

O USO DA FORÇA COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: O CASO DO CONFLITO DOS GRANDES LAGOS

THE USE OF FORCE AS A MECHANISM FOR CONFLICTS RESOLUTION: THE CASE OF THE GREAT LAKES CONFLICT

Mestre Andreia Roque Venâncio

Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais
Universidade Nova de Lisboa
Lisboa, Portugal
andreiaroque@gmail.com

Resumo

Este trabalho pretende demonstrar até que ponto o Relatório Brahimi constituiu um ponto de viragem na questão do uso da força no caso do conflito dos Grandes Lagos, mais especificamente na República Democrática do Congo (RDC). Através da análise qualitativa da evolução conceitual destes dois marcos teóricos e no quadro de reconstrução da RDC, propõe-se avaliar a continuidade do conflito e as suas constantes tentativas de resolução, bem como os mecanismos adotados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a concretização desse fim, no âmbito da sua missão de estabilização no país. A criação e implementação de uma brigada de intervenção para combater grupos armados, como o Movimento de 23 de março, revela um dos mecanismos recentemente utilizados pelas Nações Unidas com vista à instauração de zonas de segurança tanto na RDC como na região dos Grandes Lagos, por forma a garantir a paz sustentável em toda a região.

Palavras-chave: Uso da força, Relatório Brahimi, Nações Unidas, Operações de Paz, Brigada de Intervenção.

Como citar este artigo: Venâncio, A., 2015. O Uso da Força Como Mecanismo de Resolução de Conflitos: o Caso do Conflito dos Grandes Lagos. *Revista de Ciências Militares*, novembro de 2015 III (1), pp. 203-221.
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

Abstract

This work aims to demonstrate how far the Brahimi Report was a turning point in the question of the use of force in the case of the Great Lakes conflict, more specifically in the Democratic Republic of Congo (DRC). Through the qualitative analyses of the conceptual evolution of these two theoretical marks and within the framework of reconstruction of the DRC, the goal is to foster examination about the continuity of the conflict and its constant attempts to achieve a solution concomitant to the mechanisms adopted by the United Nations (UN) as means to achieve this end, as part of its stabilization mission in the country. The creation and implementation of an intervention brigade to combat armed groups such as the Movement of March 23 can be seen as one mechanism recently adopted by the UN for the establishment of security zones in both the DRC and in the Great Lakes region, in order to ensure sustainable peace throughout the region.

Keywords: *Use of force, Brahimi Report, United Nations, Peacekeeping Operations, Intervention Brigade.*

1. Introdução

O conflito dos Grandes Lagos, que envolve diretamente os países do Ruanda, Burundi, República Democrática do Congo e Uganda, tem-se tornado numa questão cada vez mais complexa devido à proliferação de grupos armados provenientes das guerras do Congo, ainda em aberto na parte oriental do país. As Nações Unidas, presentes na região desde 1960, têm tentado pôr termo ao conflito, bem como à presença e influência estrangeira na RDC, através das suas sucessivas missões de paz. Contudo, alguns insucessos marcaram o percurso da ONU na região e no país. Foi caso disso a Missão das Nações Unidas no Congo (MONUC) que sofreu de uma capacidade operacional limitada, gerando opiniões divergentes relativamente ao uso da força dentro das Nações Unidas (Reynaert, 2011, pp. 17-19).

O Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas (Relatório Brahimi), escrito no ano 2000, que teve como grande preocupação os problemas manifestados com a manutenção da paz em África, veio avaliar as deficiências do sistema existente e fazer recomendações específicas para a mudança institucional da organização, desencadeando uma evolução mais robusta das operações. Neste sentido, a Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO), a mais recente missão no país, adoptou, em 2013, a implantação de uma brigada de intervenção especializada em neutralizar os grupos armados e afirmar a autoridade e a segurança civil na RDC, sem criar um precedente ou qualquer prejuízo dos princípios acordados de manutenção da paz.

O objetivo deste artigo é perceber se os efeitos do Relatório Brahimi quanto ao emprego da força nas operações de paz das Nações Unidas representam ou não uma mudança de paradigma na execução das operações de manutenção da paz na região dos Grandes Lagos.

Para isso, torna-se necessário clarificar conceitos que sustentam a mudança de paradigma como o de operações preventivas e operações robustas, conceito igualmente central do Relatório Brahimi. O conceito de operações preventivas trata da questão da força preventiva usada pelas unidades militares das Nações Unidas para evitar ataques contra civis e perturbar a capacidade militar dos grupos armados ilegais, que tem sido um assunto bastante controverso dentro e fora da organização, mas que no fundo serve como um elemento de dissuasão determinante para impedir a continuidade das atividades de grupos armados. O segundo conceito, operações robustas, diz respeito à necessidade de uma doutrina e estratégia robustas para as operações de manutenção da paz, em que as forças de paz das Nações Unidas devem ser capazes de se defender, tal como o próprio mandato e outros componentes da missão, especificando de forma clara a autoridade de uma operação usar a força como outro elemento dissuasor credível.

Tendo como fontes de análise o documento oficial do Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas (United Nations, 2000) e a própria Declaração de Nairobi (SADC, 2013), os relatórios acerca das missões de paz da ONU no conflito e algumas resoluções do Conselho de Segurança, nomeadamente a 1856, 2098 e a 2147, este trabalho encontra-se dividido em duas partes essenciais: a primeira denominada “O Uso da Força como mecanismo de Manutenção da Paz nas Nações Unidas” começa por conceptualizar o termo “uso da força” em geral no âmbito do Direito Internacional e, em seguida, apresenta o Relatório Brahimi como um documento de referência à mudança de atuação das operações de manutenção da paz em relação ao uso da força; e a segunda parte intitulada “Do conflito dos Grandes Lagos ao conflito da República Democrática do Congo” desenha um breve enquadramento histórico do conflito regional, analisando depois a questão mais concreta da República Democrática do Congo e as missões de paz das Nações Unidas no país ao longo do conflito, com foco na decisão que a ONU tomou em usar a força para derrotar grupos armados na parte oriental do país.

2. O Uso da Força como mecanismo de Manutenção da Paz nas Nações Unidas

2.1. O uso da força no âmbito do Direito Internacional

Um dos temas mais emblemáticos da singularidade do Direito Internacional tem sido a questão do uso da força e a sua aceitação ou proibição no âmbito das relações internacionais. Até ao início do século passado, vivia-se num regime de aceitação do uso da força no contexto das relações internacionais e o Direito Internacional assentava numa dicotomia fundamental entre o *ius ad bellum* e o *ius in bello*. O primeiro representava o setor do Direito Internacional que estabelecia os termos e as condições para decretar o estado de guerra, definindo o respetivo formalismo e as partes que o pudessem fazer, assim consagrando um direito dos Estados de recorrer à força no âmbito das relações internacionais; e o segundo atendia às normas que regulavam os conflitos armados, na convicção de que haveria uma ordem normativa no meio do caos que um conflito bélico sempre pressupõe (Gouveia, 2012, pp. 759-765). Notoriamente no século XX é que se estabeleceria a afirmação jurídico-

-internacional da proscrição do uso da força, progressivamente distribuída em quatro momentos da história: a proibição do uso da força na cobrança de dívidas contratuais; a moratória de guerra no âmbito do Pacto da Sociedade das Nações¹; a renúncia geral ao uso da força no Pacto Briand-Kellog²; e a proibição geral na Carta das Nações Unidas (idem, p. 766).

No final da II Guerra Mundial, a sociedade internacional, consciente dos horrores e excessos verificados durante o período da guerra, estava disposta a definir, em termos gerais, a proibição do uso da força (Pereira, 2009, p. 211). Sob este princípio foi, portanto, edificada no ano de 1945 a ONU, onde os representantes dos 51 Estados se comprometeram a “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”. Os autores da Carta das Nações Unidas procuraram estabelecer uma ordem normativa que restringisse severamente o recurso à força. Nos termos do Artigo 2.º (4) da Carta, os Estados deveriam “abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outra forma incompatível com os propósitos das Nações Unidas”. Na Carta havia apenas duas exceções relativamente a esta proibição: a utilização da força autorizada pelo Conselho de Segurança e em legítima defesa. De acordo com o Artigo 39.º, o Conselho tem competência para determinar uma possível “ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão”. Se o Conselho de Segurança assim o determinar pode autorizar o uso da força contra um Estado agressor no âmbito do Artigo 42.º (Arend, 2003, pp. 91-92). Já quanto à segunda exceção, o Artigo 51.º prevê que:

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho de Segurança para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou restabelecimento da paz e a segurança internacionais.”

(GDCC, 2014a).

¹ A moratória de guerra foi a primeira limitação processual geral ao uso da guerra que, no âmbito do Tratado de Versalhes, selou o fim da I Guerra Mundial. Não sendo uma proscrição propriamente dita, impôs o retardamento do uso da força por três meses, com a finalidade de permitir ao Conselho da Liga das Nações pronunciar-se e fazer com que as partes em conflito chegassem a um acordo, admitindo apenas a força como medida coerciva ou como legítima defesa (Gouveia, 2012, pp. 767-768).

² O Tratado de Renúncia Geral do Uso da Força de 1928, comumente designado por Pacto Briand-Kellog, em homenagem aos seus promotores, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês e o Secretário de Estado Norte-Americano respetivamente, foi um acordo em que as partes contratantes aceitaram que o uso da força deixasse de pertencer à respetiva capacidade jurídico-internacional, como desde os tempos imemoriais sempre se aceitou, renunciando a guerra como instrumento de política internacional e admitindo esta somente como medida de *ultimo ratio*. Este momento ficou na História por ter sido o primeiro de proibição geral do uso da força nas relações internacionais, pondo termo à “competência discricionária da guerra”. Embora substantivamente proibisse o uso da força, não estabelecia qualquer mecanismo sancionatório para punir o respetivo incumprimento, o que não tardou muito que viesse a acontecer com a II Guerra Mundial (Gouveia, 2012, pp. 768-769).

Ainda que os contornos básicos deste Artigo pareçam simples, o seu efeito sobre o direito consuetudinário³ da legítima defesa preventiva, ou antecipatória, não é de todo claro. Ao analisar-se a literatura acadêmica sobre esta disposição, os juristas parecem divididos em dois campos. Por um lado, há aqueles que partem de uma interpretação restritiva, onde os métodos tradicionais de interpretação de tratados se focam no entendimento usual dos termos. Assim sendo, estes afirmam que a intenção do Artigo 51.º é explicitamente limitar o uso da força em legítima defesa apenas a situações de ataque armado efetivo. Sob esta lógica, o elemento literal do referido Artigo “no caso de ocorrer um ataque armado” impossibilitaria o uso da força em qualquer tipo de ação preventiva, sendo ilegal caso o fizessem. Embora, este Artigo se refira a um “direito inerente” de autodefesa, na ótica destes acadêmicos, esse direito só poderia ser exercido após um ataque declaradamente armado (Arend, 2003, p. 92).

Outros estudiosos, no entanto, rejeitam esta interpretação, afirmando que a teleologia da Carta não é restringir o direito consuetudinário preexistente de antecipação da autodefesa pois, segundo esta perspectiva, não é necessário esperar pela efetividade de um ataque adversário, sendo suficiente que tal intenção esteja inequivocamente provada para que os Estados possam tomar iniciativas no plano da autodefesa. A referência a um “direito inerente” representa a continuação do amplo direito consuetudinário pré-*Carta das Nações Unidas*, consagrando a antecipação da autodefesa. Tanto a ocorrência de um “ataque armado” como a sua iminência são circunstâncias que autorizariam o Estado lesado a agir em legítima defesa. Como o juiz norte-americano do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), Stephen Schwebel, observou, o Artigo 51.º não diz “se, e somente se, ocorrer um ataque armado”. Para este grupo de juristas, o Artigo não limita explicitamente o exercício da autodefesa apenas à circunstância de um ataque armado (*idem*, pp. 92-93).

Apesar desta disposição de Schwebel acerca da legítima defesa preventiva, nem o TIJ, nem o Conselho de Segurança da ONU determinaram o significado preciso do Artigo supracitado. Como consequência, o texto da Carta admite claramente as duas interpretações sobre a permissibilidade da força preventiva (*idem*, p. 93). Porém, a maioria dos autores chama a atenção para o que há de arbitrário e de mutável numa tal concepção, suscetível de abrir as portas a uma abusiva invocação da existência de uma ameaça (Machado, 2003, p. 477).

A criação do Direito Internacional depende do consentimento dos Estados. Por detrás dessa compreensão está a assunção de que os Estados são soberanos e, conseqüentemente, não podem ser limitados por nenhuma norma sem o seu consentimento. Logo, os Estados podem legitimamente fazer o que quiserem, a menos que tenham consentido uma regra específica que restrinja o seu comportamento. Como o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, antecessor do TIJ atual, observou:

“O Direito Internacional regula as relações entre Estados independentes. As regras de direito obrigatórias para os Estados, portanto, emanam de sua própria vontade, expressas em convenções ou costumes geralmente aceites como expressão de princípios estabelecidos

³ Direito Consuetudinário ou Costumeiro trata-se de um direito não escrito, que se traduz num conjunto de regras não ditadas pelos poderes públicos, resultante de um uso geral e prolongado e da existência da convicção da conformidade com o direito dessa mesma prática (GDDC, 2014b).

do direito, a fim de regular as relações entre essas comunidades independentes coexistentes ou com vista à realização de objetivos comuns. Restrições sobre a independência dos Estados não podem ser presumidas.”

(Arend, 2003, p. 93).

Esta conceção baseada no consentimento do Direito Internacional tem um significado fundamental para um exame da prática do pós-Carta da ONU sobre o uso preventivo da força. Tendo em conta que a carta é suficientemente ambígua sobre esta questão e que havia uma regra preexistente do direito consuetudinário internacional permitindo a autodefesa antecipatória, não é necessário, segundo Anthony Arend (2003, p. 93), o reconhecimento de uma norma consuetudinária que permita aos Estados o uso da força de forma preventiva, a fim de que tal uso da força seja legítimo.

A legitimidade do uso da força é, portanto, neste sentido, um argumento igualmente válido e importante para a discussão das circunstâncias em que a força pode de facto ser ou não usada pelos Estados em situações de conflito armado. A problemática da legitimidade tem sido reconhecida na história das operações de estabilização, mas a dificuldade de estabelecer em contextos específicos de intervenção é ainda hoje muito evidente, devido à complexidade e diversidade de atores, à dificuldade de definir o “sucesso” e às complicações envolvidas no estabelecimento de metas e prioridades específicas, como forma de alcançar esse sucesso (Aoi, 2011, p. 1).

2.2 As Operações de Manutenção da Paz e o Relatório Brahimi

Domínio que tem assumido igualmente importância na atividade da ONU é o das operações de paz, que têm sido decretadas praticamente desde a sua fundação. Contudo, a Carta das Nações Unidas não refere a possibilidade de a ONU determinar tais operações, que implicam a utilização de meios militares para a efetivação da paz, sem exercer diretamente a força. A solução encontrada para esta problemática tem sido através da interpretação extensiva dos poderes literalmente previstos, presentes nos capítulos VI e VII da Carta, apoiando-se no preâmbulo e no seu objetivo primordial de manutenção da paz e da segurança internacionais (Gouveia, 2012, pp. 780-781).

O conceito de operações de paz foi criado por Dag Hammarskjöld, segundo Secretário-Geral das Nações Unidas, com o intuito de mobilizar uma operação de manutenção da paz para a Crise do Suez em 1956. Em poucos dias, Hammarskjöld instituiu a primeira força militar em missões de paz das Nações Unidas – a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) – e formulou os princípios da imparcialidade, da não ingerência nos assuntos internos do país de acolhimento e do não uso da força, exceto em legítima defesa, que regem as operações de paz da ONU até aos dias de hoje (Gama, 2009, pp. 15-16).

Uma série de acontecimentos alteraram profundamente a premissa de manutenção da paz da ONU desde a Crise de Suez. O fim da Guerra Fria deu origem a conflitos intraestatais

de origem política, étnica e religiosa, criando condições para que uma nova abordagem das operações de manutenção da paz surgisse. Para este efeito, a *Agenda para a Paz* de 1992 do antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, veio preconizar uma diplomacia preventiva em que a manutenção da paz passou a assumir um papel de relevo. Este relatório, elaborado em resposta a um pedido do Conselho de Segurança, consistiu na recomendação de futuras reformas que visavam fortalecer todo o processo de manutenção da paz dos conflitos no mundo pós-Guerra Fria. O documento propôs a ideia de que unindo mecanismos institucionais dantes separados (diplomacia preventiva, criação da paz, manutenção da paz) a ONU seria capaz de dar resposta à ambiguidade da “nova ordem mundial”. A centralidade do conceito “consolidação da paz pós-conflito” introduzido por Boutros-Ghali, definido como a “ação de identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, a fim de se evitar uma recaída do conflito”, visou contribuir para a criação de “pontes” entre órgãos da ONU e suas respectivas competências muitas vezes sobrepostas (Gama, 2005, p. 77; Gray, 2008, pp. 272-273).

A manutenção da paz, um dos instrumentos mais importantes de ação das Nações Unidas, veio a revelar-se como uma forma distinta de intervenção de uma terceira parte com o objetivo de evitar a eclosão ou o ressurgir da violência entre fações em conflito. Desta forma, as operações no terreno implicavam normalmente o envolvimento de pessoal militar com equipamento ligeiro, cuja tarefa era controlar a violência por outros meios que não a imposição ou a contra-violência. Com esta finalidade, as atividades de manutenção da paz eram orientadas por três princípios estreitamente ligados: o consentimento das partes em conflito; o uso mínimo da força, exceto em autodefesa; e a imparcialidade como fator determinante da atividade operacional. (Berdal, 1999, p. 47). No entanto, o aumento do número de guerras civis ocorridas na década de 1990 e os insucessos de algumas operações relativamente à incapacidade da ONU em prevenir desastres como o genocídio do Ruanda em 1994 ou os massacres de Srebrenica em 1995, na Bósnia-Herzegovina, contribuíram para o reconhecimento de profundas incoerências e limitações que estas operações de paz até então praticadas demonstraram, revelando-se como sendo insuficientes para assegurar uma paz duradoura (Durand, 2012).

Neste sentido, e em alinhamento com a *Agenda para a Paz*, o Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, escrito em agosto do ano 2000 por um grupo de dez especialistas⁴ com ampla experiência nas áreas de manutenção e consolidação da paz, desenvolvimento e assistência humanitária, teve como propósito a realização de uma revisão completa das atividades de paz e segurança das Nações Unidas e a apresentação de um conjunto claro de recomendações específicas e práticas, que ajudassem a ONU na melhoria da condução de tais atividades no futuro (United Nations, 2000, p. i). No fundo, o Relatório Brahimi, nome pelo qual ficou assim conhecido devido a Lakhdar Brahimi, ex-

⁴ Para além de Lakhdar Brahimi, este Painel foi constituído pelo diplomata norte-americano John Brian Atwood, pelo Embaixador Colin Granderson da República de Trinidad e Tobago, pela diplomata neozelandesa Ann Hercus, pelo inglês Richard Monk, pelo General alemão Klaus Naumann, pelo japonês Hisako Shimura, pelo Embaixador russo Vladimir Shustov, pelo General Philip Sibanda da República do Zimbábue e pelo Doutor suíço Cornelio Sommaruga.

-ministro das Relações Externas da Argélia, que presidiu o painel de personalidades a pedido do anterior Secretário-Geral, Kofi Annan, pretendeu “reformular a reforma proposta” (Gama, 2005, p. 79) em 1992 de modo a revitalizar a credibilidade e legitimidade da ONU quanto ao seu desempenho internacional. Por conseguinte, este documento tornou-se uma referência ao sugerir mudanças substanciais na maneira como a manutenção da paz da ONU e a consolidação da paz pós-conflito são concebidas, planeadas e executadas (Durch, et al., 2003), incidindo não só nos âmbitos da política e da estratégia, mas também em áreas operacionais e organizacionais (United Nations, 2000, p. viii).

No Relatório são apresentadas as condições fulcrais para o sucesso de futuras operações complexas: o apoio político (a concertação dos Estados para o mesmo fim), a rápida implantação de uma operação de paz com uma postura de força robusta e uma estratégia clara de consolidação da paz. Cada recomendação no presente relatório destina-se, de uma forma ou de outra, a garantir que estas três condições sejam cumpridas. A necessidade de mudança é ainda justificada através dos recentes acontecimentos na Serra Leoa⁵ e pela perspectiva de ampliação da operação da ONU na RDC⁶ (idem, p. 1).

No início do documento são definidos os conceitos de prevenção de conflitos, restabelecimento da paz (*peacemaking*), manutenção da paz (*peacekeeping*) e consolidação da paz (*peacebuilding*), que compõem as ações fundamentais das operações de paz das Nações Unidas. A prevenção de conflitos aborda as fontes estruturais do conflito, a fim de construir uma base sólida para a paz. Esta medida tem por objetivo evitar a eclosão do conflito em violência ou impedir o seu reacendimento através de iniciativas diplomáticas, presentes no Artigo 33.º do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, como a diplomacia preventiva, a mediação, negociação e conciliação. Tal ação preventiva é por definição uma atividade de baixo perfil, pois quando bem-sucedida pode até passar despercebida. Já o restabelecimento da paz, apesar de empregar o mesmo leque de opções anterior, aborda os conflitos em curso na tentativa de conduzi-los a uma cessação, acrescentando medidas de natureza jurídica como o estabelecimento de acordos de paz ou cessar-fogo (idem, p. 2; Fernandes, 2011).

A terceira linha de ação pressupõe um apoio logístico, militar, financeiro e humanitário a países em conflito que almejem o caminho de transição para a paz. Isto implica a utilização de ferramentas eficazes como as operações de apoio à paz, que, segundo Marrak Goulding, são “operações estabelecidas pelas Nações Unidas, com o consentimento das partes interessadas, para ajudar a controlar e resolver os conflitos entre elas, sob comando e controlo da ONU, custeadas coletivamente pelos Estados-membros, e integrando pessoal militar e outro, bem como equipamentos fornecidos voluntariamente por aqueles, atuando imparcialmente para com as partes e utilizando a força na mínima extensão necessária.” (Viana, 2002, p. 104). Os

⁵ A Guerra Civil da Serra Leoa começou em 1991 pela Frente Revolucionária Unida que lutava para derrubar o governo central do país. Em 1999, os líderes mundiais tentaram estabelecer a paz no país por meio de conversações entre as partes, que resultou na assinatura do Acordo de Paz de Lomé. Em maio de 2000, os rebeldes avançaram novamente sobre a capital, levando o governo britânico a intervir através do envio de uma força de combate para salvar a missão da ONU e reestabelecer a ordem no país.

⁶ Que na altura chegou mesmo a ser ampliada devido ao ambiente complexo do conflito (ver tópico 2.1. no que se refere à MONUC).

três princípios aqui apresentados – consentimento das partes, imparcialidade e uso mínimo da força – formam aquilo que são as diretrizes básicas que definem as operações de paz da ONU, denominadas de “Trindade Sagrada” (*Holy Trinity*). As operações de *peacekeeping*, o principal instrumento para a promoção da paz, segurança e estabilidade, podem ser operações mais simples quando funcionam em ambientes políticos favoráveis, mas podem igualmente desenrolar-se em ambientes não permissivos, tendo os efetivos de estar preparados para lidar com várias situações como o uso da força, desastres humanitários ou massacres de violência extrema (Fernandes, 2011).

Por fim, a consolidação da paz define as atividades realizadas na fase do pós-conflito, visando reconstruir as bases da paz e fornecer as ferramentas necessárias para a construção daqueles fundamentos, algo que é mais do que apenas a ausência de guerra. Assim, a consolidação da paz inclui, mas não se limita, à reintegração de ex-combatentes na sociedade civil; a educação e ações de sensibilização contra doenças infecciosas; o fortalecimento do Estado de Direito; melhoria do respeito pelos direitos humanos através da monitorização, educação e investigação dos abusos passados e existentes; apoio na luta contra a corrupção; implementação de programas humanitários; prestação de assistência técnica ao desenvolvimento democrático; promoção da resolução de conflitos e técnicas de reconciliação (United Nations, 2000, p. 3).

Depois desta conceptualização, o painel concorda “que o consentimento das partes locais, a imparcialidade e o uso da força em legítima defesa devem permanecer os princípios básicos da manutenção da paz” (idem, p. 9), salientando, contudo, que no contexto dos conflitos intraestatais o consentimento pode ser manipulado pelos partidos locais, chamando a atenção para o facto de a imparcialidade não significar neutralidade, pois a igualdade de tratamento entre agressores e vítimas pode tornar-se equivalente de uma certa cumplicidade⁷; e recomenda que as unidades militares das Nações Unidas, uma vez implementadas, devem ser capazes de se defender, tal como o próprio mandato e outros componentes da missão, permitindo responder a ataques do adversário dirigidos contra as tropas da ONU ou a pessoas que estas estejam encarregues de proteger⁸. Isto significa que os mandatos devem ser claros e exequíveis, e devem especificar a autoridade de uma operação usar a força, o que implica forças maiores e melhor equipadas, representando uma ameaça de dissuasão mais credível. Além disso, as regras de compromisso devem ser suficientemente robustas para evitar que os contingentes da ONU cedam a iniciativas por parte dos seus atacantes (idem, pp. 9-10).

Outra recomendação importante do Relatório é a absoluta necessidade de implementação de operações rápidas e eficazes no terreno, em que os Estados-membros devem ser encorajados a formar parcerias com outro(s), constituindo várias forças de brigada coerentes e permitindo a implantação efetiva após a aprovação de uma resolução pelo Conselho de Segurança, a fim de melhor atender à necessidade de forças de manutenção

⁷ Nesta questão, o painel relembra o exemplo do genocídio do Ruanda, onde a comunidade internacional foi incapaz de usar ou reforçar a operação no terreno para combater os extremistas (United Nations, 2000, p. 9).

⁸ Referência à Proteção de Civis.

de paz mais robustas que o Painel tem defendido (*idem*, p. xi e 20). A questão do apoio político dos Estados é essencial neste Relatório, já que isso afeta a possibilidade de sucesso de uma operação. O Relatório defende juntamente uma reestruturação e fortalecimento do secretariado da ONU, em particular do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) (GCSP, 2004, p. 5).

Deste modo, o Relatório Brahimi, que representa uma nova doutrina da manutenção da paz, foi descrito como sendo “franco e leal” pelo Secretário-Geral Kofi Annan (*idem*), todavia o painel reconhece que a reforma não será possível ser atingida a menos que os Estados-membros não estejam genuinamente empenhados. Os Estados-membros devem reconhecer que as Nações Unidas são a soma das suas partes e devem aceitar que a responsabilidade primária desta reforma depende deles. Os fracassos das Nações Unidas ocorreram maioritariamente porque o Conselho de Segurança e os Estados-membros elaboraram e apoiaram mandatos ambíguos, inconsistentes e pouco financiados, pondo em causa a credibilidade da organização (United Nations, 2000, p. 44; Gray, 2008, p. 308).

Assim como Hammarskjöld observou no que diz respeito às Nações Unidas como um todo, o documento reconhece que a manutenção da paz é um instrumento imperfeito, mas indispensável para a comunidade internacional (Gama, 2009, p. 27).

3. Do conflito dos Grandes Lagos ao Conflito da República Democrática do Congo

O conflito dos Grandes Lagos em África diz respeito a uma série de disputas entre as duas principais etnias da região – Hutu e Tutsi – que tiveram início no período pós-colonial, mas que somente ganhou maior relevo a nível internacional em 1994 com o genocídio do Ruanda. O genocídio do Ruanda, considerado uma das mais graves crises humanitárias do século XX, consistiu numa escalada de violência por parte de extremistas Hutus contra Tutsis e Hutus moderados que originaram o deslocamento maciço da população para campos de refugiados situados nas áreas fronteiriças, nomeadamente na região leste do Zaire (atual República Democrática do Congo).

O quadro foi agravado com o fluxo de grupos armados ruandeses Hutu no então Zaire, apoiados pelo presidente congolês Mobutu Sese Seko e com a presença de forças rebeldes ugandesas, burundianas e angolanas no território do país. Foi então que explodiu em 1996 a Primeira Guerra do Congo, levada a cabo por forças da oposição ao governo ditatorial de Mobutu com o apoio dos países vizinhos, principalmente do Uganda e das tropas Tutsi da Frente Patriótica Ruandesa. Após a destituição de Mobutu, Laurent Kabila auto declarou-se presidente e alterou o nome do país para República Democrática do Congo. A forte presença da etnia Tutsi no novo governo da RDC e a sua aparente dependência do poder militar ruandês causou descontentamento, obrigando Kabila a romper com os antigos aliados e a expulsá-los do país. Visto que estes já lucravam com a exploração dos recursos naturais congolese, e não querendo de forma alguma abandonar essa fonte de riqueza, a reação de revolta manifestou-se através de uma nova invasão desta vez contra o regime de Kabila, invocando a defesa

das suas populações alojadas no leste da RDC. Em 1998, as tropas do Ruanda, Uganda e Burundi com a ajuda de dois grupos armados da oposição ocuparam a RDC numa tentativa de derrubar o novo governo (Silva & Diallo, 2013, p. 23; United Nations, 2008). Nesta altura, o conflito deixou apenas de ter razões étnicas e políticas para passar a ser um conflito orientado fundamentalmente por razões de interesse económico.

O conflito, conhecido como Segunda Guerra do Congo ou Grande Guerra de África, evoluiu para uma guerra de ampla dimensão regional, quando Angola, Namíbia, Zimbábue, Chade e Sudão garantiram o apoio militar ao Presidente Kabila. Intensas negociações e conversações diplomáticas foram conduzidas. Além dos esforços das Nações Unidas, o processo político tinha uma via regional, liderada pela Organização da Unidade Africana (OUA), e uma via sub-regional, coordenada pela Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). No Conselho de Segurança, contudo, a complexidade do conflito congolês devido à participação de um elevado número de atores estatais e não-estatais e a falta de controlo do governo central em algumas partes do seu território tornava a situação insustentável, levando o Conselho a considerar um envolvimento mais ativo da ONU na RDC em coordenação com a OUA para ajudar a implementar um cessar-fogo e um processo de negociação, que pudesse determinar uma solução política (United Nations, 2008).

Em 2001, o presidente congolês Laurent Kabila foi assassinado, sendo sucedido pelo seu filho Joseph Kabila, o que redelineou as diretrizes do conflito. Um ano depois chegou-se a um acordo de paz mediado pela África do Sul, tendo sido formalmente assinado apenas em 2003. Porém, durante o período de transição que se seguiu, o ambiente conflituoso permaneceu devido ao crescimento de milícias que viam no poder das armas uma moeda de troca (Valenzola, 2013, pp. 67-68; Silva & Diallo, 2013, p. 23).

3.1 As missões de paz das Nações Unidas ao longo do conflito da República Democrática do Congo

A primeira missão de paz da ONU na RDC foi em 1960 quando o país obteve a sua independência da Bélgica, devido à intervenção de tropas belgas no país sem o consentimento do governo congolês. Esta reação por parte da Bélgica deveu-se a insurgências militares congoleas contra cidadãos belgas no contexto da descolonização. No entanto, a situação agravou-se com a questão do Katanga, a província mais rica em minerais do Congo, apoiada pelo governo belga, que também pretendia tornar-se independente através de uma secessão. Neste sentido, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) foi instaurada para assegurar a retirada das forças belgas e ajudar o governo congolês a restaurar a lei e a ordem no país. Posteriormente, a função da ONUC foi modificada para incluir a manutenção da integridade territorial e a independência política do Congo, sendo autorizado o uso da força, se necessário, como forma de prevenir a ocorrência de guerra civil e garantir a remoção de todas as forças armadas estrangeiras (United Nations, 2001).

Em 1963, a província do Katanga foi reintegrada no território nacional congolês e as últimas tropas da ONUC foram retiradas no ano seguinte, embora o país tenha continuado a

receber ajuda civil naquele que foi o maior programa de assistência realizado até ao momento pela organização (idem).

O uso da força pela ONU teve repercussões importantes para a manutenção da paz das Nações Unidas em geral pois, apesar de os objetivos da missão terem sido atingidos, a mudança de mandato com a autorização do uso da força surgiu como resposta a uma situação insustentável, que no final deveria ter servido para proteger civis e que falhou nesse propósito. A própria ONU reconheceu que a ONU se envolveu pela força das circunstâncias numa situação interna de extrema complexidade pela ingerência nas questões políticas, e teve que assumir certas responsabilidades que iam além dos deveres normais da manutenção de paz (Macedo et al., p. 6). Como o caso do Katanga que foi alvo de controvérsias pois, nos termos do Artigo 2.º (7) da Carta das Nações Unidas, a ONU não pode “intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de um Estado ou obrigar os membros a submeterem tais assuntos a uma solução” (GDDC, 2014a). Por isso, tendo sido a primeira intervenção da organização num conflito de natureza intraestatal, o Conselho de Segurança demonstrou dificuldades na coordenação da missão, em que a imparcialidade da organização foi posta em causa.

A segunda missão de paz da ONU na RDC, a mais longa até agora, foi instaurada em 1999, no seguimento de tentativas de resolução da Segunda Guerra do Congo, onde se firmaram os Acordos de Lusaka. Tais acordos consistiram no cessar-fogo e na retirada das tropas estrangeiras, bem como no estabelecimento de uma força de manutenção da paz no país. Ainda que este tratado tenha sido continuamente desrespeitado, foi criada a MONUC que tinha como objetivo realizar ações de *peacekeeping* para monitorizar o cumprimento dos acordos (Valenzola, 2013, p. 67). Entretanto, devido ao ambiente complexo do conflito, o Conselho de Segurança ampliou o papel da operação através da implementação de medidas de *peacebuilding* e *peace enforcement*⁹ com o intuito de estabilizar a parte leste do país, identificando a proteção de civis como a principal prioridade da missão (United Nations, 2009, p. 241).

Todavia, em 2002 mais de 180 pessoas foram mortas por um grupo de rebeldes perto de uma base da ONU em Kisangani, este acontecimento conduziu às primeiras discussões sobre a proteção de civis como uma missão militar da ONU. O massacre de Kisangani ilustra, segundo Reynaert (2011, p. 15), a lacuna entre o mandato da MONUC e a capacidade de o levar a cabo, e ainda a inclinação da ONU em suavizar a proteção de civis quando sente que o uso da força pode ofender as partes no processo de paz.

Nos anos seguintes, em 2003 e 2004, a MONUC atravessou duas graves crises nas cidades de Bunia (capital da província de Ituri) e de Bukavu (capital da província de Kivu do Sul) respetivamente. Conquanto que o mandato da missão fosse para “proteger civis sob a ameaça iminente de violência física”, as forças de paz não conseguiram mais uma vez proteger a

⁹ A imposição da paz, nome assim traduzido do inglês, envolve a aplicação de uma série de medidas coercivas que incluem o uso da força militar. Ela requer a autorização explícita do Conselho de Segurança, e é usada para restaurar a paz e segurança internacionais em situações em que o Conselho decidiu agir em face de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão. O Conselho pode utilizar, quando necessário, as organizações regionais e agências para uma ação coerciva sob a sua autoridade em conformidade com a Carta das Nações Unidas (United Nations, s.d.a.).

população, tendo como resultado os primeiros protestos anti-MONUC. No entanto, ambas as crises serviram para a comunidade internacional perceber que as primeiras eleições democráticas desde a independência do país previstas para 2006 não se realizariam se o mandato da missão não fosse urgentemente adaptado (Reynaert, 2011, p. 14).

Consequentemente, entre 2005 e 2007, a estratégia da MONUC passou de uma postura reativa a uma mais pró-ativa, em que foram criadas várias operações robustas para impedir possíveis *spoilers*¹⁰. O Secretário-Geral argumentou que as condições nas quais a MONUC devesse empregar a força para deter os elementos dissidentes de usar a violência, a fim de inviabilizar o processo político, deveriam ser claramente definidas, especialmente em matéria de controlo ao embargo de armas e no reforço das suas capacidades relativas ao desarmamento, desmobilização, repatriamento, reintegração e restabelecimento de combatentes estrangeiros. Esta nova abordagem, em concordância com o Relatório Brahimi, manteve-se intacta até às eleições de 2006. Durante as eleições, apesar de diversas tentativas de ataque e ações violentas em inúmeras cidades, a MONUC conseguiu assegurar a proteção da população e a extensão da autoridade do governo congolês no território nacional. A fase de transição chegou formalmente ao fim, quando o primeiro governo legítimo da RDC foi instalado. Esta fase tinha certas implicações políticas e a partir desse momento as autoridades congolêsas passaram a deter a responsabilidade primária quanto à proteção de civis. Como resultado do novo contexto político, o papel da MONUC tornou-se limitado assim como a própria missão, o que automaticamente levou a uma atitude mais reativa por parte da ONU (idem).

Porém, no ano 2008, a MONUC enfrentou novamente severas ameaças de rebeldes perto de Goma (capital da província de Kivu do Norte) que culminaram na morte de civis. De acordo com o General Diaz De Villegas (2010 cit. por Reynaert, 2011, p. 17), Comandante da Força da MONUC, a missão sofria de uma capacidade operacional limitada e, portanto, a proteção de civis só seria possível nas grandes cidades e ao longo das estradas principais; fora desses locais, a MONUC só tinha condições de se proteger a si mesma. Desta forma, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1856 (dezembro de 2008), lançando também uma nota informativa da mesma, que aborda o conflito de Kivu e coloca a proteção de civis como prioridade máxima, salvaguardando que a MONUC não substitui de modo algum as autoridades congolêsas. Em relação ao uso da força, a nota informativa menciona o seguinte:

“A resolução 1856 não é uma resolução acerca de como fazer a guerra: trata-se de criar condições e apoiar os esforços de paz. (...) O Capítulo VII não se refere apenas ao uso da força, mas a uma série de medidas destinadas a manter ou restabelecer a paz e a garantir que as decisões do Conselho são respeitadas. Ela autoriza o uso da força, mas não o prescreve. (...) A resolução não dá à MONUC a responsabilidade, a autoridade ou a capacidade de impor a paz.”

(Reynaert, 2011, p. 18).

¹⁰ Grupos de atores ou atividades criadas por estes que procuram ativamente impedir, atrasar ou prejudicar a resolução de um conflito, através de uma variedade de meios e por uma série de motivos. Normalmente, estes atores estão diretamente envolvidos no conflito e opõem-se à sua resolução pacífica, usando por vezes a violência para interromper o processo de paz em busca dos seus objetivos e interesses (United Nations University, 2006).

Ao contrário da nota informativa, a Resolução 1856 afirma claramente que a MONUC está autorizada a realizar operações preventivas necessárias para evitar ataques contra civis e perturbar a capacidade militar dos grupos armados ilegais que continuam a recorrer à violência nessa área. As diferenças um pouco ambíguas entre a resolução e a nota informativa demonstram a existência de opiniões divergentes dentro do sistema das Nações Unidas no que diz respeito ao uso da força (idem, pp. 18-19).

Até hoje a proteção de civis continua a ser um assunto controverso, como foi demonstrado em 2010, quando a MONUC enfrentava uma nova crise na região de Kivu do Norte. Devido ao contexto político e crescentes críticas ao governo, a MONUC foi transformada em MONUSCO. Esta nova missão incide principalmente sobre a estabilização e a consolidação da paz, mantendo igualmente a proteção de civis como primeira prioridade (idem, p. 14).

3.2. A Exceção da parte oriental da República Democrática do Congo

Embora um progresso significativo tenha sido alcançado na RDC desde o estabelecimento da operação de manutenção da paz das Nações Unidas e a situação em muitas regiões do país tenha sido estabilizada, a parte oriental do país continuou a ser atormentada por ondas recorrentes de conflitos, crises humanitárias crônicas e graves violações dos direitos humanos, incluindo a violência sexual. Os grupos armados congolezes e estrangeiros têm contribuído para ciclos de violência, aproveitando vácuos de poder e de segurança na parte oriental do país; a exploração ilegal de recursos naturais; a interferência de países vizinhos; uma impunidade generalizada; disputas entre comunidades; e a fraca capacidade do exército e da polícia nacional em proteger eficazmente os civis e o território nacional por forma a garantir a lei e a ordem (United Nations, s.d.b.).

A recorrência de tais ciclos de violência, como o exemplo da grande crise em Kivu do Norte, originada pelo Movimento 23 de março (M23) em abril de 2012¹¹, continuou a ser um obstáculo para a paz na RDC, ameaçando a estabilidade global e o desenvolvimento da região dos Grandes Lagos (idem). A fim de pôr termo a estes ciclos de violência e encontrar uma solução política para o conflito, foram iniciadas negociações, em Kampala, capital do Uganda, com representantes do governo da RDC e do M23. Estas negociações, que ficaram conhecidas como o “Diálogo de Kampala” e que foram mediadas pelo governo ugandês através do apoio da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (CIRGL) e da ONU, começaram em dezembro de 2012 e prolongaram-se até novembro do ano seguinte (SADC, 2013).

Durante este período, o “Quadro para a Paz, Segurança e Cooperação na RDC e na região” foi assinado por representantes de 11 países¹² da região, pelos presidentes da União

¹¹ Em abril de 2012, os soldados do M23 revoltaram-se contra o governo e entraram em confronto com as forças nacionais na região de Goma. Em novembro desse ano, o M23 acabou mesmo por tomar pleno controlo de Goma, a principal cidade da província do Kivu Norte, no leste da RDC, com imensas riquezas minerais, provocando o receio de um conflito generalizado no país. A condição de retirada era negociar as condições da sua reintegração nas Forças Armadas da RDC, bem como “a abertura de um diálogo político nacional” (Jornal de Angola, 2012).

¹² A RDC, Angola, Zâmbia, Tanzânia, Uganda, Ruanda, Burundi, Sudão do Sul, República do Congo, África do Sul e República Centro-Africana.

Africana¹³ (UA), pela CIRGL, pela SADC e pelo próprio Secretário-Geral das Nações Unidas em fevereiro de 2013 na Etiópia (United Nations, s.d.b.).

Em março de 2013, atuando em prol dos objetivos do “Acordo quadro para a Paz, Segurança e Cooperação na RDC e na região” e respondendo à convocação dos governos da região dos Grandes Lagos de África, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a resolução 2098 (2013), pela qual se estendeu até março de 2014 o mandato da MONUSCO e criou uma brigada de intervenção especializada em fortalecer a operação de manutenção da paz no país (idem).

O Conselho decidiu que tal brigada seria criada por um período inicial de um ano, a título excepcional e sem criar um precedente ou qualquer prejuízo dos princípios acordados de manutenção da paz. Esta brigada teria a responsabilidade de neutralizar os grupos armados com o objetivo de contribuir para a redução da ameaça representada por estes mesmos grupos, afirmar a autoridade e segurança civil no leste da RDC e criar espaço para atividades de estabilização. Também foi decidido que a brigada de intervenção teria uma estratégia de saída clara e que o Conselho poderia considerar a extensão do seu mandato para além de um ano, com base no seu desempenho e nos progressos de aplicação do Quadro de Paz e Segurança para a região e para a RDC (idem).

A resolução condenou fortemente o grupo congolês M23, as Forças Democráticas para a Libertação do Ruanda (FDLR), o grupo ugandês Exército de Resistência do Senhor (LRA) “e todos os outros grupos armados e sua contínua violência e abuso pelos direitos humanos.” A nova brigada ficou incumbida de realizar operações ofensivas de forma unilateral ou em conjunto com as forças armadas congoleesas, “de uma forma robusta, altamente móvel e versátil, e em estrita conformidade com o Direito Internacional” para interromper as atividades desses grupos (idem).

No final do ano de 2013, ainda com a brigada de intervenção em ação, o grupo M23 emitiu uma declaração renunciando à rebelião e pedindo aos seus combatentes para se prepararem para o processo de desarmamento, desmobilização e reintegração social. Conjuntamente, o governo da RDC emitiu a sua própria declaração de tomada de conhecimento da renúncia de rebelião pelo M23 e anunciou que iria tomar medidas para facilitar e tornar irreversível esta disposição. A ação ficou formalmente assente com a “Declaração de Nairobi”, no Quênia, que entretanto também assinou o “Acordo quadro para a Paz, Segurança e Cooperação na RDC e na região”, representando deste modo uma conclusão do “Diálogo de Kampala” (SADC, 2013).

A 28 de março deste ano, o Conselho de Segurança, através da sua Resolução 2147, prorrogou o mandato da MONUSCO até 31 de março de 2015 e decidiu que o mandato também incluiria a continuidade da brigada de intervenção na parte oriental do país, autorizando todas as medidas necessárias para atingir os seguintes objetivos, em consonância com as prioridades da proteção de civis, da estabilização e do apoio à implementação do Acordo quadro: redução de ameaças representadas por grupos armados congolezes e estrangeiros, e

¹³ Fundada em 2002 é a organização que sucedeu à Organização da Unidade Africana.

de violência contra civis, incluindo a violência sexual; e fornecer apoio aos processos judiciais nacionais e internacionais na RDC, através do estabelecimento de instituições funcionais, profissionais e responsáveis do Estado. Ao longo da resolução, a profunda preocupação do Conselho é centrada na situação humanitária da RDC e na firme condenação de todos os grupos armados que operam na região, e que violam constantemente o direito internacional e os direitos humanos (UN News Centre, 2014).

O Conselho observa, desta forma, a necessidade da missão fortalecer o seu apoio ao governo congolês, para que este possa enfrentar os desafios em conformidade com os objetivos de um acordo de paz e segurança regional (idem).

4. Conclusão

O percurso metodológico desenvolvido neste artigo pretendeu analisar a existência de uma correlação entre a evolução das várias intervenções de estabilização da ONU nos Grandes Lagos em África, mais concretamente na RDC, com a mudança de paradigma em relação ao uso da força nas operações de manutenção de paz como forma de resolução de conflitos, que efetivamente se demonstrou como sendo uma correlação de caráter positivo. A relação encontrada entre estas duas variáveis foi explicada através de conceitos determinantes, como o de operações robustas com a criação de uma brigada de intervenção presente temporariamente no país.

Tendo em conta os acontecimentos verificados na RDC pós-Relatório, podemos constatar que o Relatório Brahimi representou uma mudança de paradigma quanto ao emprego da força pelas operações de paz das Nações Unidas, pois a força para além de ter sido usada para proteger civis, funcionou igualmente como um elemento dissuasor para os grupos armados da região através da criação da brigada de intervenção, reduzindo a ameaça que estes representam para a população e para a estabilização do país. Por certo que houveram várias falhas durante este longo processo, nomeadamente em relação à proteção de civis e por vezes do próprio mandato da MONUC/MONUSCO, mas o uso da força como ação de prevenção e de antecipação revelou ser mais eficaz do que usado em resposta a um ataque declaradamente armado, dando neste aspeto maior credibilidade à ONU.

De facto, a questão da manutenção da paz tem sido um dos principais desafios que a ONU tem enfrentado desde o final da Guerra Fria. O uso da força em si mesmo, como constatado neste trabalho, não representa uma questão inovadora por parte da ONU em missões de manutenção de paz, pois a própria organização já tinha autorizado o uso da força no âmbito da sua primeira missão de paz na RDC, em 1960, anteriormente à existência do Relatório Brahimi. Todavia, este relatório tornou-se num símbolo de referência na medida em que definiu estratégias operacionais quanto à utilização da força pelas forças de paz, mencionando como e quando intervir. O próprio Secretário-Geral Kofi Annan referiu que: “Nos termos da nossa Carta, estamos autorizados a usar a força sob o ponto de vista do interesse comum. Mas há questões que teremos de responder. Qual é o interesse comum? Quem o define? Quem o

defende? E sob que autoridade e em que circunstâncias?” (Bratt & Gionet, 2001, p. 1).

O Relatório Brahimi foi também um marco ao mostrar que as operações de paz estavam cada vez mais a ser implementadas não em situações de pós-conflito, mas em situações de impasse em que pelo menos uma das partes não estava seriamente comprometida a pôr fim ao confronto, apresentando diversas recomendações destinadas a resolver um problema sério na direção estratégica, tomada de decisão, rápida implantação, planeamento operacional e de apoio, bem como a utilização de modernas tecnologias de informação nas operações de paz da ONU (United Nations, 2000, p. viii).

É evidente que há divergências de opinião dentro da ONU quanto ao uso da força. Em nossa opinião, o uso da força por si só, como retaliação a ataques armados, incita ainda mais ao conflito, pois como argumentou Reynaert (2011, p. 15) “o uso da força pode ofender as partes no processo de paz”, facto que se verificou durante o mandato da ONUC e um pouco também na MONUC. Contudo, o uso da força como mecanismo de apoio à parte que demonstra vontade e empenho em alcançar um entendimento, acompanhado de um diálogo intercomunidades pela via do compromisso e pela assinatura de um acordo entre todas as partes integrantes no conflito pode gerar formas de mediação e conciliação. O estabelecimento de uma brigada de intervenção com a participação de atores regionais traz a perspectiva de que a integração regional tem um papel relevante para a solução de um conflito que, na sua origem, possui características regionais. A substituição de tarefas de paz comandadas por instituições globais por outras organizadas pelos próprios países envolvidos no conflito parece trazer uma solução de paz mais viável e sustentável a longo prazo.

O caso da RDC é uma evidência na mudança de paradigma, que pode ser tido em conta noutros conflitos em África e noutras partes do mundo.

Referências Bibliográficas

- Aoi, Chiyuki, 2011. *Legitimacy and the Use of Armed Force – Stability missions in the post-Cold War era*. [livro eletrónico] London: Taylor & Francis. Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=lbeNAgAAQBAJ&pg=PR9&lpg=PR9&dq=Aoi+%282011%29+Legitimacy+and+the+Use+of+Armed+Force:+Stability+Missions+in+the+Post-Cold+War+Era.&source=bl&ots=lcYfINh7-u&sig=as3JRzaopWcUv5YyQyID3Txi9X8&hl=pt-PT&sa=X&ei=TwWZVfmoNMnYU4--gsgG&ved=0CDAQ6AEwAg#v=onepage&q&f=false>, [Consult. 24 mar. 2015].
- Arend, A. C., 2003. International Law and the Preemptive Use of Military Force. *The Washington Quarterly*, 26(2), pp. 89-103.
- Berdal, M., 1999. As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis. *Nação e Defesa*, outubro, 91, 2ª série, pp. 45-64.
- Bratt, D. & Gionet, E., 2001. Evaluating The Brahimi Report. *Canadian Institute of*

Strategic Studies, [Em linha]. Disponível em: <http://opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/SD-96-Bratt-Gionet.pdf>, [Consult. 16 jul. 2014].

- Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), 2013. *Declaration of Commitments by the Movement of March 23 at the conclusion of the Kampala Dialogue*. [Em linha]. Disponível em: http://www.sadc.int/files/8813/8718/4199/COMMUQUE_ENGLISH0001.pdf; http://www.sadc.int/files/7013/8718/4213/M23_DECLARATION_ENGLSH0001.pdf, [Consult. 12 jul. 2014].
- Durand, L., 2012. How Did the Brahimi Report Improve the Effectiveness of UN Peacekeeping Operations?. *E-International Relations Students*, [Em linha]. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/09/05/how-did-the-brahimi-report-improve-the-effectiveness-of-un-peacekeeping-operations/>, [Consult. 16 mai. 2014].
- Durch, W. J., et al., 2003. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. [Em linha] Washington DC: The Henry L. Stimson Center. Disponível em: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/BR-CompleteVersion-Dec03.pdf>, [Consult. 16 mai. 2014].
- Fernandes, L., 2011. *Prevenção de Conflitos e a Paz: o papel da ONU no “peacekeeping”*. Trabalho realizado no âmbito da cadeira de História das Relações Internacionais. FDL. Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC), 2014a. *Carta das Nações Unidas*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>, [Consult. 21 abr. 2014].
- Gabinete de Documentação e Direito Comparado (GDDC), 2014b. *Jurislingue – Terminologia*. [Em linha]. Disponível em: <http://jurislingue.gddc.pt/fora/termosrelacionadosingles.asp?numero-total=3179>, [Consult. 21 abr. 2014].
- Gama, C., 2005. *Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria*. Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. PUC-Rio.
- Gama, C., 2009. Bridge Over Troubled Waters – United Nations, Peace Operations and Human Security. *Journal of Human Security*, 5(1), pp. 9-3.
- Geneva Centre for Security Policy (GCSP), 2004. *The Brahimi Report: Four Years On*. [Em linha]. Disponível em: https://www.civcap.info/fileadmin/user_upload/Research_Reports/Tardy_Report.pdf, [Consult. 19 mai. 2014].
- Gouveia, J. B., 2012. *Manual de Direito Internacional Público*. 3.ª ed.. Coimbra: Almedina.
- Gray, C., 2008. *International Law and the Use of Force*. 3ª ed.. Oxford: Oxford University Press.
- Jornal de Angola, 2012. *Rebeldes M23 em Kampala para diálogo com o Governo*. [Em linha]. Disponível em: http://jornaldeangola.sapo.ao/mundo/rebeldes_m23_em_kampala_para_dialogo_com_o_governo, [Consult. 16 jul. 2014].
- Macedo, S. et al., 2012. Operações de Paz da ONU na República Democrática do Congo: Multidimensionalismo no Pós-Guerra Fria para o Alcance da Paz. In: Universidade

- Estadual da Paraíba, 2012. *1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais*, 12 e 13 de julho. Brasília: UEPB.
- Machado, J. E. M., 2003. *Direito Internacional – Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Newman, E. & Richmond, O., 2006. *The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding*. [Em linha]. United Nations University. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=20871>, [Consult. 12 mai. 2014].
- Pereira, M. A. V., 2009. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Reynaert, J., 2011. *MONUC/MONUSCO and Civilian Protection in the Kivus*. International Peace Information Service. Antwerpen: IPIS.
- Silva, I. C. & Diallo, M. A., 2013. Nova Crise nos Grandes Lagos da África Central: O Surgimento da Segunda Guerra Mundial Africana?. *Revista Conjuntura Austral*, 4(15-16), pp. 22-31.
- United Nations, s.d.a. *Peace and security*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>, [Consult. 4 jul. 2014].
- United Nations, s.d.b. *MONUSCO Background*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>, [Consult. 10 jul. 2014].
- United Nations, 2000. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305 - S/2000/809, August 21)*, s.l.: Security Council.
- United Nations, 2001. *Republic of the Congo – ONUC*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onuc.htm>;
<http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onucB.htm>, [Consult. 8 jul. 2014].
- United Nations, 2008. *Grandes Lagos*. [Em linha]. Disponível em: http://www.un.int/brazil/Livro_CSNU/Grandes_lagos.htm, [Consult. 8 jul. 2014].
- United Nations, 2009. *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations - Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. [Em linha]. Nova Iorque. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/Library/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20PKO.pdf>, [Consult. 8 jul. 2014].
- UN News Centre, 2014. *DR Congo: Security Council extends UN mission, intervention force for one year*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47454#.U82KluNdVZE>, [Consult. 17 jul. 2014].
- Valenzola, R. H., 2013. O Conflito na República Democrática do Congo e a Ausência do Estado na Regulação das Relações Sociais. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília*, edição 12, novembro, pp. 59-86.
- Viana, V. R., 2002. *Segurança Colectiva – A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Instituto de Defesa Nacional. Lisboa: Edições Cosmos.