

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VICTOR TOZETTO DA VEIGA

AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O USO DA FORÇA:  
DA MANUTENÇÃO À IMPOSIÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO  
CONGO

CURITIBA

2018

VICTOR TOZETTO DA VEIGA

AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O USO DA FORÇA:  
DA MANUTENÇÃO À IMPOSIÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO  
CONGO

Artigo apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, habilitação em Teoria do Direito e Direitos Humanos, no Curso de Graduação da Faculdade de Direito, do Setor de Ciência Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Melina Girardi Fachin

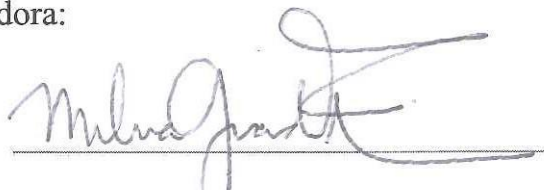
Coorientadora: Me. Bruna Nowak

CURITIBA

2018

**TERMO DE APROVAÇÃO****VICTOR TOZETTO DA VEIGA****AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU E O USO DA FORÇA: DA  
MANUTENÇÃO À IMPOSIÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA  
DEMOCRÁTICA DO CONGO**

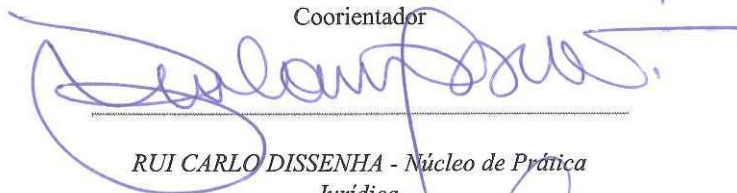
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



*MELINA GIRARDI FACHIN*  
Orientador



*BRUNA NOWAK*  
Coorientador



*RUI CARLO DISSENHA - Núcleo de Prática  
Jurídica*  
Primeiro Membro



*KARLA PINHEL RIBEIRO*  
Segundo Membro

## AGRADECIMENTOS

Ao fim da graduação, posso dizer que sou hoje muito diferente de quem era quando ingressei na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. É verdade que meu percurso acadêmico contou com momentos angustiantes de incerteza e de dúvida. Mas foram muito mais numerosos os períodos de satisfações diversas, de descobertas felizes e de vivências enriquecedoras. A única conclusão possível é a de que resta um saldo de imenso crescimento pessoal – emocional, intelectual, profissional, político...

Mas, por esse crescimento, sou provavelmente o menos importante dos responsáveis. É às pessoas que efetivamente me impulsionaram, portanto, que dedico esses agradecimentos.

Em primeiro lugar, os dedico aos meus pais, Sócrates e Vera, e à minha irmã, Liana. Pai, mãe, Li, muito obrigado por terem sido inspiração, apoio e refúgio. Por alimentar meus sonhos e por realizar sacrifícios para que eu possa atingi-los. Por serem família, que ajuda, acolhe, conversa e cresce junto. Muito obrigado, em resumo, por serem quem são. Se por vezes pareci colocar as obrigações acadêmicas à frente da convivência familiar, peço desculpas por isso, mas saibam que em momento algum esqueci que devo tudo a vocês.

Agradeço à Fernanda, minha companheira. Com você, aprendo todos os dias que é com companheirismo, diálogo, compreensão e respeito que se constrói o amor. Aprendo a ser uma pessoa melhor, mais humana e mais preocupada com o mundo ao meu redor. Aprendo também que o amor pode ser levado a qualquer lugar do mundo. Aqui como lá, onde quer que estejamos, te amo.

À professora Melina Girardi Fachin, agradeço imensamente pela orientação desse trabalho. Mas não só. Sou extremamente grato por ter tido, ao longo de minha graduação, contato contínuo com o maior exemplo de vocação ao magistério que já conheci. Pude constantemente ver a humanidade, o carinho e a atenção com os quais a professora exerce cada uma de suas tarefas. Tudo isso com um objetivo único, que, mesmo assim, é o mais plural de todos: a defesa dos direitos humanos.

Devo muito à Bruna Nowak, meu maior exemplo de estudiosa do direito internacional. Coorientadora desse trabalho e *coach* em outras empreitadas, jamais demonstrou qualquer outra atitude senão respeito, horizontalidade e vontade de dialogar. Mas foi em nossa amizade que descobri que teu coração não tem tamanho.

Nele cabe não só muito direito internacional, mas também uma preocupação imensa com seus amigos e amigas (que, sabemos, não são poucos) e uma disposição incomparável para ajudar no que for preciso. Muito obrigado pelos ensinamentos, pelos cafés, pelos conselhos e pelas risadas.

No mesmo tema, de ensinamentos, cafés, conselhos e risadas, não haveria como deixar de reconhecer os amigos e as amigas que fiz no Núcleo de Estudos em Sistemas de Direitos Humanos (NESIDH): Francisco Foltran (Chico), Gabriela Kszan (Gabi), Giovanni Padovam (Gio), Lucas Cavassin (Lu) e Susan Sakano (Su). Saibam que vejo em todos e todas vocês modelos de inteligência, de alteridade e, é claro, de amizade – que inclui boas doses de cerveja. Muito obrigado.

Cabe também um agradecimento especial aos amigos e às amigas que tornaram as obrigações acadêmicas um fardo muito mais leve de carregar. Alice Padilha, Guilherme Martelli, Leonardo Beltrame, Lucas Chermont, Lucas Saikali, Lucas Scheidweiler, Maria Clara Hanna, Paola Duarte, Sabrina Maciel, Thiago Silveira e Waldir Félix, muito obrigado. Na convivência diária, nos encontros e nas viagens, aprendi muito com vocês e descobri a razão de tanto se dizer que a universidade deixa saudades.

Agradeço, por fim, a todos e todas cujos caminhos a universidade pública me permitiu cruzar, porque não há lição maior sobre o valor dos direitos – conquistados a duras penas ou ainda a conquistar – e sobre o peso dos privilégios do que a convivência com a diferença. Devo a essa convivência a consciência de que o respeito à pluralidade é o que de mais valioso se pode buscar. E digo com orgulho que foi a universidade pública que me ensinou.

## RESUMO

As operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) são hoje um dos principais instrumentos para a garantia da paz e da segurança internacionais. Em sua origem, essas operações eram ações estritamente consensuais para a solução pacífica de controvérsias e permitiam o uso da força somente em legítima defesa. Hoje, missões são normalmente autorizadas a empregar força em diversas hipóteses. A *Force Intervention Brigade* (FIB), criada em 2013 e encarregada de “neutralizar” grupos armados na República Democrática do Congo (RDC), é exemplo disso. O presente artigo tem o objetivo geral de analisar as transformações na relação entre as operações de paz da ONU e o uso da força e o objetivo específico de, a partir da análise das missões na RDC, posicionar as missões de paz entre os instrumentos – mais ou menos coercivos – disponíveis ao Conselho de Segurança para a garantia da paz e da segurança internacionais. Inicialmente, analisam-se o surgimento e a consolidação da manutenção da paz (*peacekeeping*) em acordo com os princípios do consentimento, da imparcialidade e do mínimo uso da força. Em seguida, apresentam-se as transformações na relação entre as operações e o uso da força depois do fim da Guerra Fria e se distinguem os conceitos de manutenção da paz e de imposição da paz (*peace enforcement*). Após, exploram-se os desenvolvimentos das missões da ONU na RDC e classificam-se as ações mais recentes, especialmente a atuação da FIB, como exemplo claro de imposição da paz. Por fim, conclui-se que as operações podem ser mais consensuais ou mais coercivas e, assim, ocupar posições distintas no espectro de competências do Conselho de Segurança. Conclui-se também que, a exemplo das ações na RDC, o Conselho de Segurança está disposto a criar operações sob seu próprio comando (e não sob o comando de Estados em coalizão) encarregadas de realizar imposição da paz, em detrimento dos princípios tradicionais da manutenção da paz, de um modo muito próximo ao modelo de ação coerciva (*enforcement action*) jamais totalmente implementado pela Organização.

Palavras-chave: operações de paz; uso da força; manutenção da paz; imposição da paz; ação coerciva; Conselho de Segurança; República Democrática do Congo.

## **ABSTRACT**

United Nations peace operations (peacekeeping missions) are currently one of the main instruments for maintaining international peace and security. Originally, they were strictly consensual measures for the pacific settlement of disputes and permitted the use of force only in self-defense. Today, missions are normally authorized to use force in several circumstances. The Force Intervention Brigade (FIB), created in 2013 and charged with using force for “neutralizing” armed groups in the Democratic Republic of the Congo (DRC), is an example. This article intends, generally, to analyze the changes in the relationship between peace operations and the use of force, and, specifically, to pinpoint, through the analysis of the missions in the DRC, the position of peace operations in the spectrum of consensual and coercive instruments at the disposal of the Security Council for maintaining international peace and security. First, the article will deal with the birth and consolidation of peacekeeping in respect of the principles of impartiality, consent, and minimal use of force. Subsequently, it will present the transformations of the use of force in peace operations following the end of the Cold War and distinguish between peacekeeping and peace enforcement. Then, the article explores the development of UN peacekeeping missions in the DRC, and characterizes the most recent actions in the country, especially the FIB, as a clear example of peace enforcement. Finally, it concludes that UN peace operations can be more consensual or more coercive, and, thus, be placed in different positions in the spectrum of Security Council powers. It also concludes that, as the actions in the DRC represent, the Security Council is willing to create operations under its own command and control (not attributed to coalitions of States) charged with enforcing the peace, against the traditional principles of peacekeeping, in a way which is very close to the model of direct enforcement action never fully implemented by the UN.

**Keywords:** peace operations; peacekeeping missions; use of force; peace enforcement; enforcement action; Security Council, Democratic Republic of the Congo.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>ADF</b>	<i>Allied Democratic Forces</i>
<b>AFDL</b>	<i>Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo</i>
<b>CNDP</b>	<i>Congrès national pour la défense du peuple</i>
<b>DOMREP</b>	<i>Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic</i>
<b>FARDC</b>	<i>Forces armées de la République Démocratique du Congo</i>
<b>FDLR</b>	<i>Forces démocratiques de libération du Rwanda</i>
<b>FIB</b>	<i>Force Intervention Brigade</i>
<b>FPR</b>	<i>Front patriotique rwandais</i>
<b>ICGLR</b>	<i>Conferência Internacional para a Região dos Grandes Lagos</i>
<b>INTERFET</b>	<i>International Force East Timor</i>
<b>KFOR</b>	<i>Kosovo Force</i>
<b>LRA</b>	<i>Lord's Resistance Army</i>
<b>M23</b>	<i>Mouvement du 23 mars</i>
<b>MINUJUSTH</b>	<i>Mission des Nations Unies pour l'appui à la Justice en Haïti</i>
<b>MINURSO</b>	<i>Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental</i>
<b>MINUSCA</b>	<i>Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine</i>
<b>MINUSMA</b>	<i>Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali</i>
<b>MINUSTAH</b>	<i>Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti</i>
<b>MONUC</b>	<i>Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo</i>
<b>MONUSCO</b>	<i>Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo</i>
<b>ONU</b>	<i>Organização das Nações Unidas</i>
<b>ONUC</b>	<i>Opération des Nations Unies au Congo</i>
<b>ONUMOZ</b>	<i>United Nations Operation in Mozambique</i>
<b>ONUSAL</b>	<i>United Nations Observer Mission in El Salvador</i>
<b>RCD</b>	<i>Rassemblement congolais pour la démocratie</i>
<b>RDC</b>	<i>República Democrática do Congo</i>

<b>SADC</b>	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
<b>UNAMIC</b>	<i>United Nations Advance Mission in Cambodia</i>
<b>UNAMID</b>	<i>African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur</i>
<b>UNAMIR</b>	<i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>
<b>UNAMSIL</b>	<i>United Nations Mission in Sierra Leone</i>
<b>UNAVEM</b>	<i>United Nations Angola Verification Mission</i>
<b>UNDOF</b>	<i>United Nations Disengagement Observer Force</i>
<b>UNEF</b>	<i>United Nations Emergency Force</i>
<b>UNFICYP</b>	<i>United Nations Peacekeeping Force in Cyprus</i>
<b>UNIFIL</b>	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
<b>UNIPOM</b>	<i>United Nations India-Pakistan Observation Mission</i>
<b>UNISFA</b>	<i>United Nations Interim Security Force for Abyei</i>
<b>UNITAF</b>	<i>Unified Task Force</i>
<b>UNMIK</b>	<i>United Nations Mission in Kosovo</i>
<b>UNMIL</b>	<i>United Nations Mission in Liberia</i>
<b>UNMISS</b>	<i>United Nations Mission in South Sudan</i>
<b>UNMOGIP</b>	<i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan</i>
<b>UNOGIL</b>	<i>United Nations Observation Group in Lebanon</i>
<b>UNPROFOR</b>	<i>United Nations Protection Force</i>
<b>UNSF</b>	<i>United Nations Security Force in West New Guinea</i>
<b>UNTAET</b>	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>
<b>UNTAG</b>	<i>United Nations Transition Assistance Group</i>
<b>UNTSO</b>	<i>United Nations Truce Supervision Organization</i>
<b>UNYOM</b>	<i>United Nations Yemen Observation Mission</i>
<b>USC/SNA</b>	<i>United Somali Congress / Somali National Alliance</i>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 O SURGIMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ: UMA INVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM MEIO A ASPIRAÇÕES NÃO EFETIVADAS .....</b>	<b>13</b>
<b>3 AS OPERAÇÕES DE PAZ PÓS-GUERRA FRIA: TENSÕES E APROXIMAÇÕES COM O USO DA FORÇA, COM O CAPÍTULO VII E COM A AÇÃO COERCIVA ...</b>	<b>22</b>
<b>4 DA MANUTENÇÃO À IMPOSIÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO: AS OPERAÇÕES DE PAZ COMO AÇÃO COERCIVA DO CONSELHO DE SEGURANÇA .....</b>	<b>34</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu em 1945 com a motivação declarada de proteger as gerações futuras dos horrores da guerra. Mesmo assim, novos conflitos continuaram a surgir e dezenas ainda são travados ao redor do globo, de modo que a busca pelo cumprimento dos objetivos da ONU é uma necessidade tão urgente hoje quanto era em 1945. Afinal, o ponto comum entre todos os conflitos, antigos e recentes, é o sofrimento humano. A violência priva indivíduos e comunidades de suas necessidades básicas e impede o desabrochar de suas potencialidades. Tolhe, em outras palavras, suas possibilidades de desenvolvimento.<sup>1</sup>

Na busca por realizar sua motivação originária, a Organização se mostrou adaptável às circunstâncias. Em vista da inefetividade dos dispositivos que conferiam ao Conselho de Segurança o papel de garante da paz por meio de ações coercivas (*enforcement action*) – isto é com o uso da força –, a Organização estabeleceu, nas décadas de 1940 e 1950, as primeiras operações de paz. Desde então, essas figuras, não previstas na Carta da ONU, tornaram-se um dos principais instrumentos para a manutenção da paz e da segurança internacionais.<sup>2</sup> Ao longo de seus mais de 70 anos, a ONU lançou mão de 71 missões e, nas 14 operações atualmente existentes, mais de 75 mil militares, 10 mil policiais e 12 mil civis buscam mitigar os efeitos perversos dos conflitos sobre os indivíduos e sobre as sociedades.<sup>3</sup>

Quando surgiram, as missões de paz eram compreendidas como um instrumento consensual à disposição da Organização para aliviar as tensões entre Estados beligerantes e contribuir com a resolução pacífica de conflitos. Desse modo, deveriam se manter imparciais, contar com o consentimento das partes envolvidas e usar a força somente se diretamente atacadas. A atuação em respeito a essa tríade de princípios (imparcialidade, consentimento e mínimo uso da força), portanto, será

---

<sup>1</sup> Para uma visão complexa e multifacetada acerca dos vários (e não exaustivos) aspectos do direito humano ao desenvolvimento na contemporaneidade, ver FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

<sup>2</sup> Para uma análise acerca da epistemologia política subjacente à atuação da ONU e às missões de paz da Organização, ver ZENONI, Manuella Tombini; RIBEIRO, Karla Pinhel. A epistemologia política da Organização das Nações Unidas: as missões de paz e a democracia deliberativa da Jürgen Habermas. **Revista Relações Internacionais no mundo atual**, v. 22, n. 1, p. 1-15, 2017, p. 8.

<sup>3</sup> Dados de maio (civis) e julho (policiais e militares) de 2018. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Peacekeeping Operations Fact Sheet**: 31 July 2018. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk\\_factsheet\\_07\\_18\\_eng.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_factsheet_07_18_eng.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2018.

tomada pelo presente trabalho como a definição mais clássica de manutenção da paz (*peacekeeping*), com a qual se poderão comparar as ações de operações específicas.

Ao longo das décadas seguintes, o Conselho de Segurança tratou de várias operações sob o Capítulo VII da Carta (que garante autoridade coerciva ao órgão) e lhes conferiu autorização para o uso da força. Em 2013, marcando um extremo em suas ações, criou uma “brigada de intervenção”, sob o comando da missão na República Democrática do Congo (RDC), encarregada de neutralizar grupos armados. Em resumo, o órgão determinou que a missão de paz na RDC fizesse uso proativo da força para atingir objetivos militares, de modo muito semelhante à ação coerciva.

Nesse sentido, o presente artigo busca, de um modo geral, analisar as transformações na relação entre as operações de paz e o uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança sob o Capítulo VII. Especificamente, pretende, a partir da apreciação das missões da Organização na RDC, determinar a posição dessas operações em meio aos instrumentos coercivos e não coercivos disponíveis ao Conselho de Segurança para garantir a paz e a segurança internacionais.

As missões de paz são definidas sobretudo por um aspecto formal. Para o presente trabalho, recebem essa denominação, independentemente das funções que realizem, todas as ações empreendidas pela Organização que sejam compostas por militares colocados a sua disposição e sob o seu comando mediante acordos *ad hoc* com Estados contribuintes de tropas.<sup>4</sup> Isso não impede que, mesmo que estejam sob a mesma classificação formal, as operações sejam encarregadas de tarefas de natureza distinta. No que se refere ao uso da força, podem ser incumbidas da manutenção ou da imposição da paz (*peace enforcement*).

Assim, o objetivo final deste trabalho é alcançar uma compreensão acerca da natureza das missões autorizadas a usar a força de modo proativo. Se realizarem funções de manutenção da paz, são instrumentos pouco coercivos na gama de ações

---

<sup>4</sup> Essa classificação permite a distinção em relação às missões políticas especiais (*special political missions*) e àquelas de construção da paz (*peacebuilding missions*), que podem realizar certas tarefas idênticas às operações de paz, mas sob outra composição formal. Do mesmo modo, o rótulo “missões de manutenção da paz” (*peacekeeping missions*) é preterido porque, sob um critério funcional, as operações podem realizar não apenas funções de manutenção, mas também de negociação (*peacemaking*), de construção (*peacebuilding*) e de imposição da paz (*peace enforcement*). Embora não promova a distinção entre, de um lado, missões sob o comando e o controle da Organização e, de outro, aquelas que permanecem sob o controle de Estados, Kjetil Larsen também sugere o critério formal, em detrimento do critério funcional. LARSEN, Kjetil Mujezinović. *United Nations Peace Operations and International Law: What Kind of Law Promotes What Kind of Peace?* In: BAILLET, Cecilia Marcela. LARSEN, Kjetil Mujezinović (ed.). **Promoting Peace Through International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015. cap. 15, p. 299-320, p. 299.

do Conselho de Segurança, regidos, ao máximo possível, pelo respeito à tradicional tríade de princípios. Se, por outro lado, prestarem funções de imposição da paz, são instrumentos equivalentes à ação coerciva, pautada pela busca do atingimento de objetivos políticos por meio do uso da força. Como a manutenção e a imposição da paz operam de maneiras irreconciliáveis e revelam formas de agir diferentes por parte do Conselho de Segurança, a distinção é fundamental.

Para alcançá-la, a seção seguinte aborda as competências do Conselho de Segurança, o surgimento das missões de paz em meio à implementação incompleta das previsões da Carta da ONU e as características da manutenção da paz. Nesse momento, após apresentar brevemente o conjunto de competências formalmente estabelecido pela Carta, o artigo traça de modo casuístico o desenvolvimento de algumas operações de paz empreendidas pela Organização com o fim de retirar desse traçado histórico os aspectos definidores da manutenção da paz.

A terceira seção, por sua vez, analisa os novos (e traumáticos) contextos após o fim da Guerra Fria e a conseqüente aproximação entre, de um lado, as missões de paz e, de outro, o uso da força e o Capítulo VII. Ainda casuisticamente, o trabalho apresenta as ações da ONU no pós-Guerra Fria que mais diretamente ocasionaram mudanças na relação entre as missões da paz e o uso da força autorizado pelo Conselho de Segurança: aquelas na Bósnia, na Somália e em Ruanda. Assim, apresentam-se a distinção entre manutenção e imposição da paz, o conceito de missões robustas e a importância da proteção de civis.

A quarta seção analisa, especificamente, o caminho percorrido pelas missões na RDC. Para isso, traça o desenvolvimento das operações no país desde 1999 até a atualidade, com destaque para a criação da mencionada brigada de intervenção em 2013, e qualifica as ações da ONU no país como manutenção ou imposição da paz.

Por fim, a conclusão resume o espectro de competências do Conselho de Segurança e posiciona nessa escala (que inclui a manutenção e a imposição da paz) tanto as missões na RDC como as operações de paz da Organização, como um todo. Assim, torna-se possível determinar a natureza de que se revestem quando autorizadas a fazer um uso proativo da força e verificar se o Conselho de Segurança, a partir do caso da RDC, demonstra uma nova disposição para utilizar as missões de paz como forma de implementar a ação coerciva originalmente prevista pela Carta da ONU e jamais efetivada por completo.

## 2 O SURGIMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ: UMA INVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM MEIO A ASPIRAÇÕES NÃO EFETIVADAS

As operações de paz, não previstas na Carta da ONU, só conseguiram surgir e se manter em razão da capacidade demonstrada pela Organização em se adaptar às circunstâncias e em interpretar evolutivamente sua Carta constitutiva.<sup>5</sup> A falta de implementação de certas previsões não impediu que a ONU, por meio da prática, desenvolvesse formas inovadoras de ação.<sup>6</sup> Assim, as atribuições não efetivadas do Conselho de Segurança, principal órgão para a garantia da paz e da segurança internacionais, estão no centro dos impulsos para o surgimento das missões de paz.

Além da competência para promover a solução pacífica de controvérsias, garantida pelo Capítulo VI da Carta,<sup>7</sup> o Capítulo VII do documento assegura ao Conselho de Segurança a competência exclusiva para determinar a existência de ameaças à paz, rupturas da paz ou atos de agressão.<sup>8</sup> Para reverter tais situações, segundo a Carta, o órgão pode determinar que Estados cumpram com medidas que não envolvam o uso da força<sup>9</sup> ou pode, ele mesmo, empreender ação militar por meio de forças terrestres, navais ou aéreas, conforme o artigo 42 (parte do Capítulo VII).

Desse modo, o modelo idealizado pelas Nações Unidas confere ao Conselho de Segurança a competência exclusiva para empreender, com o uso da força, a ação coerciva (*enforcement action*) necessária para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Em razão da proibição do uso da força nas relações internacionais disposta pelo artigo 2(4) da Carta, é ilegal o recurso à ação militar entre Estados que não seja empreendido ou autorizado pelo Conselho de Segurança –<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> FRANCK, Thomas. **Recourse to Force**: State Action Against Threats and Armed Attacks. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 5-9.

<sup>6</sup> GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 270.

<sup>7</sup> Artigos 33 a 38 da Carta.

<sup>8</sup> Artigos 39 a 51 da Carta.

<sup>9</sup> O artigo 41 da Carta dispõe que essas medidas podem incluir a interrupção total ou parcial de relações econômicas e de comunicação por via férrea, naval, aérea, postal, telegráfica, por rádio e por outros meios de comunicação e a ruptura de relações diplomáticas.

<sup>10</sup> Apesar da proibição geral estabelecida pela Carta da ONU, o recurso à ação militar permanece um dos campos mais contestados na prática das relações internacionais. A legalidade ou ilegalidade de situações específicas nas quais Estados fazem uso da força é comumente disputada e, por vezes, os efeitos decorrentes do uso ilegal da força permanecem intocados. Para uma visão acerca das tensões inerentes ao regime acerca do recurso à força, ver HAKIMI, Monica; COGAN, Jacob Katz. **The Two Codes on the Use of Force**. *The European Journal of International Law*, v. 27, n. 2, p. 257-291, 2016.

exceto se constituir exercício de legítima defesa ou for objeto de consentimento por parte do Estado contra o qual se a utiliza.<sup>11</sup>

De acordo com o artigo 43, o Conselho de Segurança seria capaz de empreender a ação coerciva prevista pelo artigo 42 após concluir acordos por meio dos quais os Estados membros lhe forneceriam tropas para compor um exército permanente à disposição do órgão. No entanto, nenhum Estado realizou tais acordos, e o Conselho de Segurança permaneceu sem capacidade para empregar a força com vistas à manutenção da paz e da segurança internacionais.<sup>12</sup>

Nesse contexto, afastando-se da literalidade do Capítulo VII, o órgão entendeu poder autorizar o uso da força ao invés de empreendê-la diretamente.<sup>13</sup> O Conselho de Segurança poderia, assim, delegar a ação coerciva prevista no artigo 42 da Carta a Estados – agindo individualmente –, a organizações regionais ou a coalizões de Estados dispostos a fazer cumprir sua recomendação para o uso da força (conhecidas, em inglês, como *coalitions of the willing*).<sup>14</sup>

A primeira autorização nesses moldes ocorreu em 1950, quando o Conselho de Segurança recomendou que Estados membros auxiliassem a Coreia do Sul a repelir a invasão norte-coreana em seu território e criou um Comando Unificado sob a autoridade dos Estados Unidos para coordenar as forças intervenientes.<sup>15</sup> Mas, em razão do poder de veto dos Estados com assento permanente no órgão, as dinâmicas da Guerra Fria impediram a tomada de ações semelhantes até 1990.<sup>16</sup>

Foi, portanto, em um contexto de dupla insuficiência na efetivação do Capítulo VII da Carta (primeiramente, o artigo 43, que garantiria um exército permanente ao

---

<sup>11</sup> GILL, Terry D.; FLECK, Dieter. Enforcement and Peace Enforcement Operations. In: GILL, Terry D.; FLECK, Dieter (ed.). **The Handbook of the International Law of Military Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 107.

<sup>12</sup> KRISCH, Nico. Article 43. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1356.

<sup>13</sup> FRANCK, Thomas. **Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 24-31.

<sup>14</sup> KRISCH, Nico. Article 42. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1333-1335.

<sup>15</sup> Por meio das Resoluções 82 (1950), 83 (1950) e 84 (1950), respectivamente de 25 e 27 de junho e 7 de julho de 1950, do Conselho de Segurança.

<sup>16</sup> A retomada de ações coercivas após 1990 será abordada na seção seguinte. A intervenção na Guerra da Coreia somente foi possível porque a Rússia (à época, URSS) estava ausente do Conselho de Segurança, em protesto contra o fato de a China estar representada pelo governo de Taiwan. Isso revela ainda outra transformação em relação à literalidade da Carta. Embora o artigo 27 exija o “voto concorrente” dos cinco membros permanentes, a prática do Conselho de Segurança entende que abstenções não são impedimento para a aprovação de resoluções, apenas o são os votos expressamente negativos. FRANCK, Thomas, op. cit., p. 7-9. GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 266-267.

Conselho de Segurança, jamais foi implementado e, em segundo lugar, o veto de membros permanentes impedia a autorização para a tomada de ações coercivas) que a ONU buscou efetivar sua posição de garante da paz e da segurança internacionais por meio da criação de uma figura não prevista na Carta:<sup>17</sup> as missões de paz.

Segundo a lista elaborada pela própria Organização,<sup>18</sup> a *United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO)*<sup>19</sup> e o *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP)*<sup>20</sup>, criados pelo Conselho de Segurança em 1948, são as primeiras operações de paz. Existentes até hoje e compostas por observadores militares desarmados, receberam o mandato de monitorar, passivamente, o cumprimento de cessar-fogos e de acordos de paz entre partes em conflito na Palestina e nas províncias de Jammu e de Caxemira, respectivamente.<sup>21</sup>

Mas foi a missão seguinte que se consagrou como exemplo de maior peso na história das operações de paz, pois representou uma nova abordagem em relação às ações anteriores da Organização.<sup>22</sup> A *United Nations Emergency Force (UNEF)* foi criada em 1956 pela Assembleia Geral<sup>23</sup> para, “assegurar e supervisionar” a suspensão das hostilidades decorrentes de disputas em relação ao Canal de Suez, no Egito, em vez de meramente “observá-la”.<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Situação Jurídica das Operações de Paz das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 68, p. 685-706, 2016, p. 686.

<sup>18</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **List of Peacekeeping Operations: 1948-2018**. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413\\_unpeacekeeping-operationlist\\_2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413_unpeacekeeping-operationlist_2.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2018.

<sup>19</sup> Originada da Resolução 50 (1948), de 29 de maio de 1948, do Conselho de Segurança.

<sup>20</sup> Originada das Resoluções 39 (1948) e 47 (1948), respectivamente de 20 de janeiro e 21 de abril de 1948, do Conselho de Segurança.

<sup>21</sup> Em razão de seus mandatos limitados, que não permitem buscar ativamente uma solução aos conflitos subjacentes, a UNTSO e a UNMOGIP acabaram “congeladas” em suas posições em meio a conflitos não solucionados. FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 5.

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force**: Report of the Secretary General. Documento A/3943. Nova York: 9 out. 1958, par. 8-9.

<sup>23</sup> A UNEF foi criada sob o procedimento previsto na resolução *Uniting for Peace* (Resolução 377 (V), de 3 de novembro de 1950, da Assembleia Geral), que atribui a este órgão a capacidade de emitir recomendações quanto a medidas para restabelecer ou manter a paz e a segurança internacionais quando o Conselho de Segurança estiver bloqueado pelo veto dos membros permanentes. No entanto, todas as missões de paz após 1963 foram criadas pelo Conselho de Segurança. Assim, o presente artigo somente fará referência ao órgão de criação quando a missão em questão tenha sido criada pela Assembleia Geral. BOTHE, Michael. Peacekeeping. In: SIMMA, Bruno et al (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, par. 23.

<sup>24</sup> Essa operação (que ficaria posteriormente conhecida como UNEF I, em razão da criação de nova força, intitulada UNEF II, com objetivos similares na mesma região em 1973) foi criada e recebeu seu mandato por meio das Resoluções 998 (ES-I), 1000 (ES-I) e 1001 (ES-I), respectivamente de 4, 5 e 7 de novembro de 1956 da Assembleia Geral.

Composta por contingentes nacionais armados colocados à disposição da ONU por meio de acordos *ad hoc* com os Estados membros, a UNEF teria a função inicial de assegurar a saída de tropas armadas francesas, inglesas e israelenses do território egípcio e, posteriormente, de manter condições pacíficas por meio de sua presença ao longo de linhas de demarcação entre Egito e Israel;<sup>25</sup> isto é, de agir como uma força de interposição – ou tampão (*buffer*) – entre as partes beligerantes.

Por um lado, a UNEF era composta por tropas armadas com funções muito mais ativas do que de mera observação, distinguindo-a da UNTSO e do UNMOGIP, compostos por observadores desarmados. Por outro, não constituía uma força militar propriamente dita, pois não exercia controle sobre território egípcio nem possuía objetivos que pusessem as tropas em combate e ultrapassassem a manutenção de condições pacíficas entre as partes em conflito, diferenciando-a significativamente do Comando Unificado criado para combater na Guerra da Coreia.<sup>26</sup>

Inauguradas pela criação da UNTSO, do UNMOGIP e, mais fortemente, da UNEF, as missões de paz são uma “invenção das Nações Unidas”.<sup>27</sup> Por meio delas, a Organização buscou estabelecer protagonismo no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais mesmo que a arquitetura concebida pela Carta para reger coletivamente a matéria jamais tenha se desenvolvido por completo. A distinção entre as missões de paz e o uso da força comandado pelo Capítulo VII – necessária para que o conceito surgisse – foi o que definiu a natureza inicial do fenômeno.

Em estudo apresentado à Assembleia-Geral em 1958, o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, percebeu, premonitoriamente, que seria necessário retirar da experiência da UNEF diretrizes gerais para orientar eventuais ações futuras da Organização.<sup>28</sup> Desse modo, entre outras características, identificou uma tríade de princípios que se tornou conhecida como a “Santíssima Trindade” das operações de paz<sup>29</sup> e que goza, ainda hoje, de grande força para o planejamento e para a atuação

---

<sup>25</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force**: Report of the Secretary General. Documento A/3943. Nova York: 9 out. 1958, par. 10.

<sup>26</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>27</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **An Agenda for Peace**: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Documento A/47/277. Nova York: 17 jun. 1992, par. 46.

<sup>28</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary...**, par. 152.

<sup>29</sup> CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. **Law and Practice of the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 323.

das missões – ao menos formal e argumentativamente.<sup>30</sup> Segundo essa tríade, as missões devem estar baseadas (i) no consentimento das partes em conflito, (ii) na imparcialidade e (iii) no não uso da força, exceto se em legítima defesa.<sup>31</sup>

Em 1956, o princípio do consentimento foi identificado porque a UNEF só encontrou condições práticas para ser criada com a concorrência de vontades das partes envolvidas no conflito subjacente (França, Reino Unido, Israel e Egito).<sup>32</sup> Mas, legalmente, o consentimento do Egito – país no território do qual a força operaria – teve importância fundamental. Sem sua anuência, a missão poderia ser criada no plano formal, mas não poderia operar em território egípcio, em razão do princípio da não intervenção (artigo 2(7) da Carta da ONU).<sup>33</sup>

Marcou-se, assim, uma cisão clara entre as operações de paz e o uso da força decorrente do Capítulo VII. Por necessidade legal, decorrente da Carta, aquelas dependem do consentimento do Estado ao qual pretendem ser enviadas; este, ao ser baseado na autoridade coerciva do Capítulo VII, o dispensa.<sup>34</sup> O fim da Guerra Fria alterou os cenários aos quais as missões de paz são enviadas e mitigou a exigência do consentimento de todos os atores em conflito, mas a busca pela anuência formal do país anfitrião é uma prática da qual a ONU jamais se desfez.<sup>35</sup>

Os princípios da neutralidade e do não uso da força decorreram de constatações semelhantes. Em não sendo a UNEF uma operação decorrente do Capítulo VII da Carta, não era capaz de promover coercivamente (*enforce*) a retirada de forças estrangeiras do Egito. Podia apenas acompanhar o recuo das tropas, ocupando sucessivamente novas posições ao longo das linhas de demarcação, e

---

<sup>30</sup> As tensões a esses princípios, oferecidas por práticas que frequentemente se contrapõem aos discursos, serão vistas ao longo do presente artigo.

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. New York: 2008, p. 31-35.

<sup>32</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force**: Report of the Secretary General. Documento A/3943. Nova York: 9 out. 1958, par. 23.

<sup>33</sup> *Ibid.*, par. 15.

<sup>34</sup> *Ibid.*, par. 155. MÜLLER, Lars. The Force Intervention Brigade – United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 20, n. 3, p. 359-380, 2015, p. 364.

<sup>35</sup> LEAL, Maria Fernanda Affonso; SANTIN, Rafael; MAGALHÃES, David Almstadter de. A Evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 10, p. 129-155, 2016, p. 133.

deveria manter uma posição imparcial entre as partes interessadas, sem influência sobre questões políticas que embasassem conflitos internos ou internacionais.<sup>36</sup>

Do mesmo modo, para que não se confundissem com uma operação de combate, os militares poderiam usar a força apenas em legítima defesa, concebida muito limitadamente. Toda a iniciativa para o uso da força – isto é, qualquer ação ofensiva – estava proibida.<sup>37</sup> Os militares poderiam agir de modo contundente somente de modo reativo, se diretamente atacados. Foi claramente demarcada, portanto, a linha entre a legítima defesa (permitida em operações da espécie da UNEF) e a ação ofensiva (que exigiria um mandato sob o Capítulo VII).<sup>38</sup>

O conceito de legítima defesa seria expandido em 1964, para permitir aos militares, entre outras ações, proteger bens da missão contra ataques e evitar tentativas de desarmar as tropas.<sup>39</sup> E, em 1974, surgiria a ampla noção de defesa do mandato, que permite às missões agir contra virtualmente quaisquer tentativas de impedi-las de cumprir com o mandato conferido pelo Conselho de Segurança.<sup>40</sup> Mesmo assim, apesar da autorização extremamente ampla, os comandantes das tropas permaneceram prudentes em relação ao uso da força e mantiveram respeito aos princípios tradicionais, em consideração às dificuldades que poderiam surgir de uma postura agressiva, como a perda da imparcialidade ou a sujeição a retaliações.<sup>41</sup>

A cautela pode ser explicada porque, antes da expansão e do desenvolvimento desses conceitos, a ONU conheceu, com a *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC),<sup>42</sup> os riscos envolvidos quando as operações de paz se imiscuem no regime estabelecido pelo Capítulo VII. Criada em 1960 com um mandato

<sup>36</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force**: Report of the Secretary General. Documento A/3943. Nova York: 9 out. 1958, par. 149.

<sup>37</sup> Ibid., par. 175.

<sup>38</sup> Ibid., par. 179.

<sup>39</sup> Essa expansão foi promovida pelo Secretário-Geral U Thant. FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 92. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Note by Secretary-General concerning certain aspects of the function and operation of the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus**. Documento S/5653. Nova York: 11 abr. 1964, par. 16-18.

<sup>40</sup> O conceito foi elaborado pelo Secretário-Geral Kurt Waldheim, em seu primeiro relatório sobre a UNEF II. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 340 (1973)**. Documento S/11052/Rev.1. Nova York: 26 out. 1973, par 4. SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 684-685. FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 101.

<sup>41</sup> SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 684-685.

<sup>42</sup> A ONUC foi criada pela Resolução 143 (1960), de 14 de julho de 1960.

clássico baseado nos princípios que regularam a UNEF, a ONUC se afastou progressivamente deles.

A situação no Congo era extremamente instável, pois envolvia tropas belgas, uma província separatista e o colapso do governo central.<sup>43</sup> Consequentemente, o Conselho de Segurança realizou sucessivas ampliações no mandato da ONUC e, no ponto máximo dessa expansão, autorizou, em contrariedade às recomendações do Secretário-Geral em 1958 e sem menção à legítima defesa, que a ONUC empreendesse “ação vigorosa, incluindo o uso da medida necessária de força” para apreender e/ou deportar tropas militares e paramilitares operando no Congo.<sup>44</sup>

Mesmo após qualificar o conflito como uma ameaça à paz e à segurança internacionais,<sup>45</sup> o Conselho de Segurança não fez menção expressa ao Capítulo VII da Carta. No entanto, o fundamento implícito para a ação foram justamente os poderes coercivos conferidos por esse Capítulo, visto que o Conselho de Segurança se desfez da imparcialidade e do princípio do não uso da força e conferiu à ONUC um mandato para o combate contra grupos armados.<sup>46</sup> Como resultado, a operação se tornou parte da guerra civil no país e ostenta até hoje o maior número de integrantes mortos por “atos dolosos” em uma missão (135 pessoas).<sup>47</sup>

Desse modo, o primeiro período histórico das missões de paz pode ser caracterizado como uma fase de “tentativa e erro”.<sup>48</sup> Com as controvérsias geradas pelo funcionamento da ONUC, a Organização tomou uma postura mais contida quanto às tarefas atribuídas às operações durante o restante da década de 1960.<sup>49</sup> Estabeleceu três missões com mandatos restritos à observação (na esteira da UNTSO

---

<sup>43</sup> BOULDEN, Jane. United Nations Operation in the Congo (ONUC). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 160-166.

<sup>44</sup> A autorização foi conferida por meio da Resolução 169 (1961), de 24 de novembro de 1961. Mas, três anos antes, Hammarskjöld havia escrito que é proibido o uso de elementos das Nações Unidas em situações de natureza essencialmente interna. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force**: Report of the Secretary General. Documento A/3943. Nova York: 9 out. 1958, par. 166.

<sup>45</sup> Essa declaração foi realizada na Resolução 161 (1961), de 21 de fevereiro de 1961, a primeira a permitir o uso da força para além da legítima defesa.

<sup>46</sup> FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 54-55.

<sup>47</sup> LABUDA, Patryk I. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015, par. 9. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fatalities by Mission and Incident Type**: up to 31 Aug 2018. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype\\_4\\_17.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype_4_17.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2018.

<sup>48</sup> BOTHE, Michael. Peacekeeping. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, par. 7

<sup>49</sup> *Ibid.*, par. 7.

e do UNMOGIP);<sup>50</sup> uma força de interposição, tal como a UNEF;<sup>51</sup> e uma operação *sui generis*, voltada a garantir a ordem interna na Nova Guiné Ocidental enquanto o território não assumisse um status definitivo.<sup>52</sup>

A década de 1970, por sua vez, marcou a consolidação das operações de paz. Nesse período, a *Second United Nations Emergency Force* (UNEF II),<sup>53</sup> a *United Nations Disengagement Observer Force* (UNDOF)<sup>54</sup> e a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL),<sup>55</sup> grandes forças compostas por tropas armadas interpostas entre partes em conflito, como havia sido a UNEF, promoveram a estabilização do conceito de manutenção da paz como uma prática vinculada ao respeito aos princípios tradicionais do consentimento, da imparcialidade e do mínimo uso da força.<sup>56</sup>

Uma vez consolidado o fenômeno, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 testemunharam um crescimento extraordinário no número de operações, em razão de três principais fatores decorrentes do cenário relacionado aos momentos finais da Guerra Fria: em primeiro lugar, alargou-se o espectro de fatos vistos como relacionados à paz e à segurança internacionais; em segundo, a distensão do confronto entre as grandes potências permitiu que a ONU lidasse com conflitos e situações antes “intratáveis”; e, por fim, eclodiram na década de 1990 novas espécies de conflitos internos, relacionados a causas étnicas, religiosas e culturais e geradores de grande instabilidade.<sup>57</sup> Consequentemente, quarenta missões de paz

---

<sup>50</sup> São elas: a *United Nations Yemen Observation Mission* (UNYOM), criada pela Resolução 179 (1963), de 11 de junho de 1963; a *United Nations India-Pakistan Observation Mission* (UNIPOM), estabelecida de acordo com a Resolução 211 (1965), de 20 de setembro de 1965; e a *Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic* (DOMREP), criada pela Resolução 203 (1965), de 14 de maio de 1965. Antes delas, também havia sido criado o *United Nations Observation Group in Lebanon* (UNOGIL), por meio da Resolução 128 (1958), de 11 de junho de 1958.

<sup>51</sup> Trata-se da *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP), criada pela Resolução 186 (1964), de 4 de março de 1964.

<sup>52</sup> Essa missão é a *United Nations Security Force in West New Guinea* (UNSF), prevista em um acordo compreensivo entre a Indonésia e a Holanda e autorizada pela Resolução 1752 (XVII), de 21 de setembro de 1962, da Assembleia Geral.

<sup>53</sup> A UNEF II recebeu o mandato de supervisionar a implementação da Resolução 340 (1973), de 25 de outubro de 1973, do Conselho de Segurança.

<sup>54</sup> O Conselho de Segurança estabeleceu a UNDOF por meio da Resolução 350 (1974), de 31 de maio de 1974.

<sup>55</sup> A UNIFIL foi prevista pelas Resoluções 425 (1978) e 426 (1978), de 19 de março de 1978, do Conselho de Segurança.

<sup>56</sup> BOTHE, Michael. *Peacekeeping*. In: SIMMA, Bruno et al (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, par. 8.

<sup>57</sup> BIGATÃO, Juliana de Paula. *Operações de Paz da ONU: A Década de 1990 e a Crise de Responsabilidades*. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 16-22. UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2015, p. 68-79.

foram criadas entre 1988 e 1999, em comparação com treze em todo o período anterior, desde 1948.<sup>58</sup>

Além disso, mesmo que forças de observação e de interposição tenham continuado a ser empregadas, essa época marcou o surgimento uma nova espécie de missões de paz: as operações multidimensionais,<sup>59</sup> cujo primeiro exemplo é o *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG), enviado à Namíbia em 1989.<sup>60</sup>

Essas missões se caracterizam por receber mandatos muito mais vastos do que as operações das décadas anteriores e surgiram com o propósito de implementar acordos de paz abrangentes – e não apenas de garantir o cumprimento de cessar-fogos e o respeito a zonas tampão (*buffer zones*).<sup>61</sup> Para tanto, são encarregadas de realizar funções civis ao lado de atividades militares e atuam em parceria com órgãos e instituições que dificilmente estariam envolvidos em outros contextos. Por essa razão, as missões multidimensionais são compostas por números significativos de agentes civis e policiais que atuam ao lado dos militares de forma muito mais intensa do que em operações clássicas.<sup>62</sup>

Por si só, a figura das missões multidimensionais não oferece grandes desafios aos princípios tradicionais. Mesmo que sejam encarregadas de realizar certas funções de construção da paz (*peacebuilding*),<sup>63</sup> muito mais amplas do que

---

<sup>58</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **List of Peacekeeping Operations: 1948-2018**. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413\\_unpeacekeeping-operationlist\\_2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413_unpeacekeeping-operationlist_2.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2018.

<sup>59</sup> BOTHE, Michael. Peacekeeping. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, par. 9.

<sup>60</sup> A UNTAG foi prevista pela Resolução 435 (1978), de 29 de setembro de 1978, mas somente foi implementada por meio da Resolução 632 (1989), de 16 de fevereiro de 1989. Operações semelhantes da mesma época, todas criadas pelo Conselho de Segurança, são: as *United Nations Angola Verification Missions II e III* (UNAVEM II e III), estabelecidas pelas Resoluções 696 (1991), de 30 de maio de 1991, e 976 (1995), de 8 de fevereiro de 1995; a *United Nations Observer Mission in El Salvador* (ONUSAL), criada pela Resolução 693 (1991), de 20 de maio de 1991; a *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC), estabelecida pela Resolução 717 (1991), de 16 de outubro de 1991; e a *United Nations Operation in Mozambique* (ONUMOZ), criada pela Resolução 797 (1992), de 16 de dezembro de 1992. Exemplo mais contemporâneo é a *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL), criada pela Resolução 1509 (2003), de 19 de setembro de 2003. GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 283. CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. **Law and Practice of the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 330-333.

<sup>61</sup> CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M., op. cit., p. 328.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 328-329. RYAN, Stephen. United Nations peacekeeping: A matter of principles? **International Peacekeeping**, v. 7, n. 1, p. 27-47, 2000.

<sup>63</sup> A construção da paz traduz os esforços para estabelecer as condições de uma paz duradoura e autossustentável e busca lidar com os problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários subjacentes ao conflito. Assim, missões multidimensionais recebem o mandato de auxiliar, por exemplo, no fortalecimento do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos, na emergência de instituições públicas legítimas e de processos democráticos, na restauração das capacidades estatais, na promoção da recuperação econômica e social, no retorno seguro e reassentamento de deslocados

tarefas de observação e de interposição, a essência da atividade de manutenção da paz (*peacekeeping*) que realizam não é alterada, pois essas missões não exigem, em princípio, um afastamento do consentimento, da imparcialidade e do uso da força apenas em legítima defesa.

Mas isso não impede o reconhecimento de que há uma tensão subjacente à figura das operações de paz – tradicionais ou multidimensionais. Ao mesmo tempo em que perseguem objetivos pacíficos e se definem como distantes do coercivo Capítulo VII em razão do respeito a certos princípios, as missões são constituídas, em sua maioria, por tropas armadas. Pela simples presença militar, a força permanece como elemento pressuposto, mesmo em estado latente, para o alcance da paz.

Essa tensão, entre um papel dissuasivo que se vale de contingentes militares e a busca por objetivos pacíficos, está presente desde a UNEF. Mas, particularmente desde o fim da Guerra Fria, a questão assumiu feições mais severas e colocou sob tensão os fundamentos sobre os quais a manutenção da paz se desenvolveu entre as décadas de 1940 e 1980 – especialmente aqueles que permitiam uma distinção clara em comparação com a ação coerciva do Conselho de Segurança sob o Capítulo VII.

### **3 AS OPERAÇÕES DE PAZ PÓS-GUERRA FRIA: TENSÕES E APROXIMAÇÕES COM O USO DA FORÇA, COM O CAPÍTULO VII E COM A AÇÃO COERCIVA**

Entre o início e o fim da década de 1990, vários fatores ocasionaram rearranjos frequentes na relação entre as operações de paz e o uso da força. Esses fatores tiveram como consequência acumulada, perceptível no início do século XXI, uma aproximação entre as operações de paz e a autoridade coerciva do Conselho de Segurança, mitigando a distinção que havia se consolidado nas décadas anteriores entre as missões de paz e o Capítulo VII da Carta da ONU.<sup>64</sup>

A conjuntura internacional inaugurada pelo fim da Guerra Fria gerou, para além do aumento no número de operações de paz, importantes mudanças qualitativas

---

internos e refugiados e em ações de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. Podem também estabelecer uma “administração transitória”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. New York: 2008, p. 21-28. ZENONI, Manuella Tombini; RIBEIRO, Karla Pinhel. A epistemologia política da Organização das Nações Unidas: as missões de paz e a democracia deliberativa da Jürgen Habermas. **Revista Relações Internacionais no mundo atual**, v. 22, n. 1, p. 1-15, 2017, p. 8.

<sup>64</sup> GRAY, Christine D. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 289.

na ação da Organização.<sup>65</sup> O decréscimo na quantidade de guerras entre Estados e o aumento significativo do número de conflitos internos fizeram com que estes últimos passassem a representar as principais ameaças à paz e à segurança internacionais.<sup>66</sup> Assim, se antes as missões de paz operavam em contextos predominantemente estáveis envolvendo Estados beligerantes, passaram, na nova conjuntura, a lidar com situações desafiadoras decorrentes de conflitos internos que não encontravam desde a ONUC nos anos 1960.<sup>67</sup>

Algumas operações, é verdade, atuaram em contextos nos quais havia consideráveis boa vontade e comprometimento dos atores internos em direção ao alcance da paz.<sup>68</sup> Outras, no entanto, foram enviadas a cenários nos quais não havia verdadeira paz a ser mantida (*no peace to keep*) nem consentimento por parte de todas as partes em conflito.<sup>69</sup>

Três situações, em especial, foram representativas desses cenários desafiadores: os casos da Bósnia (à época, Bósnia-Herzegovina), da Somália e de Ruanda. Até o final da década de 1990, em grande parte por influência das experiências nesses países, o conceito de operações de paz robustas tomava corpo e a proteção de civis surgiria como uma prioridade para a ação da Organização. Esses dois desenvolvimentos, paralelos, tiveram grande influência sobre a relação entre as missões de paz e o uso da força.

O cenário na Bósnia era um caso típico dos novos desafios apresentados à ONU.<sup>70</sup> A *United Nations Protection Force* (UNPROFOR)<sup>71</sup> foi enviada ao país em junho de 1992 e, em meio a um conflito interno com tensões étnicas e com interferências de outros Estados da região, o Conselho de Segurança pela primeira vez autorizou, com referência explícita ao Capítulo VII, uma operação de paz a fazer

---

<sup>65</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Supplement to An Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.** Documento A/50/60-S/1995/1. Nova York: 3 jan. 1995, par. 8-9.

<sup>66</sup> *Ibid.*, par. 10.

<sup>67</sup> LABUDA, Patryk I. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: **Max Planck Encyclopedia of Public International Law.** Oxford: Oxford University Press, 2015, par. 10. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *op. cit.*, par. 12. GRAY, Christine D. **International Law and the Use of Force.** Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 280.

<sup>68</sup> Exemplos de sucesso nessas condições são as operações na Namíbia (UNTAG), em El Salvador (ONUSAL) e em Moçambique (ONUMOZ). CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. **Law and Practice of the United Nations.** Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 328.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 333.

<sup>70</sup> GRAY, Christine D., *op. cit.*, p. 290.

<sup>71</sup> A Resolução 758 (1992), de 8 de junho de 1992, inaugurou a atuação da missão na Bósnia.

uso da força para além da legítima defesa e da defesa do mandato.<sup>72</sup> Desse modo, a UNPROFOR deveria tomar todas “as medidas necessárias, incluindo o uso da força”, para proteger “áreas seguras” definidas pelo Conselho de Segurança.<sup>73</sup>

No entanto, a missão não foi capaz de defendê-las.<sup>74</sup> Em julho de 1995, a cidade de Srebrenica, uma das áreas seguras, foi tomada por forças servo-bósnias sem significativa resistência por parte da UNPROFOR.<sup>75</sup> Principalmente pela falta de apoio político dos países contribuintes de tropas, as forças da ONU na cidade estavam insuficientemente equipadas e eram pouco numerosas, e as mais altas autoridades no nível da operação negaram, repetidamente, apoio aéreo às tropas em solo.<sup>76</sup> Sobrepujada pelas forças servo-bósnias, a UNPROFOR abandonou a cidade de Srebrenica e, reduzida à passividade, foi incapaz de impedir a execução de aproximadamente 8.000 bósnios muçulmanos na região.<sup>77</sup>

A queda de Srebrenica, assim, se tornou símbolo das trágicas consequências que podem surgir da falta de comprometimento político com a proteção de civis e do descompasso entre um mandato vigoroso e as capacidades efetivamente atribuídas à operação.<sup>78</sup>

Por motivos distintos, a relação com o uso da força também se mostrou problemática na atuação da *United Nations Operation in Somalia II* (UNOSOM II), criada pelo Conselho de Segurança em março de 1993 com menção expressa ao

---

<sup>72</sup> No entanto, a escolha de palavras da Resolução 836 (1993) foi contraditória. A UNPROFOR estava autorizada a, “agindo em legítima defesa”, usar a força para proteger as áreas contra bombardeios ou incursões. A menção à legítima defesa apenas gerou confusão acerca da autorização e prejudicou o cumprimento do mandato. AKASHI, Yasushi. **The Use of Force in a United Nations Peace-Keeping Operations: Lessons Learnt from the Safe Areas Mandate.** *Fordham International Law Journal*, v. 19, n. 2, p. 312-323, 1995, p. 317.

<sup>73</sup> O Conselho de Segurança estabeleceu as áreas seguras e conferiu o mandato para que a UNPROFOR as protegesse nas Resoluções 819 (1993), 824 (1993) e 836 (1993), respectivamente de 16 de abril, 6 de maio e 4 de junho de 1993.

<sup>74</sup> Dentre os principais motivos para o fracasso, avançam-se os interesses políticos ambíguos dos Estados dominantes, disfuncionalidades administrativas e institucionais da ONU e a difícil situação local em solo. TARDY, Thierry. *United Nations Protection Force (UNPROFOR – Bosnia and Herzegovina)*. In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.** Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 389-390

<sup>75</sup> ENGELBERG, Stephen; WEINER, Tim. Srebrenica: The Days of Slaughter. **The New York Times**, Nova York, 29 out. 1995. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1995/10/29/world/massacre-in-bosnia-srebrenica-the-days-of-slaughter.html>>. Acesso em: 29 set. 2018.

<sup>76</sup> FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations.** Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 250.

<sup>77</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall Of Srebrenica.** Documento A/54/549. Nova York: 15 nov. 1999, p. 6. ENGELBERG, Stephen; WEINER, Tim, op. cit.

<sup>78</sup> GRAY, Christine D. **International Law and the Use of Force.** Oxford: Oxford University Press, 2018, P. 293

Capítulo VII. Assumindo parte das funções da *Unified Task Force* (UNITAF)<sup>79</sup> – coalizão autorizada em 1992 pelo Conselho de Segurança a garantir um ambiente seguro na Somália –<sup>80</sup>, a UNOSOM II deveria promover “a consolidação, a expansão e a manutenção” dessa segurança, ao lado de várias outras funções, de caráter civil e militar.<sup>81</sup>

Seu mandato incluía promover, com uso da força, se necessário, um desarmamento generalizado na Somália.<sup>82</sup> Mas as tentativas de cumprir essa tarefa causaram choques com grupos armados e, em 1993, após ataques contra membros da operação, o Conselho de Segurança autorizou a UNOSOM II, sob o Capítulo VII, a tomar “todas as medidas necessárias” contra os responsáveis pelas agressões.<sup>83</sup> Na prática, a missão passou a estar em guerra contra a facção mais poderosa da Somália,<sup>84</sup> usando a força de modo ativo e sem vinculação à legítima defesa.

Encarregada de utilizar o uso da força para criar condições seguras muito mais do que incumbida de mantê-las por meio de ações imparciais, a operação se tornou parte de um conflito interno, exerceu funções contínuas de combate e carrega até hoje o segundo maior número de integrantes mortos por “atos dolosos” em uma missão (114 pessoas).<sup>85</sup> Além disso, suas ações causaram controversas mortes “colaterais” de inocentes, e, quando deixou a Somália em 1995, a missão não havia melhorado a situação do país nem havia conseguido cumprir com a maioria de suas funções civis, que dependiam de uma imparcialidade inexistente.<sup>86</sup>

O mandato da UNOSOM II a tornou, em realidade, uma missão de imposição da paz (*peace enforcement*) –<sup>87</sup> espécie de ação coerciva disponível ao Conselho de

<sup>79</sup> SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 688.

<sup>80</sup> A UNITAF foi autorizada por meio da Resolução 794 (1992), de 3 de dezembro de 1992.

<sup>81</sup> A criação da UNOSOM II se deu por meio da Resolução 814 (1993), de 26 de março de 1993.

<sup>82</sup> WILLIAMS, Paul D. United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 434.

<sup>83</sup> Conforme Resolução 837 (1993), de 6 de junho de 1993. GRAY, Christine D. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 294-295.

<sup>84</sup> O Conselho de Segurança atribuiu a responsabilidade pelos ataques à facção *United Somali Congress / Somali National Alliance* (USC/SNA), sob o comando do general Mohammed Farah Aidid. Assim, as ações da operação passaram a visar principalmente a USC/SNA. WILLIAMS, Paul D., op. cit., p. 434.

<sup>85</sup> Ibid., p. 433. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fatalities by Mission and Incident Type: up to 31 Aug 2018**. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype\\_4\\_17.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype_4_17.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2018.

<sup>86</sup> WILLIAMS, Paul D., op. cit., p. 433-435.

<sup>87</sup> Patryk I. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015, par. 37. SLOAN, James. The Evolution of

Segurança.<sup>88</sup> As forças dotadas de um mandato dessa natureza são aquelas autorizadas, sob o Capítulo VII, a fazer uso da força de modo proativo e agressivo, se necessário, contra Estados ou grupos cujos atos constituem ameaça ou ruptura da paz e da segurança internacionais.<sup>89</sup> Na manutenção da paz, por outro lado, o uso da força é, em tese, meramente reativo, por observância aos princípios tradicionais.

Em geral, a imposição da paz objetiva coagir Estados ou grupos a respeitar ou a aderir a um processo de paz,<sup>90</sup> mas pode também buscar o cumprimento de outras finalidades para restabelecer a paz e a segurança internacionais, como a cessação de uma crise humanitária.<sup>91</sup> Em outras palavras, essas missões são encarregadas de criar, por meio da ameaça ou do uso da força, uma paz até então inexistente – e não de manter uma situação pacífica previamente estabelecida.

A contradição em termos envolvida no uso agressivo da força com o objetivo de alcançar a paz se destacou ainda mais nos casos em que o Conselho de Segurança mesclou na mesma operação, tal como na Somália e na Bósnia, funções de manutenção da paz, caracterizadas pelo respeito aos princípios tradicionais e pela necessidade de limitar o uso da força, e tarefas de imposição da paz, regidas por uma lógica coerciva pautada no uso proativo da força como aspecto fundamental do mandato.

A manutenção e a imposição da paz operam, assim, sobre pressupostos muito distintos, notadamente em relação ao uso da força – que é principal meio de ação para esta, mas instrumento excepcionalíssimo e de legítima defesa para aquela. Essa incompatibilidade impediu o sucesso de certas funções da UNPROFOR e da

---

the Use of Force in UN Peacekeeping. *Journal of Strategic Studies*, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 688.

<sup>88</sup> A rigor, o Conselho de Segurança pode autorizar duas espécies de ação coerciva (*enforcement action*): operações de coerção (*enforcement operations*) ou operações de imposição coerciva da paz (*peace enforcement operations*). Aquelas se voltam à derrota militar de um Estado e conduzem a um combate armado plenamente desenvolvido (conflito armado internacional); estas possuem objetivos restritos (como a criação de um ambiente estável e de condições para uma solução pacífica, sem a intenção de derrotar a parte adversária) e podem ou não constituir um conflito armado não internacional. Mas as semelhanças são muito mais significativas do que as diferenças. Ambas se caracterizam pelo uso da força de modo proativo e coercivo contra atos reputados como ameaças ou rupturas à paz e à segurança internacionais. Desse modo, o presente artigo trata essas espécies como sinônimas. GILL, Terry D.; FLECK, Dieter. *Enforcement and Peace Enforcement Operations*. In: GILL, Terry D.; FLECK, Dieter (ed.). **The Handbook of the International Law of Military Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 95-97.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 97-100.

<sup>90</sup> FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 6-7.

<sup>91</sup> BIGATÃO, Juliana de Paula. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 21.

UNOSOM II para as quais a imparcialidade era necessária e foi um dos fatores que as marcou como fracassos retumbantes.<sup>92</sup> No restante da década de 1990, a ONU buscava atribuir essas tarefas contraditórias a atores distintos.

Mesmo que tenha permanecido letra morta o esquema de segurança coletiva previsto pela Carta (segundo o qual o Conselho de Segurança disporia de tropas permanentes),<sup>93</sup> o fim da Guerra Fria permitiu que o órgão reavivasse a prática de delegar o uso da força a coalizões de Estados.<sup>94</sup> Após a Guerra da Coreia em 1950, o Conselho de Segurança pôde fazê-lo novamente em 1990, quando recomendou o emprego de “todos os meios necessários”<sup>95</sup> para garantir a retirada das tropas iraquianas que haviam invadido o Kuwait naquele ano.<sup>96</sup>

Desde então, essa é a maneira mais frequente eleita pelo órgão para efetivar a ação coerciva decorrente do Capítulo VII da Carta.<sup>97</sup> Isso significa que o Conselho de Segurança buscou, com grande frequência, atribuir funções de imposição da paz não às operações da Organização (compostas por tropas nacionais colocadas sob o comando da ONU), mas a coalizões de Estados e, mais recentemente, a organizações regionais dispostos a fazer uso da força, nas quais as tropas cumprem uma recomendação do Conselho de Segurança, mas permanecem sob o comando dos próprios Estados em coalizão ou da organização em questão.

---

<sup>92</sup> TARDY, Thierry. United Nations Protection Force (UNPROFOR – Bosnia and Herzegovina). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 388. WILLIAMS, Paul D. United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 430.

<sup>93</sup> KRISCH, Nico. Article 43. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1355.

<sup>94</sup> GRAY, Christine. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 272-274.

<sup>95</sup> Para delegar a implementação da ação coerciva, o Conselho de Segurança estabeleceu, por meio da prática, a fórmula de recomendar aos Estados o emprego de “todas as medidas necessárias” (*all necessary measures*), “todos os meios necessários” (*all necessary means*) ou outras expressões semelhantes. GILL, Terry D.; FLECK, Dieter. Enforcement and Peace Enforcement Operations. In: GILL, Terry D.; FLECK, Dieter (ed.). **The Handbook of the International Law of Military Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 140.

<sup>96</sup> A ação do Conselho de Segurança se deu por meio da Resolução 678 (1990), de 29 de novembro de 1990.

<sup>97</sup> Para uma visão sobre o uso da força autorizada pelo Conselho de Segurança contra o Iraque em 1990, bem como sobre desenvolvimentos posteriores do direito internacional acerca da matéria, ver DISSENHA, Rui Carlo. Do Iraque ao Iraque outra vez: o jus ad bellum no contexto internacional depois de 10 anos da invasão iraquiana. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, v. 4, n. 37, p. 225-248, 2014. Para um resumo das autorizações conferidas pelo Conselho de Segurança, ver KRISCH, Nico. Article 42. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 1333-1335.

Isso revela que o Conselho de Segurança é consciente de que a manutenção da paz, a cargo da ONU, e a imposição da paz, a cargo dos Estados (mesmo que sob autorização da Organização), seguem pressupostos distintos. Muitas vezes, inclusive, em respeito aos princípios tradicionais, o órgão tornou efetiva essa distinção ao autorizar que uma coalizão multinacional realizasse um mandato de imposição da paz, com uso agressivo e pontual da força para superar uma crise, paralelamente à atuação de uma operação da Organização, no exercício da manutenção da paz. Foi o caso, por exemplo, da *Opération Turquoise*,<sup>98</sup> enviada a Ruanda em 1994 ao lado da missão existente no país. Ou, semelhantemente, da *International Force East Timor* (INTERFET),<sup>99</sup> que abriu caminho para o estabelecimento da *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET)<sup>100</sup> no Timor Leste em 1999.

Reflexo dessa diferenciação é a reapreciação sobre a relação entre as missões de paz e o uso da força realizada pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali após as experiências na Bósnia e na Somália. Se seu relatório *An Agenda for Peace* (1992) havia proposto o uso de tropas sob o comando da ONU com funções de imposição da paz,<sup>101</sup> o relatório seguinte, *Supplement to An Agenda for Peace*, de 1995, promoveu um retorno aos princípios tradicionais e às tarefas mais restritas de manutenção da paz.<sup>102</sup> O consentimento das partes envolvidas, a imparcialidade e o mínimo uso da força teriam constituído motivos de sucesso de operações, quando respeitados, e de insucesso, quando ignorados.<sup>103</sup>

Boutros-Ghali firmou uma cisão clara entre a “lógica da manutenção da paz” e aquela da imposição coerciva: “a dinâmica [da coerção] é incompatível com os processos políticos que a manutenção da paz busca facilitar”.<sup>104</sup> E, em oposição clara às operações na Bósnia e na Somália nos anos anteriores, defendeu que a função de

---

<sup>98</sup> A autorização foi conferida pela Resolução 929 (1994), de 22 de junho de 1994.

<sup>99</sup> Autorizada pela Resolução 1264 (1999), de 15 de setembro de 1999.

<sup>100</sup> Estabelecida pela Resolução 1272 (1999), de 25 de outubro de 1999.

<sup>101</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.** Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Documento A/47/277. Nova York: 17 jun. 1992, par. 44.

<sup>102</sup> SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 688-689.

<sup>103</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Supplement to An Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.** Documento A/50/60-S/1995/1. Nova York: 3 jan. 1995, par. 33.

<sup>104</sup> *Ibid.*, par. 35.

manter a paz, de um lado, e o uso da força para a imposição da paz, de outro, devem ser utilizados como técnicas distintas sem transição fácil entre uma e outra.<sup>105</sup>

Embora a *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) tenha sido criada em 1993, antes da publicação do *Supplement to An Agenda for Peace*, a missão enviada a Ruanda é representativa da mudança de pensamento exibida pelo Secretário-Geral. Diferentemente da UNPROFOR e da UNOSOM II, a UNAMIR foi projetada desde o início para não realizar ações de coerção.<sup>106</sup> A resolução que criou a operação não fez qualquer menção ao Capítulo VII nem ao uso da força, atribuindo à missão amplas funções de caráter civil, mas tarefas militares restritas.<sup>107</sup>

No centro da situação em Ruanda estava o conflito entre o governo, dominado por um partido de maioria étnica *hutu* e agindo por meio de suas forças armadas, e o *Front patriotique rwandais* (FPR), composto em sua maioria por indivíduos de etnia *tutsi*. Em abril de 1994, após meses de tensões, ameaças públicas e demonstrações de violência – presságios ignorados pela ONU –, um governo interino comandado pelo Exército assumiu o poder e deu início ao genocídio de *tutsis* e *hutus* moderados.<sup>108</sup>

A reação dos Estados contribuintes e da ONU se direcionou não ao fim do genocídio, mas ao salvamento de estrangeiros: as tropas retiraram do país milhares de pessoas de várias nacionalidades, mas deixaram os ruandeses à sua própria sorte e assistiram passivamente a atos de violência.<sup>109</sup> Isso porque o mandato da missão, espelhando a determinação dos Estados em não intervir,<sup>110</sup> permitia o uso da força somente em legítima defesa e não autorizava a UNAMIR a interromper hostilidades

<sup>105</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Supplement to An Agenda for Peace: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations.** Documento A/50/60-S/1995/1. Nova York: 3 jan. 1995, par. 36.

<sup>106</sup> CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. **Law and Practice of the United Nations.** Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 336 e 340.

<sup>107</sup> Trata-se da Resolução 872 (1993), de 5 de outubro de 1993, do Conselho de Segurança.

<sup>108</sup> MELVERN, Linda. *United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I)*. In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.** Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 467-468.

<sup>109</sup> HUBAND, Mark. *UN troops stand by and watch carnage.* **The Guardian**, Londres, 12 abr. 1994. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/1994/apr/12/rwanda.fromthearchive>>. Acesso em: 30 set. 2018.

<sup>110</sup> Com o início do genocídio, ainda em abril, vários Estados unilateralmente retiraram suas tropas da missão, obrigando o Conselho de Segurança a reduzir de 2.548 para 270 o número de membros da UNAMIR e a limitar suas funções à intermediação entre as partes em conflito (Resolução 912 (1994), de 21 de abril de 1994). Mesmo que em maio o Conselho de Segurança tenha incrementado a capacidade da operação para 5.500 soldados e atribuído a ela funções mais protetivas (Resolução 918 (1994), de 17 de maio de 1994), em agosto ainda havia menos de 500 militares em solo e apenas em outubro a força atingiu o número autorizado de tropas, quando a fase mais intensa do genocídio já havia acabado há meses.

nem a proteger civis sob risco.<sup>111</sup> Como resultado, mesmo com a presença da ONU, os ataques genocidas vitimaram entre 600 e 800 mil *tutsis*.<sup>112</sup> E a UNAMIR tornou ainda mais evidente que a principiologia das operações de paz possuía uma grave lacuna, ao não permitir o uso da força para proteger civis em meio à violência.<sup>113</sup>

As experiências traumáticas da Organização com a UNPROFOR, a UNOSOM II e a UNAMIR na década de 1990 provocaram reflexões que transformaram a manutenção da paz.<sup>114</sup> Veículo de novas compreensões, o Painel sobre as Operações de Paz da ONU (*Panel on United Nations Peace Operations*), criado em 1999 pelo Secretário-Geral Kofi Annan, realizou uma revisão rigorosa sobre as ações da Organização e expressou suas conclusões no chamado Relatório Brahimi.<sup>115</sup>

Em atenção aos princípios tradicionais, o Relatório dispõe que o consentimento, a imparcialidade e o uso da força apenas em legítima defesa devem continuar sendo os alicerces das operações de paz.<sup>116</sup> A ONU, prossegue, “não trava guerras”, já que a ação sob o Capítulo VII deve ser atribuída a coalizões de Estados dispostos a usar a força.<sup>117</sup>

No entanto, o Relatório também defende que, para enfrentar cenários complexos, as missões devem não apenas ser capazes de defender a si mesmas, seu mandato e as pessoas sob sua proteção, mas devem também demonstrar a todos

---

<sup>111</sup> MELVERN, Linda. United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 468.

<sup>112</sup> VERPOORTEN, Marijke. Le coût en vies humaines du génocide rwandais : le cas de la province de Gikongoro. **Population**, v. 60, n. 4, p. 331-367, 2005, p. 429.

<sup>113</sup> FINDLAY, Trevor. **The Use of Force in UN Peace Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 284.

<sup>114</sup> AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de Paz: Novos Mandatos e Suas Implicações para os Países Contribuintes com Tropas. **História e Cultura**, v. 4, n. 1, p. 254-276, mar. 2015, p. 262.

<sup>115</sup> O nome do relatório presta homenagem ao presidente do painel, o argelino Lakhdar Brahimi. A natureza jurídica do documento deve ser identificada como doutrina, visto que o painel era composto por indivíduos de grande reputação e reconhecida experiência na área das operações de paz, escolhidos por suas capacidades pessoais, e emitiu considerações que posteriormente foram transformadas em atos normativos de outras espécies, como resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Um paralelo pode ser traçado com os documentos produzidos pela Comissão de Direito Internacional da ONU, qualificados como doutrina por NOWAK, Bruna. **Entre diálogos e monólogos**: um estudo sobre as referências da Corte Internacional de Justiça à jurisprudência das cortes regionais de direitos humanos. 2018. 209 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2018, p. 29.

<sup>116</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Documento A/55/305-S/2000/809. Nova York: 21 ago. 2000, p. 9, par. 48.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 10, par. 53.

os interessados na ruptura do processo de paz (*spoilers*) a disposição para fazê-lo.<sup>118</sup> Dito de outro modo, devem ser “maiores, mais bem equipadas e mais custosas, mas capazes de representar uma ameaça dissuasiva crível, em contraste com a presença simbólica e não ameaçadora” das missões tradicionais.<sup>119</sup>

Tais características correspondem ao que ficaria conhecido ao longo da década seguinte como manutenção de paz robusta (*robust peacekeeping*), que denota missões capazes de “projetar uma força crível”.<sup>120</sup> Essa projeção decorre não apenas de uma composição vigorosa, mas também da autorização, normalmente sob o Capítulo VII, para que as operações empreguem a força de modo mais proativo, com fins limitados: preservar o processo político de busca pela paz (isto é, dissuadir aqueles interessados em rompê-lo violentamente), defender seu mandato, proteger civis ameaçados e/ou auxiliar as autoridade nacionais a manter a ordem interna.<sup>121</sup>

O principal propulsor para esse robustecimento das operações de paz foi o objetivo de proteger de civis – uma “responsabilidade moral das Nações Unidas”<sup>122</sup> que não só se tornou essencial para a legitimidade de todas as operações após a UNPROFOR e a UNAMIR como também constitui hoje o “centro de gravidade” das missões, por ser o principal parâmetro para julgar seu sucesso.<sup>123</sup>

Ao criar a *United Nations Mission in Sierra Leone* (UNAMSIL), em 1999, o Conselho de Segurança inaugurou a prática de autorizar as missões de paz, sob o Capítulo VII da Carta, a fazer uso de “todas as medidas necessárias, dentro dos limites

---

<sup>118</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Documento A/55/305-S/2000/809. Nova York: 21 ago. 2000, p. 9, par. 49 e 51.

<sup>119</sup> Ibid., p. 9, par. 51.

<sup>120</sup> Ibid., p. 1, par. 3.

<sup>121</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. Nova York: 2008, p. 34. RUDOLF, Peter. UN Peace Operations and the Use of Military Force. *Survival*, v. 59, n. 3, p. 161-182, 2017, p. 163.

<sup>122</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical... letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. Nova York: 17 jun. 2015, p. 36.

<sup>123</sup> RUDOLF, Peter. UN Peace Operations and the Use of Military Force. *Survival*, v. 59, n. 3, p. 161-182, 2017, p. 163. BELLAMY, Alex J.; HUNT, Charles T. Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. *International Affairs*, v. 91, n. 6, p. 1277-1298, 2015, p. 1279-1280.

de suas capacidades e da área de operação,<sup>124</sup> para proteger civis sob ameaça iminente de violência física”.<sup>125</sup>

Embora haja sutis variações na linguagem empregada,<sup>126</sup> oito das quatorze operações de paz atualmente existentes possuem em seus mandatos uma autorização dessa espécie, sob o Capítulo VII. É o caso das missões na República Centro-Africana, na RDC, no Líbano, no Sudão do Sul, no Mali, no Haiti, em Darfur e em Abyei,<sup>127</sup> criadas no século XXI. Por outro lado, todas as seis missões que não contam com uma atribuição dessa natureza foram criadas no século passado.<sup>128</sup> Em razão do número expressivo de tropas das missões mais recentes, isso significava, em 2015, que 98% dos policiais e militares em missões da ONU tinham a obrigação expressa de proteger civis por meio do uso da força, quando e se necessário.<sup>129</sup>

Portanto, dois desenvolvimentos paralelos – o surgimento do conceito de missões robustas e assunção de uma posição primordial pelo objetivo de proteger civis –, decorrentes, cada um a seu modo, dos desafios enfrentados pela ONU na década de 1990, foram responsáveis por mudanças significativas na relação entre as operações de paz e o uso da força. Nas décadas anteriores, essa relação havia sido oscilante. Buscou-se, por exemplo, retornar aos princípios tradicionais após as más

<sup>124</sup> Além dessas condicionantes, os mandatos frequentemente fazem referência à “responsabilidade primária” do Estado anfitrião em proteger civis. SLOAN, James. *The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping*. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 694.

<sup>125</sup> Na Resolução 1270 (1999), de 22 de outubro de 1999, que criou a UNAMSIL, o Capítulo VII é invocado unicamente no parágrafo referente ao uso da força para garantir a segurança e a livre movimentação da missão e para a proteção de civis. O texto utilizado recorrentemente é identificado por ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **DPKO/DFS Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping**. Nova York: 2015, par. 12.

<sup>126</sup> A referência à iminência da ameaça, por exemplo, não existe nos mandatos conferidos à *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) – Resolução 1996 (2011), de 8 de julho de 2011 –, à *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) – Resolução 1925 (2010), de 1º de julho de 2010 –, e à *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA) – Resolução 2149 (2014), de 10 de abril de 2014. RUDOLF, Peter. *UN Peace Operations and the Use of Military Force*. **Survival**, v. 59, n. 3, p. 161-182, 2017, p. 164.

<sup>127</sup> Respectivamente: a MINUSCA, a MONUSCO, a UNIFIL, a UNMISS, a *Mission des Nations Unies pour l'appui à la Justice en Haïti* (MINUJUSTH) – Resolução 2350 (2017), de 13 de abril de 2017 –, a *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) – Resolução 2100 (2013), de 25 de abril de 2013 –, a *African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) – Resolução 1769 (2007), de 31 de julho de 2007 –, e a *United Nations Interim Security Force for Abyei* (UNISFA) – Resolução 1990 (2011), de 27 de junho de 2011.

<sup>128</sup> É o caso do UNMOGIP, da UNTSO, da UNDOF, da UNFICYP, da *Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental* (MINURSO) – criada pela Resolução 690 (1991), de 29 de abril de 1991 – e a *United Nations Mission in Kosovo* (UNMIK) – estabelecida pela Resolução 1244 (1999), de 10 de junho de 1999.

<sup>129</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. Nova York: 17 jun. 2015, p. 38.

experiências com a imposição da paz na RDC, nos anos 1960, e na Somália e na Bósnia, em 1990. Mas, com as missões robustas e a proteção de civis, as operações de paz e o Capítulo VII passaram a estar ligados de modo mais constante.

Assim, apesar das referências frequentes à tríade dos princípios tradicionais pelos Estados e pela ONU, não se pode mais definir as missões de paz, em abstrato, como proibidas de fazer o uso da força senão em legítima defesa.<sup>130</sup> Segundo o Painel Independente de Alto-Nível sobre Operações de Paz (*High-Level Independent Panel on Peace Operations*), os princípios não podem ser vistos como uma desculpa para falhar na proteção de civis ou na defesa proativa do mandato e devem ser interpretados de forma “flexível e progressiva”.<sup>131</sup> Em resumo, o surgimento de operações robustas encarregadas de proteger civis com o uso da força promoveu uma reinterpretção radical (mas não um abandono) dos princípios da manutenção da paz.<sup>132</sup>

O princípio do consentimento, desde a década de 1990, impõe a busca pelo consentimento de todos os atores na máxima medida possível,<sup>133</sup> mas apenas a anuência do país anfitrião é uma exigência legal. O princípio da imparcialidade, por sua vez, permanece vigente porque se define como a disposição para agir firmemente (com o uso da força, se necessário) em relação a quaisquer grupos com base na natureza de suas ações, e não na identidade de quem as realizou.<sup>134</sup> E, quanto ao uso da força, mesmo as missões robustas permanecem conceitualmente distintas das ações coercivas de imposição da paz – muito embora ambas sejam adotadas sob o Capítulo VII da Carta.

No caso da manutenção da paz robusta, a força pode ser empregada somente no nível tático – isto é, de modo pontual, vinculado ao cumprimento de um aspecto

---

<sup>130</sup> SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 676.

<sup>131</sup> Esse painel empreendeu, em 2015, a mais recente análise abrangente sobre as operações de paz da Organização e emitiu um relatório intitulado *Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People*, cuja natureza jurídica deve ser identificada como doutrina, do mesmo modo que o Relatório Brahimi. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. Nova York: 17 jun. 2015, p. 46.

<sup>132</sup> RUDOLF, Peter. UN Peace Operations and the Use of Military Force. **Survival**, v. 59, n. 3, p. 161-182, 2017, p. 163.

<sup>133</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. Nova York: 2008, p. 31-33.

<sup>134</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 17 June 2015...**, p. 126.

específico do mandato (a proteção de civis, por exemplo) e apenas naquilo em que for necessário.<sup>135</sup> A imposição da paz, por sua vez, busca a restauração da paz e da segurança internacionais por meio do uso da força em nível estratégico ou internacional, de modo concertado e com objetivos amplos.<sup>136</sup> Busca a derrota de grupos, independentemente de qualquer ameaça concreta, com o fim de impor uma solução política, enquanto as ações de manutenção da paz não possuem inimigos declarados e agem proativamente apenas quando identificam ameaças contra civis e contra a missão.<sup>137</sup> Em síntese, o uso da força é a essência, no nível mais amplo, de uma ação coerciva; mas é apenas auxiliar, no nível tático, às missões robustas.

À exceção da ONUC, da UNPROFOR e da UNOSOM II, a ONU buscou constantemente distinguir as operações sob o seu comando (encarregadas de tarefas de manutenção da paz), mesmo que robustas em sua composição e em seu mandato, das ações coercivas empreendidas por coalizões de Estados para a imposição da paz. No entanto, os esforços da ONU para distinguir as duas espécies de ação sofreram mudanças ao longo da última década. A República Democrática do Congo (RDC), como se verá, é representativa de uma possível virada da Organização em direção à realização de ações coercivas de imposição da paz por meio de forças sob seu comando.

#### **4 DA MANUTENÇÃO À IMPOSIÇÃO DA PAZ NA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO: AS OPERAÇÕES DE PAZ COMO AÇÃO COERCIVA DO CONSELHO DE SEGURANÇA**

A RDC, em sua história recente, serviu como um “campo de testes” para as missões de paz.<sup>138</sup> Na década de 1960, a ONUC assumiu um mandato controverso e pela primeira vez uma operação da ONU se envolveu em um conflito interno. Foi também na RDC que, em 2013, o Conselho de Segurança criou uma “brigada de

---

<sup>135</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. Nova York: 2008, p. 34-35.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 34-35.

<sup>137</sup> RUDOLF, Peter. UN Peace Operations and the Use of Military Force. *Survival*, v. 59, n. 3, p. 161-182, 2017, p. 172. LABUDA, Patryk I. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015, par. 35.

<sup>138</sup> CAMMAERT, Patrick; BLYTH, Fiona. **The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York International Peace Institute, 2013. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2013/07/the-un-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-the-congo>>. Acesso em: 06 ago. 2018, p. 2.

intervenção” sob o comando da operação no país e, assim, realizou “a maior inovação no conjunto de práticas de *peacekeeping* dos últimos anos”.<sup>139</sup>

O que motivou o retorno das operações da ONU à RDC após o encerramento da ONUC em 1964 foi a eclosão de conflitos regionais que tiveram como palco o território do país no final da década de 1990.<sup>140</sup> Em 10 de julho de 1999, os Estados envolvidos na Segunda Guerra do Congo assinaram o Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka e previram que a cessação das hostilidades seria auxiliada por uma missão de paz da ONU.<sup>141</sup>

Desse modo, no mesmo ano, o Conselho de Segurança criou a *Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC), com um contingente de 50 oficiais militares de ligação, acompanhados por civis, e um mandato restrito à intermediação entre as partes beligerantes, ao provimento de assistência técnica e ao envio de informações ao Secretário-Geral.<sup>142</sup> A MONUC, portanto, foi inicialmente concebida como uma operação de tamanho modesto encarregada de funções primordialmente passivas, de observação e de relato – como a UNTSO e o UNMOGIP, existentes desde 1948.

Mas o cenário na RDC é típico das situações complexas que emergiram com o fim da Guerra Fria, e o contexto no qual a MONUC deveria operar era – e ainda é – extremamente desafiador. Além de relacionados a um arranjo de comunidades historicamente determinado por questões identitárias, inclusive com dimensões

---

<sup>139</sup> LEAL, Maria Fernanda Affonso; SANTIN, Rafael; MAGALHÃES, David Almstadter de. A Evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 10, p. 129-155, 2016, p. 146.

<sup>140</sup> Após a assunção do poder pelo FPR em Ruanda, várias milícias *hutus* fugiram para as províncias orientais da RDC. Em vista da indisposição do presidente congolês, Mobutu Sése Seko, em combater essas milícias, Ruanda e Uganda aliaram-se a grupos rebeldes congolese predominantemente *tutsi* e deram origem à *Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo* (AFDL). Assim, a Primeira Guerra do Congo (1996-1997) opôs o governo da RDC à AFDL (apoiada por Ruanda e Uganda) e culminou na tomada do poder por Laurent-Désiré Kabila, líder da AFDL, em 1997. Mas a aliança entre o novo governo e os Estados de Ruanda e Uganda não foi duradora. Os grupos *hutus* se reorganizaram e um novo movimento rebelde surgiu, objetivando a derrubada do presidente Kabila: o *Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD), em apoio do qual Ruanda e Uganda invadiram a RDC em agosto de 1998. Os aliados regionais de Kabila – Angola, Chade, Namíbia, Sudão e Zimbábue – intervieram militarmente, dando origem à Segunda Guerra do Congo (1998-2003). DOSS, Alan. United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 656-657.

<sup>141</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Letter Dated 23 July 1999 from the Permanent Representative of Zambia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council**. Documento S/1999/815. Nova York: 23 jul. 1999.

<sup>142</sup> A criação da MONUC se deu por meio das Resoluções 1258 (1999), 1273 (1999) e 1279 (1999), respectivamente de 6 de agosto e 5 e 30 de novembro de 1999. A última delas batizou de MONUC a missão de oficiais de ligação (*liaison officers*) autorizada pelas duas resoluções anteriores.

étnicas, os conflitos na RDC são também alimentados por disputas em relação à terra e a recursos naturais e por tensões entre Estados da região, especialmente em razão do apoio de Ruanda e Uganda a milícias que atuam no país.<sup>143</sup>

Na porção oriental da RDC, a exemplo das conflituosas províncias de Nord-Kivu, Sud-Kivu, Orientale e Ituri, dezenas de grupos armados – como as *Forces démocratiques de libération du Rwanda* (FDLR), as *Allied Democratic Forces* (ADF), o *Lord's Resistance Army* (LRA), as milícias Mayi Mayi e diversos grupos derivados do RCD – travam combates entre si e contra o governo em um ciclo incessante de guerra, violência e insegurança.<sup>144</sup> A MONUC, encarregada de manter a paz, foi paradoxalmente enviada a uma região na qual não havia paz para manter.

O contexto, desse modo, foi propício para que a operação se inserisse no movimento promovido pelo Relatório Brahimi em direção à manutenção de paz robusta. A MONUC recebeu já em seu primeiro ano de funcionamento um incremento no contingente autorizado, de 50 para 5.537 militares.<sup>145</sup> Ao mesmo tempo, a missão passou a contar com atribuições mais ativas, como a supervisão da desmobilização de tropas, o monitoramento da proibição do fornecimento de recursos bélicos a grupos armados e a facilitação de assistência humanitária. E recebeu o mandato de tomar a “ação necessária”, nas áreas de atuação e dentro de suas capacidades, para proteger civis ameaçados. Essa tarefa foi conferida sob a autoridade do Capítulo VII, invocado pelo Conselho de Segurança unicamente para a atribuição de proteger civis.

À proporção em que o envolvimento da ONU com o processo de paz na RDC se aprofundou, a missão se tornou cada vez mais robusta, tanto em sua composição quanto em seu mandato, e passou a gozar de uma relação mais próxima com a autoridade coerciva do Conselho de Segurança. Em 2003,<sup>146</sup> o órgão declarou estar

---

<sup>143</sup> BERWOUTS, Kris. **Congo's Violent Peace: Conflict and Struggle Since the Great African War**. Londres: Zed Books, 2017, p. 46. KISANGANI, Emizet F. **Civil wars in the Democratic Republic of Congo**, 1960-2010. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2012, p. 167. CAMMAERT, Patrick; BLYTH, Fiona. **The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York International Peace Institute, 2013. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2013/07/the-un-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-the-congo>>. Acesso em: 06 ago. 2018, p. 3.

<sup>144</sup> 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, p. 173.

<sup>145</sup> Esse incremento se deu por meio da Resolução 1291 (2000), de 24 de fevereiro de 2000.

<sup>146</sup> Em 16 de dezembro de 2002, o governo e grupos armados haviam assinado o Acordo Global e Inclusivo para a Transição na RDC com o fim de garantir, por meio de um governo de transição, a reconciliação nacional e o restabelecimento da autoridade estatal. O acordo contribuiu para a realização de eleições e para o aumento da legitimidade das instituições do governo nas regiões centrais e ocidentais da RDC, mas a situação pouco melhorou na porção oriental, especialmente nas províncias de Nord-Kivu, Sud-Kivu e Katanga e no distrito de Ituri. KISANGANI, Emizet F. **Civil wars in the**

“agindo sob o Capítulo VII” em relação a toda a MONUC, e não mais apenas à proteção de civis.<sup>147</sup> Deixou claro, portanto, que a atuação da ONU no país tinha como base não apenas as formas de solução pacífica de controvérsias, mas também os poderes coercivos do Conselho de Segurança.

A partir de então – o que se mantém até as ações mais recentes –, praticamente todas as resoluções utilizaram a mesma fórmula: além de determinar a continuidade da existência de uma ameaça à paz e à segurança internacionais na região, o Conselho de Segurança declara estar agindo, na totalidade da resolução, sob o Capítulo VII.<sup>148</sup> Desse modo, o órgão busca manifestar sua determinação em exercitar competências coercivas, se necessário, para apoiar as tarefas da missão, mas gera, como resultado acumulado, uma presença ameaçadora da ONU na RDC.

Afinal, de 5.537 oficiais em 2000, a capacidade autorizada da MONUC chegou a 20.575 militares (incluindo observadores) em 2009,<sup>149</sup> fazendo dela a maior operação de paz, à época, em número de tropas.<sup>150</sup> Assim, mesmo com a atribuição de realizar inúmeras funções de construção da paz, a missão se firmou como uma presença altamente militarizada em meio ao conflito na RDC – o que, como regra, gera entraves para que a ONU seja aceita como um ator imparcial no exercício de funções civis e humanitárias. Paralelamente, a permissão para o uso da força se tornou mais expressa, e a MONUC, um exemplar típico de operação robusta.

Entre outras tarefas, a operação foi autorizada a “tomar todas as medidas necessárias” (isto é, a empregar a força, quando necessário) para auxiliar o governo transicional no desarmamento de combatentes.<sup>151</sup> Ademais, o Conselho de

---

**Democratic Republic of Congo, 1960-2010.** Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2012, p. 151-165. AUTESSERRE, Séverine. **The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 158-159.

<sup>147</sup> A primeira ocasião em que o Conselho de Segurança o fez foi na Resolução 1484 (2003), de 30 de maio de 2003. As Resoluções 1304 (2000), de 16 de junho de 2000, e 1341 (2001), de 22 de fevereiro de 2002, foram inteiramente baseadas no Capítulo VII, mas tratavam de determinações às partes envolvidas no conflito, e não das atribuições da MONUC. A Resolução 1355 (2001), de 15 de junho de 2001, por sua vez, usou o Capítulo VII apenas na seção em que se dirigiu às partes do conflito, deixando de mencioná-lo ao tratar da MONUC. Por fim, a Resolução 1417 (2002), de 14 de junho de 2002, repetiu a fórmula da Resolução 1291 (2000): entre as atribuições da MONUC, apenas a proteção de civis foi conferida sob o Capítulo VII.

<sup>148</sup> São exceções as Resoluções 1653 (2006), de 27 de janeiro de 2006, e 1797 (2008), 1804 (2008) e 1820 (2008), respectivamente de 30 de janeiro, 13 de março e 19 de junho de 2008. Nenhuma delas trata de modo aprofundado das atribuições da MONUC ou da MONUSCO.

<sup>149</sup> Resolução 1906 (2009), de 23 de dezembro de 2009.

<sup>150</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Missions Summary of Military and Police: Month of Report: 31-Dec-09.** Nova York: dez. 2009. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dec09\\_4.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dec09_4.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2018.

<sup>151</sup> Conforme Resoluções 1533 (2004) e 1565 (2004), respectivamente de 12 de março e 1º de outubro de 2004, 1756 (2007), de 15 de maio de 2007, e 1856 (2008), de 22 de dezembro de 2008.

Segurança conferiu à MONUC a função de oferecer suporte a operações do Exército da RDC (as *Forces Armées de la République Démocratique du Congo*, FARDC) e, posteriormente, estabeleceu que as ações das FARDC devessem ser planejadas em conjunto com a MONUC.<sup>152</sup> Desse modo, a operação se aproximou intensamente do governo, e os princípios tradicionais da manutenção da paz começaram a ser postos mais evidentemente sob tensão.<sup>153</sup>

Até então, a atuação da MONUC podia ser relacionada aos princípios tradicionais de modo relativamente tranquilo, em razão de seu mandato “limitado, mas efetivo”<sup>154</sup> que lhe permitiria ser equacionada com a manutenção da paz em sua concepção clássica. Mas, com as novas atribuições, a MONUC passou a fornecer apoio logístico às Forças Armadas da RDC em operações contra grupos armados e chegou a empreender diretamente ações militares contra esses grupos.<sup>155</sup> Assim, para além de gerar interpretações alargadas quanto ao uso da força e militarizar a atuação da missão, o robustecimento e a aproximação com o governo afetaram o princípio da imparcialidade: a MONUC se alienou cada vez mais dos grupos armados e o Conselho de Segurança passou a tratar deles com uma linguagem crescentemente negativa,<sup>156</sup> próxima da agressividade que caracteriza a imposição da paz.

Mesmo assim, o final dos anos 2000 levou otimismo à RDC.<sup>157</sup> Em 23 de março de 2009, o governo e o grupo armado *Congrès national pour la défense du peuple* (CNDP) assinaram um acordo de paz que previu a transformação do CNDP em partido político e a integração de seus braços armados à polícia nacional e às

---

<sup>152</sup> A primeira ocasião em que o Conselho de Segurança determinou essa forma de cooperação foi com a Resolução 1794 (2007), de 21 de dezembro de 2007.

<sup>153</sup> 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, p. 96-97.

<sup>154</sup> TULL, Denis M. Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Waging Peace and Fighting War. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 2, p. 215-230, 2009, p. 217.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 224-225.

<sup>156</sup> SPIJKERS, Otto, *op. cit.*, p. 96-97.

<sup>157</sup> DOSS, Alan. In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping and the Use of Force. **The Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 703-735, 2014, p. 725-726.

FARDC.<sup>158</sup> Paralelamente, os processos de paz de Goma<sup>159</sup> e Nairóbi<sup>160</sup> permitiram o arrefecimento das tensões entre a RDC e Ruanda.<sup>161</sup> E, em razão da situação de relativa estabilidade, o presidente Joseph Kabila<sup>162</sup> manifestou a intenção de que a MONUC fosse reduzida até sua completa retirada em junho de 2011.<sup>163</sup>

Embora não tão drástica, a ONU promoveu em 2010 uma reconfiguração da MONUC.<sup>164</sup> Reconhecendo que o país estava “entrando em uma nova fase [...] em direção à consolidação da paz”, o Conselho de Segurança autorizou uma diminuição de militares onde a situação de segurança permitisse, determinou que as tropas fossem mantidas principalmente nas províncias orientais e renomeou a operação para *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO).<sup>165</sup>

Quanto ao uso da força, no entanto, pouco mudou em relação à MONUC. O mandato da MONUSCO, baseado inteiramente no Capítulo VII, continuou a permitir que a missão fizesse uso de “todos os meios necessários” para proteger civis (atribuição que permaneceu a prioridade declarada do Conselho de Segurança),<sup>166</sup> para auxiliar no desarmamento de rebeldes e para oferecer suporte às FARDC por meio de ações conjuntamente planejadas. A MONUSCO, extremamente robusta em sua composição e na autorização para usar a força, continuou a empregar seus contingentes em operações agressivas contra grupos armados, ao lado das FARDC.

A nova fase, representada pela inclusão do termo “estabilização” ao nome da operação, apenas evidenciou que a MONUSCO tem o objetivo – assumidamente parcial – de restabelecer a autoridade do governo sobre o território da RDC. Tal como

---

<sup>158</sup> REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. **Peace Agreement between the Government and Le Congrès national pour la defense du peuple (CNDP)**. Goma: 23 mar. 2009. Disponível em: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD\\_090323\\_Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CNDP.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_090323_Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CNDP.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

<sup>159</sup> Acordo (*Acte d'engagement*) assinado pelo governo da RDC e por grupos armados no contexto da Conferência para a Paz, a Segurança e o Desenvolvimento em Nord-Kivu e Sud-Kivu, entre 6 e 23 de janeiro de 2008.

<sup>160</sup> Comunicado conjunto entre a RDC e Ruanda assinado em Nairóbi em 9 de novembro de 2007.

<sup>161</sup> DOSS, Alan. In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping and the Use of Force. **The Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 703-735, 2014, p. 726.

<sup>162</sup> Filho de Laurent-Désiré Kabila, morto em 2001.

<sup>163</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo**. Documento S/2010/164. Nova York: 30 mar. 2010, par. 100.

<sup>164</sup> KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 90.

<sup>165</sup> A MONUSCO foi criada pela Resolução 1925 (2010), de 28 de maio de 2010.

<sup>166</sup> Depois da Resolução 1794 (2007), todas as resoluções subsequentes que trataram do mandato da MONUC e da MONUSCO estabeleceram que a proteção de civis seria a tarefa prioritária da operação.

as operações no Mali (MINUSMA) e na República Centro-Africana (MINUSCA), que possuem a mesma qualificação em seus nomes,<sup>167</sup> a MONUSCO é autorizada a fazer uso da força em apoio à consolidação da autoridade estatal e, como consequência direta, se opõe militarmente a grupos armados que desafiem o governo central. Evidentemente, esse tipo de ação é muito distinto daquilo que a manutenção da paz pretendia ser em sua origem e indica que essas operações são mais ofensivas do que defensivas,<sup>168</sup> de maneira muito distante dos princípios tradicionais.

Desse modo, a criação da MONUSCO representou uma aproximação ainda mais clara com o uso coercivo da força, já delineada pelo Conselho de Segurança nos anos anteriores. A operação continuou a progressivamente receber tarefas contraditórias que se debilitam mutuamente. Isso porque, de um lado, deveria apoiar a estabilização da autoridade estatal em oposição a grupos armados; de outro, deveria auxiliar na reconciliação nacional e na melhoria das relações entre governo e sociedade.<sup>169</sup>

Tanto a coexistência entre tarefas divergentes quanto a aproximação com o uso da força foram aprofundadas pelos eventos de 2012 e de 2013. Em decorrência, principalmente, do alegado descumprimento do Acordo de Paz de 23 de março de 2009 por parte do governo, um motim nas FARDC deu origem ao *Mouvement du 23 mars* (M23), formado principalmente por ex-membros da ala militar do CNDP.<sup>170</sup> Com

---

<sup>167</sup> O termo “estabilização” aponta para uma tendência de algumas operações desde a criação da *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti* (MINUSTAH) pela Resolução 1542 (2004), de 30 de abril de 2004. Posteriormente, a MONUSCO, a MINUSMA – Resolução 2100 (2013), de 25 de abril de 2013 – e a MINUSCA – Resolução 2149 (2014), de 10 de abril de 2014 – seriam chamadas do mesmo modo. Essas missões são assim rotuladas porque recebem a função de promover, notadamente por meio de ações militares, o restabelecimento da autoridade estatal em países nos quais ela está severamente abalada – um mandato conscientemente parcial a ser cumprido em contextos nos quais não há paz prévia para ser mantida. Mas o conceito de estabilização no universo das operações de paz ainda é indefinido, pois oscila entre concepções mais ou menos militarizadas e traduz significados distintos para diferentes atores no cenário internacional. Por esse motivo, o presente artigo não utiliza o termo para classificar as operações recentes na RDC, no Mali e na República Centro-Africana. KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 86-92. BELLAMY, Alex J.; HUNT, Charles T. Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. **International Affairs**, v. 91, n. 6, p. 1277-1298, 2015, p. 1282-1283.

<sup>168</sup> KARLSRUD, John. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRD and Mali. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 40-54, 2015, p. 42. PETER, Mateja. Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma. **Global Governance**, n. 21, p. 351-370, 2015, p. 354.

<sup>169</sup> 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, p. 182.

<sup>170</sup> KAYODE, Sijuade Sunday. ‘Intervention Brigade’ for the Congo: A Precedent for UN Peace Enforcement? **Review of International Law & Politics**, v. 10, n. 38, p. 99-118, 2014, p. 105.

o apoio de Ruanda, o M23 passou a operar em parte substancial da província de Nord-Kivu e, em novembro de 2012, tomou o controle da capital da província, Goma.<sup>171</sup>

Isso ocorreu sem resistência significativa, pois, com o avanço do M23, as FARDC bateram em retirada e abandonaram a cidade.<sup>172</sup> As tropas da MONUSCO que lá estavam aquarteladas, por sua vez, assistiram passivamente à tomada de Goma, já que o exército a quem deveriam fornecer suporte não estava mais presente.<sup>173</sup> A missão, portanto, se mostrou incapaz de proteger a cidade e desinteressada em cumprir com seu mandato.<sup>174</sup> Consequentemente, recebeu duras críticas por sua inércia e por se mostrar pouco proativa na proteção de civis.<sup>175</sup>

Para atuar de modo enérgico contra a ameaça representada pelo M23 e, ao mesmo tempo, recuperar a reputação da MONUSCO – gravemente afetada pela queda de Goma – o Conselho de Segurança se aproveitou do alinhamento de interesses na região<sup>176</sup> e criou, em março de 2013, a *Force Intervention Brigade* (FIB).<sup>177</sup> Essa brigada, parte da MONUSCO, seria encarregada de

empreender operações ofensivas [...], unilateralmente ou em conjunto com as FARDC, de modo robusto, altamente móvel e versátil [...], para prevenir a expansão de todos os grupos armados, neutralizar esses grupos, e desarmá-los a fim de contribuir para o objetivo de reduzir a ameaça representada por grupos armados à autoridade estatal e à

<sup>171</sup> 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, p. 173.

<sup>172</sup> JONES, Pete; SMITH, David. Goma falls to Congo rebels. **The Guardian**, Londres, 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2012/nov/20/goma-falls-congo-rebels>>. Acesso em: 30 set. 2018.

<sup>173</sup> DOSS, Alan. United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 807.

<sup>174</sup> 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, p. 44. CAMMAERT, Patrick; BLYTH, Fiona. **The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York: International Peace Institute, 2013. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2013/07/the-un-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-the-congo>>. Acesso em: 06 ago. 2018, p. 2.

<sup>175</sup> PLETT, Barbara. UN under fire over fall of Goma in DR Congo. **BBC**, Londres, 21 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-20422340>>. Acesso em: 30 set. 2018.

<sup>176</sup> Após a tomada de Goma, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) tomou a decisão de enviar uma “força de intervenção neutra” à RDC para combater grupos armados. Quando a discussão se ampliou, a Conferência Internacional para a Região dos Grandes Lagos (ICGLR) adotou a ideia. Receosa de que o envio de uma força regional pudesse gerar complicações operacionais e causar uma marginalização da MONUSCO, e esperançosa em que uma brigada sob o comando da ONU pudesse reavivar a reputação da operação, a Organização buscou criar a brigada sob o comando da MONUSCO – o que foi bem visto pela SADC e pela ICGLR em razão dos custos elevados da iniciativa. TULL, Denis M., op. cit., p. 176-178. Para um breve resumo das negociações, ver KOK, Naomi. From the International Conference on the Great Lakes Region-led negotiation to the Intervention Brigade. **African Security Review**, v. 22, n. 3, p. 175-180, 2013.

<sup>177</sup> A criação da FIB se deu por meio da Resolução 2098 (2013), de 28 de março de 2013.

segurança de civis [...] e para abrir espaço para atividades de estabilização.<sup>178</sup>

Embora a MONUSCO gozasse há anos de intensa proximidade com o governo e com as FARDC, a criação da FIB gerou uma tensão ainda maior aos princípios tradicionais da manutenção da paz. Afinal, representou o ponto máximo da atribuição de tarefas coercivas à missão, que vinha sendo realizada paulatinamente desde o começo da década anterior. A partir da criação da FIB, a MONUSCO passou a estar encarregada de combater diretamente, com o fim de “neutralizá-los”, grupos armados nas províncias orientais da RDC.

A inovação representada pela brigada foi reconhecida pela própria ONU, que noticiou a criação da “primeira força ofensiva de combate” nos quadros de uma missão de paz.<sup>179</sup> O choque com os princípios da imparcialidade, do consentimento e do mínimo uso da força tornou-se ainda mais evidente com a incomum declaração do Conselho de Segurança de que a criação da força se daria “em caráter excepcional e sem criar um precedente ou prejuízo aos princípios aceitos da manutenção da paz”.<sup>180</sup>

Apesar dessa asserção, a atribuição de derrotar uma ou várias das partes em conflito se afasta claramente da concepção clássica, informada pela tríade tradicional de princípios, do que é a manutenção da paz.<sup>181</sup> Em realidade, passa a ser espécie de ação coerciva – que nada mais tem de reativa ou defensiva. Ao conferir à FIB o mandato de neutralizar certos atores (os grupos armados) em auxílio a outro (o governo da RDC), o Conselho de Segurança levou ao extremo a tendência que vinha traçando há anos na RDC e deliberadamente cruzou a tênue linha entre a manutenção da paz e sua imposição por meio de ação coerciva.<sup>182</sup>

Afinal, a força não é utilizada contra atores que violem cessar-fogos, tentem obstruir o processo de paz ou representem ameaça a civis ou à missão, da forma

---

<sup>178</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2098 (2013)**. Adotada pelo Conselho de Segurança em sua 6943ª reunião, em 28 de março de 2013. Documento S/RES/2098 (2013). Nova York: 28 mar. 2013, par. 9 e 12(b).

<sup>179</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **‘Intervention Brigade’ Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo**. Comunicado de imprensa. Documento SC/10964. Nova York: 2013. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2013/sc10964.doc.htm>>. Acesso em: 19 set. 2018.

<sup>180</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2098 (2013)**, par. 9.

<sup>181</sup> 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, p. 114.

<sup>182</sup> MÜLLER, Lars. The Force Intervention Brigade – United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 20, n. 3, p. 359-380, 2015, p. 360.

como as operações robustas costumam estar autorizadas, mas contra grupos eleitos pelo Conselho de Segurança para ser neutralizados sem a necessidade de uma ameaça concreta.<sup>183</sup> Assim, a FIB é, hoje, o exemplo mais claro de uma operação de paz encarregada de ações coercivas.<sup>184</sup> Parte de uma missão que se declara respeitosa dos princípios tradicionais, mas que claramente não o é, a FIB representa a ação mais agressiva atualmente empreendida por forças sob o comando da ONU.

Isso porque seu mandato não é de manutenção, mas de imposição da paz:<sup>185</sup> antes de poder manter a paz, a missão busca criá-la por meio da força.<sup>186</sup> Para a FIB, a coerção não é um recurso em potencial a ser utilizado para responder a circunstâncias pontuais, como seria caso fosse uma missão clássica de manutenção da paz, mesmo robusta. Em realidade, o uso da força, de modo agressivo, estratégico, concertado e direcionado, constitui a essência de seu mandato, no exercício de ação coerciva determinada pelo Conselho de Segurança sob o Capítulo VII.<sup>187</sup>

A FIB não se diferencia em nada de um exército formado e designado para ir à guerra.<sup>188</sup> Ao criar uma força sob a bandeira e o comando da Organização, encarregada de combater os grupos armados, a ONU se tornou parte do conflito entre as milícias e o governo da RDC.<sup>189</sup> Muito embora o Relatório Brahimi tenha disposto que “as Nações Unidas não travam guerras”,<sup>190</sup> a MONUSCO, por meio de sua

---

<sup>183</sup> MÜLLER, Lars. The Force Intervention Brigade – United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 20, n. 3, p. 359-380, 2015, p. 360.

<sup>184</sup> 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, p. 172.

<sup>185</sup> MÜLLER, Lars, op. cit., p. 363.

<sup>186</sup> LEAL, Maria Fernanda Affonso; SANTIN, Rafael; MAGALHÃES, David Almstadter de. A Evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 10, p. 129-155, 2016, p. 144-145.

<sup>187</sup> BELLAMY, Alex J.; HUNT, Charles T. Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. **International Affairs**, v. 91, n. 6, p. 1277-1298, 2015, p. 1283.

<sup>188</sup> KAYODE, Sijuade Sunday. ‘Intervention Brigade’ for the Congo: A Precedent for UN Peace Enforcement? **Review of International Law & Politics**, v. 10, n. 38, p. 99-118, 2014, p. 113.

<sup>189</sup> O presente artigo não busca tratar do status da MONUSCO e da FIB (em conjunto ou separadamente) como partes do conflito armado sob o ângulo do direito internacional humanitário. Para uma discussão sobre o tema, ver: SHEERAN, Scott; CASE, Stephanie. **The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York: International Peace Institute, nov. 2014; e CAMMAERT, Patrick; BLYTH, Fiona. **The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York: International Peace Institute, 2013. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2013/07/the-un-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-the-congo>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

<sup>190</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Documento A/55/305-S/2000/809. Nova York: 21 ago. 2000, p. 10, par. 53.

“brigada de intervenção” e com autorização do Conselho de Segurança, está em guerra contra grupos armados na RDC.<sup>191</sup>

Mesmo que a FIB tenha contribuído para a derrota do M23 em novembro de 2013, mas não tenha repetido o sucesso em relação a outros grupos,<sup>192</sup> a ONU continua em “guerra declarada” na RDC. Sucessivamente renovado,<sup>193</sup> o mandato da MONUSCO ainda confere à FIB um papel de imposição da paz para alcançar a neutralização dos grupos armados que operam na porção oriental do país. Diferentemente da década de 1990, quando encerrou os mandatos controversos das operações na Somália e na Bósnia, o Conselho de Segurança parece ter alcançado certa tranquilidade em manter, sob a mesma operação, tarefas de manutenção e de imposição da paz, mesmo que realizadas com meios e para objetivos distintos.

Evidentemente, as operações de paz não são hoje o mesmo fenômeno que eram quando surgiram. Em razão das transformações que sofreram, especialmente com a relevância assumida pela necessidade de proteger civis e com o surgimento das missões robustas, não mais podem ser vistas como entidades restritas a fazer o uso da força somente em circunstâncias muito excepcionais, como indicavam os princípios tradicionais.<sup>194</sup>

Mas essa constatação não tem o condão de tornar irrelevante a distinção entre a manutenção e a (ação coerciva de) imposição da paz, que se caracterizam por relacionamentos distintos com o uso da força e, inclusive, operam com racionalidades irreconciliáveis. A manutenção da paz promoveu o surgimento dos princípios tradicionais porque o atingimento de seus objetivos, de forma pacífica, depende da imparcialidade, do consentimento e de uma abordagem restritiva do uso da força (mesmo nas espécies robustas). A imposição da paz, por sua vez, é utilizada quando o Conselho de Segurança entende que a situação ameaçadora da paz e da segurança

---

<sup>191</sup> KARLSRUD, John. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRD and Mali. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 40-54, 2015, p. 44.

<sup>192</sup> Embora a MONUSCO tenha planejado ações contra outros grupos (especialmente as FDLR e as ADF), essas operações ou não foram realizadas ou não foram efetivas. O motivo para isso é político: o alinhamento de interesses regionais em suporte às ações da FIB desapareceu com o fim do M23. 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, p. 173.

<sup>193</sup> Resoluções 2147 (2014), de 28 de março de 2014, 2277 (2016), de 30 de março de 2016, 2348 (2017), de 31 de março de 2017, e 2409 (2018), de 27 de março de 2018.

<sup>194</sup> SLOAN, James. The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 674-702, 2014, p. 676.

internacionais somente será superada com o uso da força como modo primordial de ação, normalmente direcionado contra atores específicos.

A FIB, em conjunto com outras operações (a exemplo daquelas no Mali e na República Centro-Africana), revela que o Conselho de Segurança está agindo com mais convicção do que no passado quando atribuiu, a uma mesma missão, certas tarefas que se pautam no uso limitado da força e outras que supõem a ação agressiva como primeira opção. No entanto, isso pode prejudicar a solução dos problemas subjacentes: em razão das lógicas incompatíveis, a fusão entre a manutenção e a imposição da paz em uma mesma operação pode gerar interpretações e abordagens contraditórias, perda de legitimidade e de imparcialidade, fricções entre ramos distintos da missão e, por essas razões, passividade no cumprimento do mandato – problemas dos quais sofre a MONUSCO após a criação da FIB.<sup>195</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Marcado pelas trágicas falhas das missões na Somália e na Bósnia, o Secretário-Geral Boutros-Ghali declarou, em 1995, que a manutenção da paz e o uso da força deveriam ser vistos como técnicas alternativas, e não como pontos adjacentes em um mesmo *continuum* que permitissem transição fácil entre um e outro.<sup>196</sup> Mas essa declaração não é mais do que uma recomendação política. As operações de paz e o uso da força são, na realidade, instrumentos pertencentes a um mesmo conjunto, composto pelas ações disponíveis ao Conselho de Segurança para enfrentar ameaças ou rupturas à paz e à segurança internacionais. Em outras palavras, diferentemente do que sugeriu Boutros-Ghali, as missões de paz e a ação coerciva são, efetivamente, pontos de um mesmo *continuum*.

Isso porque os Capítulos VI e VII da Carta da ONU abrem ao Conselho de Segurança uma ampla gama de ações para a resolução de conflitos. Esse espectro de possibilidades tem, em um de seus extremos, as formas consensuais e pacíficas de solução de controvérsias que podem ser sugeridas pelo Conselho de Segurança

---

<sup>195</sup> 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, p. 182.

<sup>196</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Supplement to An Agenda for Peace**: Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. Documento A/50/60-S/1995/1. Nova York: 3 jan. 1995, par. 36.

aos Estados envolvidos (conforme o Capítulo VI)<sup>197</sup> e, no extremo oposto, a ação coerciva a ser tomada pelas forças armadas permanentes do órgão para restabelecer a paz e a segurança internacionais (objeto do Capítulo VII).<sup>198</sup> Todavia, indisponível essa opção em razão da inexistência dos acordos previstos no artigo 43, a posição mais coerciva do espectro, na prática, é ocupada pelas ações coercivas delegadas a coalizões de Estados ou a organizações regionais.

Entre os dois limites, a ação do órgão pode envolver medidas variantes de coerção – que será maior, por exemplo, no caso de embargos econômicos e bloqueios navais (Capítulo VII),<sup>199</sup> e menor na hipótese de recomendar ou determinar as medidas que considerar adequadas para a solução pacífica de controvérsias (Capítulo VI).<sup>200</sup> As operações de paz, embora não previstas na Carta, são também instrumentos para a manutenção da paz e da segurança internacionais e fazem parte desse mesmo espectro.

O caminho percorrido por essas operações revela transformações profundas na relação com o uso da força e, conseqüentemente, com os demais instrumentos à disposição do Conselho de Segurança. O surgimento das primeiras missões, nas décadas de 1940 e 1950, decorreu da implementação incompleta dos mecanismos de segurança coletiva previstos pela Carta da ONU. Nesse contexto, com a UNTSO, o UNMOGIP e a UNEF, as operações de paz surgiram como um recurso consensual e claramente distinto das medidas coercivas do Capítulo VII.

Com o tempo, porém, a figura das operações se tornou mais complacente com o uso da força. Após uma revisão das práticas da Organização, motivada notadamente pelo fracasso em Ruanda, tornou-se regra no século XXI a criação de operações de paz robustas e altamente militarizadas com a atribuição expressa, sob o Capítulo VII, de fazer uso da força para proteger civis e para cumprir outras partes de seus mandatos.

O histórico das operações, assim, revela que as missões de paz e o uso da força, dois pontos no *continuum* de competências do Conselho de Segurança, não são necessariamente adjacentes nem necessariamente distantes, mas deslizaram ao longo da história – ora aproximando-se, ora afastando-se. E o fizeram de modo

---

<sup>197</sup> Artigo 33 da Carta.

<sup>198</sup> Artigo 42 da Carta.

<sup>199</sup> Artigo 41 da Carta.

<sup>200</sup> Artigo 36 da Carta.

casuístico, tornando impossível determinar categoricamente a posição das operações de paz, como um único fenômeno, nesse espectro: ainda hoje, algumas possuem mandatos mais tradicionais e consensuais, limitados ao monitoramento e à observação e próximos das medidas dispostas pelo Capítulo VI – como a UNTSO e a UNMOGIP –, ao passo que outras – dentre as quais a MINUSCA, a MINUSMA e a MONUSCO – operam sob o paradigma da robustez, com ações coercivas permitidas pelo Capítulo VII. O que é inegável é que, com o tempo, operações específicas passaram a ocupar posições muito próximas do extremo mais coercivo do espectro.

Mas, exceto durante as experiências desastrosas das décadas de 1960 (no Congo) e 1990 (na Bósnia e na Somália), essa aproximação com o uso da força não buscou transformar as missões da ONU em responsáveis pela imposição coerciva da paz. Baseado nos fracassos que experimentou quando mesclou funções de manutenção e de imposição da paz nas três missões destacadas, o Conselho de Segurança buscou efetivar a cisão entre, de um lado, as tropas sob seu comando, encarregadas da manutenção da paz em respeito aos princípios tradicionais na máxima medida possível, e, de outro, as tropas sob o comando de Estados em coalizão, encarregadas de realizar a imposição da paz – isto é, de buscar restaurar a paz e a segurança internacionais por meio do uso primordial e agressivo da força militar. Assim, mesmo com operações de paz já atuantes em determinados países, o Conselho de Segurança autorizou coalizões de Estados a, paralelamente, realizar ação coerciva para restaurar condições pacíficas – como em Ruanda e no Timor Leste.

No entanto, a trajetória das missões de paz na RDC demonstra uma nova e distinta forma de agir. Nesse caso, o Conselho de Segurança deliberadamente escolheu não autorizar uma força de intervenção paralela a cargo das organizações regionais que a propuseram, mas decidiu, isto sim, criar uma brigada encarregada da imposição da paz como parte da operação da ONU no país. Por meio da MONUC e da MONUSCO, em conjunto com outras operações (na República Centro-Africana e no Mali, por exemplo), o Conselho de Segurança, portanto, se mostra disposto a lançar mão de missões que permanecem sob seu controle e, ainda assim, recebem a atribuição de fazer um uso proativo da força com objetivos políticos e militares.

Essas operações, próximas ao extremo mais coercivo do espectro de ações do órgão, atuam sob condições muito distintas daquelas sugeridas pelos princípios tradicionais do consentimento, da imparcialidade e do não uso da força (exceto se em

legítima defesa) e, desse modo, são encarregadas não da manutenção da paz, mas de sua imposição. Ao consolidar as posições crescentemente agressivas do Conselho de Segurança na RDC e realizar ações coercivas em meio a uma missão que também possui funções de manutenção da paz, a FIB, criada em 2013 e ainda operante, representa uma forma de agir menos errática do que na década de 1990.

Realizando tarefas de apoio ao Estado anfitrião e buscando impor uma solução política e militar ao conflito por meio da neutralização de grupos armados, a ação da FIB talvez seja o mais próximo que a ONU tenha chegado, até o momento, de transformar em realidade a arquitetura prevista pelo Capítulo VII da Carta. As tropas da MONUSCO podem não ser parte de um exército permanente à disposição da ONU (como se previa originalmente), mas, por meio de acordos *ad hoc* com os Estados contribuintes, são colocadas sob o comando e o controle da Organização e devem cumprir com o mandato determinado pelo Conselho de Segurança.<sup>201</sup>

Por esse mesmo motivo, a FIB se distingue das ações coercivas delegadas a coalizões ou organizações: na RDC, as tropas permanecem sob o comando da ONU, e não dos Estados ou organizações dispostos a usar a força. Assim, mesmo que o Conselho de Segurança continue, em certos casos, a delegar a ação coerciva a outros atores em paralelo a missões já existentes (como no Mali),<sup>202</sup> a FIB, por seu relativo sucesso – especialmente em comparação com a UNOSOM II – representa uma aproximação sem precedentes entre, de um lado, as operações de paz e, de outro, a ação coerciva associada com o uso da força autorizado pelo Capítulo VII.

Essa fusão de tarefas com objetivos e meios distintos e irreconciliáveis (a manutenção e a imposição da paz) não deixa de apresentar problemas à Organização. A incompatibilidade entre essas ações pode facilmente ocasionar danos à legitimidade e à atuação de operações encarregadas de cumprir funções civis com imparcialidade. Do mesmo modo, em relação ao aspecto militar, pode fazer com que essas missões se tornem fracassos retumbantes, como a UNPROFOR e a UNOSOM II. Mas, independentemente das dificuldades, o Conselho de Segurança continua a renovar sucessivamente o mandato da FIB como parte da MONUSCO.

---

<sup>201</sup> LABUDA, Patryk I. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015, par. 17.

<sup>202</sup> MÜLLER, Lars. The Force Intervention Brigade – United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 20, n. 3, p. 359-380, 2015, p. 363.

De todo modo, as operações da Organização encarregadas da imposição da paz devem ser claramente rotuladas como as forças de combate que são. Afinal, mesmo que sob declarações de respeito aos princípios tradicionais, essas missões não promovem, pacificamente, uma facilitação para a resolução consensual de controvérsias, como as missões clássicas. Realizam, isso sim, ação coerciva, autorizada pelo Conselho de Segurança sob o Capítulo VII e pautada pelo uso da força de modo proativo como instrumento principal para o alcance de objetivos políticos. A FIB é exemplo claro: no combate contra grupos armados em suporte à consolidação da autoridade estatal, não há mais resquícios da manutenção da paz. Há somente coerção.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Situação Jurídica das Operações de Paz das Nações Unidas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 68, p. 685-706, 2016.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de Paz: Novos Mandatos e Suas Implicações para os Países Contribuintes com Tropas. **História e Cultura**, v. 4, n. 1, p. 254-276, mar. 2015.

AKASHI, Yasushi. **The Use of Force in a United Nations Peace-Keeping Operations**: Lessons Learnt from the Safe Areas Mandate. *Fordham International Law Journal*, v. 19, n. 2, p. 312-323, 1995.

AUTESERRE, Séverine. **The Trouble with the Congo**: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BELLAMY, Alex J.; HUNT, Charles T. Twenty-first century UN peace operations: protection, force and the changing security environment. **International Affairs**, v. 91, n. 6, p. 1277-1298, 2015.

BERDAL, Mats. The State of UN Peacekeeping: Lessons from Congo. **Journal of Strategic Studies**, v. 41, n. 5, p. 721-750, 2018.

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

BIGATÃO, Juliana de Paula. Operações de Paz da ONU: A Década de 1990 e a Crise de Responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa Braga (org.). **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas**: reflexões e debates. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BOTHE, Michael. Peacekeeping. In: SIMMA, Bruno; KHAN, Daniel-Erasmus; NOLTE, Georg; PAULUS, Andreas; WESSENDORF, Nikolai (ed.). **The Charter of the United Nations**: A Commentary. Oxford: Oxford University Press, 2012.

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

CAMMAERT, Patrick; BLYTH, Fiona. **The UN Intervention Brigade in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York: International Peace Institute, 2013. Disponível em: <<https://www.ipinst.org/2013/07/the-un-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-the-congo>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. **Law and Practice of the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

DISSENHA, Rui Carlo. Do Iraque ao Iraque outra vez: o jus ad bellum no contexto internacional depois de 10 ano da invasão iraquiana. **Revista Jurídica – Unicuritiba**, v. 4, n. 37, p. 225-248, 2014.

DOSS, Alan. In the Footsteps of Dr Bunche: The Congo, UN Peacekeeping and the Use of Force. **The Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 703-735, 2014.

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

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

ENGELBERG, Stephen; WEINER, Tim. Srebrenica: The Days of Slaughter. **The New York Times**, Nova York, 29 out. 1995. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1995/10/29/world/massacre-in-bosnia-srebrenica-the-days-of-slaughter.html>>. Acesso em: 29 set. 2018.

FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

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.

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

FRANCK, Thomas. **Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

GILL, Terry D.; FLECK, Dieter. Enforcement and Peace Enforcement Operations. In: GILL, Terry D.; FLECK, Dieter (ed.). **The Handbook of the International Law of Military Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

GRAY, Christine D. **International Law and the Use of Force**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

HAKIMI, Monica; COGAN, Jacob Katz. **The Two Codes on the Use of Force**. *The European Journal of International Law*, v. 27, n. 2, p. 257-291, 2016.

HUBAND, Mark. UN troops stand by and watch carnage. **The Guardian**, Londres, 12 abr. 1994. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/1994/apr/12/rwanda.fromthearchive>>. Acesso em: 30 set. 2018.

JONES, Pete; SMITH, David. Goma falls to Congo rebels. **The Guardian**, Londres, 20 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2012/nov/20/goma-falls-congo-rebels>>. Acesso em: 30 set. 2018.

KOK, Naomi. From the International Conference on the Great Lakes Region-led negotiation to the Intervention Brigade. **African Security Review**, v. 22, n. 3, p. 175-180, 2013.

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. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

KAYODE, Sijuade Sunday. 'Intervention Brigade' for the Congo: A Precedent for UN Peace Enforcement? **Review of International Law & Politics**, v. 10, n. 38, p. 99-118, 2014.

KISANGANI, Emizet F. **Civil wars in the Democratic Republic of Congo, 1960-2010**. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2012.

KRISCH, Nico. Article 42. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KRISCH, Nico. Article 43. In: SIMMA, Bruno et al. (ed.). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LABUDA, Patryk I. Peacekeeping and Peace Enforcement. In: **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LARSEN, Kjetil Mujezinović. United Nations Peace Operations and International Law: What Kind of Law Promotes What Kind of Peace? In: BAILLET, Cecilia Marcela. LARSEN, Kjetil Mujezinović (ed.). **Promoting Peace Through International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2015. cap. 15, p. 299-320.

LEAL, Maria Fernanda Affonso; SANTIN, Rafael; MAGALHÃES, David Almstadter de. A Evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 10, p. 129-155, 2016.

MELVERN, Linda. United Nations Assistance Mission for Rwanda II (UNAMIR II). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MELVERN, Linda. United Nations Observer Mission Uganda–Rwanda (UNOMUR) and United Nations Assistance Mission for Rwanda I (UNAMIR I). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

MÜLLER, Lars. The Force Intervention Brigade – United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 20, n. 3, p. 359-380, 2015.

NOWAK, Bruna. **Entre diálogos e monólogos**: um estudo sobre as referências da Corte Internacional de Justiça à jurisprudência das cortes regionais de direitos humanos. 2018. 209 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **'Intervention Brigade' Authorized as Security Council Grants Mandate Renewal for United Nations Mission in Democratic Republic of Congo**. Comunicado de imprensa. Documento SC/10964. Nova York: 28 mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Letter Dated 23 July 1999 from the Permanent Representative of Zambia to the United Nations Addressed to the President of the Security Council**. Documento S/1999/815. Nova York: 23 jul. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 2098 (2013)**. Adotada pelo Conselho de Segurança em sua 6943<sup>a</sup> reunião, em 28 de março de 2013. Documento S/RES/2098 (2013). Nova York: 28 mar. 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **DPKO/DFS Policy: The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping**. Nova York: 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Department of Peacekeeping Operations. **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. Nova York: 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Fatalities by Mission and Incident Type: up to 31 Aug 2018**. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype\\_4\\_17.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbymissionincidenttype_4_17.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **List of Peacekeeping Operations: 1948-2018**. Nova York: 2018. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413\\_unpeacekeeping-operationlist\\_2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/180413_unpeacekeeping-operationlist_2.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Documento A/47/277. Nova York: 17 jun. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council**. Report of the High-

level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. Nova York: 17 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council.** Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Documento A/55/305-S/2000/809. Nova York: 21 ago. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Note by Secretary-General concerning certain aspects of the function and operation of the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus.** Documento S/5653. Nova York: 11 abr. 1964.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council resolution 340 (1973).** Documento S/11052/Rev.1. Nova York: 26 out. 1973.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo.** Documento S/2011/298. Nova York: 12 mai. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica.** Documento A/54/549. Nova York: 15 nov. 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force:** Report of the Secretary General. Documento A/3943. Nova York: 9 out. 1958.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Supplement to An Agenda for Peace:** Position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. Documento A/50/60-S/1995/1. Nova York: 3 jan. 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. **Thirty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.** Documento S/2010/164. Nova York: 30 mar. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Missions Summary of Military and Police:** Month of Report: 31-Dec-09. Nova York: dez. 2009. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dec09\\_4.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/dec09_4.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2018.

PETER, Mateja. *Between Doctrine and Practice: The UN Peacekeeping Dilemma.* **Global Governance**, n. 21, p. 351-370, 2015.

PLETT, Barbara. UN under fire over fall of Goma in DR Congo. **BBC**, Londres, 21 nov. 2012. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-20422340>>. Acesso em: 30 set. 2018.

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO. **Peace Agreement between the Government and Le Congrès national pour la defense du peuple (CNDP)**. Goma: 23 mar. 2009. Disponível em: <[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD\\_090323\\_Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CNDP.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_090323_Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CNDP.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2018.

RUDOLF, Peter. UN Peace Operations and the Use of Military Force. **Survival**, v. 59, n. 3, p. 161-182, 2017.

RYAN, Stephen. United Nations peacekeeping: A matter of principles? **International Peacekeeping**, v. 7, n. 1, p. 27-47, 2000.

SHEERAN, Scott; CASE, Stephanie. **The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo**. Nova York: International Peace Institute, nov. 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.

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.

TARDY, Thierry. United Nations Protection Force (UNPROFOR – Bosnia and Herzegovina). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

TULL, Denis M. Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Waging Peace and Fighting War. **International Peacekeeping**, v. 16, n. 2, p. 215-230, 2009.

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.

VERPOORTEN, Marijke. Le coût en vies humaines du génocide rwandais : le cas de la province de Gikongoro. **Population**, v. 60, n. 4, p. 331-367, 2005.

WILLIAMS, Paul D. United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II). In: KOOPS, Joachim A. et al. **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

ZENONI, Manuella Tombini; RIBEIRO, Karla Pinhel. A epistemologia política da Organização das Nações Unidas: as missões de paz e a democracia deliberativa de Jürgen Habermas. **Revista Relações Internacionais no mundo atual**, v. 22, n. 1, p. 1-15, 2017.