, quando e como os atores do sistema internacional usam a força armada para proteger pessoas em outros países e continentes da ameaça de violência física.

Adicionalmente, para além das conclusões aqui apresentadas, constata-se que, a despeito de não se poder negar a evolução e o aprimoramento dos mecanismos e arranjos internacionais de proteção humana nas últimas duas décadas, o quadro atual, comparado ao da virada do século, é bastante intermediário: ao mesmo tempo em que supera, em alguma medida, os grandes fracassos dos anos 1990, também não apresenta sinais de uma superação retumbante dos desafios e limitações do passado. Se o genocídio de Ruanda e o massacre de Srebrenica serviram para mostrar que as atrocidades em massa não eram realidades passadas e relegadas aos livros de história, o panorama atual de sucessos relativos (como a derrota do M-23 na RDC) e de fracassos flagrantes (como a continuação da violência na Síria) demonstra que, apesar de inovações importantes como as novas normas internacionais de proteção humana e os novos arranjos multilaterais e regionais de gerenciamento de conflito, a capacidade ou a disposição da comunidade internacional em evitar ou parar a violência contra civis inocentes continua contida pelo mesmo obstáculo: os interesses nacionais dos Estados. Das mais altas instâncias multilaterais até as dinâmicas locais de poder, é o interesse dos atores mais poderosos e influentes que determina se, quando e como a comunidade internacional fará uso de sua força para deter ou evitar atrocidades como aquelas que provocaram choques de consciência em

gerações passadas. Nesse sentido, não é realista esperar que se ocorram quaisquer ações intervencionistas de proteção humana que sejam contrárias ou não satisfaçam (ao menos em parte) os interesses dos Estados-nacionais mais poderosos nos níveis global, regionais e locais.

Nesse sentido, as perspectivas de curto e médio prazo não se mostram animadoras. Se é necessário que a disposição da comunidade internacional esteja casada com os interesses e capacidades de seus membros mais importantes, não se deve esperar que grandes esforços sejam feitos em prol da proteção humana no panorama atual. Isso se deve ao fato de que as principais preocupações políticas na América do Norte e na Europa estão voltadas ou aos problemas econômicos internos ou a questões geopolíticas no Oriente Médio ou no Leste da Ásia. Dessa forma, serão os capacetes azuis da ONU, desdobramentos em poucos e dispersos contingentes ao longo do continente africano, os únicos aptos a intervirem diretamente em prol da proteção civil, se e quando possível.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION. **African Union Peace Support Operations Doctrine**. Addis Adaba: The African Union Commission, July 2012(a).

_____. **AU Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee**. Addis Adaba: African Chiefs of Defense Staff, 15-16 May 2003.

_____. **Communiqué**: 315th Meeting, PSC/PR/COMM (CCCXV). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 23 March 2012(b).

_____. **Communiqué**: 363rd Meeting, PSC/PR/COMM. (CCCLXIII). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 25 March 2013(a).

_____. **Communiqué**: 380th Meeting, PSC/PR/COMM. 1(CCCLXXX). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 17 June 2013(b).

_____. **Communiqué**: 385th Meeting, PSC/PR/COMM.2 (CCCLXXXV). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 19 July 2013(c).

_____. **Communiqué**: 406th Meeting, PSC/PR/COMM.1 (CDVI). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 13 November 2013(d).

_____. **Communiqué**: 408th Meeting, PSC/PR/COMM.2 (CDVIII). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 13 December 2013(e).

_____. **Communiqué**: 422nd Meeting, PSC/PR/COMM. (CDXXII). Addis Ababa: African Union Peace and Security Council, 7 March 2014.

_____. **Constitutive Act of the African Union**. Lomé: African Union, 11 July 2000.

_____. **Draft Guidelines for the Protection of Civilians in African Union Peace Support Operations**. Addis Adaba: African Union, March 2010.

_____. **Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union**. Durban: Assembly of the African Union, 9 July 2002.

ALLANSSON, Marie; MELANDER, Erik; THEMNER, Lotta. Organized violence, 1989–2016. **Journal of Peace Research**, v. 54, n. 4, p. 574-587, 2017.

AYDIN, Aysegul. Where Do States Go? Strategy in Civil War Intervention. **Conflict Management and Peace Science**, v. 27, n. 1, p. 47-66, 2010.

AYDIN, Aysegul; REGAN, Patrick M. Networks of third-party interveners and civil war duration. **European Journal of International Relations**, v. 18, n. 3, p. 573-597, 2012.

BAH, A. Sarjoh; JONES, Bruce D. Peace Operation Partnerships: Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements. In: BAH, A. Sarjoh. **Global Review of Peace Operations 2008**: a project of the Center on International Cooperation. London: Boulder, 2008.

BEADLE, Alexander William. **Protection of civilians in theory** – a comparison of UN and NATO approaches. Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 15 December 2010.

BEARDSLEY, Kyle. UN intervention and the duration of international crises. **Journal of Peace Research**, v. 49, n. 2, p. 335-349, 2012.

BELLAMY, Alex J. When states go bad: The termination of state perpetrated mass killing. **Journal of Peace Research**, v. 52, n. 5, p. 565-576, 2015.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. **International Affairs**, v. 87, n. 4, p. 825-850, 2011.

_____. The West and Contemporary Peace Operations. **Journal of Peace Research**, v. 46, n. 1, p. 39-57, 2009.

_____. UN Force Generation: Key Lessons and Future Strategies. In: _____ (Ed.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 437-447.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity Press, 2010.

BERDAL, Mats; UCKO, David H. The Use of Force in UN Peacekeeping Operations: Problems and Prospects. **The RUSI Journal**, v. 160, n. 1, p. 6-12, 2015.

BINDER, Martin. Paths to intervention: What explains the UN's selective response to humanitarian crises? **Journal of Peace Research**, v. 52, n. 6, p. 712–726, 2015.

BOEKE, Sergei; SCHUURMAN, Bart. Operation 'Serval': A strategic analysis of the French intervention in Mali, 2013–2014. **Journal of strategic studies**, v. 38, n. 6, p. 801-825, 2015.

BROSIG, Malte. The multi-actor game of peacekeeping in Africa. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 3, p. 327-342, 2010.

BRYSK, Alison. **Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CANADA. **Canadian Forces Joint Publication: Canadian Military Doctrine**. Ottawa: Chief of the Defence Staff, April 2009.

_____. **Joint Doctrine Manual: Peace Support Operations**. Ottawa: Chief of the Defence Staff, 06 November 2002.

_____. **Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy**. Ottawa: Canadian Armed Forces, 2017.

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

CHOI, Seung-Whan. What determines US humanitarian intervention? **Conflict Management and Peace Science**, v. 30, n. 2, p. 121-139, 2013.

COLEMAN, Katharina P. Innovations in 'African solutions to African problems': the evolving practice of regional peacekeeping in sub-Saharan Africa. **The Journal of Modern African Studies**, v. 49, n.4, p. 517-545, 2011.

_____. **International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CURRAN, David. An Examination of the Level of Standby Effectiveness in the EU for Responsibility to Protect Style Deployments. In: FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Ed.). **Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach**. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation/ Global Action to Prevent War/ Global Governance Institute/International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012. p. 34-46.

_____. Muddling on through? Cosmopolitan peacekeeping and the protection of civilians. **International Peacekeeping**, v.24, n.1, p. 63-85, 2017.

CURRAN, David; WILLIAMS, Paul D. The United Kingdom and United Nations Peace Operations. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 5, p. 630-651, 2016.

DANIEL, Donald C.F. Contemporary Patterns in Peace Operations, 2000-2010. In: BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 25-46.

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

DÖRING, Katharina PW. The changing ASF geography: From the intervention experience in Mali to the African Capacity for Immediate Response to Crises and the Nouakchott Process. **African Security**, v. 11, n. 1, p. 32-58, 2018.

DOSS, Alan. In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping and the Use of Force. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 703-735, 2014.

EUROPEAN UNION. **Council conclusions on the Central African Republic**. Brussels: Council of the European Union, 20 January 2014(a).

_____. **Council conclusions on the Central African Republic.** Brussels: Council of the European Union, 17 March 2014(b).

_____. Council Decision 2003/432/CFSP. **Official Journal of the European Union.** Luxembourg: Council of the European Union, 14 June 2003(a).

_____. Council Decision 2006/412/CFSP. **Official Journal of the European Union.** Luxembourg: Council of the European Union, 15 June 2006.

_____. Council Joint Action 2003-423-CFSP. **Official Journal of the European Union.** Luxembourg: Council of the European Union, 15 June 2003(b).

_____. **Draft Revised Guidelines on the Protection of Civilians in CSDP Missions and Operations.** Council of the European Union, 15 October 2010.

_____. **Protection of civilians (PoC) in EU-led military operations concept.** Brussels: Council of the European Union, 2 March 2015.

EVERETT, Andrea L. Post-Cold War complex humanitarian emergencies: Introducing a new dataset. **Conflict management and peace science**, v. 33, n. 3, p. 311-339, 2016.

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.

FINDLEY, Michael G.; MARINEAU, Josiah F. Lootable resources and third-party intervention into civil wars. **Conflict Management and Peace Science**, v. 32, n. 5, p. 465-486, 2015.

FINNEMORE, Martha. **The Purpose of Intervention: changing beliefs about the use of force.** Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FLAVIN, William. US Doctrine for Peace Operations. **International Peacekeeping**, v.15, n.1, p. 35-50, 2008.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCE. **Capstone Concept for Military Operations**. Paris: État-major des armées, 12 September 2013(a).

_____. **French White Paper: Defence and National Security**. Paris: Ministère de la Défense/SGA/SPAC, July 2013(b).

FREEAR, Matt; DE CONING, Cedric. Lessons from the African Union Mission for Somalia (AMISOM) for peace operations in Mali. **Stability: International Journal of Security and Development**, v. 2, n. 2, 2013.

FREIRE, Maria Raquel; LOPES, Paula Duarte; NASCIMENTO, Daniela. 'Responsibility to protect' and the African Union: Assessing the AU's capacity to respond to regional complex humanitarian and political emergencies. **African Security Review**, v. 25, n.3, p. 223-241, 2016.

GLEDITSCH, Nils Petter; WALLESTEN, Peter; ERIKSSON, Mikael; SOLLENBERG; Margareta; STRAND, Håvard. Armed conflict 1946-2001: A new dataset. **Journal of peace research**, v. 39, n. 5, p. 615-637, 2002.

GCR2P – Global Centre for Responsibility to Protect. The Relationship Between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict. **Policy Brief**, 9 May 2011.

HARRISON, Graham. Onwards and sideways? The curious case of the responsibility to protect and mass violence in Africa. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 10, n. 2, p. 143-161, 2016.

IIKH – EIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH. **Conflict Barometer 2017**: disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 26). Heidelberg: HIIK, 2018.

_____. **Conflict Barometer 2016**: disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 25). Heidelberg: HIIK, 2017.

_____. **Conflict Barometer 2015:** disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 24). Heidelberg: HIIK, 2016.

_____. **Conflict Barometer 2014:** disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 23). Heidelberg: HIIK, 2015.

_____. **Conflict Barometer 2013:** disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 22). Heidelberg: HIIK, 2014.

_____. **Conflict Barometer 2012:** disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 21). Heidelberg: HIIK, 2013.

_____. **Conflict Barometer 2011:** disputes, non-violent crises, violent crises, limited wars, wars (No. 20). Heidelberg: HIIK, 2012.

HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT RESEARCH AT THE DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE, UNIVERSITY OF HEIDELBERG – HIIK. **Conflict Barometer 2010:** Crises, Wars, Coups d'État, Negotiations, Mediations, Peace Settlements – 19th annual conflict analysis. Heidelberg: HIIK, 2011.

_____. **Conflict Barometer 2009:** Crises, Wars, Coups d'État, Negotiations, Mediations, Peace Settlements – 18th annual conflict analysis. Heidelberg: HIIK, 2010.

_____. **Conflict Barometer 2008:** Crises, Wars, Coups d'État, Negotiations, Mediations, Peace Settlements – 17^h annual conflict analysis. Heidelberg: HIIK, 2009.

_____. **Conflict Barometer 2007:** Crises, Wars, Coups d'État, Negotiations, Mediations, Peace Settlements – 16^h annual conflict analysis. Heidelberg: HIIK, 2008.

HEINZE, Eric A. **Waging Humanitarian War:** The Ethics, Law and Politics of Humanitarian Intervention. Albany: State New York University Press, 2009.

HOLT, Victoria K; BERKMAN, Tobias. **The Impossible Mandate?** Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations. Washington: The Henry L. Stimson Center, 2006.

HOLT, Victoria; TAYLOR, Glyn; KELLY, Max. **Protecting Civilians on the Context of UN Peacekeeping Operations: Success, Setbacks and Remaining Challenges**. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations/Peacekeeping Best Practices Section and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Policy and Development Studies Branch, 2009.

HULTMAN, Lisa. Keeping peace or spurring violence? Unintended effects of peace operations on violence against civilians. **Civil Wars**, v. 12, n. 1-2, p. 29-46, 2010.

_____. UN peace operations and protection of civilians: Cheap talk or norm implementation?. **Journal of Peace Research**, v. 50, n. 1, p. 59-73, 2013.

HULTMAN, Lisa; KATHMAN, Jacob; SHANNON, Megan. United Nations peacekeeping and civilian protection in civil war. **American Journal of Political Science**, v. 57, n. 4, p. 875-891, 2013.

HUNT, Charles T. All necessary means to what ends? the unintended consequences of the 'robust turn' in UN peace operations. **International Peacekeeping**, v. 24, n. 1, p. 108-131, 2017.

ICISS – INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty**. Ottawa: The International Development Research Centre, 2001.

IICK – The Independent International Commission on Kosovo. **The Kosovo Report: conflict, international response, lessons learned**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

IISSI – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance**, v. 115, n. 1, 2015.

_____. **The Military Balance**, v. 116, n. 1, 2016.

JACKSON, Robert H. International Community Beyond the Cold War. In: LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p. 59-83.

JOHNSON, Adrian L. Back in Blue? A British return to United Nations peacekeeping. **The RUSI Journal**, v. 160, n. 1, p. 14-24, 2015.

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

KARLSRUD, John; SMITH, Adam C. Europe's Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali. **Providing for Peacekeeping**, n. 11, 2015.

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

_____. O dilema interno da soberania: a evolução das normas de intervenção. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. p. 19-47.

KFIR, Isaac. NATO's Paradigm Shift: Searching for a Traditional Security–Human Security Nexus. **Contemporary Security Policy**, v. 36, n.2, p. 219-243, 2015.

KJEKSRUD, Stian; RAVNDAL, Jacob Aasland. Emerging lessons from the United Nations mission in the Democratic Republic of Congo: military contributions to the protection of civilians. **African Security Review**, v. 20, n. 2, p. 3-16, 2011.

KJEKSRUD, Stian; RAVNDAL, Jacob Aasland; STENSLAND, Andreas Øien; DE CONING, Cedric; LOTZE, Walter; WEIR, Erin A. **Protection of civilians in armed conflict – comparing organisational approaches**. Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 1 November 2011.

KOKO, Sadiki. MONUC and the Quest for Peace in the Democratic Republic of Congo: Assessment of a Peacekeeping Mission. **African Security Review**, v. 20, n. 2, p. 29-41, 2011.

KRASNER, Stephen D. Sovereignty and Intervention. In: LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p. 228-249.

KRATOCHWIL, Friedrich. Sovereignty as a *Dominium*: Is There a Right of Humanitarian Intervention? In: LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p.21-42.

LABONTE, Melissa. **Human Rights and Humanitarian Norms, Strategic Framing, and Intervention**: Lessons for the responsibility to protect. New York: Routledge, 2013.

LUCAS JR George. Revisiting armed humanitarian intervention: a 25 year retrospective. In: SCHEID, Don E. (Ed.). **The Ethics of Armed Humanitarian Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 26-45.

LYONS, Gene M; MASTANDUNO, Michael. Introduction: International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In: _____ (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995 (a). p.1-18.

_____. State Sovereignty and International Intervention: Reflections on the Present and Prospects for the Future. In _____ (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995 (a). p. 250-265.

MELANDER, Erik. **Organized violence in the world 2015**: An assessment by the Uppsala conflict data program. Uppsala: Uppsala Universitet, 2015.

MELANDER, Erik; PETTERSSON, Therése; THEMNER, Lotta. Organized violence, 1989–2015. **Journal of Peace Research**, v. 53, n. 5, p. 727-742, 2016.

MULLENBACH, Mark. **Third-Party Peacekeeping Missions (Version 3.1)**. 2017. Disponível em: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/P7GYTS>

MURITHI, Tim. The African Union as a norm entrepreneur: The limits of human protection and mass atrocities prevention. **Global Responsibility to Protect**, v. 8, n. 2-3, p. 227-248, 2016.

NATO – NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation**. Lisbon: 2010.

_____. **NATO Standard: AJP-3.4.1 – allied joint doctrine for the military contribution to peace support**. Brussels: NATO Standardization Office, December 2014.

NICOLL, Alexander; DELANEY, Jessica. Central African Republic: instability and intervention. **Strategic Comments**, v. 19, n. 9, p. ix-x, 2013(a).

_____. Central African Republic: new UN mission. **Strategic Comments**, v. 20, n. 6, p. x-xi, 2014(a).

_____. DRC sets precedents for UN forces. **Strategic Comments**, v. 20, n. 1, p. i-ii, 2014(b).

_____. France in Mali: rapid reaction. **Strategic Comments**, v. 19, n. 1, p. iv-vi, 2013(b).

_____. The EU's Central African Republic mission. **Strategic Comments**, v. 20, n. 3, p. v-vi, 2014(c).

NORHEIM-MARTINSEN, Per Martin. Our work here is done: European Union peacekeeping in Africa. **African Security Review**, v. 20, n. 2, p. 17-28, 2011.

OBI, Cyril I. Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte D'Ivoire. **African Security**, v. 2, n. 2-3, p. 119-135, 2009.

OKEKE, Jide Martyns. WILLIAMS, Paul D. Conclusion: Lessons identified and recommendations for the African Union. In: _____. **Protecting civilians in AU peace support operations: key cases and lessons learned**. Mt Edgecombe: Africa Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 2017(a). p. 85-97.

_____. Introduction: African Union peace support operations and civilian protection. In: _____. **Protecting civilians in AU peace support operations: key cases and lessons learned**. Mt

Edgecombe: Africa Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 2017(b). p. 9-33.

OLSEN, Gorm Rye. 'Great power' intervention in African armed conflicts. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 28, n. 2, p. 229-245, 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Carta das Nações Unidas – Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas, 1973.

ONUF, Nicholas. Intervention for the Common Good. In: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p. 43-58.

PATTISON, James. **Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: who should intervene?** Oxford: Oxford University Press, 2010.

PLANK, Friedrich. The effectiveness of interregional security cooperation: Evaluating the joint engagement of the EU and the AU in response to the 2013 crisis in the Central African Republic. **European Security**, v. 26, n. 4, p. 485-506, 2017.

POWELL, Nathaniel K. Battling instability? The recurring logic of French military interventions in Africa. **African Security**, v. 10, n. 1, p. 47-72, 2017.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. **Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualization**. Cambridge: Polity Press/Blackwell, 1996.

RAYMOND, Dwight; BERNARTH, Cliff; BRAUM, Don; ZURCHER, Ken. **Mass atrocity prevention and response options (MAPRO): a policy planning handbook**. Carlisle: U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2012.

RENN, Duu Jason; DIEHL, Paul F. Déjà vu All Over Again and Peacekeeping Reform?. **Journal of International Peacekeeping**, v. 19, n. 3-4, p. 211-226, 2015.

ROSENAU, James N. Sovereignty in a Turbulent World. In: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael (Ed.). **Beyond Westphalia?** State Sovereignty and International Intervention. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995. p. 191-227.

SABROW, Sophia. Local perceptions of the legitimacy of peace operations by the UN, regional organizations and individual states—a case study of the Mali conflict. **International Peacekeeping**, v. 24, n. 1, p. 159-186, 2017.

SCHEID, Don E. Introduction to armed humanitarian intervention. In: _____ (Ed.). **The Ethics of Armed Humanitarian Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 3-25.

SCHMIDT, Peter. The EU's military involvement in the democratic republic of Congo: security culture, interests and games. **Contemporary Security Policy**, v. 32, n. 3, p. 567-581, 2011.

SEAMAN, Kate. The Regionalization of the Responsibility to Protect. In: FIOTT, Daniel; ZUBER, Robert; KOOPS, Joachim (Ed.). **Operationalizing the Responsibility to Protect: A Contribution to the Third Pillar Approach**. Brussels: Madariaga – College of Europe Foundation/ Global Action to Prevent War/ Global Governance Institute/International Coalition for the Responsibility to Protect, 2012.p. 17-26.

SEWALL, Sarah; RAYMOND, Dwight; CHIN, Sally. **MARO: Mass Atrocity Response Operations**. Cambridge: Carr Center for Human Rights Policy/Harvard Kennedy School/US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2010.

SHUE, Henry. Limiting Sovereignty. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 11-28.

SHURKIN, Michael. **France's war in Mali: Lessons for an expeditionary army**. Santa Monica: RAND Corporation, 2014.

SLOAN, James. The evolution of the use of force in UN peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014.

SMITH, Adam C. United States of America. In: BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 71-92.

SPIJKERS, Otto. The Evolution of United Nations Peacekeeping in the Congo: From ONUC, to MONUC, to MONUSCO and its Force Intervention Brigade. **Journal of International Peacekeeping**, v. 19, n. 1-2, p. 88-117, 2015.

TARDY, Thierry. A critique of robust peacekeeping in contemporary peace operations. **International Peacekeeping**, v. 18, n. 2, p. 152-167, 2011.

_____. CSDP in action – What contribution to international security? **Chaillot Papers**, n. 134, May 2015.

_____. France In: BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013(a). p. 115-138.

_____. France: the unlikely return to UN peacekeeping. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 5, p. 610-629, 2016.

_____. Protecting Civilians in Africa: The Risks of Issue-Linkage between RtoP and Peacekeeping. **Journal of International Peacekeeping**, v. 17, n. 3-4, p. 201-221, 2013(b).

_____. The reluctant peacekeeper: France and the use of force in peace operations. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 770-792, 2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTGRINET, Gérard; DE SANTIAGO, Jaime Ruiz. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**. Genebra: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1996.

TULL, Denis M. The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n. 2, p. 167-190, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2014/183/PESC do Conselho de 1 de abril de 2014 relativa ao lançamento de uma operação militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUFOR RCA). **Jornal Oficial da União Europeia**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 3 de abril de 2014(a). p. L100/12.

_____. Decisão 2014/73/PESC do Conselho de 10 de fevereiro de 2014 relativa a uma operação militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUFOR RCA). **Jornal Oficial da União Europeia**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 11 de fevereiro de 2014(b). p. L40/59-L40/62.

_____. Decisão 2014/775/PESC do Conselho de 7 de novembro de 2014 que prorroga a Decisão 2014/73/PESC relativa a uma operação militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUFOR RCA). **Jornal Oficial da União Europeia**. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 8 de novembro de 2014(c). p. L325/17-L325/18.

_____. **Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia, 30 de março de 2010.

_____. **Visão partilhada, ação comum**: uma Europa mais forte – Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. Bruxelas: Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia, 2016.

UNITED KINGDOM. **Building Stability Overseas Strategy**. London: Department for International Development/ Foreign and Commonwealth Office/ Ministry of Defence, July 2011(a).

_____. **National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review: A Secure and Prosperous United Kingdom**. London: High Majesty Government, November 2015.

_____. **UK government strategy on the protection of civilians in armed conflict**. London: Foreign and Commonwealth Office/UKAID/Ministry of Defence, 2011(b).

UNITED NATIONS. **A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping**. New York: Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, July 2009(a).

_____. **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. New York: United Nations Secretary General, 17 June 1992.

_____. **DPKO/DFS Concept Note on Robust Peacekeeping.** New York: Office of Military Affairs/DPKO, 2009(b).

_____. **DPKO/DFS Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping.** New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, 2015(a).

_____. **Evaluation of the implementation and results of protection of civilians mandates in United Nations peacekeeping operations:** Report of the Office of Internal Oversight Services – “Peacekeeping missions with protection of civilians mandates focus on prevention and mitigation activities and force is almost never used to protect civilians under attack”. New York: United Nations General Assembly, 7 March 2014(a).

_____. **Final progress report of the Secretary General on the United Nations Operation in Côte d’Ivoire.** New York: United Nations Security Council, 31 January 2017(a).

_____. **Implementing the responsibility to protect:** Report of the Secretary-General. United Nations General Assembly, New York, 12 January 2009(c).

_____. **Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people.** New York: United Nations General Assembly/United Nations Security Council, 17 June 2015(b).

_____. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations.** New York: United Nations General Assembly/Security Council, 21 August 2000(a).

_____. **Report of the Secretary General on the situation in Mali.** New York: United Nations Security Council, 29 March 2018(a).

_____. **Report of the Secretary General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo.** New York: United Nations Security Council, 1 March 2018(b).

_____. **Resolution Adopted by the General Assembly 60.1: 2005 World Summit Outcome.** United Nations General Assembly, New York, 24 October 2005(a).

_____. **Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response – Report of the Secretary General.** New York: United Nations General Assembly/Security Council, 25 July 2012(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1265.** United Nations Security Council, New York, 17 September 1999(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1279.** New York: United Nations Security Council, 30 November 1999(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1291.** New York: United Nations Security Council, 24 February 2000(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1296.** United Nations Security Council, New York, 19 April 2000(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1464.** New York: United Nations Security Council, 4 February 2003(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1479.** New York: United Nations Security Council, 13 May 2003(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1484.** New York: United Nations Security Council, 30 May 2003(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1493.** New York: United Nations Security Council, 28 July 2003(d).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1528.** New York: United Nations Security Council, 27 February 2004(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1565.** New York: United Nations Security Council, 1 October 2004(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1592.** New York: United Nations Security Council, 30 March 2005(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1609.** New York: United Nations Security Council, 24 June 2005(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1671.** New York: United Nations Security Council, 25 April 2006(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1674.** United Nations Security Council, New York, 26 April 2006(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1739.** New York: United Nations Security Council, 10 January 2007.

_____. **Security Council Resolution S/RES/1797.** New York: United Nations Security Council, 30 January 2008(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1843.** New York: United Nations Security Council, 20 November 2008(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1856.** New York: United Nations Security Council, 22 December 2008(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1894.** United Nations Security Council, New York, 11 November 2009(d).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1925.** New York: United Nations Security Council, 28 May 2010(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1962.** New York: United Nations Security Council, 20 December 2010(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1967**. New York: United Nations Security Council, 19 January 2011(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/1975**. New York: United Nations Security Council, 30 March 2011(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2056**. New York: United Nations Security Council, 5 July 2012(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2071**. New York: United Nations Security Council, 12 October 2012(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2085**. New York: United Nations Security Council, 12 December 2012(d).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2098**. New York: United Nations Security Council, 28 March 2013(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2100**. New York: United Nations Security Council, 25 April 2013(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2121**. New York: United Nations Security Council, 10 October 2013(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2127**. New York: United Nations Security Council, 5 December 2013(d).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2134**. New York: United Nations Security Council, 28 January 2014(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2147**. New York: United Nations Security Council, 28 March 2014(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2149**. New York: United Nations Security Council, 10 April 2014(d).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2164**. New York: United Nations Security Council, 25 June 2014(e).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2284**. New York: United Nations Security Council, 28 April 2016(a).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2295**. New York: United Nations Security Council, 29 June 2016(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2374**. New York: United Nations Security Council, 29 June 2017(b).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2387**. New York: United Nations Security Council, 15 November 2017(c).

_____. **Security Council Resolution S/RES/2409**. New York: United Nations Security Council, 27 March 2018(c).

_____. **Situation in the Central African Republic**: Report of the Secretary-General. New York: United Nations Security Council, 18 June 2018(d).

_____. Statement by Mr. Adama Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, and Ms. Jennifer Welsh, United Nations Special Adviser on the Responsibility to Protect, on the situation in the Central African Republic. **United Nations Press Release**. New York: Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, 01 October 2013(e).

_____. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. New York: Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, 2008(d).

UNITED STATES OF AMERICA – USA. **Joint Publication 3-07.3**: Peace Operations. Washington: Joint Chiefs of Staff, 01 August 2012.

_____. **National Security Strategy**. Washington: President of the United States, December 2017.

_____. **Protection of Civilians Military Reference Guide**. Carlisle: Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI)/United States Army War College, January 2018.

_____. **Stability Operations and Support Operations**. Washington: Department of the Army, 20 February 2003.

VAN DER LIJN, Jair; SMIT, Timo; HÖGHAMMAR, Theresa. Peace operations and conflict Management. In: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI. **SIPRI Yearbook 2016**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

VAN DER LIJN, Jair; AVEZOV, Xenia. **The Future Peace Operations Landscape**: Voices from stakeholders around the globe – Final Report of the New Geopolitics of Peace Operations Initiative. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, January 2015.

WEISS, Thomas G. **Humanitarian Intervention**. Cambridge: Polity Press, 2012.

WEISS, Thomas G.; WELZ, Martin. The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?. **International Affairs**, v. 90, n. 4, p. 889-905, 2014.

WELSH, Jennifer M. Conclusion: The Evolution of Humanitarian Intervention in International Society. In: _____ (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006(b). p. 176-188.

_____. Introduction. In: _____ (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2006(a). p. 1-7.

WELZ, Martin. Multi-actor peace operations and inter-organizational relations: insights from the Central African Republic. **International peacekeeping**, v. 23, n. 4, p. 568-591, 2016.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers**: Humanitarian Intervention in International Society. New York: Oxford University Press, 2000.

WILLIAMS, Paul D. The United Kingdom. In: BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 93-114.

WOOD, Reed M.; KATHMAN, Jacob D.; GENT, Stephen E. Armed intervention and civilian victimization in intrastate conflicts. **Journal of Peace Research**, v. 49, n. 5, p. 647-660, 2012.

African Union Peace and Security Department: <http://www.peaceau.org>

Center for Systemic Peace: <http://www.systemicpeace.org/>

Combined Joint Task Force – Horn of Africa: www.hoa.africom.mil

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV): <https://www.icrc.org/pt>

European External Action Service (EEAS): <https://eeas.europa.eu>

Global Centre for the Responsibility to Protect (GR2P): <http://www.globalr2p.org/>

Global Peace Operations Review: <http://peaceoperationsreview.org/>

International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP): <http://www.responsibilitytoprotect.org/>

Ministère des Armées (France): www.defense.gouv.fr

North Atlantic Treaty Organization (NATO): www.nato.int

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): www.sipri.org

The White House: www.whitehouse.gov

United Nations: www.un.org

U.S. Department of State: <https://www.state.gov/>

Uppsala University Department of Peace and Conflict Research (UCDP):
<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp>

