

Direitos Humanos e as Operações de Paz Multidimensionais: Um Estudo de Caso da MONUC

Raquel Melo

O presente artigo discute o papel da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) no campo dos direitos humanos com relação à proteção de civis, ao monitoramento dos direitos humanos e construção de uma cultura de respeito a esses direitos no âmbito local e a própria conduta dos peacekeepers. O caso da República Democrática do Congo é paradigmático nos três sentidos. Em quase dez anos de funcionamento da MONUC, de 2000 até 2010, a ONU fracassou sob todos os aspectos acima. A prática de violações continua disseminada no território congolês; não se vislumbra qualquer traço de consolidação de uma cultura de direitos humanos no país; e a conduta dos oficiais da ONU em campo foi alvo de escândalos envolvendo denúncias de exploração e abuso sexual contra mulheres e crianças, justamente aqueles que deveriam protegê-las. O artigo levanta fatores internos e externos relacionados à situação de direitos humanos no Congo e faz algumas reflexões a respeito das falhas da MONUC, apontando questões a serem consideradas em futuras operações.

Palavras-chave: MONUC, direitos humanos, operações de paz

Abstract: This article discusses the role of UN Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) in the field of human rights. In particular, the paper analysis what is Mission's role in protecting civilians, monitoring human rights and building a culture of respect for these rights at local level and the conduct of its own peacekeepers. The case of the Democratic Republic of Congo is paradigmatic in these three aspects. In nearly ten years of operation of MONUC, from 2000 until 2010, the UN has failed on all accounts mentioned above. The practice of human rights violations remains widespread in the Congolese territory; there is no evidence of a consolidating culture of human rights in the country; and the conduct of UN officials on the field was the target of a scandal involving allegations of sexual exploitation and abuse against women and children, precisely those who they should be protecting. The article raises internal and external factors related to the human rights situation in Congo and offers some reflections on the failure of MONUC, pointing to issues to be considered in future operations.

Key-words: MONUC, human rights, peacekeeping operations

Com o fim da II Guerra Mundial e depois dos horrores do holocausto, os direitos humanos finalmente se consolidaram como uma questão internacional. Antes disso, importantes eventos, do ponto de vista normativo, tais como a abolição do tráfico de escravos e, posteriormente da própria escravidão¹, abriram caminho para a redefinição da noção de “humanidade”.

Raquel Melo é doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), professora adjunta da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e pós-doutoranda do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra.

A internacionalização dos direitos humanos também está estreitamente relacionada ao processo de descolonização, que foi pautado em fortes justificativas humanitárias. A partir de meados do século XX, o entendimento acerca da noção de humanidade foi universalizado, levando os direitos humanos a serem vistos como inerentes a todos os indivíduos, assim como o direito dos povos à auto-determinação (Finnemore 2003, p. 71).

Durante a Guerra Fria, a codificação daqueles direitos foi uma das principais atividades da Organização das Nações Unidas (ONU). Isto se deveu, em parte, à paralisação do Conselho de Segurança – em virtude do freqüente exercício do poder de veto pelos seus membros

permanentes – o que limitou substancialmente o papel da organização no campo da paz e da segurança. Assim, durante este período, as Nações Unidas se voltaram às questões econômicas, sociais e humanitárias, incluindo os direitos humanos, uma vez que elas estavam distanciadas da noção de segurança internacional (Rodrigues 2000, p. 103).

Em 1948, a Assembléia Geral da ONU adotou a Declaração Universal de Direitos Humanos, um documento, em princípio, declaratório, sem força de lei, contendo uma lista dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais de todos os indivíduos. Em 1976, entraram em vigor o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados pela Assembléia Geral dez anos antes².

Além da Declaração Universal e dos Pactos Internacionais, outros importantes instrumentos compõem o regime internacional de direitos humanos. Destacam-se a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1951), a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1969), a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1981), a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1987) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)³. Também é importante mencionar a Convenção da ONU para os Refugiados, em vigor desde 1954, seu Protocolo Adicional (1967), assim como as Convenções de Genebra sobre Direito Humanitário (1864, 1906, 1929 e 1949).

Vale reiterar que o desenvolvimento das normas de direitos humanos durante a Guerra Fria só foi possível devido à percepção geral de que elas estavam completamente dissociadas das questões de segurança internacional, eliminando-se, portanto, a possibilidade de ações internacionais impositivas para assegurar o seu efetivo respeito. Assim, se a violação de direitos humanos não era vista como uma ameaça à segurança internacional, seu uso como justificativa para intervenção num estado soberano era visto, no mínimo, como ilegítimo. Além disso, no contexto de rivalidade bipolar, havia a preocupação com a possibilidade dos direitos humanos serem instrumentalizados pelos estados, a fim de que um bloco realizasse interferências inapropriadas no outro. Isto, sim, seria visto como uma ameaça real à segurança internacional numa época em que a preocupação das superpotências era manter sua área de influência. Uma vez que os Estados “clientes” ou “aliados” tivessem o comportamento esperado, em termos de lealdade ao bloco e de suas orientações econômicas, o modo como eles tratassem seus próprios cidadãos era considerado um

problema doméstico (Finnemore 2003, p. 135).

O desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos consistiu naquele período, portanto, na elaboração de normas e princípios cuja implementação era de responsabilidade exclusiva de cada Estado, sob pouca ou nenhuma supervisão internacional. A prioridade do princípio da soberania sobre os direitos humanos excluía a possibilidade de qualquer ação externa coercitiva no território de um Estado, em nome da preservação dos mesmos.

Com fim do conflito leste-oeste esta visão mudou. Alterações no contexto normativo internacional causaram grande impacto no comportamento dos Estados. Na nova ordem que se desenhava, ainda que de forma confusa e inacabada, violações massivas e sistemáticas de direitos humanos dentro de um Estado passaram a ser percebidas como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, sobrepondo-se, em alguns casos, ao princípio da soberania e passando a servir como justificativa legítima para ações de intervenção internacional (Finnemore 2003, p. 79).

Do ponto de vista material, a articulação entre direitos humanos e segurança internacional foi favorecida pelo argumento de que o fluxo de refugiados e as tensões sociais geradas pela prática sistemática de abusos – em alguns casos, adotada como política de governo – produzia efeitos desestabilizadores em países vizinhos e, conseqüentemente, em toda a região. Havia, também, a percepção de que o comportamento interno agressivo de um Estado era evidência de sua capacidade de se comportar de forma igualmente agressiva no meio internacional (Finnemore, 2003, p. 135). Esta lógica está estreitamente associada à teoria da paz democrática, que ganhou grande visibilidade política a partir do final dos anos 80.

No novo contexto internacional, a intervenção humanitária começava a ser considerada uma prática legítima⁴, se realizada de forma multilateral. Esta foi outra importante mudança normativa. De acordo com Ruggie (1992, p. 571), arranjos multilaterais têm uma maior capacidade de adaptação do que outras formas institucionais, tais como o bilateralismo e o unilateralismo. A sua durabilidade se deve, em parte, à flexibilidade resultante da “reciprocidade difusa” – um termo usado por Robert Keohane (1986) para traduzir o argumento de que, nos arranjos multilaterais, ao invés de expectativas específicas – de um determinado participante em relação a um outro – há uma expectativa de reciprocidade de comportamento por parte de todos os participantes em relação uns aos outros. Pressupõe-se que a indivisibilidade de comportamento geraria, ao longo do tempo, benefícios equivalentes para todos nesse tipo de arranjo.

Já Finnemore (2003, p. 20) argumenta que o multilateralismo do pós-guerra fria é uma consequência das normas de igualdade formal entre os Estados (igualdade soberana). Em termos objetivos, os diferentes tipos de arranjos institucionais possuem tanto vantagens como desvantagens. Assim, a crença na eficiência superior do multilateralismo se deveria muito a sua maior legitimidade no atual contexto, em comparação ao contexto normativo anterior.

As mudanças no cenário internacional também tiveram impacto nas chamadas operações de manutenção da paz da ONU. Sem previsão na Carta da organização, as operações de manutenção da paz foram concebidas no período da Guerra Fria como mecanismo alternativo ao de segurança coletiva – praticamente inativo devido à paralisia no Conselho de Segurança⁵. Consistiam em operações levemente armadas, compostas por uma força multinacional, sob o comando da ONU, autorizadas pelo Conselho de Segurança para se interpor entre as partes de um conflito – normalmente interestatal – com a função de monitorar acordos de cessar-fogo e, assim, viabilizar a negociação de um acordo político de paz entre os envolvidos.

Ao final dos anos 80 e início dos 90, as operações de paz adquiriram caráter multidimensional a fim de atender as novas demandas da agenda de segurança internacional em decorrência da articulação entre as noções de direitos humanos e segurança internacional.

Ao final dos anos 80 e início dos 90, as operações de paz adquiriram caráter multidimensional a fim de atender as novas demandas da agenda de segurança internacional em decorrência da articulação entre as noções de direitos humanos e segurança internacional, da grande visibilidade adquirida pelos conflitos intra-estatais que proliferavam – cujas maiores vítimas eram as populações civis – e do receio dos Estados quanto aos efeitos desestabilizadores, especialmente no nível regional, provocados pelo fluxo de refugiados provenientes destes conflitos. Concebidas para auxiliar os atores domésticos na implementação de acordos de paz, essas novas missões abarcavam uma variedade de atividades, voltadas para a reabilitação das estruturas domésticas, reconciliação nacional e reconstrução institucional do Estado pós-conflito, com vistas à consolidação da paz no âmbito doméstico e a sua preservação no nível internacional. Para tanto, conta com uma multiplicidade de funções e componentes especializados.

Embora de natureza *ad hoc*, as operações de paz da ONU vêm passando por um processo de institucionalização evidenciado pelos esforços, especialmente do Secretariado da organização, em direção à criação de uma doutrina para as mesmas⁶. Nela, os padrões internacionais de direitos humanos têm papel importante sob dois principais aspectos. Primeiro, na orientação das atividades desenvolvidas em todos os campos e estágios da missão. Neste sentido, os direitos humanos devem servir tanto como referência para a conduta dos *peacekeepers*, quanto como parâmetro mínimo para a reconstrução institucional em curso. Neste caso, trata-se de garantir a emergência de uma cultura de direitos humanos em lugar da cultura de violência existente, de modo a contribuir para a construção de uma paz auto-sustentável no contexto local.

O segundo aspecto se refere ao uso da força. A influência das normas em questão explicam, em grande medida, a ruptura da ONU com alguns dos princípios tradicionais desta atividade, tais como o não-uso da força e a neutralidade das tropas de paz, ao incluírem a possibilidade de mandatos impositivos para proteger civis sob risco ou ameaça iminente de violência física. Essas alterações foram realizadas com base no capítulo VII da Carta da ONU e distanciaram-se das operações de paz características do período da Guerra Fria.

Tomando como estudo de caso a operação de paz da ONU na República Democrática do Congo, a MONUC, atuante entre 2000 e 2010, o presente artigo se propõe a discutir as duas dimensões acima citadas das operações de paz no pós-Guerra Fria com base no quadro de referência normativo que vem sendo institucionalizado no âmbito das Nações Unidas.

Direitos humanos nas operações de paz

De acordo com o discurso do Secretariado da ONU, os direitos humanos são a base para a consolidação de uma paz auto-sustentável nos níveis nacional e internacional. Uma vez que o respeito aos referidos direitos figuram como princípio fundamental das Nações Unidas, eles devem ser promovidos e observados em todas as dimensões de trabalho e atividades desenvolvidas pela organização, incluindo o campo da paz e segurança. Tal entendimento está em consonância com o programa de reforma da ONU desenvolvido sob os auspícios do então Secretário-Geral Kofi Annan, divulgado em relatório de 1997⁷.

Em 1999, Annan publicou o boletim intitulado “Observance of the humanitarian international law by forces of the United Nations”⁸ e, em 2000, o Relatório

Brahimi reforçou o entendimento adotado pelo Secretariado, ao enfatizar a importância do treinamento de componentes militares e policiais, bem como outros componentes civis das operações de paz, em direitos humanos e em provisões relevantes do direito humanitário. Tal orientação foi respaldada pelo Manual das Operações de Paz⁹ (2003), que ressaltou a centralidade das normas de direitos humanos como parte integrante de um quadro de referência para o planejamento e condução das referidas missões, determinando que a observância desses direitos é responsabilidade de todos os componentes em campo.

Os conflitos intra-estatais normalmente deixam um legado de violações massivas de direitos humanos contra civis pelas partes combatentes. Dentre as piores ofensas estão aquelas qualificadas pelos instrumentos internacionais de direitos humanos e direito humanitário como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio (Kritz 2001). Mesmo nos cenários pós-conflito, tendem a persistir práticas de abusos, tais como assassinatos por motivo de vingança, em razão de crimes cometidos durante o conflito, limpeza étnica invertida e outras formas de violência.

É comum em situações como essas existir um ambiente de desconfiança na sociedade civil, seja entre os indivíduos, seja por parte destes em relação às instituições domésticas, geralmente percebidas como corruptas e ineficientes e que, maioria das vezes, tiveram a sua estrutura parcialmente ou totalmente destruídas durante o conflito. Mais do que isso, normalmente, as forças de segurança existentes são as mesmas que praticaram violações contra civis esquecidos por um sistema político impassível e submersos numa cultura de desrespeito e violência.

Esses problemas devem ser cuidadosamente considerados pelas partes e pelos atores internacionais envolvidos no processo de paz. Interrupções temporárias do conflito, nas quais as causas potenciais persistam cristalizadas, podem levar a sua reincidência. Em suma, a consolidação da paz requer esforços no sentido de garantir a efetiva observância dos direitos humanos no âmbito doméstico, exigindo das operações de paz o desenvolvimento de um método integrado que comporte atividades de caráter mais imediato e transitório, bem como de reconstrução institucional, especialmente no campo da justiça e da segurança pública. Para tanto, as missões contam com o trabalho de diferentes componentes, além de parcerias com outras agências da ONU e outros atores em campo (estatais ou não). Não obstante os direitos humanos serem uma questão que perpassa todos os campos de atividade e aspectos do trabalho das operações de paz, normalmente as operações contam com um componente específico para lidar com problemas dessa natureza. As atividades desse grupo contemplam três dimensões.

A primeira reside no campo da segurança pública. De natureza transitória, essa atividade consiste no combate de abusos, através do monitoramento diário da situação de direitos humanos, da investigação e do relato das violações que venham a ocorrer. A segunda, no marco da reconciliação nacional, tem como objetivo diminuir o ambiente de desconfiança e ressentimento no âmbito da sociedade civil nacional. Tratam-se de atividades fundamentais para facilitar a reconstrução institucional. Envolvem diferentes estratégias, incluindo a investigação de violações praticadas antes e durante o conflito interno, a fim de buscar a verdade sobre os fatos, julgar os culpados – em princípio – e compensar as vítimas. Sob este aspecto, as principais atividades do componente de direitos humanos são a investigação de abusos ocorridos no passado e a assistência a mecanismos de justiça transitória, tais como comissões da verdade e tribunais *ad hoc*. O terceiro grupo de atividades do componente de direitos humanos se concentra no campo da reforma institucional. Tais iniciativas visam introduzir normas de direitos humanos no âmbito das instituições locais e a criar mecanismos para garantir a proteção desses direitos, a exemplo das Procuradorias Nacionais de Direitos Humanos. Além disto, buscam promover e consolidar uma cultura de direitos humanos no contexto doméstico, através de programas educacionais e da assistência a organizações não-governamentais locais. A reforma institucional pressupõe estreita coordenação entre o componente de direitos humanos e demais componentes da missão em campo, especialmente aqueles que atuam no setor de justiça e estado de direito.

Todas as atividades desenvolvidas pelos componentes de direitos humanos em operações de paz são regidas pelos padrões internacionais de direitos humanos e democracia. Enfatiza-se a proteção de grupos vulneráveis - em especial mulheres e crianças - e os princípios de equilíbrio étnico e de gênero (na composição das forças de segurança locais), além da independência e imparcialidade do sistema judiciário. De acordo com o exposto até aqui, o Quadro 1 resume tais atividades.

Os mandatos das operações de paz estabelecidos pelo Conselho de Segurança da ONU devem ser elaborados para dar suporte e em função das demandas associadas às provisões contidas nos acordos de paz celebrados entre as partes de um conflito. Até os anos 90, a referência às funções de direitos humanos eram implícitas, o que significa que o planejamento das mesmas, no âmbito do Secretariado, se respaldava numa interpretação da determinação geral de verificação e assistência na implementação dos acordos de paz. A linguagem das resoluções, entretanto, parece ter adquirido mais especificidade, notadamente a partir de 1997. Isto coincide com o início dos esforços do

Quadro 1

Atividades de *peacekeeping* e *peacemaking* ligadas aos direitos humanos

Atividades de natureza transitória (<i>peacekeeping</i>)	Marco	Atividades de reconstrução de longo prazo (<i>peacebuilding</i>)	Marco	Venezuela
Monitoramento, investigação de denúncias e relato	Segurança Pública	Assistência à reforma institucional (de modo a garantir o respeito e observância das normas de direitos humanos)	Construção institucional pós-conflito	Padrões internacionais de direitos humanos e democracia, com ênfase na proteção de grupos mais vulneráveis, especialmente mulheres e crianças.
Investigações e relatos de abusos praticados durante ou antes do conflito	Reconciliação Nacional	Assistência no treinamento em termos de direitos humanos das forças de segurança (polícia e exército)	Construção institucional pós-conflito	Independência e imparcialidade do sistema judiciário; equilíbrio étnico e de gênero nas composição das forças de segurança.
Estabelecimento e assistência aos mecanismos de justiça transitória	Reconciliação Nacional	Educação em direitos humanos direcionada a escolas, servidores civis e à sociedade civil em geral	Construção institucional pós-conflito (difusão de uma cultura nacional de direitos humanos)	Padrões internacionais de direitos humanos e democracia, com ênfase nos grupos mais vulneráveis

Secretariado da ONU para otimizar a promoção e proteção dos direitos humanos em todos os campos de ação da organização, incluindo as operações de paz.

Uma vez celebrados os acordos de paz e autorizado o despacho de uma missão da ONU, dá-se início ao trabalho de campo. Nesta fase, dentre os principais problemas relacionados às funções de direitos humanos encontra-se o inadequado suporte político e administrativo ao componente de direitos humanos tanto no âmbito do Secretariado quanto por parte dos demais componentes da operação: a questão foi apontada como uma preocupação no Relatório Brahimi (2000), revelando a magnitude do problema. Apesar de integrarem um grande número de operações de paz multidimensionais, os componentes de direitos humanos nem sempre recebem a devida importância no planejamento das mesmas. Ao tratar da implementação das recomendações feitas no Relatório Brahimi, Kofi Annan, então Secretário-Geral da ONU,

chamou atenção para a necessidade dos direitos humanos serem mais integrados às estratégias de prevenção, manutenção e reconstrução da paz. Ainda de acordo com o Secretário-Geral, maior planejamento requeria aumento nos recursos destinados ao Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, o organismo responsável pelo suporte dos componentes de direitos humanos operando em missões de paz¹⁰. Contudo, a autonomia do Secretariado é bastante limitada, especialmente em questões que envolvem o aumento de orçamento e liberação de recursos adicionais. Assim, a implementação de recomendações com vistas à aprimorar o desempenho das operações de paz, de um modo geral, dependem, em última instância dos Estados membros da ONU, o que pode representar um entrave neste processo, retardando ou mesmo impossibilitando certas iniciativas.

O uso da força na proteção de civis

De acordo com o princípio da soberania e com a norma de não-intervenção, o uso da força deve ser a exceção e não a regra no sistema internacional. O uso da força no plano internacional é regulamentado pelo capítulo VII da Carta da ONU.

No marco da segurança coletiva, ela é autorizada em caso de ameaça à paz e à segurança internacionais (art. 42) ou de auto-defesa individual ou coletiva, isto é, em resposta a um ataque efetuado contra um Estado membro da organização (art.51). Em ambos os casos, a quebra temporária dos princípios que orientam a ordem de Estados soberanos é justificada em nome da manutenção desta própria ordem.

As ações de imposição da paz podem compreender “demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas” (art. 42 da Carta da ONU). Durante a Guerra Fria, com os membros permanentes do Conselho de Segurança em campos políticos opostos, a aprovação de uma operação militar coercitiva só ocorreu uma única vez, em 1950, quando a invasão da Coreia do Norte à Coreia do Sul foi considerada pelo organismo uma ruptura da paz internacional¹¹.

A Carta da ONU, entretanto, não define o que pode ser considerado uma ameaça à segurança, delegando esta competência ao Conselho de Segurança. Desta forma, a identificação de uma ameaça internacional dependerá da interpretação dos membros do Conselho, com base nos entendimentos compartilhados nos contextos normativos em que estes estão inseridos (Wendt 1992, 1999). Tais entendimentos influenciam a percepção dos referidos atores sobre a ordem internacional e sobre o que eles consideram ser uma ação internacional legítima e apropriada em diferentes situações.

No novo contexto normativo internacional do pós Guerra Fria, o uso da força nas operações de paz da ONU representa uma mudança em relação às operações de paz tradicionais¹² e está intimamente relacionado ao envolvimento das novas missões em conflitos intra-estatais em estados falidos ou colapsados. No início dos anos 90, as experiências na Somália, na Bósnia e em Ruanda tiveram profundo impacto na institucionalização de normas em relação ao uso da força pelos *peacekeepers* para a proteção de civis. As lições apreendidas dos primeiros dois casos reforçaram a posição cautelosa da ONU em autorizar operações de paz impositivas. Esse tipo de operação suscita questões delicadas de soberania e requer grande montante de recursos, tais como contingente militar e financiamento, dentre outros. A viabilidade de uma missão deve ser

No novo contexto normativo internacional do pós Guerra Fria, o uso da força nas operações de paz da ONU representa uma mudança em relação às operações de paz tradicionais e está intimamente relacionado ao envolvimento das novas missões em conflitos intra-estatais em estados falidos ou colapsados.

considerada em função da existência e disponibilidade destes recursos, somados ao efetivo suporte internacional à iniciativa. As condições em campo também surgem como aspecto fundamental a ser considerado, pois é importante a existência de um acordo de cessar-fogo entre as partes, além de outras atitudes que indiquem o comprometimento dos atores locais com o processo de paz.

Em Ruanda, a insistência da ONU em manter a imparcialidade durante o conflito interno fez com que a organização assistisse passivamente ao genocídio de aproximadamente 800.000 pessoas entre abril e julho de 1994¹³. Em parte, devido à repercussão negativa da inércia da organização, o então Secretário-Geral Kofi Annan passou a defender uma atitude mais contundente da comunidade internacional em casos de violações massivas de direitos humanos. Nesse sentido, merece

destaque o artigo de Annan intitulado “Two Concepts of Sovereignty”, publicado na revista *The Economist*, em setembro de 1999¹⁴. Baseado no discurso do Secretário-Geral na encontro anual da Assembleia Geral da ONU, o artigo defende a intervenção internacional em situações de crise humanitária, argumentando a existência de “duas soberanias”, a estatal e a individual. A primeira estaria passando por um processo de redefinição, sendo contemporaneamente concebida como um instrumento em favor da população de cada estado e não contra ela. A outra soberania, atribuída aos indivíduos, diz respeito aos seus direitos e liberdades fundamentais, assegurados na Carta da ONU e em outros tratados internacionais. Ao citar o genocídio em Ruanda e outras tragédias humanitárias em lugares como Timor-Leste e Kosovo¹⁵, Annan destaca a necessidade de conciliar os dois conceitos de soberania, a fim de evitar que casos como aqueles se repitam no século XXI.

No processo de institucionalização de uma norma de intervenção humanitária no âmbito da ONU, é fundamental destacar os relatórios *The Responsibility to Protect* (2001)¹⁶ e *Human Security Now*¹⁷ (2003), ambos elaborados por comissões internacionais independentes financiadas por Estados membros das Nações Unidas. No primeiro, a responsabilidade de proteger atribuída à comunidade internacional abarca três dimensões que devem ser integradas: a prevenção de conflitos, a reação e a reconstrução dos Estados. A intervenção militar com propósito humanitário é vista como uma medida possível, mas excepcional e extraordinária, que deve ocorrer somente em casos extremos. Um deles é a perda de vidas em larga escala, real ou iminente, com ou sem intenção genocida, resultante da ação deliberada de um Estado (em seu próprio território) ou da sua negligência ou inabilidade de agir. Outros casos consistem na limpeza étnica em larga escala, acontecendo ou em vias de acontecer, através de diferentes práticas, tais como assassinatos, expulsões de populações do local onde vivem, atos de terrorismo e estupro.

O relatório sobre segurança humana (2003) destaca o crescente reconhecimento de que o conceito de segurança internacional deve incluir não apenas a segurança do Estado, mas também a do indivíduo. O documento está centrado na idéia de que ao Estado soberano cabe, em primeiro lugar, a responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos de catástrofes (naturais ou não) que podem ser evitadas – assassinatos em massa, estupros, fome, etc. Entretanto, quando eles não querem ou não podem fazê-lo, tal responsabilidade deve ser atribuída à comunidade de Estados¹⁸.

A norma de intervenção humanitária também teve impacto na doutrina das operações de paz, traduzindo-se em importantes orientações acerca do uso da força para a proteção de civis, observadas já no Relatório Brahimi. À época da elaboração desse documento, entre maio e junho de 2000, o fracasso da operação em Ruanda já havia sido amplamente discutido, inclusive no contexto de um relatório produzido por uma comissão independente, formada por iniciativa do Secretário-Geral, especificamente para investigar a atuação da ONU durante o genocídio naquele país¹⁹. O episódio do seqüestro de centenas de *peacekeepers* por rebeldes em Serra Leoa²⁰, em maio de 2000, também teve grande influência na formulação das recomendações do Relatório Brahimi (Durch; Holt; Earle; Shanahan 2003, p. 21).

O Relatório Brahimi justifica o uso da força nas operações de paz como resultado da reinterpretação da noção de imparcialidade. O termo não deveria mais ser entendido em termos de neutralidade ou igual tratamento das partes, como era o entendimento aplicado às operações tradicionais do período da Guerra Fria, mas, sim, como adesão aos princípios da Carta da ONU e dos objetivos do mandato da missão. Em alguns conflitos intra-estatais, o comportamento das partes não pode ser moralmente equiparado. Nesses casos, o uso da força pelos

O Relatório Brahimi justifica o uso da força nas operações de paz como resultado da reinterpretação da noção de imparcialidade.

peacekeepers além de justificável, em termos operacionais, faz-se necessário do ponto de vista moral, a fim de conter a violência contra civis. Uma vez em campo a operação, cria-se uma expectativa de proteção por parte da população civil, devendo a missão estar preparada para assumir esta responsabilidade, quando necessário²¹.

Contudo, é importante deixar claro que a posição favorável ao uso da força pelos *peacekeepers* expressa no Relatório Brahimi não significa a defesa de operações de paz interventivas nos moldes de ações militares de intervenção humanitária. Pelo contrário, o relatório ressalta que a ONU não participa de guerras e que, quando ações impositivas são necessárias, elas são delegadas a coalizões de Estados membros da organização, sob a autorização do Conselho de Segurança. A recomendação sobre o uso da força refere-se, portanto, às operações de paz já em campo e a sua preparação para utilizar esse recurso, com o objetivo de proteger civis sob risco ou ameaça iminente de violência física.

Sobre esta discussão, vale destacar também o relatório produzido pelo *High Level Panel on Threats, Challenges*

and Change, em 2004, a pedido do Secretário-Geral Kofi Annan²². Segundo o documento, grande parte da confusão associada ao tema vem do hábito comum de se associar as operações de paz ao capítulo VI da Carta da ONU – ou seja, operações consentidas, com o objetivo de monitorar cessar-fogos ou de assistir na implementação de acordos de paz – e ações de imposição da paz ao capítulo VII – ações não consentidas, normalmente delegadas pelo Conselho de Segurança a uma força multinacional sob o comando de um estado membro da organização. Como esclarece o relatório, de acordo com a prática mais recente, mesmo as operações de manutenção da paz (tradicionalmente referidas como “*chapter VI operations*”) já contam com o respaldo do capítulo VII da ONU no seu mandato inicial.

Certamente existe uma distinção entre as ações impositivas, em que o uso da força é um elemento central, e as operações de paz em que, mesmo autorizado o uso da força, existe uma expectativa razoável de que ele não seja sequer necessário. Ainda assim, segundo o relatório, é prática comum que as operações de paz tenham o respaldo do capítulo VII com base no argumento de que, mesmo ambientes favoráveis podem se tornar hostis pela emergência de *spoilers*²³ que põem em risco tanto o processo de paz quanto a população civil local. De fato, até maio de 2006, pelo menos seis das nove operações de paz multidimensionais em atividade tinham autorização para o uso da força, com base no cap. VII da Carta da ONU, especificamente para proteger civis sob risco ou iminente ameaça de violência física (MELO, 2006, p.223).

Por fim, é importante ressaltar que as concepções de segurança humana e de responsabilidade de proteger que dão suporte aos documentos acima referidos abrangem muito mais do que a possibilidade de uma ação militar para a proteção de civis. Mesmo que intervenções deste tipo sejam bem sucedidas, sua duração é limitada. Portanto, é preciso buscar garantir que a paz imposta pela ação militar – ou seja, a mera ausência de conflito – transforme-se em uma paz auto-sustentável (Galtung 2001) reforçada pelas instituições locais e por uma cultura de direitos humanos capazes de evitar a reincidência da violência e a prática de novos abusos. Sob este aspecto, o papel das operações de paz multidimensionais se faz mais central e extenso, englobando diversas atividades em diferentes campos.

Esta é uma missão difícil e nem sempre cumprida com sucesso pelas operações de paz. As razões são inúmeras e de naturezas distintas. O caso da operação de paz da ONU na República Democrática do Congo é paradigmático. Ali, a dificuldade de construir um ambiente de respeito aos direitos humanos foi, em alguns momentos, reforçada pela própria operação em campo, como será discutido a seguir.

Contextualização

A República Democrática do Congo (ex-Zaire) é um país internamente dividido por clivagens étnicas, cujo sistema sócio-político consiste numa superposição de novas estruturas pós-coloniais sob, mas não fundidas com, antigas estruturas pré-coloniais (Bariagaber 2006, p.15).

Em 1960, o país, até então colônia belga, obteve sua independência. A história de exploração colonial e o despreparo para a independência, aliados a uma infraestrutura precária, uma economia frágil e divisões étnicas mergulharam o Congo numa crise marcada por conflitos tribais e confrontações políticas.

Com a independência, os dois mais altos postos do país foram ocupados por líderes congolezes rivais: Joseph Kasa-Vubu, eleito presidente, e Patrice Lumumba – do *Mouvement Nationale Congolaise* (MNC), partido nacionalista, de base esquerdista – Primeiro-Ministro. Moise Tshombé foi eleito presidente da abastada província de Katanga, onde se encontrava a maior parte dos minerais do Congo, a grande riqueza nacional.

Em julho daquele ano, as Forças Armadas congolezas – *Armée Nationale Congolaise* (ANC), antiga Força Pública Colonial – iniciaram um motim e expulsaram os oficiais belgas de suas guarnições. Ataques dos amotinados a cidadãos belgas e a outros europeus, incluindo casos de estupro e atrocidades diversas, levaram à evasão da maioria dos administradores e técnicos belgas do território congolês, resultando no colapso de um grande número de serviços essenciais por todo o país. Com o objetivo declarado de restaurar a lei e a ordem e proteger os seus nacionais, a Bélgica, contrariando as autoridades congolezas, ordenou, em 11 de julho de 1960, uma incursão de suas tropas na ex-colônia, aumentando ainda mais a tensão no país. Simultaneamente à incursão belga, Tshombé, numa tentativa separatista, proclamou a independência da província de Katanga, o que representava um forte golpe para o Congo, especialmente do ponto de vista financeiro.

Frente à solicitação de assistência militar da ONU por parte do governo local, a fim de responder à agressão belga – e tão somente para isso, como deixaram claro os líderes congolezes, o Conselho de Segurança, através da Resolução 143, autorizou o Secretário-Geral a tomar as iniciativas necessária para prover assistência militar ao governo do

Congo. Com base nesta resolução, surgiu a ONUC.

ONUC (1960-1964)

A primeira operação de paz da ONU na República Democrática do Congo (RDC), e, por muitos anos, a maior das Nações Unidas, foi a ONUC²⁴. Atuando entre 1960 e 1964, a ONUC consistiu na grande exceção das operações de paz do período da Guerra Fria em termos das características e princípios vigentes. A ONUC expôs as dificuldades de uma ação internacional coesa, dadas as divergência entre seus protagonistas e a falta de cooperação tanto no nível internacional quanto local. Não obstante, devido às peculiaridades em relação às operações de paz tradicionais e ao extensivo papel a ela atribuído, a missão se tornou um paradigma no campo da manutenção da paz, aproximando-se, em grande medida, das operações de paz multidimensionais que vieram a surgir no período pós-

Existe uma distinção entre as ações impositivas, em que o uso da força é um elemento central, e as operações de paz em que, mesmo autorizado o uso da força, existe uma expectativa razoável de que ele não seja sequer necessário.

Guerra Fria.

O mandato inicial da ONUC consistia em assegurar a saída das forças belgas do território congolês, ajudar o governo a manter a lei e a ordem e prover assistência técnica. Mas, a escalada do conflito interno provocada pela tentativa de secessão de Katanga – alimentada pelo apoio internacional da Bélgica e, de forma indireta, da Inglaterra – e pela crise constitucional que se agravou devido ao suporte internacional recebido de uma e outra superpotência pelas partes adversárias, levaram a ONU a um envolvimento cada vez maior na crise local. O mandato da operação foi alargado duas vezes para incluir a manutenção da integridade territorial e independência do país, prevenir a ocorrência de guerra civil e garantir a retirada de todo o pessoal estrangeiro – militares, paramilitares, consultores políticos e mercenários – , exceto os *peacekeepers*. Assim, gradativamente, a ONUC se transformou numa gigantesca e dispendiosa operação, com quase 20.000 tropas contra as 6.063 da UNEF²⁵, e despesas totais no valor de 400,1 milhões de dólares, contra 214,2 milhões gastos na UNEF²⁶.

Revelando-se, desde muito cedo, uma fonte de discordâncias internas na ONU²⁷, a ONUC foi uma das mais amargas experiências da organização. A falta de apoio internacional e doméstico não só gerou um saldo negativo para a ONU de 250 *peacekeepers* mortos, incluindo o Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld (na UNEF, o número

total de fatalidades foi 110)²⁸, mas também o descrédito internacional em relação às Nações Unidas e ao seu novo mecanismo como instrumento efetivo para manutenção da paz e contenção de conflitos.

No plano doméstico, ao final da missão, a República Democrática do Congo encontrava-se ainda mergulhada numa situação caótica em praticamente todos os aspectos – econômico, cultural, educacional e infra-estrutural. O próprio governo constitucional não durou muito após a saída da ONUC, em 1965. O comandante do exército congolês, Mobuto Sese Senko, tomou o poder e se tornou o líder de um regime autoritário que governou o país por mais de trinta anos, com o suporte de países ocidentais.

O efeito da experiência da ONU na RDC foi a reversão de uma tendência positiva gerada pela percepção geral do relativo sucesso da UNEF (Fetherston1994, p. 14). Em parte, pode ter contribuído para a retração da ONU no campo das operações de paz, entre os anos de 1967 e 1973, período em que nenhuma nova missão foi estabelecida.

MONUC (1999-2010)

Ao longo dos anos 90, fatores externos e internos

A primeira operação de paz da ONU na República Democrática do Congo (RDC) e, por muitos anos, a maior das Nações Unidas, foi a ONUC.

levaram ao fim do regime de Mobuto. Com o fim da Guerra Fria, as políticas de suporte ao líder congolês de países como Estados Unidos e França, supostamente alimentadas pela percepção de uma ameaça soviética na África Central, deixaram de existir (Bariagaber, 2006, p.15). Isto, juntamente com as crises econômicas que a RDC vinha enfrentando desde finais dos anos 80, teve forte impacto negativo no governo. Outro importante fator foi a política restritiva de Mobuto em relação aos congoleses de etnia *tutsi*, não considerados por ele como autênticos zairianos. A situação de tensão no leste do país, onde estava concentrada essa população, era alimentada pela presença de refugiados hutus vindos de Ruanda, alguns dos quais envolvidos no genocídio de 1994.

Em setembro de 1996, uma ordem do governo de expulsão de mais de 300.000 congoleses de etnia *tutsi*, desencadeou um conflito em larga escala entre os dois grupos (*tutsis* congoleses e refugiados *hutus*), com o exército zairiano do lado dos *hutus*. Alegando a tentativa de evitar um novo massacre de *tutsis* e de neutralizar *hutus* radicais - que, a partir do território congolês, empreendiam ações para desestabilizar o governo ruandês - Ruanda interveio no conflito interno, seguida de Uganda, que agia não só

em apoio a sua aliada, Ruanda, mas também em razão da sistemática oposição feita pelo seu presidente à Mobuto.

Com o suporte de Ruanda e Uganda, os dissidentes congoleses, liderados por Laurent-Kabila, recorreram à ação armada a fim de pressionar o governo a atender as demandas do grupo por mais poder. A partir daí, outros grupos insatisfeitos com o regime se formaram em Katanga e em Ituri, no sul do país, muitos dos quais se juntaram à Kabila nas Forças Democráticas Aliadas para Libertar o Congo-Zaire (FDALCZ). Em 1997, após o fracasso das negociações de paz entre Mobuto e Kabila, Mobuto deixou o país. Kabila declarou-se presidente e deu ao Zaire o nome de República Democrática do Congo.

Pouco depois, a grande coalizão multiétnica liderada por Kabila e formada basicamente para subverter o antigo regime desfez-se em grupos separados. Com a relação entre o líder congolês e os seus antigos parceiros deteriorada, estes passaram a fazer oposição ao governo central. De acordo com Bariagaber (2006, p. 16), não havia claras diferenças ideológicas entre os grupos, o que é corroborado pela constante mudança de alianças entre eles. Na RDC, a dinâmica do conflito interno centrava-se, basicamente, no apelo interno à etnicidade e no apelo externo por apoio aos países vizinhos que, por sua vez, usavam os referidos grupos em função de suas próprias alianças e interesses. Assim, o conflito congolês, como muitos conflitos do continente africano, adquiriu características transfronteiriças com o envolvimento de países como Ruanda e Uganda – contra o governo central, além de Angola, Zimbábue e Namíbia, em apoio ao mesmo.

Em 1999, a RDC era de fato um país dividido entre diferentes segmentos e o governo central já não tinha mais controle sobre todo o território nacional. O impasse entre as partes, a internacionalização da guerra civil e a ameaça que isso representava para a segurança regional levou os países envolvidos a negociarem um acordo de cessar fogo celebrado em Lusaka²⁹, em julho daquele ano, o qual previa o estabelecimento de uma operação de paz da ONU, para supervisionar a sua implementação.

Direitos Humanos na MONUC

De acordo com o mandato estabelecido pela resolução 1291 do Conselho de Segurança, aprovada em fevereiro de 2000, o mandato da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) no campo dos direitos humanos tinha duas dimensões. A primeira, associada às funções de *peacekeeping*, de facilitar a assistência humanitária e o monitoramento dos direitos humanos. Particular atenção foi dedicada aos grupos

vulneráveis, incluindo mulheres, crianças e soldados infantis desmobilizados. Essas atividades deveriam ser desenvolvidas de acordo com as capacidades da missão e sob condições de segurança aceitáveis pela MONUC, em estreita cooperação com outras agências das Nações Unidas, organizações relacionadas e organizações não governamentais. A segunda dimensão da atuação da ONU no campo dos direitos humanos dizia respeito ao uso da força para a proteção de civis, conforme expresso no texto da resolução transcrito a seguir:

Respeitando as disposições do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, decide-se que a MONUC deve tomar as medidas necessárias, nas áreas de atuação dos seus batalhões de infantaria e que considere em conformidade com suas possibilidades, para proteger funcionários das Nações Unidas e da JMC co-aloçados, instalações, infra-estrutura e equipamentos, garantir a segurança e a liberdade de deslocamento de seu pessoal e proteger civis sob ameaça iminente de violência física (ONU S/RES/1291) [grifo nosso]

As funções de *peacekeeping* eram desempenhadas pelo componente de direitos humanos, enquanto o recurso à força foi delegado às unidades armadas da missão (tropas). Paralelamente ao componente de direitos humanos da MONUC, um escritório do Alto Comissariado para os

No plano doméstico, ao final da missão, a República Democrática do Congo encontrava-se ainda mergulhada numa situação caótica em praticamente todos os aspectos – econômico, cultural, educacional e infra-estrutural.

Direitos Humanos passou a operar na RDC a partir de 1996, com base em um acordo entre o Alto Comissariado e o governo congolês. O escritório desenvolvia funções básicas de monitoramento, bem como dava suporte às instituições governamentais e não-governamentais de proteção aos direitos humanos. A coincidência de funções entre esse organismo e o componente de direitos humanos da missão de paz levou à progressiva integração do trabalho dessas unidades.

Em janeiro de 2001, após a morte do presidente Kabila sob circunstâncias duvidosas, seu filho, Joseph Kabila assumiu o poder, sendo responsável por uma relativa melhora nas relações entre a RDC e a MONUC (Bariagaber 2006)³⁰. Ao final de 2002, todas as tropas angolanas, namibienses e zimbabuanas haviam deixado a RDC. Ainda naquele ano, após negociações que levaram a um acordo com Ruanda, as tropas ruandenses também foram oficialmente removidas do território congolês, ocorrendo o mesmo com as tropas ugandenses no ano seguinte.

Em 2003, um acordo final do processo de paz iniciado em Lusaka foi formalmente adotado em Sun City, África do Sul. O *Global and All Inclusive Agreement* consistiu num acordo de compartilhamento de poder, com vistas a estabelecer um governo provisório por dois anos – até a realização de eleições – a ser composto por Joseph Kabila como presidente e quatro vice-presidentes, que representariam o governo, a oposição, o RCD e o MLC³¹.

A despeito de um relativo progresso político entre 2001 e 2003 e da presença da ONU no território congolês, a situação de direitos humanos na RDC continuou a se deteriorar. A MONUC conduziu muitas investigações sobre a prática sistemática de abusos dos direitos humanos incluindo estupros em massa, atos de intimidação e detenções arbitrárias. Massacres em cidades do leste do país, como Kisangani e Ituri, refletiam a situação de insegurança e instabilidade, principalmente em áreas controladas por grupos rebeldes³². Em fevereiro de 2003, o relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos apresentado ao Conselho de Segurança descreveu a situação dos direitos humanos na RDC como alarmante e uma ameaça ao frágil processo de paz. A impunidade dos perpetradores de violações massivas de direitos humanos, especialmente militares de alto escalão, é apontada como um dos maiores obstáculos à promoção dos direitos humanos e de uma paz genuína no país. O documento ainda ressalta que algumas das violações praticadas constituíam crime internacional, sugerindo a possibilidade do seu indiciamento e julgamento perante o Tribunal Penal Internacional, uma vez que a RDC era signatária do Estatuto de Roma desde 2002.

Mais de um ano depois, a situação descrita pelo Secretariado era a mesma³³. A RDC continuava dividida entre territórios controlados pelo governo e por diferentes grupos rebeldes. A prática de abusos era corriqueira, tanto por parte dos rebeldes armados quanto por membros do governo transitório. Em outubro de 2004, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1565, contendo uma revisão do mandato da MONUC, que se tornou mais robusto, amplo e detalhado se comparado ao de 2000.

Em relação aos direitos humanos, o novo mandato consistia em assistir na sua promoção e proteção, com particular atenção às mulheres, crianças e pessoas vulneráveis, investigar violação de direitos humanos para por um fim à impunidade; e continuar a cooperar com os esforços para garantir que aqueles responsáveis por sérias violações de direitos humanos e do direito humanitário internacional fossem levados à justiça.

A autorização para o uso da força foi estendida,

abrangendo a proteção de civis sob ameaça iminente de violência física, manutenção da ordem pública e desarmamento³⁴, mas observando-se as limitações quanto à capacidade da missão e à área aonde as unidades armadas foram despachadas.

Em fevereiro de 2006, uma nova Constituição foi promulgada e, em julho do mesmo ano, a RDC realizou suas primeiras eleições democráticas para a Assembleia Nacional e para a Presidência. No segundo turno das eleições presidenciais, disputada por Joseph Kabila e Jean-Pierre Bemba (um dos vice-presidentes da RDC durante o governo transitório e líder do MLC), Kabila foi eleito, com 58% dos votos, contra 42% de Bemba.

No concernente às atividades da ONU no campo dos direitos humanos, a partir do primeiro semestre de 2006, o escritório do Alto Comissariado da ONU e o componente de direitos humanos da MONUC concluíram o seu processo de integração e passaram a trabalhar juntas, sob o Escritório Integrado de Direitos Humanos das Nações Unidas na RDC. É importante enfatizar que o escritório integrado é composto por civis, cujas atividades consistem na *assistência* à promoção e proteção dos direitos humanos. O uso da força conferido às unidades armadas da ONU aplicava-se, em matéria de direitos humanos, expressamente à proteção de civis sob iminente ameaça de violência.

Os oficiais de direitos humanos desempenharam inúmeras atividades, algumas com o auxílio do componente militar da MONUC. Dentre elas, destacam-se atividades de *peacekeeping*, tais como o monitoramento – que consistia em receber informações sobre os casos de violações, investigar os fatos e relatá-los às autoridades nacionais competentes; o acompanhamento dos procedimentos de justiça criminal e sistema correcional, a fim de assegurar a observação das condições mínimas de direitos humanos àqueles sob custódia do Estado ou trazidos à justiça; a proteção de testemunhas. Também é relevante destacar as atividades de *peacebuilding*, voltadas para a reconstrução institucional, dentre elas a assistência técnica e a realização de programas de treinamento de juízes, promotores e policiais acerca de padrões básicos de direitos humanos.

A despeito dos esforços da ONU e de outras agências em campo e dos progressos alcançados ao longo da última década – com destaque para o fim da guerra civil, o bem sucedido período do governo transitório e a relativa restauração da integridade territorial da RDC, a realização de eleições em 2006, os programas de desenvolvimento de infraestrutura em andamento e uma melhora na relação entre a RDC e os seus vizinhos a leste³⁵ – a situação dos direitos humanos no país continua alarmante em todos os

aspectos.

A prática de violações, tais como execuções sumárias, estupro, tortura e tratamentos desumanos e degradantes, segue impunemente praticada pelas forças de segurança domésticas e grupos rebeldes, estrangeiros e nacionais, que continuam a operar no país³⁶. A violência e a exploração sexual contra mulheres e meninas é endêmica, perpetradas inclusive por *peacekeepers*, como demonstrado na série de denúncias que ganhou grande visibilidade internacional em 2004 e 2005.

Os problemas também persistem no campo institucional. O sistema de justiça congolês é marcado pela corrupção generalizada, pela precariedade de recursos e falta de

A despeito de um relativo progresso político entre 2001 e 2003 e da presença da ONU no território congolês, a situação de direitos humanos na RDC continuou a se deteriorar.

imparcialidade e independência. A prevalente interferência de militares e atores políticos prejudica a investigação, o indiciamento e o julgamento de perpetradores de massivas violações de direitos humanos³⁷, disseminando um clima de insegurança e impunidade que apenas alimenta novos abusos e a propensão para a reincidência do conflito. Além do judiciário, o sistema correcional também continua precário, caracterizado, principalmente, pela falta de comida e instalações médicas³⁸.

Isto indica que os progressos políticos alcançados desde a celebração dos acordos de paz não se traduzem em um maior respeito aos direitos humanos na RDC. Os incentivos para aqueles que praticam abusos são altos, sendo a impunidade a norma e não a exceção. Ademais, a ONU e em especial o Alto Secretariado de Direitos Humanos não têm qualquer autoridade para impor as suas recomendações. Embora a proteção de civis tenha se tornado prioridade, tal como expresso no mandato da MONUC autorizado pela resolução 1856 de 2008, as funções de direitos humanos desempenhadas pelos agentes da ONU na RDC, não têm qualquer caráter impositivo, cabendo à ONU um papel de mera assistência ao governo local. De fato, a MONUC está estruturada como uma operação de manutenção e não de imposição da paz, o que impõe limites a sua capacidade de atuação. Isto foi enfatizado por um alto oficial da ONU entrevistado pela Human Rights Watch (HRW)³⁹.

Na tentativa de se compreender a crítica situação dos direitos humanos na RDC, inúmeros fatores de diversas naturezas se combinam. Primeiro, é importante ter claro

que a violência no país tem raízes internas, algumas de natureza estrutural, outras mediata, além dos fatores externos nos níveis regional e mundial.

Internamente, as causas da violência estão relacionadas à cultura de corrupção, autoritarismo e violência profundamente enraizadas no país. Isto, combinado à pobreza extrema de um lado, e à existência de riquezas naturais de outro, gera uma competição por poder e pelo controle dos recursos minerais na qual o recurso à violência é visto senão como única, ao menos como a mais eficaz estratégia. Neste contexto, as diferenças étnicas da população são exploradas e instrumentalizadas pelos grupos em disputa e a tática do terror, tendo como alvo a população civil, é amplamente disseminada.

Mesmo que, ao longo da última década, estratégias de desarmamento, desmobilização e reintegração tenham sido tentadas com base nas provisões dos acordos de paz, a existência de rebeldes armados ainda é a realidade na RDC, especialmente na região leste. A possibilidade de perda do controle de fato que alguns desses grupos detêm sobre as minas existentes no território congolês, caso se faça a regularização e legitimação da exploração

O uso da força conferido às unidades armadas da ONU aplicava-se, em matéria de direitos humanos, expressamente à proteção de civis sob iminente ameaça de violência.

de recursos naturais no país como parte do processo de reconstrução, é um incentivo aos *spoilers* para sabotarem o processo de paz.

Também não têm qualquer interesse em cooperar com a construção da paz os perpetradores de violações de direitos humanos beneficiados pela impunidade que prevalece no país. O processo de integração das forças armadas se revelou particularmente problemático, uma vez que implicou a admissão em seu contingente de ex-integrantes de grupos armados. Com longo histórico de abusos, oficiais do exército continuam a perpetrar violações, ainda mais protegidos pelo manto de impunidade de que gozam, na prática, as forças de segurança domésticas.

A ascensão destes indivíduos ao *status* de oficiais das forças armadas, por sua vez, apenas aumenta a sua capacidade de influência no setor de justiça, fechando um ciclo vicioso que praticamente aniquila as chances de progresso na proteção e promoção dos direitos humanos na RDC. Ademais, a falta de cooperação e, muitas vezes, a declarada hostilidade por parte de militares e líderes políticos congolenses em relação à MONUC⁴⁰ são sérios

obstáculos à proteção de civis e ao desempenho de atividades essenciais para a garantia dos direitos humanos no território congolês.

A violência na RDC é ainda alimentada por fatores externos. No nível regional, o fluxo transfronteiriço de armas abastece os grupos rebeldes que atuam no território congolês. As identidades étnicas, também transfronteiriças – como é o caso dos congolenses de etnia *tutsi* – forjam uma justificativa para o apoio dos estados da região a grupos rebeldes de Estados vizinhos, convertendo-se na principal fonte das tensas relações entre esses países, como é o caso da RDC e os seus vizinhos Ruanda e Uganda. No nível mundial, o inadequado suporte internacional e as falhas da própria burocracia onusiana também contribuem para o pouco progresso alcançado.

Apesar das limitações quanto à aplicação do capítulo VII da Carta da ONU, o mandato da MONUC, autorizado por seguidas resoluções do Conselho de Segurança, foi mais robusto e abrangente do que recomendava, inicialmente, o próprio Secretariado da ONU. Em 2000, o relatório do então Secretário-Geral contendo recomendações para a ampliação da MONUC⁴¹ fazia a seguinte ressalva:

Deve-se compreender que as unidades formadas pelas Nações Unidas não servirão como forças de interposição ou de substituição de observadores militares e funcionários civis. Tais forças não terão capacidade de proteger a população civil de ataques armados. As unidades militares da MONUC serão capazes de escoltar comboios de assistência humanitária somente obedecendo os limites de seus meios e sob condições de segurança favoráveis. (ONU,S/2000/30, § 67)

Em agosto de 2004, outro relatório do Secretário-Geral chama a atenção para a lacuna entre o mandato da MONUC e a capacidade da missão, conforme o trecho a seguir:

O estabelecimento do mandato da operação de manutenção de paz da MONUC sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas criou expectativas de que a missão iria garantir a paz no país. No entanto, há uma grande diferença entre tais expectativas e a capacidade da Missão de cumpri-las. Ao mesmo tempo, a falta de especificidade quanto às suas funções, expostas na resolução 1493 (2003), não contribui para o uso mais efetivo dos recursos destinados à Missão (ONU,S/2004/650).

Não obstante as ponderações do Secretário Geral, a resolução que se seguiu ao relatório acima mencionado autorizou efetivo muito abaixo do que aquele recomendado – um aumento do contingente da MONUC de apenas

5.900 agentes, incluindo 341 policiais civis, contra 13.100 militares e mais 507 civis, incluindo 140 policiais civis recomendados pelo Secretariado⁴².

Outro grave problema de natureza externa gira em torno da exploração ilegal de minerais – ouro, diamantes e outros minerais como estanho e coltan – a associação entre empresas estrangeiras de exploração mineral operando no Congo e os grupos rebeldes que detêm o controle de determinadas áreas e minas, além da compra de metais contrabandeados da RDC por empresas na Europa e outras regiões. Tudo isso abastece financeiramente os grupos armados, proporcionando-lhes a compra de armas, combustível e outros produtos, permitindo-lhes continuar em atividade e a praticar atrocidades contra a

A prática de violações, tais como execuções sumárias, estupros, tortura e tratamentos desumanos e degradantes, segue impunemente praticada pelas forças de segurança domésticas e grupos rebeldes, estrangeiros e nacionais, que continuam a operar no país.

população civil⁴³. Este problema já foi objeto de um painel de especialistas da ONU, em 2002, porém sem resultados práticos⁴⁴.

A situação dos direitos humanos na RDC é também agravada por falhas da própria MONUC. Do ponto de vista técnico e logístico, apontam-se a precária comunicação entre a missão e a população local – uma das razões é a falta de intérpretes para as tropas da ONU; a falta de informação de inteligência, bem como de capacidade para analisá-la; a falta de planejamento das ações em campo (o que, em parte, decorre dos dois problemas anteriores); e o problema das “prioridades concorrentes” – em diversas ocasiões, a ONU deu prioridade à proteção de certas cidades (deixando outras desprotegidas) ou de pessoal estrangeiro (assistentes humanitários, jornalistas ou observadores militares), em detrimento da população civil local⁴⁵.

Em 2004, casos de exploração e abuso sexual praticados por um número significativo de oficiais da MONUC ganhou bastante visibilidade internacional. Em resposta a isso, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, iniciou um processo de revisão das práticas das operações de paz, a fim de determinar a natureza e extensão do problema a ser resolvido. Ele convidou o príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, representante permanente da Jordânia e ex-oficial civil em operações de paz, para elaborar um relatório contendo recomendações sobre o assunto, o qual foi divulgado em março de 2005. Dentre

as recomendações estavam a garantia de treinamento para todas as categorias de pessoal das operações de paz, tanto antes do despacho quanto durante o seu trabalho em campo, o estabelecimento de um programa de alcance que capacitasse supostas vítimas de abuso a denunciar seus agressores, além do estabelecimento de mecanismos de investigação.

Como resultado deste processo, foi estabelecida, em novembro de 2005, uma equipe de conduta e disciplina no Departamento de Operações de Paz, mais tarde transformada na Unidade de Conduta e Disciplina (CDU) do Departamento de Apoio de Campo. A CDU é encarregada de supervisionar a questão disciplinar em todas as operações de paz e missões políticas especiais e prover

orientações gerais, incluindo a formulação de políticas, treinamento e atividades de alcance da comunidade, além de lidar com as alegações de má conduta⁴⁶. Os times da CDU encontram-se presentes em campo como parte integrante das operações em atividade. Apesar dos esforços do Secretariado, o problema da má conduta dos oficiais da ONU em missões de paz não será completamente resolvido sem que um treinamento mais uniformizado e de longo

prazo seja estabelecido, o que requer um trabalho em parceria com os países que contribuem com contingente para as mesmas.

Além das denúncias de exploração e abuso sexual, em 2009, a MONUC foi bastante criticada pela mídia e por organizações de direitos humanos pela condução das suas operações militares. Foram acusadas de exacerbar a violência, devido ao apoio dado às forças armadas congolenses a despeito da aberta prática de violações de direitos humanos contra civis por parte dos militares⁴⁷. É mister observar que a orientação e autorização para a coordenação das ações militares da MONUC com as forças armadas da RDC veio do Conselho de Segurança⁴⁸ e não do Secretariado. Entretanto, as resoluções do Conselho ressaltam que tais ações devem estar em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, do direito humanitário e do direito dos refugiados. Assim, a observação desses padrões antes de empreender qualquer ação coordenada com as forças locais é, em última instância, responsabilidade da direção da missão em campo e no Secretariado. Outras críticas à MONUC, até o seu término, em junho de 2010, giravam em torno da incapacidade da missão de proteger civis, mais especificamente de impedir a prática de estupros em massa⁴⁹.

A MONUC foi substituída em 1º de julho de 2010 pela *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo* (MONUSCO). Seu mandato, conferido pela Resolução 1925 do Conselho de

Segurança, estabelece como prioridade a proteção de civis, equipes de assistência humanitária e de direitos humanos em risco iminente de violência física, com base no cap. VII da Carta da ONU.

A exacerbada violência na República Democrática do Congo gera insegurança e coloca um considerável obstáculo ao processo de reconstrução e consolidação de uma paz auto-sustentável no país. É também um sério impedimento ao retorno de pessoas internamente deslocadas e de refugiados aos seus lares. Por isso, enquanto os direitos humanos não forem devidamente respeitados, a situação no país continuará representando uma ameaça à estabilidade na região e à segurança internacional.

Conclusão

Como discutido acima, uma combinação de fatores internos e externos contribuem para a continuidade da trágica situação dos direitos humanos na RDC. É forçoso reconhecer a dificuldade de lidar com causas profundas da violência, de natureza interna e cultural. Entretanto, se a ONU objetiva uma mudança de comportamento das partes com o mínimo de coerção - como subentende-se a partir da concepção da MONUC, visto que não se trata de uma missão de imposição de paz - a mudança cultural é um ponto chave em direção a uma mudança de comportamento sustentável e o rompimento com padrões de autoritarismo, corrupção, violência e impunidade.

A ênfase que o Conselho de Segurança vem dando à proteção de civis com o uso da força deveria ser também dirigida às funções de direitos humanos desempenhadas em campo. Isso deve ser acompanhado pelo aumento de recursos destinados às unidades e órgãos responsáveis pelo desempenho das atividades correspondentes, bem como uma maior integração entre o Alto Comissariado de Direitos Humanos, o Conselho de Segurança e o DPKO⁵⁰. Requer-se também uma maior coordenação por parte dos demais componentes da ONU em campo em relação ao pessoal de direitos humanos.

Para que as missões da ONU possam contribuir para uma mudança cultural na RDC, é necessário, ainda, um conhecimento profundo da sociedade local e que os oficiais da ONU em campo estejam atentos e acessíveis à população, buscando engajá-la e não alijá-la do processo de reconstrução. Além do reforço a programas de treinamento dirigidos aos *peacekeepers*, é preciso aprimorar a comunicação entre a missão (militares e civis) e a população, aumentando o contato e a sensibilidade dos primeiros em relação a esta. Só assim é possível forjar uma relação de confiança capaz de permitir maior impacto dos programas educacionais e da assistência da ONU na

construção de uma cultura de paz no nível doméstico. Entretanto, como afirmam Muphy e Månsson (2008, p. 4), é pré-condição para o sucesso das operações de paz em forjar uma cultura de direitos humanos em um país que os próprios *peacekeepers* ajam em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos. Denúncias de abuso sexual ou questionáveis ações militares da ONU em campo denigrem a reputação dos *peacekeepers* e, conseqüentemente, a sua capacidade de acessar a comunidade local e servir como modelo para a mesma.

A menos que o estabelecimento de uma democracia “formal” - através da realização de eleições livres e justas - seja acompanhada de uma cultura de direitos humanos dentro da RDC, as chances de se alcançar uma paz auto-sustentável e prevenir a reincidência do conflito são escassas.

As falhas técnicas e logísticas da MONUC devem ser corrigidas se a ONU pretende ter algum sucesso com a MONUSCO, especialmente na proteção de civis. Isto requer um esforço conjunto do Secretariado para aprimorar o planejamento e coordenação entre as diversas unidades e departamentos envolvidos na operação de paz e superar problemas inerentes a burocracias, como a competição entre diferentes setores e departamentos. É também fundamental a colaboração dos Estados membros da ONU no sentido de garantir recursos compatíveis aos mandatos das missões autorizadas pelo Conselho de Segurança.

É certo que sem a cooperação das partes domésticas e com a existência de *spoilers* interessados em sabotar o processo de paz, a tarefa de garantir o respeito aos direitos humanos e assistir na construção de uma paz auto-sustentável na RDC torna-se uma tarefa quase impossível. Neste caso, talvez deva-se reavaliar o próprio design do mandato da MONUC e da concepção da mesma como uma operação de manutenção da paz.

Embora a missão tivesse autorização para o uso seletivo da força, sua autoridade para dar suporte ao governo congolês estava limitada ao provimento de aconselhamento e assistência. De acordo com Doyle (2001), este tipo de autoridade é adequada a cenários domésticos onde existem poucas facções, semi-reconciliadas e coerentes, estando as partes dispostas a cooperar. Em contextos políticos caracterizados pela existência de várias facções, incoerentes e hostis, mais adequado seria um mandato robusto, em que a ONU exercesse maior autoridade, por exemplo de caráter supervisor, desde que contasse com o adequado suporte internacional. Com base neste argumento, sugere-se, aqui que, no caso da MONUC, especialmente nos primeiros anos de atividade da missão, um mandato mais robusto, com efetivo e suficiente apoio internacional teria sido mais

adequado. Entretanto, nem sempre o que é tecnicamente adequado é politicamente viável.

O *design* das operações de paz não é uma tarefa fácil e não depende de um único ator. Na verdade, é o resultado da interação entre a burocracia onusiana, os Estados membros da ONU e as partes locais. Mas, como organização encarregada da manutenção da paz e como burocracia internacional com expertise na área discutida, a ONU deve utilizar a sua autoridade racional-legal (Weber 1978a, 1978b; Barnett and Finnemore 2004) para influenciar esse processo de formulação política no campo das operações de paz, em direção ao desenho de estratégias mais efetivas e ao maior engajamento dos Estados, com o objetivo de consolidar o respeito às normas de direitos humanos no nível domésticos dos estados onde atuam as referidas missões.

Notas

¹ Sobre essas mudanças, ver Finnemore (2003, pp. 66-72). Para uma discussão sobre o conceito de direitos humanos, ver Donnelly (1989).

² Os dois Pactos foram aprovados pela Assembléia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1966. Entretanto, sua entrada em vigor estava condicionada a um mínimo de 35 ratificações (cada Pacto), o que só foi alcançado dez anos depois (Alves, 2003). Para Lindgren Alves (Alves, 2003), a razão da demora está na natureza obrigatória dos instrumentos para os Estados que os ratificassem.

³ Para uma discussão mais aprofundada sobre o Regime Internacional de Direitos Humanos, ver Donnelly (1989) e Alves (2003).

⁴ Na verdade, como afirma Finnemore (2003, p. 6), uma intervenção humanitária dificilmente será praticada se afetar outros interesses de um Estado forte. Entretanto, as assertivas humanitárias são eficazes na criação de novos interesses e razões para a ação dos Estados quando nenhuma existia.

⁵ À exceção da Guerra da Coréia, em 1950.

⁶ Para uma discussão mais aprofundada do processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais, ver Melo (2006). Este processo tem como marcos documentos como An Agenda for Peace (1992), relatório do então Secretário-Geral Boutros-Boutros Ghali, o Brahimi Report (2000) e o mais recente documento produzido conjuntamente pelo Department of Peacekeeping Operations (DPKO) e pelo Department of Field Support (DFS), contendo a doutrina para as operações de paz, o United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (2008). O “Relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU”, mais conhecido como “Relatório Brahimi”, foi o resultado do trabalho do Painel presidido pelo Sr. Lakdhar Brahimi e composto por indivíduos com experiência em prevenção de conflitos, manutenção da paz e reconstrução de estados, incumbido de fazer uma revisão das operações de paz da ONU, bem como recomendações para o seu aprimoramento.

⁷ ONU, doc. A/51/950. Ver parágrafo 78.

⁸ ST/SGB/1999/13

⁹ Handbook on Peacekeeping Operations (2003). Documento preparado pela Seção de Melhores Práticas do Departamento de Operações de Paz. Disponível no endereço eletrônico <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>. Último acesso em 25/09/10.

¹⁰ ONU, docs. A/55/507, add. 1, pp. 62-66 (27/10/200) e A/55/977 (01/06/2001).

¹¹ Res. 82 do Conselho de Segurança, de 25 de junho de 1950, UN doc. S/1501.

¹² Durante a Guerra-Fria, salvo algumas exceções, as referidas missões, por princípio, não tinham autorização para o uso da força, exceto em auto-defesa

¹³ Human Rights Watch. “Leave None to Tell the Story”. Relatório sobre o Genocídio em Ruanda, 1999. Disponível no endereço eletrônico <http://www.hrw.org/reports/1999/rwanda/Geno1-3-01.htm#TopOfPage>. Último acesso em 29/09/10.

¹⁴ Disponível no endereço eletrônico <http://www.un.org/News/press/docs/2000/sgsm5920.html>. Último acesso em 29/09/10.

¹⁵ O texto também faz referência às crises humanitárias em Serra Leoa, Sudão, Angola e Afeganistão

¹⁶ Disponível no endereço eletrônico <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. Último acesso em 20/09/10

¹⁷ Disponível no endereço eletrônico <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/>. Último acesso em 29/09/10.

¹⁸ Note-se, aqui, que a linguagem associada ao novo conceito visa a gerar um impacto positivo na percepção dos atores em relação a não tão novas questões. Assim, não se trata de um “direito de intervenção”, mas de uma “responsabilidade de proteger” que, em última instância, resulta no mesmo tipo de ação, só que revestida de legitimidade.

¹⁹ ONU, Doc. S/1999/1257, de 16 de dezembro de 1999. Disponível no endereço eletrônico <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/395/47/IMG/N9939547.pdf?OpenElement>. Último acesso em 20/09/10.

²⁰ A missão das Nações Unidas em Serra Leoa foi estabelecida em outubro de 1999, em razão do conflito entre governo e rebeldes no país. O mandato da operação incluía, dentre outras tarefas, a de prover segurança em lugares-chave, como alguns prédios públicos; monitorar o cessar-fogo entre as partes; assistir o governo na implementação de um plano de desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes à vida civil e assistir as autoridades encarregadas da manutenção da lei e da ordem no desempenho de suas funções. Em maio de 2000, a operação quase entrou em colapso quando rebeldes seqüestraram centenas de peacekeepers e quebraram o acordo de cessar-fogo, gerando uma grande perda de credibilidade em relação à missão da ONU em campo.

²¹ Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas. Relatório Brahimi, § 50

²² A função desse grupo composto por dezesseis especialistas era examinar as ameaças à paz e à segurança internacional, avaliar a performance das políticas e instituições existentes

para lidar com elas e fazer recomendações a fim de aumentar a capacidade de atuação da ONU no campo da segurança no século XXI. Relatório contido no documento da ONU A/59/565, de 02 de dezembro de 2004. Disponível no endereço <http://www.un.org/secureworld/>. Último acesso em 01/10/10

²³ Spoilers são aqueles (líderes ou grupos) que vêm o processo de paz como uma ameaça às suas visões de mundo, seu poder e interesses e, portanto, através da violência, tentam sabotar os esforços de paz (Stedman, 1997)

²⁴ Operation des Nations Unies au Congo (sigla em francês). Para uma discussão mais profunda desta operação, ver Durch (1993, p. 321) e ONU (1985).

²⁵ United Nations Emergency Force (1956-1967), primeira operação de manutenção da paz da ONU, estabelecida para lidar com a crise no Canal de Suez e considerada um caso de sucesso dentre as operações de paz tradicionais

²⁶ Informações disponíveis no site oficial da ONU, no endereço eletrônico <http://www.un.org/en/peacekeeping/pastops.shtml>. Último acesso em 30/10/10.

²⁷ Sobre os interesses e percepções dos atores (internos e externos) envolvidos na questão do Congo, ver Durch (1993, p.320-326).

²⁸ Idem

²⁹ O acordo de cessar fogo foi assinado pelos seis países envolvidos no Conflito e, posteriormente, pelos líderes dos dois principais grupos rebeldes (e oposição armada) da RDC, o Mouvement pour la Libertation du Congo (MLC) e o Ressement Congolais pour la Democratie (RCD) (ONU, S/1999/1116).

³⁰ Alguns relatórios do Secretariado sobre o progresso da MONUC dão evidências da má problemática relação entre a missão e o governo de Laurent Kabila, em trechos que o Secretário-Geral reclama da restrição do governo à liberdade de movimento da missão país e da inação da polícia local diante de protestos e ataques violentos às instalações da MONUC. Ver relatórios S/2000/330 (2000), § 10, S/2000/566 (2000), §§ 11 e 12 e S/2000/888 (2000), § 5.

³¹ O texto do acordo pode ser encontrado, em português, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.issafrica.org/AF/profiles/DR Congo/cdreader/bin/6global.pdf>. Último acesso em 13/10/10.

³² ONU, S/2003/216, relatório do Alto Comissariado de Direitos Humanos de fevereiro de 2003.

³³ ONU, S/2004/650

³⁴ Mais especificamente, aquelas tarefas previstas nos parágrafos 4, subparágrafos (a) a (g), e parágrafo 5, subparágrafos (a), (b), (c), (e) e (f) da referida resolução

³⁵ ONU, S/2010/164. Relatório do Secretário Geral, de 20 de março de 2010

³⁶ ONU. Relatório conjunto da Divisão de Direitos Humanos da MONUC e do Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos na RDC, de 27 de setembro de 2007; ONU, S/2010/164. Relatório do Secretário Geral, de 20 de março de 2010.

³⁷ ONU. Relatório conjunto da Divisão de Direitos Humanos da MONUC e do Escritório do Alto Comissariado dos Direitos

Humanos na RDC, de 27 de setembro de 2007.

³⁸ ONU. Relatório conjunto da Divisão de Direitos Humanos da MONUC e do Escritório do Alto Comissariado dos Direitos Humanos na RDC, de 27 de setembro de 2007; ONU, S/2010/164. Relatório do Secretário Geral, de 20 de março de 2010

³⁹ HRW. Killings in Kwianja – The UN’s Inability to Protect Civilians. Dezembro de 2008, p. 24.

⁴⁰ HRW. Killings in Kwianja – The UN’s Inability to Protect Civilians. Dezembro de 2008, p. 24; HRW. You Will Be Punished. Dezembro de 2009 (disponível no endereço eletrônico <http://www.hrw.org/en/node/87142/section/12>). Último acesso em 16/10/10).

⁴¹ A MONUC foi estabelecida inicialmente para observar o cessar-fogo e a desmobilização das forças e manter a comunicação com todas as partes envolvidas, conforme Resolução 1258 do Conselho de Segurança (ONU. S/Res/1258. Agosto de 1999).

⁴² ONU, S/2004/650, §120 e S/RES/1565 (2004), §3

⁴³ HRW. The Curse of Gold, 2005

⁴⁴ ONU, S/2002/1146. Ver, também, relatório da Human Rights Watch, The Curse of Gold, 2005, p. 3

⁴⁵ HRW. Killings in Kwianja – The UN’s Inability to Protect Civilians. Dezembro de 2008, pp. 24 e 25

⁴⁶ ONU. Site da CDU. Disponível no endereço eletrônico <http://cdu.unlb.org/>. Último acesso em 16/10/2010.

⁴⁷ HRW. You Will Be Punished. Dezembro de 2009. Kwinjeh, Grace. When Will Monuc Stop Blundering? The New Times. Rwanda, 10/11/2009 (disponível em <http://allafrica.com/stories/200911100028.html>). Último acesso em 16/10/2010). Smith, David. UN peace mission fuelling violence in Congo, report says. The Guardian. United Kingdom, 25/11/2009 (disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/25/un-peacekeeping-congo-experts>). Último acesso em 16/10/2009). Faul, Michelle. UN-backed Congo troops killing civilians. Associated Press. 15/12/2009 (disponível em <http://www.eyeontheun.org/articles-item.asp?a=6233&id=7978>). Último acesso 16/10/2010)

⁴⁸ ONU. S/RES/1565 (2004), §5 (c) e S/RES1856 (2008), § 3(g)

⁴⁹ Gentleman, Jeffrey. Mass Rapes in Congo Reveals U.N. Weakness. The New York Times, 03/10/2010 (disponível em http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/africa/04congo.html?_r=1&emc=eta1). Último acesso em 16/10/2010)

⁵⁰ Sobre esta questão, ver Månsson (Murphy and Månsson, 2008, p. 91).

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. L. Os Direitos Humanos como Tema Global. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. The Economist, 18

BALL, N. The challenge of rebuilding war-torn societies. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). Turbulent peace: the challenges of managing international conflict. USA: United States Institute of

- Peace, 2001. p.210-212.
- BARIAGABER, A. United Nations Peace Operations in Africa: a Cookie-Cutter Approach? *Journal of Third World Studies*, Fall, 2006.
- BARNETT, Michael. The politics, power and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 669-732, Outono 1999.
- _____.; FINNEMORE, Martha. Rules for the world: international organizations in global politics. USA: Cornell University Press, 2004.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. An agenda for peace. New York: ONU; docs. A/47/277 - S/24111, 17 jun. 1992.
- _____. Positional paper of the Secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of The United Nations. New York: UN; Doc. A/50/60-S/1995/1, 3 jan. 1995. (Suplemento de Uma agenda para a paz).
- _____. The concept of peacekeeping - Introduction. In: ONU. *The Blue Helmets: a review of United Nations peacekeeping*. 3. ed. New York, 1985, p. 4.
- BRATT, D. Peace over justice: developing a framework for UN peacekeeping operations in internal conflicts. *Global Governance*, v. 5, p. 63-81, Jan./Mar. 1999.
- BROWN, M. Ethnic and internal conflicts: causes and implications. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001. p.210-212.
- CHANDLER, David. The people-centred approach to peace operations: The new UN agenda. *International Peacekeeping*, London: Frank Cass Routledge Taylor & Francis, v. 8, n. 1, Spring 2001, p.1-19.
- DAMROSCH, L. Introduction. In: DAMROSCH, L. (Ed.). *Enforcing restraint: collective intervention in internal conflicts*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993.
- DAVID, Stephen R. Internal wars: causes and cures. *World politics*. USA: The John Hopkins University, v. 49, n.4, 1997, p.552-576.
- DONNELLY, Jack. State sovereignty and international intervention: the case of human rights. In: LYONS, M. Gene; MASTANDUNO, Michael (Eds.). *Beyond westphalia? state sovereignty and international intervention*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. USA: Cornell University Press, 1989.
- DOYLE, Michael. War making and peace making: The United Nations's Post-Cold War Record. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001. p.210-212.
- DURCH, W. J. The UN operation in the Congo. In: DURCH, W. J. (Ed.). *The evolution of UN peacekeeping*. USA: St. Martin's Press; The Henry L. Stimson Center, 1993.
- _____. *The evolution of UN peacekeeping: case studies and comparative analysis*. New York: St. Martin's; The Henry L. Stimson Center, 1993.
- FETHERSTON, A. B. *Towards a theory of United Nations peacekeeping*. New York: Macmillan, 1994.
- FINNEMORE, Martha. *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*. USA: Cornell University Press, 2003.
- GALTUNG, Johan. A typology of United Nations Organizations. In: PITT, David; WEISS, Thomas G. (Eds.). *The nature of United Nations bureaucracies*. London; Sydney: Croom Helm, 1986.
- _____. *After Violence, Reconstruction, Reconciliation and Resolution. Coping with Visible and Invisible Effects of War and Violence*. In: ABU-NIMER, Mohammed. *Reconciliation, Justice, and Coexistence: theory and practice*. USA: Lexington Books, 2001.
- GARDNER, A. M. Diagnosing conflict: what do we know? In: HAMPSON, F. O.; MALONE, D. M. (Eds.). *From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system*. USA: International Peace Academy; Lynne Rienner Publishers, 2002.
- GINIFER, J. *Peacebuilding in the Congo: Mission Impossible? International Peacekeeping*, Vol. 9, No. 3, Autumn 2002, pp. 121-128. London, UK: Frank Cass Publishers.
- HAMILTON, S. A Neglected Holocaust. *Human Rights Review*, April-June, 2000.
- HOFFMAN, Stanley. The debate about intervention. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001.
- JACKSON, Robert. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the third world*. Great Britain: Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, Robert O. Reciprocity in international relations. *International Organization*, No. 40, pp. 1-27, Winter 1986.
- KRITZ, N. The rule of law in the postconflict phase: building a stable peace. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON, F. O.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001.

- LICKLIDER, R. Obstacles to peace settlements. In: CROCKER, C. A.; HAMPSON O. F.; AALL, P. (Eds.). *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*. USA: United States Institute of Peace, 2001.
- MÅNSSON, K. Use of Force and Civilian Protection: Peace Operations in the Congo. *International Peacekeeping*, Vol.12, No. 4, Winter 2005, pp. 503-519. London: Frank Cass/Routledge/Taylor & Francis.
- MELO, R. O Processo de Institucionalização das Operações de Paz Multidimensionais da ONU no Pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2006.
- MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith. State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons, strategies. *Development and Change*, v. 33, n.5, 2002.
- MURPHY, Ray and MÅNSSON, Katarina (eds.). *Peace Operations and Human Rights*. London and New York: Routledge, 2008.
- PARIS, Roland. *At the war's end: building peace after civil conflict*. UK: Cambridge University Press, 2004.
- RODRIGUES, Simone Martins. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism: the anatomy of an institution*. International Organization. Cambridge: MIT Press, v. 46, n. 3, p. 571, Summer 1992.
- STEDMAN, S. J. Spoiler problems in peace process. *International Security*, v. 22, n. 2, Fall 1997.
- WEBER, Max. *Economy and society*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- _____. *From Max Weber: essays in sociology*. Trad. H. H. Gerth; C. Wright Mills. New York: Oxford Press, 1998.
- WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A. *The United Nations and changing world politics*. Boulder: Westview Press, 1994.
- WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction!of Power Politics. *International Organization*, v. 46, p. 391-425, 1992.
- _____. *Social theory of international politics*. UK: Cambridge University Press, 1999.
- Documentos da ONU**
- A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level panel on threats, challenges and change. 2004.
- A/51/950
- A/55/507, add. 1, (27/10/2000)
- A/55/977 (01/06/2001).
- An agenda for peace. Report of the Secretary-General: New York, 1992.
- An inventory of post-conflict peace-building activities. New York: United Nations, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, 1996.
- Carta das Nações Unidas, 1945.
- Handbook on peacekeeping operations. New York: United Nations, 2003.
- Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations. New York: Peacekeeping Best Practices Unit - Department of Peacekeeping Operations, 2006.
- Human rights: a compilation of international instruments. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2002. 2v.
- Report of the panel on United Nations Peace Operations - Brahimi Report - UN Doc. A/55/305-S/2000/809. New York, 2000.
- S/1501 (25/06/1950)
- S/1999/1257 (16/12/1999).
- S/2000/330 (2000)
- S/2000/566 (2000)
- S/2000/888 (2000)
- S/2002/1146 (2002)
- S/2003/216 (2003)
- S/2004/650 (2004)
- S/2010/164 (2010)
- S/RES 1291/2000
- S/RES 1565 (2004)
- S/RES/1258 (1999)
- S/RES/1856 (2008)
- S/RES/1925 (2010)
- ST/SGB/1999/13
- The Blue Helmets: a review of United Nations peacekeeping. New York, 1985.
- The Human Rights Situation in the Democratic Republic of Congo (DRC). MONUC Human Rights Division/ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 27/11/2007.
- United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, 2008.

Outros Documentos

Commission on Human Security. Human security now: protecting and empowering people. New York, 2003.

Human Rights Watch. "Leave None to Tell the Story". Relatório, 1999.

Human Rights Watch. Killings in Kwianja – The UN's Inability to Protect Civilians. Relatório, 2008.

Human Rights Watch. The Curse of Gold. Relatório, 2005.

Human Rights Watch. You Will Be Punished. Relatório, 2009.

ICSS. The Responsibility to Protect. Canada: International Development Research Centre, 2001.

Artigos de mídia eletrônica

FAUL, Michelle. UN-backed Congo troops killing civilians. Associated Press. 15/12/2009. Disponível em <http://www.eyeontheun.org/articles-item.asp?a=6233&id=7978>. Último acesso 16/10/2010.

GENTTLEMAN, Jeffrey. Mass Rapes in Congo Reveals U.N. Weakness. The New York Times, 03/10/2010. Disponível em http://www.nytimes.com/2010/10/04/world/africa/04congo.html?_r=1&emc=eta1. Último acesso em 16/10/2010.

KWINJEH, Grace. When Will Monuc Stop Blundering? The New Times. Rwanda, 10/11/2009. Disponível em <http://allafrica.com/stories/200911100028.html>. Último acesso em 16/10/2010).

SMITH, David. UN peace mission fuelling violence in Congo, report says. The Guardian. United Kingdom, 25/11/2009. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/25/un-peacekeeping-congo-experts>. Último acesso em 16/10/2010.