

Missões de estabilização e a virada robusta das operações de paz da ONU

Stabilization missions and the robust turn of UN peace operations

Rev. Bras. Est. Def. v. 9, n. 1, jan./jun. 2022, p. 97–125

DOI: 10.26792/RBED.v9n1.2022.75179

ISSN 2358-3932

GILBERTO CARVALHO OLIVEIRA

INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, observa-se uma crescente propensão ao uso da força nas operações de paz da ONU, que tem se tornado ainda mais acentuada com a emergência das chamadas missões de estabilização. Esses desenvolvimentos indicam que uma mudança qualitativa está em curso nas operações de paz do século XXI, fazendo surgir um modelo de intervenção menos preocupado com a imparcialidade do interventor e o consentimento das facções em conflito, mais propenso ao uso ofensivo da força e inclinado a maior grau de intromissão nos processos políticos internos das sociedades que recebem as intervenções. Esse descolamento gradual do perfil politicamente imparcial e da postura parcimoniosa no uso da força, que durante décadas caracterizaram o *peacekeeping*, e a reconfiguração das intervenções internacionais dentro de um perfil cada vez mais agressivo é o que este artigo chama de virada robusta nas operações de paz.

Dentro desse panorama, a crescente ocorrência do termo estabilização no vocabulário das operações de paz não reflete uma opção terminológica trivial, mas traduz, conforme o argumento a ser avançado neste artigo, uma radicalização da virada robusta do intervencionismo realizado em nome da paz. Esse robustecimento se mostra não só em intervenções rotuladas como missões de estabilização implementadas sob controle direto da ONU (como a Minustah no Haiti, a Monusco na República Democrática do Congo — RDC, a Minusma no Mali ou a Minusca na

Gilberto Carvalho Oliveira — Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutor em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra, Portugal). Professor-Adjunto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ. Coordenador da graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ.

República Centro-Africana – RCA), mas também em operações não designadas explicitamente pelo termo estabilização, implementadas fora do controle exclusivo da ONU (como a Unamid no Darfur, controlada de forma híbrida pela ONU e União Africana; a Amison na Somália, liderada pela União Africana; e a KFOR no Kosovo ou a ISAF no Afeganistão, ambas lideradas pela OTAN).

Ainda que se note o crescente uso do termo estabilização e estabilidade nos discursos e práticas no campo das operações de paz nas últimas duas décadas, conforme atestam os mapeamentos já realizados por autores como Siân Herbert (2013) e David Curran e Paul Holtom (2015), ainda é notável a falta de precisão conceitual desses termos dentro do debate doutrinário interno da ONU. Essa indefinição conceitual foi destacada no Painel Independente de Alto Nível sobre as Operações de Paz das Nações Unidas (*High-level Independent Panel on UN Peace Operations*), presidido pelo ex-Presidente do Timor Leste José Ramos-Horta em 2015, também conhecido como Relatório HIPPO. Nesse documento, os integrantes do Painel enfatizaram que, perante o crescente uso do termo estabilização e sua variada gama de interpretações, o sentido desse conceito deveria ser clarificado pela ONU (Hippo 2015, § 111). Se, por um lado, do ponto de vista do debate interno na ONU, não se consegue ainda definir precisamente o significado do termo estabilização e os resultados que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) espera alcançar com esse tipo de intervenção, por outro lado, do ponto de vista do debate acadêmico, tem surgido, principalmente desde 2015, uma crescente bibliografia dedicada à noção de estabilização e às suas implicações no campo das operações de paz contemporâneas.

Este artigo insere-se nesse debate, propondo duas contribuições principais. Primeiramente, o artigo contribui para o esforço de produção de uma bibliografia em português que problematize a noção de estabilização. Embora o Brasil tenha participado de forma relevante em intervenções rotuladas como missões de estabilização (tendo assumido a liderança militar da Minustah e enviado numerosos contingentes para essa missão entre 2004 e 2017, além de contar com oficiais gerais na função de Comandante de Força da Monusco no período 2013-2015 e 2018-2021), o debate acadêmico brasileiro sobre essas missões tem ocorrido sem grande envolvimento com as questões conceituais e teóricas da estabilização em si. Ainda que se note um crescente interesse por essas questões (Oliveira 2020), persiste um espaço a ser preenchido na bibliografia em português que aprofunde a discussão e procure compreender o que significa intervir sob o rótulo da estabilização.

Dentro desse propósito, uma segunda contribuição deste artigo é identificar não só as características que colocam as missões de estabilização em outro patamar qualitativo, mas também elucidar porque essas missões têm assumido um perfil cada vez mais violento e politicamente parcial. Em conexão com essas preocupações, o artigo argumenta que as mais recentes transformações ocorridas nas operações de paz da ONU têm relação com os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais, cujas influências se mostram não só no processo de construção das resoluções e mandatos dentro do CSNU, mas também nos procedimentos introduzidos no contexto operacional dessas missões. Esse argumento já tem sido defendido por alguns autores que notam, no contexto dos esforços internacionais de estabilização no continente africano, uma crescente influência dos procedimentos operacionais experimentados nas guerras no Afeganistão e no Iraque (Flavin and Aoi 2017; Karlsrud and Smith 2015; Karlsrud 2015, 2018). Este artigo, portanto, segue a linha argumentativa desses autores e recorre aos seus estudos empíricos, principalmente ao trabalho de John Karlsrud (2015, 2018), que tem mergulhado de forma aprofundada na análise dos esforços internacionais de estabilização na RDC, no Mali e na RCA.

Ainda que esses estudos forneçam uma base importante e consistente para a compreensão das missões de estabilização, este artigo procura inserir na análise alguns elementos adicionais. De modo geral, essa bibliografia tem-se concentrado nos esforços de estabilização e nas práticas trazidas pelos EUA, Reino Unido e França para o contexto operacional das intervenções no continente africano. Isto faz com que algum esforço adicional tenha que ser desenvolvido em relação a aspectos não destacados nesses trabalhos. Primeiramente, é importante acrescentar ao debate o caso particular da missão de estabilização no Haiti, a fim de se analisar até que ponto o mandato e as ações implementadas na Minustah também se relacionam com os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais. Em segundo lugar, é importante identificar o papel dessas potências na formulação das resoluções que definiram os mandatos das missões de estabilização da ONU — o que, embora sugerido em alguns trabalhos anteriormente mencionados, ainda depende de uma análise documental mais pormenorizada. Através da análise desses aspectos adicionais, em conjunto com os elementos já destacados na bibliografia existente, espera-se alcançar uma visão mais completa das missões de estabilização da ONU e contribuir para refinar o argumento de que existe um nexo entre a radicalização da virada robusta em curso nas operações de paz contemporâneas e as influências recebidas das doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais.

Para esse propósito, o artigo examina os quatro casos de intervenções da ONU explicitamente rotuladas de missões de estabilização – Minustah, Monusco, Minusma e Minusca –, buscando identificar elementos que permitam responder três questões principais: a) em que medida as principais potências ocidentais têm influenciado a formulação das resoluções e mandatos dessas missões?; b) em que medida os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas de estabilização das potências ocidentais se refletem nessas missões?; e c) como as práticas de estabilização das potências ocidentais têm influenciado as ações no terreno no contexto dessas quatro missões? A investigação da primeira questão é feita através da análise primária de documentos da ONU, especialmente das resoluções e transcrições de reuniões do CSNU no contexto da instauração dessas quatro missões. A busca de respostas para as segunda e terceira questões é feita, principalmente, com base na consulta à bibliografia existente, que já têm examinado empiricamente as missões de estabilização no continente africano, acrescentando-se ao estudo o exame mais pormenorizado do caso da intervenção no Haiti.

Dentro desta proposta de análise, a descrição das características que a estabilização assume no campo das operações de paz não constitui um fim em si mesmo, mas representa uma tarefa fundamental dentro de um esforço mais amplo, que contribui para a elucidação do complexo causal que têm movido as operações de paz para uma configuração cada vez mais ofensiva, intrusiva e parcial, levando a uma radicalização da virada robusta iniciada no contexto das operações de paz da década de 1990 e início da década de 2000. Ao recorrer a uma estratégia explicativa baseada na noção de complexo causal é importante ter em conta que este artigo não concebe a explanação no sentido positivista do termo, baseado na identificação de uma conexão direta, evidente, linear e necessária entre as experiências das potências ocidentais e as transformações em curso nas operações de paz. Não é a esse tipo de explanação, baseado em causas isoláveis, determinantes e eficientes na produção de determinados efeitos, que a ideia de complexo causal se refere, mas sim a um tipo alternativo de explanação, baseado em uma noção de causalidade que inclui relações múltiplas, indiretas, complexas e interativas, formando uma “estória causal” que, em seu conjunto, produz uma explicação plausível sobre a ocorrência de um determinado fenômeno social (Jackson 2011, 110).¹ Dessa perspectiva, a noção de causalidade torna-se mais holística e fluída, reconhecendo que fatores inobserváveis e juízos interpretativos também têm um papel importante na explanação. Seguindo essa estratégia explanatória, este artigo procura identificar, com base nos casos analisados, fatores e relações que, integrados dentro de uma narrativa causal, permitam estabelecer um nexo

plausível entre as influências das doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais e os desenvolvimentos que têm acentuado a virada robusta em curso nas operações de paz contemporâneas.

Feitas estas considerações introdutórias, o artigo segue estruturado em três seções. A primeira discute a emergência do movimento que este artigo chama de virada robusta no campo das operações de paz. A seção examina como esse momento inicial se refletiu não só no debate acadêmico — que identificou, com base nas intervenções dos anos 1990 e início da década de 2000, o surgimento de uma terceira geração de operações de paz caracterizada por missões robustas autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU —, mas também na discussão instaurada na ONU em 2008 e 2009, quando se tentou, pela primeira vez, definir o *peacekeeping* robusto dentro do debate doutrinário interno daquela Organização. A segunda seção examina as quatro missões de estabilização da ONU — Minustah, Monusco, Minusma e Minusca —, procurando não só identificar o papel das principais potências ocidentais nos processos decisórios que criaram essas missões dentro do CSNU, mas também mostrar como essas missões assumiram características mais violentas e politicamente parciais. Com base nos casos examinados, uma seção conclusiva procura identificar o complexo causal que tem levado a virada robusta em curso nas operações de paz a um nível que vai muito além dos aspectos examinados do debate geracional e no debate sobre *peacekeeping* robusto ocorrido na ONU no final nos anos 2000.

A VIRADA ROBUSTA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

O termo robusto foi introduzido no vocabulário das operações de paz a partir do relatório do Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, conhecido como Relatório Brahimi, instituído em 2000 pelo Secretário-Geral Kofi Annan (ONU 2000). Nesse documento, os trágicos eventos testemunhados pelos *peacekeepers* nas missões dos anos 1990, como os fracassos experimentados na Somália, o genocídio no Ruanda e o massacre de Srebrenica (Bósnia-Herzegovina), e as lições aprendidas pela ONU nessas intervenções serviram de pano de fundo para justificar uma série de recomendações para a reforma do modelo de operações de paz. Entre essas recomendações estava a adoção de uma postura mais robusta no *peacekeeping*, a fim de torná-lo mais efetivo na proteção dos próprios *peacekeepers*, na garantia da liberdade de movimento do pessoal da ONU, na proteção de civis e na implementação do mandato contra a ação de líderes, facções ou milícias armadas que, por razões diversas, usassem a violência para sabotar o processo de paz — geralmente designados no vocabulário da ONU como *spoilers* da paz.

A emergência dessas operações com mandatos mais robustos, onde o modelo multidimensional introduzido no início da década de 1990 integrava-se dentro de resoluções autorizadas sob o Capítulo VII da Carta da ONU, refletiu-se no debate acadêmico através do que se tornou conhecido como terceira geração de *peacekeeping*, indo além da primeira geração, definida pelas características limitadas do *peacekeeping* tradicional, e da segunda geração, associada ao modelo multidimensional, mais abrangente e ambicioso, refletido na Agenda para a Paz de Boutros-Ghali (Ramsbothan, Woodhouse and Miall 2008, 147; Kenkel 2013, 130-132). Embora as características mais robustas da chamada terceira geração de *peacekeeping* tenham sido ocasionalmente associadas ao conceito de *peace enforcement* (Kenkel 2013, 130), é importante compreender que tal associação desconsidera algumas nuances importantes da ideia de robustez sob a forma como este termo foi articulado no Relatório Brahimi e codificado no debate doutrinário interno da ONU no final da década de 2000.

Apesar de aparecer inúmeras vezes no Relatório Brahimi, o significado do termo robusto não foi definido precisamente no documento. Ainda assim, é possível perceber que a noção de robustez, da forma como foi empregada pelos membros do Painel, tinha um sentido operacional e tático, predominantemente defensivo, diretamente relacionado à necessidade de tornar o *peacekeeping* mais “efetivo” na autodefesa do próprio pessoal da ONU, na proteção das populações civis e na defesa do mandato. Essa postura robusta exigia, segundo o Relatório, “forças mais numerosas, mais bem equipadas”, capazes de mostrar aos *spoilers* “uma ameaça dissuasória credível” por parte da ONU, o que não ocorria com “a presença simbólica e não ameaçadora que caracterizava o *peacekeeping* tradicional” (ONU 2000, § 51). Desse modo, embora o Painel introduzisse algum nível de tensão na aplicação dos princípios tradicionais do *peacekeeping*, sobretudo no que se referia ao uso da força, o Relatório mantinha-se fiel à ideia de que os princípios de consentimento, imparcialidade e uso defensivo da força deviam permanecer como pilares das operações de paz (ONU 2000, § 48-50).

Ainda que o termo robusto se tenha popularizado a partir do Relatório Brahimi, é importante notar que, do ponto de vista doutrinário, a noção de *peacekeeping* robusto só passou por uma tentativa de definição mais precisa na ONU entre 2008 e 2010, conforme mostram alguns documentos internos da Organização daquele período, como o *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, também conhecido como *Capstone Doctrine*, e o documento intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, ambos emitidos pelo Departamento de Operações de

Peacekeeping (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO) em conjunto com o Departamento de Apoio às Operações no Campo (*Department of Field Support*, DFS). A *Capstone Doctrine*, emitida em 2008, tentou desfazer a confusão conceitual entre *peacekeeping* robusto e *peace enforcement*. Nesse sentido, o documento tecia as seguintes considerações:

Embora no fundo possam parecer similares, o *peacekeeping* robusto não deve ser confundido com o *peace enforcement* tal como concebido sob o Capítulo VII da Carta. O *peacekeeping* robusto envolve o uso da força ao nível tático com a autorização do Conselho de Segurança e consentimento da nação hospedeira e/ou das partes em conflito. O *peace enforcement*, ao contrário, não requer o consentimento das partes principais e pode envolver o uso da força militar ao nível internacional ou estratégico ... (ONU 2008, 34).

O que é crucial perceber com base nesse documento é a tentativa de limitar o significado do *peacekeeping* robusto a uma postura mais enérgica ao nível tático, exclusivamente para defender o mandato contra *spoilers* que coloquem alguma ameaça às populações civis e ao processo de paz. Dessa perspectiva, que Thierry Tardy chama de “abordagem estreita” (2011, 154), o *peacekeeping* robusto é entendido como uma postura defensiva, como uma atitude relacionada à condução das ações militares e policiais no terreno, não devendo ser visto como um tipo específico e particular de operação de paz e tampouco ser confundido com uma operação de *peace enforcement*.

É preciso observar, porém, que essa visão foi revista numa nova onda de debates que emergiu no âmbito da Assembleia-Geral da ONU, em 2009, desencadeada pela discussão do documento intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, emitido pelo DPKO/DFS (ONU 2009), onde a concepção estreita de robustez apresentada na *Capstone Doctrine* era modificada para uma segunda concepção, que Tardy chama de “abordagem alargada” (2011, 154). Nesse documento, a concepção de robustez do *peacekeeping* passou a assumir contornos mais políticos e estratégicos, indo, portanto, além de uma postura estritamente tática na condução das ações militares no terreno. Dessa nova perspectiva, a robustez no *peacekeeping* da ONU era definida como “uma estratégia operacional e política para sinalizar a intenção de uma missão da ONU de implementar o seu mandato e deter as ameaças a um processo de paz existente perante a resistência de *spoilers*”, o que significava que “uma abordagem robusta” era um “complexo conceito político-militar” que deveria ser “dirigido por uma clara estratégia política” (ONU 2009, 21).

A perspectiva sugerida em *A New Partnership Agenda* ampliava consideravelmente a definição de *peacekeeping* robusto, formulada de forma estreita na *Capstone Doctrine*, indicando que o conceito de robustez deveria se inserir num quadro de referência mais abrangente que incorporava parâmetros políticos e estratégicos (Tardy 2011, 154). Robustez, nesse sentido, seria o uso estratégico da força para atingir os objetivos de alto nível estabelecidos pelo CSNU, devendo ser aplicado no *peacekeeping* para conter os focos de resistência ao projeto político em andamento na sociedade alvo de intervenção. Apesar dessa tentativa de alargamento conceitual do *peacekeeping* robusto, a abordagem estreita, limitada ao uso da força ao nível operacional e tático, foi a que se fixou na doutrina de operações de paz, conforme a definição de *peacekeeping* robusto que permanece em vigor no documento *UN Peacekeeping Operations: Principles and Guideline* (ONU 2008, 34, 98).

Embora essas discussões sobre *peacekeeping* robusto tenham ficado restritas ao debate interno na ONU, perdendo muito do seu fôlego inicial, é importante notar, conforme mostrarão os casos examinados na próxima seção, que é a segunda visão mais alargada de robustez — onde o uso da força se insere num quadro de referência que incorpora parâmetros políticos e estratégicos — que se transfere para as missões de estabilização, radicalizando a virada robusta iniciada nas experiências da ONU na década de 1990 e refletida em seus relatórios e documentos doutrinários dos anos 2000.

AS MISSÕES DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU

Ao rastrear o surgimento do termo estabilização no vocabulário das intervenções internacionais contemporâneas, é importante notar que essa noção não é uma invenção particular da ONU. De fato, o termo estabilização emergiu a partir de meados da década de 1990 nas doutrinas militares da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e de potências ocidentais, como os EUA, Reino Unido e França. Usado pela primeira vez pela OTAN no nome da Força de Estabilização (SFOR) deslocada para a Bósnia-Herzegovina entre 1996 e 2004, a noção de estabilização foi popularizada pelos EUA e seus aliados nos momentos subsequentes às invasões do Afeganistão e do Iraque, no contexto da chamada guerra contra o terrorismo, passando também a figurar gradualmente nos discursos e práticas de intervenção da ONU nos últimos quinze anos (Herbert 2013; Dennys 2014; Curran and Holtom 2015).

No âmbito das operações de paz diretamente controladas pela ONU, a popularização desse termo pode ser observada desde que o CSNU decidiu batizar a intervenção no Haiti, autorizada em 2004, como uma missão de estabilização (Minustah). A consolidação desse termo mostrou-se de uma

forma ainda mais clara em três intervenções implementadas posteriormente no continente africano, primeiramente em 2010, quando a ONU alterou o nome da missão na RDC de MONUC para Monusco; em 2013, quando o termo estabilização foi incluído no nome da missão da ONU no Mali (Minusma); e finalmente em 2014, quando a missão da ONU na RCA também foi batizada de missão de estabilização (Minusca).

A Missão de Estabilização no Haiti

Ao olhar para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), é interessante notar uma característica que a distingue das operações de paz no sentido convencional do termo: o Haiti não se encontrava em guerra civil e nem numa situação de reconstrução pós-conflito; não estava negociando um cessar-fogo e nem um acordo de paz; tampouco se encontrava envolvido numa turbulência provocada por uma revolução ou uma ditadura (Peirce 2007, 96). Conforme mostram os discursos realizados no CSNU pouco antes da criação da Minustah, as preocupações centrais manifestadas pelos Estados presentes no encontro giravam em torno de aspectos como a crise política gerada pela polarização das relações entre governo e oposição, o crescimento da violência do dia-a-dia provocada pelas ações de gangues e grupos criminosos, principalmente na capital *Port-au-Prince*, e o temor da repetição de uma onda de fluxos migratórios na região, a exemplo do que tinha ocorrido em meados da década de 1990 com os chamados “*boat people* haitianos” (CSNU 2004a). Isto fez com que o núcleo do mandato atribuído à Minustah por ocasião da sua implementação em 2004 se concentrasse em dois objetivos imediatos: (a) garantir a segurança e estabilizar a capital do Haiti, combatendo a violência provocada por gangues e redes de criminosos, através de uma força multinacional integrada por até 6.700 militares e 1.622 policiais civis, autorizada a usar a força sob o Capítulo VII da Carta da ONU; e (b) reformar a Polícia Nacional Haitiana (CSNU 2004b).

Que razões teriam levado o CSNU a chamar de estabilização uma intervenção militar robusta num contexto como este, marcado principalmente pela polarização política entre governo e oposição e por elevados índices de criminalidade, numa situação que não poderia ser considerada, a rigor, como uma guerra civil ou um contexto pós-conflito? Se analisarmos as transcrições dos discursos, as resoluções e os relatórios do CSNU em torno da criação da Minustah (CSNU 2004a, 2004b, 2004c, 2005), observa-se que, apesar da frequente menção aos termos estabilidade e estabilização, não existem considerações conceituais e nem indicações que clarifiquem a opção pelo termo estabilização no título da missão; na verdade, essas palavras são empregadas nesses discursos e documentos como se fossem

noções autoexplicáveis. Na falta de elementos objetivos que consigam clarificar as razões dessa escolha terminológica, uma interpretação plausível pode ser encontrada nos desenvolvimentos iniciais ocorridos nas práticas de estabilização dos EUA e de seus aliados no Afeganistão e no Iraque, logo após as invasões militares desses países em 2001 e 2003.

Um dos pontos notáveis dos desenvolvimentos ocorridos na doutrina de estabilização dos EUA, iniciados em meados da década de 2000, é a ênfase nas tarefas de estabelecimento da ordem pública e reforma da polícia dentro dos esforços de estabilização e o envolvimento do aparato militar em todo o espectro de posições possíveis dentro do *continuum* entre paz e guerra (EUA 2016). Sobre esse aspecto doutrinário, Zyck, Barakat e Deely (2014, 18) consideram que essa ênfase na garantia da lei e da ordem seria uma consequência direta da onda de banditismo que se seguiu à invasão do Iraque — e poderíamos acrescentar o Afeganistão, se considerarmos os desafios apresentados pela economia das drogas naquele país —, fazendo com que os EUA incorporassem, por razões pragmáticas, o combate à criminalidade como uma tarefa-chave dentro de suas doutrinas e manuais de estabilização. Embora essa associação do termo estabilização ao combate à criminalidade possa ser entendida como uma solução doutrinária e burocrática para envolver o aparato militar norte-americano na contenção das ondas de banditismo no Afeganistão e no Iraque, não se pode esquecer que, a rigor, essa abordagem pode ser rastreada mesmo antes disto, desde que os EUA se lançaram na chamada “guerra contra as drogas” nos anos 1970. Não se deve esquecer, igualmente, que uma das experiências adquiridas pelas potências ocidentais da OTAN desde a segunda metade da década de 1990, no contexto da Força de Estabilização na Bósnia-Herzegovina (SFOR), tinha relação com a contenção da criminalidade organizada (Kaldor 2012, cap. 3).

Considerando-se esses antecedentes dos EUA e de seus aliados da OTAN, pode-se notar que a noção de estabilização se torna aplicável não só a zonas de guerra e situações pós-conflito, mas também a áreas que experimentam desordem e criminalidade crônica mesmo antes do conflito, o que tem implicações relevantes no contexto do tipo de violência armada predominante na América Latina e nos países caribenhos. Desse modo, argumentam Zyck, Barakat e Deely (2014, 18–19), embora não se possa estabelecer uma ligação explícita entre as experiências iniciais dos EUA e de seus aliados no enfrentamento à criminalidade no Afeganistão e no Iraque e as razões que levaram o CSNU a batizar a intervenção no Haiti como uma missão de estabilização, é plausível considerar que as práticas e lições aprendidas pelas potências ocidentais, não só nesses contextos, entre 2001 e 2003, mas também no contexto da Força de Estabilização na

Bósnia-Herzegovina, tenham influenciado a linguagem e a elaboração do mandato da Minustah.

De fato, os EUA, a França e o Canadá foram os principais articuladores das negociações em torno da intervenção no Haiti, conforme reconheceram diversas representações nacionais em seus discursos no encontro do CSNU que precedeu a criação da Minustah. Nesse encontro, o Reino Unido recorreu a uma linguagem que enfaticamente se referia à necessidade de uma resposta internacional que “contribuísse para a estabilização da situação” no Haiti (CSNU 2004a). Isto pode ser um indicador de que essas potências ocidentais teriam trazido para a missão no Haiti a visão de que o conceito de estabilização seria compatível com o contexto gerado pela oposição política violenta, a desordem pública e a criminalidade endêmica, mesmo em contextos não caracterizados como guerra ou situação pós-conflito, como via para o estabelecimento de um ambiente suficientemente estável para que o processo de extensão e fortalecimento da autoridade política do Estado haitiano pudesse avançar sem resistências internas. Na verdade, é exatamente esse o caminho para a estabilização que se encontra delineado nas resoluções emitidas em 2004: “garantir um ambiente seguro e estável dentro do qual o processo político e constitucional no Haiti possa prosseguir, assistir o Governo de Transição na reforma da Polícia Nacional Haitiana e apoiar programas abrangentes e sustentáveis de desarmamento, desmobilização e reintegração” (CSNU 2004d).

Os discursos e as resoluções subsequentes do CSNU reforçam essa via para a estabilização, mantendo no núcleo da Minustah a garantia da segurança, o uso robusto da força para conter, desarmar e desmobilizar “todos os grupos armados ilegais” e o apoio à reforma da instituição policial haitiana, mas abrindo o leque de atividades da Minustah para o apoio à extensão da autoridade central do governo. Ao longo do tempo, a missão caminhou cada vez mais nesse sentido, incorporando atividades de apoio à boa governança, democratização e a realização de eleições, a defesa dos direitos humanos, a implementação de projetos econômicos de rápido impacto e a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, bem como o fortalecimento da capacidade da missão para apoiar o país no que se refere às suas vulnerabilidades às catástrofes naturais (CSNU 2004c, 2004e, 2004f).

Embora esse último aspecto tenha adquirido maior centralidade após o terremoto de 2010, fazendo com que a preocupação com a necessidade de apoiar a ajuda humanitária e a reconstrução pós-desastre passassem a figurar nos discursos e resoluções sobre a Minustah como um fator essencial à estabilização (CSNU 2010a, 2010b), as questões de segurança e garantia da lei e da ordem — devido ao temor de ressurgimento da criminalidade

e de manipulação política da violência —, bem como as frustrações causadas pelo terremoto ao processo político que se encontrava em andamento mantiveram-se no centro das preocupações dos gestores da Minustah, conforme demonstram as palavras de Alain Le Roy, Sub-Secretário-Geral para as Operações de *Peacekeeping*, no encontro do CSNU realizado alguns dias após o terremoto (2010b, 5–6). De fato, o foco na garantia da lei e da ordem foi central ao longo de todo o período em que a Minustah esteve ativa, conforme atestam as palavras de praticamente todos os Comandantes de Força que lideraram os contingentes militares da missão em entrevistas concedidas à Celso Castro e Adriana Marques (2019) sobre a Missão Haiti.

As Missões de Estabilização no Continente Africano

Ainda que as experimentações com a estabilização se destaquem no caso haitiano, são as intervenções no continente africano que têm servido, de uma forma mais contundente, como um laboratório para as práticas de estabilização no contexto das operações de paz da ONU. As missões de estabilização na RDC, no Mali e na RCA têm incorporado, em diferentes proporções, elementos operacionais próprios de contra insurgência e combate a grupos extremistas, atividades de inteligência, emprego de armas pesadas e recursos tecnológicos de reconhecimento e vigilância de última geração, assumindo desse modo uma postura mais ofensiva em relação ao emprego da força, ao mesmo tempo em que apoiam, seguindo a receita liberal de *statebuilding*, o processo de extensão e fortalecimento da autoridade central dos Estados hospedeiros.

A Missão de Estabilização das Nações Unidas na RDC (*UN Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* — Monusco) foi implementada em 2010, em substituição à A Missão das Nações Unidas na RDC (Monuc) — que se encontrava em vigor desde 1999 com um perfil de *peacekeeping* tradicional para implementar os aspectos militares do Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka. Autorizada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, a partir de uma minuta de resolução elaborada, entre outros, pelos EUA, França e Reino Unido, a Monusco representou, pela segunda vez, a incorporação do termo estabilização ao nome de uma operação de paz da ONU. Essa transição da Monuc para a Monusco, movendo o foco da intervenção da ONU para a estabilização do leste da RDC e para a extensão da autoridade do Estado central para todo o território da RDC não conseguiu evitar, porém, que o quadro de violências na região leste se mantivesse ativo.

Com a legitimidade do Presidente Joseph Kabila em queda a partir de sua reeleição em 2011, os movimentos armados de oposição na RDC aumentaram, culminando em 2012 com a emergência do grupo rebelde M-23

(23 de Março), fortemente apoiado por Ruanda e, em menor extensão, por Uganda, cujas milícias capturaram a cidade de Goma, na província de Kivu do Norte, após a fuga das tropas das Forças Armadas da RDC (FARDC), sob o olhar passivo das tropas da Monusco (Karlsrud 2015, 44). Para fazer frente aos desafios colocados pelo M-23 e de outras milícias que continuavam a atuar na região leste do país, submetendo a população civil a violações, incluindo violência sexual e violência contra crianças, a MONUSCO foi reformulada com um novo mandato através da resolução 2098 de março de 2013 (CSNU 2013a).

As negociações em torno do novo mandato, lideradas pela França, e a minuta de resolução elaborada pela França em conjunto com os EUA e Togo (CSNU 2013b), resultaram na resolução aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU, onde era estabelecida a inclusão de uma Brigada de Intervenção na Monusco (*Force Intervention Brigade – FIB*), integrada por três batalhões de infantaria, uma companhia de artilharia e uma companhia de forças especiais e de reconhecimento, com quartel-general em Goma, explicitamente dotada de mandato para “a neutralização de grupos armados” com o “objetivo de contribuir para reduzir a ameaça representada por esses grupos à autoridade do Estado e à segurança de civis no leste da RDC, abrindo assim espaço para as atividades de estabilização” (CSNU 2013a, § 9). Conforme destacou o representante francês na reunião que aprovou a resolução, pela primeira vez na história das missões de paz da ONU era aprovada uma Brigada de Intervenção “com um mandato ofensivo para evitar a expansão dos grupos armados, neutralizá-los e desarmá-los, visando finalmente alcançar uma estabilização da parte oriental da República Democrática do Congo”, o que, nas palavras do representante do Reino Unido na mesma reunião, fazia com que “o Conselho de Segurança e a ONU entrassem num novo terreno” (CSNU 2013b).

De fato, a criação da FIB na Monusco introduziu, sem recorrer à suavização de linguagem geralmente adotada pelo CSNU na autorização do uso da força, um vocabulário mais direto e uma terminologia explicitamente ofensiva para se referir ao tipo de engajamento a ser adotado no combate a um inimigo também explicitamente identificado: o movimento armado M-23. Ao ser implementada, a FIB atuou em operações combinadas com as FARDC, contando com o apoio de artilharia pesada, helicópteros de ataque, forças especiais (incluindo *snipers*) e unidades de infantaria (Kjeksrud and Vermeij 2017, 230). É notável, ainda, o fato da FIB ter introduzido em suas operações o uso de novas tecnologias de comunicação, vigilância e reconhecimento, tais como *drones* de vigilância aérea (usados de forma pioneira em uma missão da ONU), bem como o recrutamento local de uma rede de informantes para alimentar as tropas da Monusco com dados de interesse estratégico para a

missão (Karlsruud 2015, 44; Dorn 2016, 13). Após a derrota militar do movimento rebelde M-23, a Monusco foi reforçada com helicópteros de ataque sul-africanos, que foram usados em novas operações da FIB contra outro movimento rebelde — as Forças Democráticas Aliadas (*Allied Democratic Forces* —ADF) — no primeiro semestre de 2014 (Karlsruud 2015, 44).

Se para os críticos dessa postura ofensiva, o uso da força para neutralizar grupos armados é motivo de preocupação devido às implicações que isto traz para os princípios tradicionais do *peacekeeping* e aos riscos de aumento de hostilidades contra os capacetes azuis (Rhoads 2016), o que se pode observar na resolução do CSNU proposta e negociada pela França (CSNU 2019a), que estende o mandato da Monusco até dezembro de 2020, é que a FIB mantém-se dentro de sua concepção original, com uma capacidade ainda mais expandida. Conforme consta na alínea (e) do parágrafo 29 da resolução, a Monusco continua a ser dotada de autorização para a “condução de operações ofensivas”, destinadas “a neutralizar grupos armados e contribuir para o objetivo de reduzir a ameaça colocada por esses grupos à autoridade do Estado e à segurança de civis”; para isto, a resolução defende um maior “espaço para atividades de estabilização, conduzidas unilateralmente ou em operações combinadas com as FARDC, através de uma Brigada de Intervenção expandida e dotada de maior efetividade” (CSNU 2019b).

As duas mais recentes missões de estabilização da ONU no continente africano — Minusma e Minusca — também incorporam, embora sem uma Brigada de Intervenção e um mandado ofensivo nos moldes da Monusco, uma dimensão robusta que se traduz, sobretudo, em suas conexões com operações de combate a grupos extremistas e ações antiterrorismo. No caso do Mali, os antecedentes que levaram à criação da *UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (Minusma) têm a ver com a crise política instaurada no país em 2012 por um golpe militar que desencadeou um conflito entre forças governamentais e grupos revolucionários e extremistas no Norte do país. Duas intervenções foram inicialmente autorizadas pela resolução 2085 de 20/12/2012 do CSNU: a Afisma (*African-led International Support Mission in Mali*), liderada pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas), e a UNOM (*United Nations Missions in Mali*), sob liderança da ONU (CSNU 2012). Em janeiro de 2013, a situação no Mali agravou-se com as ações dos grupos terroristas e extremistas em atividade no norte, que avançaram suas conquistas de território na direção sul e oeste do país, levando o Governo de Transição do Mali a requisitar a ajuda militar da França. Imediatamente, a França respondeu com ações contra os grupos extremistas através da Operação Serval.

Esse quadro levou a França, os EUA, o Reino Unido e a Austrália, entre outros, a elaborarem no CSNU uma minuta de resolução, propondo

a criação de uma missão de estabilização no Mali (CSNU 2013c). Essa resolução, aprovada em 25/04/2013 sob o número 2100, criava a Minusma, incorporando a Afisma e a UNON, e autorizava, sob o capítulo VII da Carta da ONU, o uso robusto da força para cumprir o seguinte mandato: garantir a segurança, a estabilização e a proteção de civis; apoiar o diálogo político nacional e a reconciliação; e ajudar o restabelecimento e a extensão da autoridade do Estado para todo o território, a reconstrução do setor de segurança e a promoção e a proteção dos direitos humanos no Mali (CSNU 2013d).

Um ponto crucial da resolução 2100 era o endosso das ações desenvolvidas pelas forças militares francesas para “conter a ofensiva dos terroristas, extremistas e grupos armados em seu movimento de expansão para o sul do Mali” (CSNU 2013d, preâmbulo) e a autorização explícita para que as tropas nacionais da França continuassem a usar a força nas áreas onde se encontravam atuando, dentro das suas capacidades, em apoio à Minusma durante todo o período de vigência da missão (CSNU 2013d, § 18). Na prática, o que essa divisão de trabalho significava é que, embora a Minusma não assumisse explicitamente um perfil ofensivo e tarefas de contraterrorismo em seu mandato, o combate ao terrorismo e aos grupos extremistas era indiretamente incorporado à intervenção, não só porque essas ações eram endossadas pela resolução 2100, mas também porque essa resolução concedia às tropas da França a autorização para “usar todos os meios necessários” à continuidade de suas ações no Mali em apoio à Minusma.

Perante uma situação que não parecia muito melhor do que a do ano anterior, a Minusma foi renovada em 2014, mantendo o foco na segurança, estabilização e proteção de civis, extensão da autoridade do Estado e reforma do setor de segurança, porém incluindo uma nova ênfase no redirecionamento dos esforços da missão para a proteção de civis na região norte do Mali (CSNU 2014c). Em consequência, mais de 80% da administração da Minusma e mais de 90% das suas tropas foram deslocadas para o norte do país a partir de meados de 2014. De fato, os desafios de segurança na região norte têm persistido e a as tropas francesas continuam a atuar em ações de contraterrorismo no âmbito da Operação Barkhane, que substituiu a operação Serval a partir de 2014, com um raio de ação expandido para além das fronteiras do Mali (abrangendo, também, Burkina Faso, Chade, Mauritània e Níger) (Karlsrud 2018, cap. 3).

Em função desses desenvolvimentos, Hervé Ladsous, Subsecretário-Geral para as Operações de *Peacekeeping* da ONU, passou a defender a criação na Minusma de uma Unidade de Fusão de Todas as Fontes de Informação (*All Sources Information Fusion Unit* – ASIFU) — o que é um conceito militar de inteligência originado na missão da Força Internacional

de Assistência para a Segurança da OTAN no Afeganistão. Considerada a maior e mais ousada capacitação de inteligência na história das missões de paz da ONU, a ASIFU foi implementada em 2014 e tem sido operacionalizada por oficiais e analistas de inteligência de países ocidentais, principalmente da Holanda, Suécia e Noruega, a partir de experiências trazidas de uma década de “guerra em redes” (*network-centric warfare*) no Afeganistão e no Iraque (Karlsruud 2018, cap. 4).

Segundo Karlsruud, países com essa experiência na guerra em redes — onde as informações fluem rapidamente entre sensores, comandantes de forças e os atores na linha de frente no campo de batalha, reduzindo as distâncias hierárquicas e aumentando a velocidade das decisões — têm realizado um retorno para as representações permanentes na sede da ONU em Nova Iorque e, numa escala cada vez maior, para as operações de paz da ONU, trazendo uma cultura organizacional desenvolvida e refinada em mais de uma década de atuação sob liderança da OTAN para o contexto das missões de estabilização da ONU (Karlsruud and Smith 2015; Karlsruud 2018, cap. 4). Essa influência tem sido marcante especialmente no campo da inteligência, no contexto da ASIFU, revelando o que Karlsruud e Smith (2015) chamam de retorno seletivo dos países ocidentais às operações da ONU na África, revertendo um quadro de ausências observado desde meados dos anos 1990. Esse retorno seletivo significa uma atuação em áreas especializadas, geralmente em operações especiais e inteligência, e a ocupação das funções de chefia não só nas burocracias da ONU em Nova Iorque, mas também no comando das operações no terreno.

Para se ter uma ideia desse retorno seletivo, quatorze países europeus tinham contingentes na Minusma em 2015, com a Holanda e a Suécia apresentando as maiores contribuições. Essas contribuições incluíam tropas e forças especiais; unidades de inteligência, vigilância e reconhecimento; policiais e especialistas civis. A Noruega, a Dinamarca, a Alemanha, a Finlândia e a Estônia também se destacam por suas contribuições com militares e especialistas em inteligência para a ASIFU, sem falar na França, cujas contribuições de oficiais de inteligência têm funcionado, ainda que informalmente, como elementos de ligação entre a Minusma e as operações de contraterrorismo conduzidas pelas forças francesas na Operação Barkahane. Outros países europeus, como Reino Unido, Itália, Portugal, Suíça, Romênia e Bósnia-Herzegovina também têm contribuído com pessoal e material para a Minusma. Esse retorno seletivo de pessoal uniformizado dos países europeus pode ser observado também nos postos de alto nível da Minusma, incluindo o Representante Especial do Secretário-Geral e diversos postos de chefia na área militar, de assuntos jurídicos e de inteligência. Além desses aspectos, não se pode deixar de destacar, finalmen-

te, as crescentes contribuições dos países europeus para a Minusma em termos de forças especiais, helicópteros e veículos aéreos não tripulados e outras capacidades de inteligência (Karlsrud and Smith 2015, 3).

Com a criação, em 2017, da Força Combinada do Grupo dos Cinco para o Sahel (*Joint Force of the Group of Five for the Sahel* — FC-G5S), integrada por Burquina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger, com mandato para operar nos territórios desses cinco países no combate ao terrorismo e ao crime transnacional organizado, o CSNU passou a recomendar nas resoluções sobre a situação no Mali o maior envolvimento da Minusma no provimento de apoio operacional e logístico à FC-G5S e o aumento das interações mútuas entre as forças da ONU, da FC-G5S e as forças militares francesas (CSNU 2018b, 2019c). Isto significa, na prática, que embora a Minusma não seja dotada de mandato específico para ações de contraterrorismo, o apoio e as interações com as demais forças envolvidas nessas ações são encorajados pelo CSNU.

Por um lado, esse tipo de interação mútua e a incorporação sem precedentes de uma unidade de inteligência a uma missão de paz da ONU — integrada por uma elite militar de países ocidentais com experiências com contraterrorismo e contra insurgência conduzidas sob o guarda-chuva da OTAN ao longo da última década — são justificados com o objetivo de tornar a Minusma mais eficaz no cumprimento do seu mandato. Por outro lado, a percepção local de que a ONU está conduzindo operações de inteligência, mesmo que justificadas em nome da proteção de civis, tem consequências do ponto de vista da imparcialidade. Documentos internos na ONU que discutem as lições aprendidas com as ações da ASIFU na Minusma têm levantado essa questão, destacando que a condução de ações de inteligência e a partilha de informações entre a Minusma e as tropas francesas envolvidas na Operação Barkhane podem “expor a missão a riscos políticos e éticos”, incluindo a possibilidade “de que a missão seja percebida como uma parte do conflito” (Karlsrud 2018, cap. 3). Além desses aspectos relacionados à ASIFU, o emprego de alguns equipamentos em suas cores militares originais — como demonstra a decisão da Alemanha de não pintar suas aeronaves e helicópteros de branco, mantendo as suas cores de combate — contribui para a percepção, inclusive internamente na própria ONU, de que a Minusma está se transformando numa operação de guerra (Karlsrud 2015, 47).

No caso da República Centro-Africana, os antecedentes que levaram à criação da *UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the CAR* (Minusca) têm a ver com a crise instaurada no país em 2012, quando uma coalizão de grupos rebeldes muçulmanos, denominada Séléka, derrubou o presidente eleito François Bozizé e assumiu o controle de grande parte do

território. Devido ao fracasso do acordo de cessar-fogo e de outros acordos de paz assinados em janeiro de 2013, o país mergulhou num novo ciclo de violências, saques e abusos sexuais (CSNU 2018a), agravado pela gradual transformação de grupos cristãos inicialmente envolvidos em ações locais de autodefesa — designadas pelo termo anti-Balaka — numa milícia também envolvida em violações graves aos direitos humanos, incluindo prisões e detenções arbitrárias, tortura, violência sexual contra mulheres e crianças, recrutamento e uso de crianças e ataques contra populações civis. Em consequência, devido à composição majoritariamente muçulmana do Séléka e cristã do anti-Balaka, a violência na RCA, no final de 2013, passou a ser interpretada a partir de linhas religiosas (CSNU 2014a, 11).

Nesse contexto, emergiram discussões no CSNU no sentido de implementar na RCA uma operação de *peacekeeping* da ONU. Essas discussões, lideradas pela França e apoiadas pela União Africana, culminaram em abril de 2014 com a adoção da resolução 2149 (proposta e negociada pela França), que estabeleceu a Minusca, aprovada sob o Capítulo VII da Carta da ONU (CSNU 2014b). A Minusca, que absorveu a operação civil de *peacebuilding* que estava em vigor desde 2010 na RCA (Binuca) e a missão da União Africana implementada em 2013 (Misca), incluía em seu mandato as seguintes tarefas principais: proteção de civis; facilitação e prestação de assistência humanitária; proteção aos direitos humanos; apoio ao fortalecimento do estado de direito; e desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriação de ex-combatentes. A resolução 2149 também autorizava as forças nacionais francesas, presentes na RCA conduzindo ações contra grupos extremistas no contexto da Operação Sangaris, a usar “todos os meios necessários” (um eufemismo do CSNU que significa usar a força militar de forma robusta) para apoiar a Minusca.

Desde então, a presença internacional da RCA tem sido multifacetada, incluindo contingentes da Minusca, tropas francesas envolvidas na operação Sangaris, bem como militares da União Europeia integrantes da missão denominada Eufor-RCA. Nesse contexto, a Minusca tem sido encorajada pelo CSNU, a exemplo do que ocorre no caso da Minusma, a manter interações com as forças nacionais da RCA e demais forças estrangeiras, sobretudo francesas, envolvidas no combate a grupos extremistas (CSNU 2019d), podendo aumentar a percepção local de que os contingentes da Minusca são politicamente parciais.

UMA EXPLANAÇÃO SOBRE A EMERGÊNCIA DOS DISCURSOS E PRÁTICAS DE ESTABILIZAÇÃO DA ONU

Ao olhar para os casos examinados na seção anterior, um ponto importante a observar é que, no contexto das missões de estabilização da ONU, ações típicas de estabelecimento, manutenção e consolidação da paz têm-se misturado a ações de contra insurgência, contenção e combate a grupos extremistas, repressão à criminalidade, operações de inteligência e ações convencionais de combate, dissolvendo em grande medida os limites entre as operações de paz e as operações de guerra. A tradução que se pode fazer da ideia de estabilização no contexto dessas missões é, portanto, relativamente clara: aplicação da força por uma componente militar robusta para conter e até mesmo neutralizar, como mostra o caso da FIB-Monusco, fontes de resistência e oposição armada ao processo de extensão de autoridade do Estado apoiado pelos atores internacionais.

No caso particular da Minustah, é de se notar uma forte dimensão de segurança, sustentada no uso da força militar (para reprimir as ondas de criminalidade e conter a manipulação política da violência por grupos opostos ao processo político em curso), aliada à extensão e ao fortalecimento da autoridade central, através de um projeto liberal de *statebuilding* externamente controlado. O fato do Haiti não se encontrar, ao longo de todo o período da Minustah, em guerra ou numa situação pós-conflito no sentido convencional desses termos, mas encontrar-se numa condição de “fragilidade do estado” segundo a percepção ocidental, faz com que essa missão reflita os desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas de estabilização, principalmente dos EUA, onde o emprego do aparato militar nos esforços de estabilização tem sido defendido dentro de uma abordagem de amplo espectro, que inclui contextos de violência não identificados formalmente como guerra, mas que sejam percebidos como fontes de instabilidade ou como ameaça aos interesses regionais ou globais.

No caso das missões de estabilização no continente Africano, o esmaecimento dos limites entre medidas de paz e ações de combate é ainda mais contundente, revelando, igualmente, aspectos marcantes das doutrinas e práticas de estabilização das potências ocidentais consolidadas, principalmente, a partir dos seus envolvimento na chamada “guerra contra o terrorismo”. Do ponto de vista doutrinário, essa interpenetração entre medidas de paz e ações de combate mostra-se claramente nos desenvolvimentos ocorridos nas doutrinas militares norte-americanas. Desde que a doutrina de operações de apoio à paz dos EUA convergiu, em 2005, para uma doutrina de “operações de estabilização” através da Diretiva DoDD 3000.05 (EUA 2005), reeditada em 2009 como Diretiva DoDI 3000.05, até a versão

mais atual de sua doutrina sobre “estabilidade”, intitulada *Joint Publication 3-07* (EUA 2016), o que se observa é que o conceito de estabilização tem sido construído sobre um amplo espectro de atividades, supostamente associado ao envolvimento nos esforços internacionais para prover estabilidade em periferias consideradas turbulentas, que varia desde as ações típicas dos serviços diplomáticos e das forças militares até as funções das agências de desenvolvimento, das organizações não-governamentais e das companhias privadas de segurança (Oliveira 2020).

Um aspecto fundamental a destacar em relação a esse quadro doutrinário é que os EUA têm assumido em seus documentos oficiais que esses desenvolvimentos conceituais derivam de suas experiências em conflitos das décadas de 1990 e 2000 em ações de estabilização na Somália, no Haiti, nos Balcãs e, principalmente, nos momentos subsequentes às invasões do Afeganistão e do Iraque (EUA 2012, 16). Igualmente notável, conforme explicitado no documento “Abordagem à Estabilização do Governo do Reino Unido” (UK 2014, p. 1), é o fato da doutrina britânica também assumir que as experiências e lições aprendidas na atuação das potências ocidentais sob a liderança da OTAN nas intervenções conduzidas no Afeganistão e no Iraque, mas também em outras ações conduzidas na Somália, na RDC e no Kosovo, estão a base dos seus desenvolvimentos doutrinários sobre estabilização. Do ponto de vista doutrinário, portanto, o nexo entre o conceito de estabilização e as experiências e lições aprendidas pelas potências ocidentais em seus engajamentos militares em conflitos prolongados e de baixa intensidade e na reconstrução pós-conflito, principalmente nas guerras no Afeganistão e Iraque, tem sido claramente explicitado em seus documentos oficiais.

Dentro desse quadro doutrinário, que encontra a sua melhor expressão conceitual na atual doutrina de estabilidade norte-americana (EUA 2016), a estabilização passou a ser definida como um processo de largo espectro onde, a partir do controle militar de determinada área através do uso da força pelos interventores, todas as medidas de manutenção da paz e reconstrução pós-conflito passam a servir ao propósito de consolidação da estabilidade alcançada pela ação militar. Nesse processo, o uso da força pelos atores externos, inclusive em ações convencionais de combate e ações de contraterrorismo e contra insurgência, e a gradual extensão e fortalecimento da autoridade central do Estado onde a intervenção acontece — incluindo as mais diversas medidas de manutenção da paz, governança e desenvolvimento (apoio à realização de eleições, reforma do setor de segurança, garantia da lei e da ordem, desenvolvimento social e econômico, reconstrução institucional do Estado, resposta a desastres naturais, ações humanitárias, reconciliação, desarmamento, desmobilização e reintegra-

ção, etc.) — passam a fazer parte dos processos de estabilização (Oliveira 2020, 198).

Se considerarmos, conforme mostram os casos examinados neste artigo, que enquanto experimentavam as ações de estabilização e elaboravam conceitualmente essas experiências em suas doutrinas nacionais ao longo das décadas de 2000 e 2010, as potências ocidentais desempenharam, ao mesmo tempo, um papel central na proposição e negociação da linguagem e dos termos dos documentos norteadores das missões de estabilização da ONU, é plausível reconhecer que seus desenvolvimentos doutrinários tenham sido projetados nas resoluções dessas missões durante os processos decisórios no CSNU. O protagonismo das três potências ocidentais detentoras de assentos permanentes no Conselho, eventualmente acompanhadas de alguns aliados, foi constatado através da análise documental (resoluções e transcrições dos encontros do CSNU) no contexto dos quatro casos examinados na seção anterior, o que reforça o argumento já sugerido por Karlsrud (2015, 49–50) de que os EUA, o Reino Unido e a França, com o apoio de funcionários destacados do Escritório do Assessor Militar, Departamento de Operações de *Peacekeeping* e Secretariado da ONU, têm sido, geralmente, os propositores e negociadores centrais das resoluções do CSNU relacionadas às missões de estabilização, exercendo uma forte influência na formulação e nas decisões sobre as missões de estabilização da ONU.

Um fator igualmente relevante, que complementa as influências ocorridas ao nível dos processos decisórios no CSNU, está relacionado a algumas alterações recentemente ocorridas nas contribuições de pessoal militar para as operações de paz. Conforme já foi intensivamente examinado na bibliografia sobre operações de paz, os fracassos experimentados nas intervenções da primeira metade da década de 1990, principalmente na Somália, em Ruanda e na Bósnia-Herzegovina, provocaram, na segunda metade daquela década, uma drástica redução da participação dos países desenvolvidos, sobretudo das potências ocidentais, na provisão de tropas para as missões da ONU. Não só essas experiências traumáticas, mas também o direcionamento massivo de seus contingentes militares para os esforços de estabilização do Afeganistão e do Iraque no contexto da guerra contra o terrorismo podem ser identificados como razões da retirada das tropas ocidentais das operações de paz da ONU nos anos 2000 (Ramsbotham, Woodhouse, and Miall 2008, 137–8; Bellamy and Williams 2010, 128–39).

Algumas mudanças, porém, foram observadas na última década. Como destacado na seção anterior, particularmente no contexto das missões de estabilização no continente africano, a divisão de trabalho nas operações de

paz passou por alterações importantes: com o crescente desengajamento militar ocidental das missões no Iraque e no Afeganistão, as tropas dos países desenvolvidos, ausentes das missões controladas pela ONU desde metade da década de 1990 e anos 2000, realizaram, embora parcialmente e de forma seletiva, um retorno gradual às operações de paz da ONU e às funções de gestão dessas operações. Esse retorno, empiricamente constatado nos estudos realizados por Aoi, de Coning e Karlsrud (2017) e Karlsrud (2015, 2018), tem trazido para as operações de paz contemporâneas influências derivadas das experiências com contra insurgência, operações antiterrorismo, combate à criminalidade e operações de inteligência realizadas pelas potências ocidentais nas ações de estabilização sob comando da OTAN. Em relação aos casos específicos da Minusma e Minusca, essas influências têm sido também canalizadas para as missões da ONU através da estreita colaboração e interdependência entre os capacetes azuis e as tropas especializadas de algumas potências ocidentais que operam, sob comando direto de seus governos, em ações de combate a grupos extremistas nas áreas onde essas missões de estabilização se desenvolvem.

Dentro desse quadro geral — onde se nota que as características da Minustah, da Monusco, da Minusma e da Minusca espelham, na prática, o *continuum* entre guerra e paz e a interpenetração entre medidas de paz e ações de combate que caracterizam a abordagem de amplo espectro desenvolvida nas doutrinas de estabilização das potências ocidentais — é plausível considerar que o papel das potências ocidentais, principalmente EUA, França e Reino Unido enquanto atores-chaves na definição da linguagem e negociação das resoluções que instituíram essas quatro missões, contribuiu para projetar nos mandatos os desenvolvimentos ocorridos em suas doutrinas nacionais de estabilização. Para além das influências nos processos decisórios e na linguagem das resoluções, pode-se dizer que as práticas das potências ocidentais com contra insurgência, contraterrorismo, combate à criminalidade, garantia da lei e da ordem e operações de inteligência conduzidas sob o comando da OTAN foram canalizadas para as missões da ONU através do retorno seletivo de militares a postos-chave na estrutura burocrática da ONU, do envolvimento de pessoal especializado e de recursos tecnológicos nas operações no terreno, bem como da colaboração estreita entre os capacetes azuis e as forças nacionais de algumas potências ocidentais que operam em ações de combate a grupos extremistas.

O ponto crucial a notar, como conclusão deste artigo, é que esses diversos fatores — o protagonismo das potências ocidentais nos processos decisórios dentro do CSNU em torno da proposição e negociação dos mandatos das quatro missões analisadas; o retorno seletivo de militares das potências ocidentais para postos-chave da ONU e para as ações no terreno;

e as influências das doutrinas e práticas de estabilização dessas potências, derivadas principalmente de suas experiências no Afeganistão e no Iraque — integram-se e interagem dentro do complexo causal que contribui para explicar as transformações em curso no modelo de intervenções da ONU, levando a uma radicalização da virada robusta das operações de paz contemporâneas. Dentro desse quadro, as missões da ONU passaram, sob o rótulo da estabilização, a interferir na balança de poder entre as partes em luta, na medida em que os capacetes azuis não só se posicionam claramente ao lado dos grupos que detêm o poder central nos Estados onde as intervenções acontecem e das forças nacionais e estrangeiras que os apoiam, mas também se envolvem, direta ou indiretamente, em ações de repressão e até mesmo de neutralização de determinados grupos armados que desafiam ou disputam esse poder.

Esse posicionamento da ONU revela que o uso da força passou a ser definido e aplicado de forma mais ofensiva, ao nível político e estratégico, criando uma mescla de medidas de paz e ações de combate que aprofunda e alarga a corrosão que já se observava nos princípios de consentimento, imparcialidade e moderação no uso da força que tradicionalmente marcaram o *peacekeeping*. Essas transformações dão às missões de estabilização um perfil intrusivo e agressivo que vai muito além dos aspectos capturados no debate sobre *peacekeeping* robusto dos anos 2000. Embora as implicações normativas desses desenvolvimentos não tenham sido discutidas, dados os limites e os propósitos assumidos neste artigo, é importante destacar que o esforço aqui empreendido não esgota o amplo leque de questões que a radicalização da virada robusta das operações de paz coloca em relação à legitimidade da ONU e ao seu papel central na promoção, manutenção e consolidação da paz. Ainda que se reconheçam esses limites, considera-se que a análise realizada no artigo oferece um alicerce sobre o qual o debate normativo e crítico em torno dos atuais rumos das operações de paz pode ser conduzido em bases mais substantivas.

REFERÊNCIAS

Aoi, Chiyuki, Cedric de Coning, and John Karlsrud. 2017. "Introduction: Addressing the emerging gap between concepts, doctrine, and practices in UN peacekeeping operations". In *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, edited by Cedric de Coning, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. London: Routledge: 1–30.

Bellamy, Alex, and Paul D. Williams. 2010. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity.

Castro, Celso, and Adriana Marques. 2019. *Missão Haiti: A visão dos force commanders*. Rio de Janeiro: FGV.

CSNU. 2004a. *S/PV.4917 — Security Council 4917th meeting – 26 February 2004*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004b. *S/RES/1542(2004) — Security Council Resolution 1542 (2004)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004c. *S/RES/1576(2004) — Security Council Resolution 1576 (2004)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004d. *SC/8083 — Security Council establishes UN Stabilization Mission in Haiti for initial six-month period*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004e. *SC/8183 — Security Council underscores need for Transitional Government of Haiti to extend authority throughout country*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2004f. *SC/8254 — Security Council extends mandate of UN Mission in Haiti until 1 June 2005*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2005. *S/2005/302 — Report of the Security Council mission to Haiti, 13 to 16 April 2005*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2010a. *SC/9847 — Security Council Boosts Force Levels for Military, Police Components of United Nations Stabilization Mission in Haiti*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2010b. *S/PV.6274 — Security Council 6274th meeting – 19 February 2010*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2012. *S/RES/2085 (2012) — Security Council Resolution 2085 (2012)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013a. *S/RES/2098 (2013) — Security Council Resolution 2098 (2013)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013b. *S/PV.6943 — Security Council 6943th meeting – 28 March 2013*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013c. *S/PV.6952 — Security Council 6952th meeting – 25 April 2013*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2013d. *S/RES/2100 (2013) — Security Council Resolution 2100 (2013)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2014a. *S/PV.7092 – UNSC 7092nd Meeting: The situation in the Central African Republic*. New York: United Nations.

CSNU. 2014b. *S/RES/2149 (2014) — UNSC Resolution 2149 on Democratic Republic of the Congo*. New York: United Nations.

CSNU. 2014c. *S/RES/2164 (2014) — UNSC Resolution 2164 on Mali*. New York: United Nations.

CSNU. 2018a. *Background — UN Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic, BINUCA*. New York: United Nations.

CSNU. 2018b. *S/RES/2423 — Security Council Resolution 2423*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019a. *S/PV.8692 — 8692nd UNSC meeting*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019b. *S/RES/2502 (2019) — Security Council Resolution 2502 (2019)*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019c. *S/RES/2480 — Security Council Resolution 2480*. New York: UN Security Council.

CSNU. 2019d. *S/RES/2499 — Security Council Resolution 2499*. New York: UN Security Council.

Curran, David, and Paul Holtom. 2015. “Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14.” *Stability: International Journal of Security & Development* 4, no. 1: 1–18.

Dennys, Christian. 2014. *Military Intervention, Stabilisation and Peace: The search for stability*. London: Routledge.

Dorn, Walter. 2016. *Smart Peacekeeping: Toward Tech-Enabled UN Operations*. New York: International Peace Institute.

EUA. 2005. *Directive DoDD 3000.05*. Washington, D.C.: Department of Defense.

EUA. 2012. *Preserving Stability Operations Capabilities to Meet Future Challenges — Biennial Assessment of Stability Operations Capabilities*. Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy.

EUA. 2016. *Joint Publication 3-07: Stability*. Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff.

Flavin, William, and Chiyuki Aoi. 2017. "Us military doctrine and the challenges of peace operations". In *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, edited by Cedric de Coning, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. London: Routledge: 33–67.

Herbert, Siân. 2013. "Stability and stabilisation approaches in multinational interventions". In *GSDRC Helpdesk, Research Report 966*. Birmingham, UK: University of Birmingham.

HIPPO. 2015. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*. New York: United Nations.

Jackson, Patrick T. 2011. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and its Implications for the Study of World Politics*. Abingdon: Routledge.

Kaldor, Mary. 2012. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press.

Karlsrud, John. 2015. "The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali". *Third World Quarterly* 36, no. 1: 40–54.

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

Karlsrud, John, and Adam Smith. 2015. *Europe's Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali*. New York: International Peace Institute.

Kenkel, Kai Michael. 2013. "Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'". *Rev. bras. polit. int.* 56(1): 122-143.

Kjeksrud, Stian, and Lotte Vermeij. 2017. "Protecting governments from insurgencies: The Democratic Republic of the Congo and Mali". In *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*, edited by Cedric de Coning, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. London: Routledge, 227–46.

Oliveira, Gilberto C. 2018. "The causal power of securitisation: an inquiry into the explanatory status of securitisation theory illustrated by the case of Somali piracy". *Review of International Studies* 44, no. 3: 504–25.

Oliveira, Gilberto C. 2020. “O conceito de estabilização: implicações no campo das operações de paz contemporâneas”. *Carta Internacional* 15, no. 2: 190–212.

ONU. 2000. *S/2000/809 — Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*. New York: United Nations.

ONU. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines – Capstone Doctrine*. New York: United Nations.

ONU. 2009. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York: United Nations.

Peirce, Jennifer. 2007. “Protection for Whom? Stabilization and Coercive Rule in Haiti.” *Paterson Review* 8: 96–112.

Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse, and Hugh Miall. 2008. *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.

Rhoads, Emily Paddon. 2016. *Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press.

Tardy, Thierry. 2011. “A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations.” *International Peacekeeping* 18, no. 2: 152–67.

UK. 2014. *The UK Government’s Approach to Stabilisation*. UK: Ministry of Defense, Department for International Development and the Foreign and Commonwealth Office.

UNSC 2018

UNSC 2019c

Zyck, Steven A., Sultan Barakat, and Seán Deely. 2014. “The Evolution of Stabilization Concepts and Praxis”. In *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*, edited by Robert Muggah. London: Routledge: 15–34.

NOTA

1. Este tipo alternativo de causalidade tem sido defendido no campo das Relações Internacionais, principalmente pelos chamados construtivistas sociais. Para uma problematização do termo “complexo causal” e suas implicações explanatórias, ver Oliveira (2018).

MISSÕES DE ESTABILIZAÇÃO E A VIRADA ROBUSTA
DAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

RESUMO

Este artigo examina as missões de estabilização da ONU — Minustah, Monusco, Minusma e Minusca —, procurando identificar os fatores que têm levado essas missões a radicalizarem a virada robusta em curso nas operações de paz desde os anos 1990/2000.

Palavras-chave: Estabilização; Operações de Paz; *Peacekeeping* Robusto; Uso da Força.

ABSTRACT

This article examines the UN stabilization missions — Minustah, Monusco, Minusma and Minusca —, seeking to identify the factors that have led these missions to radicalize the robust turn underway in peace operations since 1990/2000s.

Keywords: Peace Operations; Robust Peacekeeping; Stabilization; Use of Force.