

INOVAÇÕES NA IMPOSIÇÃO DA PAZ: UMA DISCUSSÃO SOBRE PERSPECTIVAS DA BRIGADA DE INTERVENÇÃO NA MONUSCO

INNOVATION IN PEACE ENFORCEMENT: A DISCUSSION ON PERSPECTIVES OF FORCE INTERVENTION BRIGADE IN MONUSCO

Lucas Serra¹

Ana Luísa Vitali²

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de Brasília

Brasília – Distrito Federal – Brasil

Resumo: Este artigo busca apresentar, analisar e discutir a inovação na imposição da paz ministrada pela Missão da Organização das Nações Unidas de Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO), enquanto discorre perspectivas da trajetória da Brigada de Intervenção (BI), a primeira força autorizada a realizar operações ofensivas no âmbito da Organização, com o objetivo de neutralizar grupos rebeldes no leste do país. A criação desse componente gerou implicações para o direito internacional e modificou a conduta da ONU frente ao cenário de conflito e instabilidade do país. Para tanto, a metodologia empregada foi uma ampla revisão bibliográfica envolvendo o tema de missões de imposição da paz, com foco em relatórios e resoluções que fizessem referência à MONUSCO, além de periódicos nacionais e internacionais, bem como produções de *think tanks* e relatórios de organizações especializadas nos temas. Por meio destas, foi atestada a incapacidade da BI de cumprir seu mandato devido a fatores, como desmotivação, cooperação falha, passividade estatal e desarmonia entre os componentes da missão. As perspectivas para o futuro da MONUSCO são incertas, porém as mais realistas apontam para um distanciamento da ONU no processo de imposição da paz na República Democrática do Congo e maior participação dos atores regionais.

Palavras-chave: Imposição da paz. Inovação. Brigada de Intervenção. República Democrática do Congo. Organização das Nações Unidas.

Abstract: This article seeks to present, analyse and discuss the innovation in peace enforcement of United Nations Organisation Stabilisation Mission in Democratic Republic of Congo (MONUSCO), while discourses perspectives on Force Intervention Brigade's (FIB) trajectory, the first force allowed to perform offensive operations under the Organisation's scope, with the aim of neutralise rebel groups in the country's East. The creation of this component has generated implications for international law and changed the conduct of UN before the conflict and instability scenario of the country. To achieve this, the methodology used was an extensive bibliographic review on the issue of peace enforcement missions, focusing on reports and resolutions that refer to MONUSCO, in addition to national and international journals, as well as productions of think tanks and reports by organisations specialised in issues. Through this, it was certified the incapacity of FIB to accomplish its mandate due to factors like demotivation, failed cooperation, state passivity and disharmony between the components of the mission. The perspectives for the future of MONUSCO are uncertain, but the most realistic ones point to a detachment of UN in the peace enforcement process in the Democratic Republic of Congo and the larger participation of regional actors.

Key-words: Peace enforcement. Innovation. Force Intervention Brigade. Democratic Republic of Congo. United Nations.

¹ lucasvilaserra@gmail.com

² ana.vitali@aluno.unb.br

Recebido: 08/08/2019

Aprovado: 02/03/2020

Introdução

Envolvendo mais de 20 mil pessoas — entre militares, policiais e civis —, a Missão da Organização das Nações Unidas de Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO) é a maior operação de paz da organização (SIPRI, 2019). Estabelecidos no final da década de 1990, os esforços de paz falharam em deter a ação de grupos rebeldes no país, tida como principal fator de instabilidade da República Democrática do Congo (RDC). A MONUSCO foi muito criticada devido à sua inércia e incapacidade em lidar com o ambiente hostil, haja vista que a conduta da missão seguia estritas regras de engajamento que não se adequavam à situação em questão. No entanto, com o decorrer dos anos, a MONUSCO inovou sua estrutura e capacidade de impor a paz por meio da criação da Brigada de Intervenção (BI) em 2013, braço armado da missão voltado para ações ofensivas nas áreas de maior insegurança.

A instauração da BI suscitou diversos debates acerca da eficiência de operações de imposição da paz e o futuro das operações da Organização das Nações Unidas (ONU), além de acarretar consequências para o direito internacional. Neste trabalho, serão discutidas diversas perspectivas sobre a trajetória da BI, levando em conta aspectos relacionados às principais prerrogativas do mandato da MONUSCO: estabilidade da RDC, proteção de civis e combate a grupos rebeldes. Para isso, foram utilizadas diversas fontes de bibliografia para referência — artigos, relatórios e resoluções — principalmente as que tratam da ação da Organização na região e das implicações da Brigada de Intervenção, para poder constatar as razões do não-cumprimento do mandato por parte deste organismo.

De início, será apresentado um histórico dos esforços de paz mais recentes na RDC, com vistas a observar a constante evolução das operações e o cenário no qual estas se desenvolveram, abordando as razões para as alterações em seus formatos. Em seguida, serão expostos o contexto e a criação da BI e, posteriormente, serão discutidas as críticas e implicações com relação ao processo de paz na RDC, considerando a atuação dos grupos rebeldes. Ainda, serão abordadas algumas perspectivas sobre o futuro próximo da BI, tendo em vista os argumentos apresentados anteriormente. Por fim, a conclusão retoma a discussão feita e propõe novas direções de pesquisa sobre o tema. É importante citar que a visão que este trabalho busca apresentar e discutir é de caráter institucionalista no que cerne à atuação

da ONU, contudo, há conhecimento do contexto da região e das críticas pós-colonialistas à abordagem estatocêntrica em um ambiente que não está imerso em valores ocidentais e possui outros atores de relevância.

1. Histórico das missões de paz na República Democrática do Congo

O contexto de instabilidade africano nas décadas de 1990 e 2000 foi determinante para o estabelecimento das intervenções de paz mais recentes na RDC. Além de um ambiente hostil caracterizado por constantes insurgências, duas grandes guerras assolaram toda a região da África Central, nos períodos de 1996-1997 e 1998-2003, causadas, dentre outros fatores, pela imigração proveniente do genocídio em Ruanda, disputa para exploração de recursos naturais e minerais e demarcação de fronteiras e divergências étnicas, estimando-se um número superior a 6 milhões de mortes ligadas aos conflitos, mais de 4,4 milhões de deslocados internos e 650 mil refugiados (FRANCO, 2018).

Por meio da Resolução 1.279 de 30 de novembro de 1999, foi estabelecida a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), com o objetivo inicial de observar o Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka – assinado por RDC, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue no mesmo ano, como tentativa de pôr fim à Segunda Guerra do Congo e desmobilizar as tropas no conflito em andamento (UNITED NATIONS, 1999). De acordo com Franco (2018), considerando sua expansão de mandato e contingente ao longo dos anos, a missão pode ser dividida em três fases.

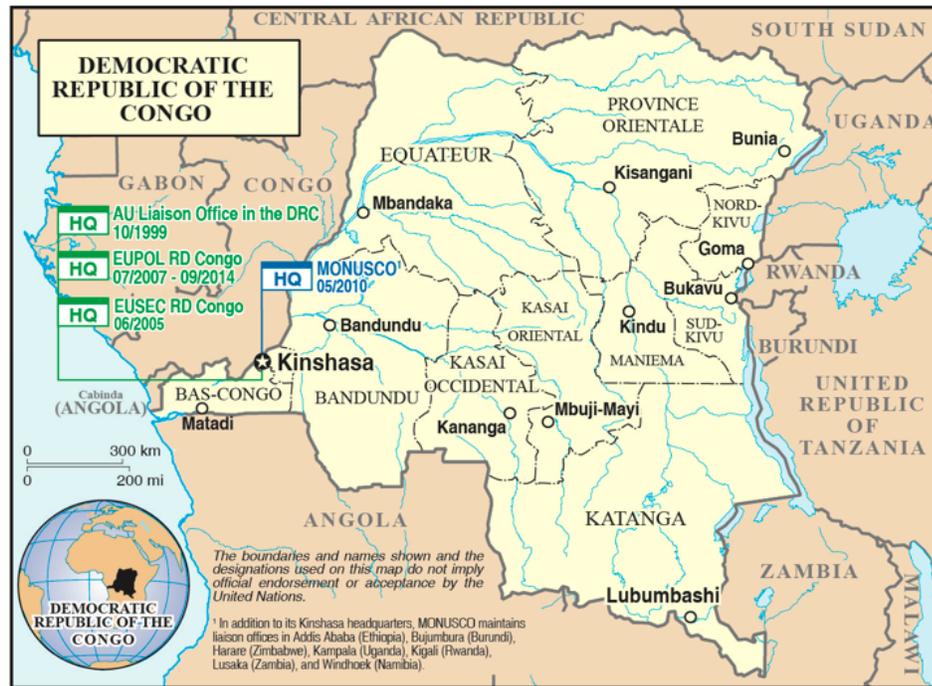
A primeira fase, concebida entre 1999 e 2002, concentrou-se nos procedimentos relativos ao acordo de paz, como desengajamento e desarmamento de combatentes, retirada de tropas estrangeiras do território congolês e reintegração de grupos armados. Pouco tempo depois, a Missão foi expandida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que versa sobre ações com participação de forças armadas para lidar com ameaças à paz, adquiriu um mandato robusto, aumentando o contingente e engajando as tropas na proteção de civis sob ameaça de violência.

A questão do mandato robusto é essencial para entender as inovações que aconteceram nas ações na RDC, além de ser alvo de diversas críticas devido ao seu caráter militar. Este é definido como uma "opção intermediária entre as operações de manutenção de paz tradicionais, cujo emprego se teria

revelado insuficiente para atender às necessidades atuais, e as operações de imposição de paz" (FONTOURA, 2005, p. 144). Dito isso, o conceito é ambíguo e pode se aproximar de ações de contra-insurgência em alguns pontos, já que ambas são similares em questões relativas à proteção de civis ter mais importância que soluções militares e à necessidade de união de esforços com organismos internacionais e com a nação em que a missão ocorrerá (FRIIS, 2010, p. 50). A maior diferença entre os conceitos é que as missões ligadas à ONU constituem uma solução pacífica de controvérsias, porém, após o estabelecimento do mandato robusto, a violência pode ser utilizada se necessário. Desse modo, tal convergência com movimentos contrainsurgentes alimenta opiniões acerca dos valores das Nações Unidas estarem distantes dessa abordagem.

A segunda fase da MONUC ocorreu entre 2002 e 2006, e teve como principal objetivo a implementação das resoluções do Acordo de Pretória, celebrado entre RDC e Ruanda, que oficialmente encerrou a Segunda Guerra do Congo e estabeleceu um governo de transição no país até as eleições de 2006. Nesse período, apesar dos esforços para a paz, a crise continuou a assolar o território congolês, tendo como exemplo episódios nas cidades de Kisangani, Bukavu e Bunia, além da violência durante as eleições presidenciais, o que trouxe à tona as limitações da MONUC referentes à prevenção de conflitos e proteção de civis. Como alternativa, o CSNU recorreu à União Europeia em busca de ajuda para conter a violência, estabelecendo duas intervenções autônomas com mandatos do Capítulo VII em momentos distintos: a Força Multinacional Interina de Emergência em Bunia, em 2003, que, em coordenação com a MONUC, foi exitosa no seu propósito, especialmente pelo uso da força militar na Operação Artêmis; e a Força da União Europeia na República Democrática do Congo (EUFOR RDC), em 2006, seguindo o modelo da intervenção anterior e obtendo sucesso.

Figura 1 – Mapa de número 4582.9, sinalizando as principais cidades e regiões da RDC



Fonte: United Nations (2015).

Apesar disso, muitos analistas definem o período como o mais efetivo da MONUC, visto que "seu mandato estava alinhado com o processo político e tinha um objetivo nítido e uma estratégia de saída, que era entregar a missão a um Estado soberano" (EPON, 2019, tradução nossa). Ademais, devido ao apoio da Missão ao Governo nas eleições, essa fase pode também ser considerada crucial para o estabelecimento da conexão entre ambos, que seria crítica em momentos futuros. Contudo, como mencionado anteriormente, a persistência da insegurança e o surgimento de novos grupos armados levanta questionamentos sobre tal efetividade.

Assim, a terceira fase da MONUC se inicia com o relativo sucesso advindo das eleições de 2006, mas sem redução da violência e com intensificação de conflitos na região leste da RDC, o que forçou o CSNU a tornar a proteção de civis prioridade. Nesse período, ocorreu um estreitamento maior de relações entre MONUC, Governo e forças armadas do país, de modo que a Missão passou a apoiar operações das Forças Armadas da RDC no Norte da região do Kivu. No entanto, em meio ao insucesso em cumprir os objetivos e à insatisfação da população com a participação dos capacetes azuis, era necessária uma reconfiguração das estruturas da operação de paz.

Outros fatores foram críticos para as alterações da MONUC, principalmente a questão dos abusos sexuais a mulheres da RDC, incluindo o abandono de crianças provenientes dessa exploração. Essa problemática estava presente desde a criação da Missão, mas a inação dos superiores frente às

denúncias contribuiu para uma atmosfera de impunidade para os capacetes-azuis (RASMUSSEN, 2006). Foi estabelecida uma ação especial para lidar com o problema, mas a falta de regras procedimentais fez com que o processo não fosse tão efetivo (DAHRENDORF, 2006, p. 3) e a MONUC permanecesse com o número mais alto de acusações de abuso sexual dentro das Missões da ONU até o presente (UNITED NATIONS, 2007).

Nesse sentido, outro problema também contribuiu para o fim da MONUC: a incapacidade em lidar com a exploração ilegal de recursos naturais na RDC. É preciso entender que essa prática está intrinsecamente ligada aos conflitos, visto que grande parte do financiamento de grupos armados advém da exploração ilegal, suscitando disputas pelo controle de regiões específicas do leste do país. Deste modo, a busca por diamantes, ouro e outros minerais é um grande fator para instabilidade. A ONU não considera a importância da questão o suficiente, e o mandato precisaria ser ampliado para que esse problema possa ser monitorado e que as tropas sejam permitidas a agir frente essas situações (GLOBAL WITNESS, 2005).

Desse modo, após tantas crises, era necessária uma revitalização da Missão para sua continuidade no território (KOVATH, 2016) e, em 2010, o CSNU iniciou um processo de modificação das estruturas, encerrando oficialmente a MONUC e estabelecendo a MONUSCO por intermédio da Resolução 1.925. Com número reduzido de tropas e recursos, o mandato da nova operação trouxe como novidade o foco na estabilização da região leste, e autorizava as tropas a utilizarem todos os meios necessários para alcançar os objetivos de proteger civis nas áreas de conflito. Vale ressaltar que, à época, o governo da RDC pediu à ONU a retirada total da missão, mas houve entendimento entre as partes para que o esforço internacional de consolidação da paz no país tivesse continuidade, visando à retirada das tropas no ano seguinte (FRANCO, 2018).

As mudanças na operação surtiram poucos efeitos práticos e a incapacidade das tropas em lidar com a violência na RDC foi um fator relevante para o surgimento de novos grupos rebeldes que fomentavam o conflito no leste do país. O ponto crítico da ineficiência da MONUSCO foi a tomada da cidade de Goma pelo grupo denominado M23, apoiado pelo governo de Ruanda, em novembro de 2012, após as Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC) abandonarem a cidade fronteiriça. Franco (2018, p. 208) evidencia que o episódio “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”. Apesar do grupo rebelde ter saído de Goma no início de dezembro do mesmo ano, o problema central persistia, e a missão se caracterizava como impopular, ineficiente e incapaz de responder às violações do seu mandato (KARLSRUD, 2015, p. 44). Além disso, estava elucidado que as simples mudanças ocorridas na transição de MONUC para MONUSCO não eram suficientes para a ação efetiva no território congolês.

2. A criação da Brigada de Intervenção

Em meio à perspectiva de fracasso da operação de paz da ONU na RDC, discussões acerca do estabelecimento de uma força regional de intervenção no país foram feitas no âmbito da Comunidade Econômica da África Austral (CEAA) e da Conferência Internacional na Região dos Grandes Lagos (CIRGL), ainda em 2012. Tal panorama obrigou a ONU a se posicionar diante da existência de uma operação em paralelo, haja vista a possibilidade de a força africana tornar as ações da MONUSCO mais complicadas e marginalizar o trabalho dela. Assim, a ONU tomou para si a responsabilidade de implementar a força ofensiva em questão, sob o mandato da MONUSCO, enxergando nela uma oportunidade de reavivar a credibilidade da missão (TULL, 2018). O estabelecimento da BI, ademais, é considerado um produto de segurança coletiva, visto o apoio de organismos regionais, incluindo, além dos citados acima, a União Africana, cujos esforços em conjunto para conceitualizar e operacionalizar a Brigada demonstram que a hibridização nas missões de paz podem funcionar, principalmente se cada organização obtiver a permissão de cooperar com suas forças interoperáveis (MUTISI, 2015).

Em março de 2013, então, por meio da Resolução 2.098 do CSNU, foi criada a BI. Composta por três batalhões de infantaria, um de artilharia, um de forças especiais e uma companhia de reconhecimento e cerca de três mil soldados, a BI responde diretamente ao Comandante da Força da missão e é a primeira força de combate ofensiva da ONU. Seu principal objetivo é, recorrendo a quaisquer meios necessários, deter a expansão, desarmar e neutralizar os grupos armados na RDC, de forma unilateral ou em conjunto com as FARDC, com vistas a reduzir a ameaça de forças rebeldes no país (UNITED NATIONS, 2013). Vale ressaltar que os soldados da BI são provenientes de África do Sul, Malawi e Tanzânia, países que fazem parte da CEAA. Atualmente, a ação da BI está concentrada no território de Beni, no nordeste da RDC, focado no combate ao grupo *Allied Democratic Forces* (ADF).

A necessidade da criação de uma força ofensiva dentro do escopo das Nações Unidas perpassa pelas características dos grupos que essa busca "neutralizar". O continente africano possui um sério problema de proliferação de armas, sendo muitas vezes utilizado como um local para despejo de excedentes de material bélico, assim, contribuindo para maior acesso dos grupos a estes. Por conseguinte, armas leves e de pequeno calibre possuem baixo custo e fácil manutenção e operação, dessa forma, um ambiente hostil é facilmente instaurado (SANTOS, 2011, p. 41). Especificamente no que cerne aos grupos em atuação majoritária na RDC, a ADF, por exemplo,

possui aproximadamente 2.500 participantes, incluindo crianças, além de cerca de 1.600 indivíduos com acesso a armas. O grupo é responsável pela fuga de mais de 60 mil pessoas para Uganda, além de casos de decapitação e violência sexual contra civis (UNITED NATIONS, 2016). Tal fato atesta novamente os motivos para a implantação da BI e confirma que a MONUSCO, sem um mandato robusto, não poderia cumprir seu papel de estabilização da região.

3. Implicações e críticas à BI

O estabelecimento da BI trouxe algumas implicações legais para as operações de paz e suas tropas. Vale destacar que na resolução do estabelecimento da BI consta a necessidade de as tropas seguirem os princípios basilares das operações de paz: consentimento das partes, imparcialidade e uso da força apenas para autodefesa (UNITED NATIONS, 2008). Entretanto, enquanto estes já haviam sido flexibilizados pela configuração dos conflitos na RDC – governo *versus* milícias – e pela robustez da operação da ONU, a criação da BI, ao ser uma força ofensiva, solapou a importância daqueles fundamentos. O Painel Independente de Alto Nível para Operações de Paz da ONU (HIPPO) afirmou, em relatório de 2015, que: "Cautela extrema deve guiar o mandato de ações de imposição da paz que buscam neutralizar um inimigo determinado. Operações desse tipo devem ser excepcionais, limitadas e realizadas com consciência dos riscos e responsabilidades para toda a ONU" (2015, p. x, tradução dos autores).

Por conseguinte, Fett (2013) argumenta que, apesar da ONU nunca ter admitido que suas tropas de paz são parte do conflito, é impossível desvincular o braço ofensivo da MONUSCO desse status, uma vez que os soldados tomam parte nas hostilidades e, deste modo, tornam-se alvos legítimos. Nesse sentido, a MONUSCO como um todo sofre perigo de se tornar alvo no conflito, havendo, portanto, necessidade de separação evidente das tarefas entre a BI e os outros componentes da missão. Ainda, a

autora levanta questionamentos acerca da operacionalização da BI, envolvendo a falta de precisão quanto ao ato de “neutralizar” grupos armados e utilizar “todos os meios necessários” para o cumprimento do mandato, e a eventual retaliação contra civis como dano colateral e demais componentes da MONUSCO, que não mais estão protegidos pelo direito internacional, pois o alinhamento com as FARDC os torna parte de uma missão não imparcial (HUNT, 2017). Estas implicações são parte das consequências apontadas no relatório do HIPPO, sendo questões que devem ser analisadas com cautela para impedir sua concretização de fato. Ademais, outra externalidade importante que Hunt (2017, p. 14) sinaliza é a situação do apoio humanitário, crítico para a obtenção de recursos e permanência da Missão no país, que auxilia as comunidades afetadas pelos conflitos. O fato de se utilizar uma lógica de estabilização alinhada ao mandato robusto faz com que a MONUSCO seja parcial no conflito e, portanto, gera uma situação controversa tanto para as Nações Unidas quanto para outras instituições humanitárias, que podem romper relacionamentos com as tropas.

A BI foi – e ainda é – muito criticada pela sua inércia. De início, as operações foram exitosas, haja vista que, em conjunto com as FARDC, a rebelião do M23 foi detida ainda em 2013. Houve expectativa de que o novo foco das operações ofensivas seria o combate aos grupos *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR) e ADF. No entanto, surgiram dificuldades frente a estes dois inimigos, uma vez que eram mais heterogêneos e descentralizados, em contraste com o M23 (EPON, 2019) e o ímpeto da criação da BI havia cessado, fazendo com que as operações planejadas fossem inefetivas ou nunca conduzidas. Outra situação que foi muito criticada nas investidas da BI foi a criação de “ilhas de estabilização” — um conceito das teorias de contrainsurgência que determina regiões estáveis dentro do epicentro do conflito — pois estas simultaneamente criavam espaços de insegurança e instabilidade nas áreas remanescentes, e, a longo prazo, não serviam para iniciar um processo de construção efetivo da paz que refletisse as necessidades da população dita como estabilizada (VOGEL, 2014).

A inoperabilidade da BI é, em grande parte, atribuída ao mau funcionamento da cooperação com as FARDC. O atraso e a ineficiência das campanhas posteriores têm relação com o receio da ONU frente aos abusos de direitos humanos promovidos por membros do exército congolês contra grupos rebeldes e civis, a exemplo do massacre na Vila Mutarule, na região Sul do Kivu, em junho de 2014, e acusações contra dois generais envolvidos em violações. A estratégia da MONUSCO tende a ignorar os evidentes crimes perpetrados pelo Estado para focar no processo de paz, contudo, a aliança entre BI e

FARDC torna a ONU cúmplice do comportamento violento do exército congolês (DAY, 2017; RUMBLE, 2018). Desse modo, houve um distanciamento entre os dois atores e, apesar de não haver total rompimento de relações, a participação da BI se restringiu a apoio logístico e de inteligência (FABRICIUS, 2017).

Além das FARDC, a conduta de outros atores serve como barreira à eficiência da BI. Segundo Rumble (2018), a BI foi criada sob uma construção problemática dos *spoilers* centrais — grupos que entendem a paz como ameaça ao seu poder e tentam sabotar os esforços para alcançá-la com uso da violência (STEDMAN, 1997) —, e utiliza uma estratégia inadequada para lidar com estes, haja vista o foco excessivo nos grupos rebeldes, que são atores externos ao processo de paz, ignorando partes pertencentes a estes esforços, como o governo de Ruanda, o qual interfere de forma constante no leste da RDC desde a década de 1990. Ademais, o governo congolês, sob face do ex-presidente Joseph Kabila, também é considerado um empecilho à estabilização do país, tendo em vista acusações de apoio à Ruanda e grupos rebeldes (YONEKAWA, 2014), a falta de engajamento na construção da paz após o estabelecimento da BI (TULL, 2018) e sua aversão à permanência da missão no país.

Há, ainda, críticas ao próprio funcionamento da MONUSCO. Fabricius (2017) argumenta que a BI foi bem-sucedida nas ações que lhe foram designadas, mas os demais componentes da missão falharam em dar o suporte necessário para manter as posições conquistadas. O fato é que, desde a criação da BI, há entre os *peacekeepers* a percepção de “coexistência de dois mandatos, com diferentes interpretações e abordagens, que causou atritos e rivalidades e por fim levaram a uma maior passividade da força, impedindo uma cooperação efetiva entre a BI e a MONUSCO”, apesar do mandato de imposição da paz ser vigente para toda a missão (TULL, 2018, p. 16, tradução dos autores). Este problema é ainda mais profundo, uma vez que é proveniente de tensões no CSNU sobre como conduzir os processos de paz, em que países ocidentais buscam estabelecer operações cada vez mais robustas, enquanto os maiores contribuintes de tropas temem por seus nacionais em cenários de conflito (NOVOSSELOFF, 2018, sob a percepção de que as identificações da ONU transformam os soldados em alvos evidentes (CRUZ, PHILLIPS e CUSIMANO, 2017).

Nesse sentido, a criação da BI designou ao aspecto militar enorme importância na resolução do conflito na RDC, camuflando a necessidade de estratégias políticas eficientes (TULL, 2018). Como consequência, a falta de políticas de segurança e de fortalecimento de instituições por parte do governo da RDC, somada à marginalização e ineficácia dos demais componentes da MONUSCO, tornam o

mandato da missão improvável de ser plenamente cumprido. A BI pode continuar agindo para desarmar e neutralizar os grupos rebeldes, mas será uma atitude de curto prazo caso as outras questões políticas maiores não possuam também um plano de ação (EPON, 2019, p. 15).

4. Perspectivas para o futuro da BI e da MONUSCO

A presença de grupos rebeldes na RDC continua a ser relevante na falta de estabilidade do país, sobretudo na região leste. A recente eleição de Félix Tshisekedi, no início de 2019, é um fator decisivo para o futuro do processo de paz, haja vista sua intenção em cooperar com a MONUSCO, postura contrária à do seu predecessor Kabila. Apesar de o atual líder buscar um plano para retirada da missão do país, o mandato foi renovado em dezembro de 2019, para mais um ano, por meio da resolução 2.502 do CSNU. Os recentes cortes em pessoal e orçamento indicam um caminho tortuoso no futuro, mas a capacidade da MONUSCO em se prolongar não deve ser ignorada e, portanto, há necessidade de adaptação.

Levando em conta as críticas apresentadas anteriormente e o atual contexto da RDC, tornam-se imprescindíveis mudanças nas relações da missão com o governo nacional, entre os próprios setores da MONUSCO e dentro do CSNU para arquitetar uma maior eficiência no processo de paz no país. Nesse sentido, é possível estabelecer duas perspectivas diferentes quanto ao futuro da BI. Ambas prescindem da revisão estratégica do mandato da missão (UNITED NATIONS, 2019a) e de maior coesão entre MONUSCO, BI, e governo congolês, mas há diferenças na distribuição de função entre os atores. É evidente que o processo de paz na RDC pode tomar caminhos distintos dos que serão apresentados, mas esses mostram duas formas de alocação de recursos e esforços no tocante às maneiras de conduzir a operação na situação conflituosa do país.

Em um primeiro panorama, mais improvável, o foco da ONU se volta para a imposição e manutenção da paz, dando papel de destaque à BI, enquanto a construção da paz é função do governo da RDC. Faz-se imprescindível a superação da percepção de que existem dois mandatos diferentes na missão, com vistas a esclarecer que aspecto robusto seja praticado por todos os componentes da MONUSCO. A operação, como um todo, deve transpor a conduta tradicional de *peacekeeping* e ser mais incisiva com grupos rebeldes, tomando iniciativa para eliminar ameaças à segurança dos capacetes azuis (CRUZ, PHILLIPS e CUSIMANO, 2017) e, assim, tranquilizar os países contribuintes no âmbito do CSNU. A BI deve ser mais bem equipada e treinada para realizar operações ofensivas em

conjunto com as FARDC no leste do país, a fim de neutralizar milícias, sob observação – e punição, quando necessário – da ONU no que se refere a abusos de direitos humanos, aplicando, de fato, uma política de tolerância zero. O suporte dos demais setores da missão deve ser eficiente para que, sob liderança do Estado congolês, crie instituições fortes e sustentáveis nos territórios estabilizados.

Por outro lado, o cenário mais realista aponta para o afastamento da ONU na imposição da paz, uma vez que as respostas militares da organização em contextos violentos já se mostraram limitadas (BOUTELLIS, 2018). Assim, o foco da MONUSCO deve ser na construção e fortalecimento de instituições da RDC, além da proteção de civis, deixando operações ofensivas a cargo das FARDC. No que se refere à BI, esta serviria apenas como apoio ao exército congolês ou, segundo Day (2017), utilizada na forma de um *rapidly deployable battalion*, equipado para ação rápida e pontual em áreas de risco e de difícil acesso. Há, ainda, autores que citam uma total separação entre a brigada ofensiva e a ONU, com a criação de uma força regional independente do mandato da missão, podendo ser conduzida no âmbito da CIRGL e da CEAA (ILUNGA, 2019), como idealizado no início do processo de criação da BI. Nesse sentido, Karlsrud (2018) se volta para a aparente evolução das missões da ONU no que chama de “operações do capítulo sete e meio”, em que a imposição da paz é delegada a arranjos militares regionais, mais próximos do capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, que trata desta questão.

Conclusão

Frente ao panorama de conflito e instabilidade na RDC, a ONU adaptou e inovou sua conduta de imposição da paz com a criação da Brigada de Intervenção, com vistas a realizar operações ofensivas e neutralizar os grupos rebeldes na faixa leste do país. Apesar do sucesso inicial, é evidente a estagnação da força por uma variedade de fatores como desmotivação após a primeira empreitada, cooperação falha com as FARDC, passividade estatal frente aos esforços de paz e desarmonia entre os componentes da missão. Observa-se, ainda, a falta de um componente político forte para dar suporte às vitórias da BI e garantir uma paz em longo prazo, visto que a força é apenas um elemento constitutivo do mandato da MONUSCO para garantir a proteção de civis durante o processo de restauração política.

Dessa forma, é evidente que o uso de uma estratégia robusta dentro de uma missão de paz usualmente abre espaço para que suas outras áreas possam realizar seu trabalho de *peacebuilding* e *peacekeeping*. No entanto, é importante perceber que por trás dessa abordagem há a lógica de

estabilização, realizada pela união dos objetivos do Governo com os da Missão, o que pode excluir outras transformações necessárias e impedir a melhoria do ambiente pós-conflito, caso não seja de interesse do governante. A menos que sejam tomadas medidas adequadas para fornecer espaço para ampla participação política da sociedade, uma aparente paz, que de fato seria excludente e forçada, pode, por fim, perpetuar e reproduzir as causas dos conflitos que as Missões foram enviadas para neutralizar em primeiro lugar.

Assim, o futuro da BI – e da MONUSCO como um todo – é incerto e passa por recentes desafios, como a relação com o novo chefe do Executivo, o surto de ebola no leste da RDC, os cortes orçamentários e a revisão estratégica da missão. Cabe, portanto, analisar a inserção da BI no cenário de potencial cooperação com o Estado congolês sob a face de Tshisekedi, envolvendo ou não o componente militar, bem como as possíveis respostas da ONU com relação às críticas que a missão sofre e se os planos de retirada da MONUSCO do país retornarão. Ademais, a experiência de uma força ofensiva inovadora como componente de uma missão de paz da ONU deve servir de lição para futuros desdobramentos nas demais operações da organização, tendo em vista o crescente contato dos *peacekeepers* com ameaças à estabilidade de outros países, como grupos terroristas, e os esforços da BI inovaram ao implementar a necessidade da dinamização e adaptação das missões à sua realidade. Por fim, a ONU necessita reavaliar a estratégia de paz frente aos novos desafios na República Democrática do Congo.

Referências

BOUTELLIS, Arthur. (2018) **Hostile Forces: Cruz Report Risks Distracting from Strategic Context**, publicado em IPI Global Observatory [<https://theglobalobservatory.org/2018/02/cruz-report-strategic-context/>]. Disponibilidade: 12/07/2019.

CRUZ, C. A. S., PHILLIPS, W., CUSIMANO, S. (2017) **Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business**, publicado em United Nations Peacekeeping [<https://peacekeeping.un.org/en/improving-security-of-united-nations-peacekeepers-independent-report>]. Disponibilidade: 11/07/2019.

DAHRENDORF, Nicola. (2006) **Sexual Exploitation and Abuse: Lessons Learned Study - Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC**, Nova York: DPKO.

DAY, Adam. (2017) **The Best Defense is No Offense: Why Cuts to UN Troops in Congo Could Be a Good Thing**, publicado em Small Wars Journal [<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/the-best-defense-is-no-offense-why-cuts-to-un-troops-in-congo-could-be-a-good-thing>]. Disponibilidade: 11/07/2019.

EPON. (2019) **Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

FABRICIUS, Peter. (2017) **Is the Force Intervention Brigade still justifying its existence?**, publicado em ISS Africa [<https://issafrica.org/iss-today/is-the-force-intervention-brigade-still-justifying-its-existence>]. Disponibilidade: 08/07/2019.

FETT, Priscila. (2013) Tudo de novo no front: MONUSCO, uma nova era nas peacekeeping operations?. **Revista de Direito Internacional**, 10 (2): 168-92.

FONTOURA, Paulo Roberto C. T., Ed. (2005) **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG.

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. (2018) **O Atual Padrão das Intervenções Internacionais de Proteção Humana: atores, cenários e instrumentos de ação**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz).

FRIIS, Karsten. (2010) Peacekeeping and Counter-insurgency - Two of a Kind?. **International Peacekeeping**, 17 (2): 49-66.

GLOBAL WITNESS (2005). **Open Letter to the UN SC, regarding conflict resources and peacekeeping in Liberia and DR Congo**, publicado em Reliefweb [<https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/open-letter-un-sc-regarding-conflict-resources-and-peacekeeping>]. Disponibilidade: 27/02/2020.

HUMAN RIGHTS WATCH. (2019) **DR Congo: No Justice for 2014 Massacre**, publicado em Human Rights Watch [<https://www.hrw.org/news/2019/06/06/dr-congo-no-justice-2014-massacre>]. Disponibilidade: 17/07/2019.

HUNT, Charles T. (2017) All necessary means to what ends? the unintended consequences of the "robust turn" in UN peace operations. **International Peacekeeping**, 24 (1): 108-31.

ILUNGA, Yvan Yenda. (2019) **After Strategic Review, What Should Be Done With MONUSCO?**, publicado em IPI Global Observatory [<https://theglobalobservatory.org/2019/06/after-strategic-review-what-should-be-done-monusco/>]. Disponibilidade: 12/07/2019.

KARLSRUD, John. (2015) 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**, 36 (1): 40-54.

_____. (2018) **Are UN Peacekeeping Missions Moving Toward “Chapter Seven and a Half” Operations?**, publicado em IPI Global Observatory [<https://theglobalobservatory.org/2018/02/peacekeeping-chapter-seven-half/>]. Disponibilidade: 12/07/2019.

KOVATH, Bonnie. (2016) Sexual exploitation and abuse in UN peacekeeping missions: A case study of MONUC and MONUSCO. **The Journal of the Middle East and Africa**, 7 (2): 157–74.

MUTISI, Martha. (2015) **Redefining Peacekeeping: The Force Intervention Brigade in the Democratic Republic of Congo**, publicado em Kujenga Amani [<https://kujenga-amani.ssrc.org/2015/07/26/redefining-peacekeeping-the-force-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-congo/>]. Disponibilidade: 27/02/2020.

NOVOSSELOFF, Alexandra. (2018) **UN Peacekeeping: Back to Basics Is Not Backwards**, publicado em IPI Global Observatory [<https://theglobalobservatory.org/2018/04/peacekeeping-basics-is-not-backwards/>]. Disponibilidade: 11/07/2019.

RASMUSSEN, Jane (2006). **DRC: MONUC - Sexual exploitation and abuse - End of assignment report**, publicado em Reliefweb [<https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/drc-monuc-sexual-exploitation-and-abuse-end-assignment-report>]. Disponibilidade: 27/02/2020.

RUMBLE, Swithun. (2018) **UN Intervention: Help or Hindrance in the Democratic Republic of Congo?**, publicado em E-International Relations [<https://www.e-ir.info/2018/11/18/un-intervention-help-or-hindrance-in-the-democratic-republic-of-congo/>]. Disponibilidade: 07/07/2019.

SANTOS, Luís Ivaldo V. G, Ed. (2011) **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: FUNAG.

SIPRI. (2019) **SIPRI Map of Multilateral Peace Operations**, publicado em SIPRI [<https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-map-multilateral-peace-operations-2019>]. Disponibilidade: 05/07/2019.

STEDMAN, J. S. (1997) Spoiler Problems in Peace Processes. **International Security**, 25 (2): 5-53.

TULL, Denis M. (2018) The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. **International Peacekeeping**, 25 (2): 167-90.

UNITED NATIONS. Conduct in UN Field Missions. (2007) **Sexual Exploitation and abuse**. Publicado em [<https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>]. Disponibilidade: 27/02/2020.

_____. Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. (2008). **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**, Nova York.

_____. High-Level Independent Panel on United Nations Peacekeeping Operations. (2015). **Uniting our strengths for peace – Politics, partnership and people**, New York.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. (2019) **Troop and police contributors**, publicado em United Nations Peacekeeping [<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>]. Disponibilidade: 11/07/2019.

UNITED NATIONS. United Nations Security Council. (1999) **Security Council Resolution S/RES/1279**, New York.

_____. United Nations Security Council. (2013) **Security Council Resolution S/RES/2098**, New York.

_____. United Nations Security Council. (2016) **Allied Democratic Forces (ADF)**, publicado em United Nations [<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/materials/summaries/entity/allied-democratic-forces-%28adf%29>]. Disponibilidade: 27/02/2020.

_____. United Nations Security Council. (2019a) **Security Council Resolution S/RES/2463**, New York.

_____. United Nations Security Council. (2019b) **Security Council Resolution S/RES/2502**. New York.

VOGEL, Christoph. (2014) Islands of Stability or Swamps of Insecurity? MONUSCO's Intervention Brigade and the Danger of Emerging Security Voids in Eastern Congo. **Africa Policy Brief**, 14: 1-10.

YONEKAWA, Masako. (2014) Critical analysis of spoilers and neighbouring states for peace implementation: peacekeepers' failure to protect civilians in eastern DR Congo. **Global Change, Peace and Security**, 26 (2): 159-76.

WOLTERS, Stephanie. (2019) **Félix Tshisekedi walks a political tightrope**, publicado em ISS Africa [<https://issafrica.org/iss-today/felix-tshisekedi-walks-a-political-tightrope>]. Disponibilidade: 11/07/2019.