

Consequências indesejadas das operações de paz de estabilização: estudo da atuação da MONUSCO na RDC

Unintended consequences of stabilisation peace operations: a study of MONUSCO's performance in the DRC

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.123976>

Letícia Carvalho

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

leticia-carvalho@pucminas.br 

Geraldine M. M. B. Rosas Duarte

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

geraldine_rosas@hotmail.com 

Resumo

O artigo analisa as consequências não pretendidas das operações de paz de estabilização realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), tomando como base o estudo da atuação da MONUSCO na República Democrática do Congo (RDC). Essas consequências são investigadas tendo em vista cinco aspectos principais: (i) vulnerabilidade da população civil; (ii) segurança do pessoal e das instalações; (iii) ação humanitária; (iv) direitos humanos; e (v) processo político. Metodologicamente, o artigo se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de dados empíricos sobre a frequência, intensidade e distribuição (espacial e temporal) da violência política, e sobre o processo de reconstrução do Estado no Congo, que permitem avaliar os cinco aspectos elencados. São utilizados dados disponibilizados em bases tanto do próprio sistema ONU quanto de outras fontes, como a ACLED, UCDP, Fund For Peace e Insecurity Insight. Concluímos que as consequências não pretendidas produzidas pela MONUSCO impactam, com pesos variados, a dinâmica do conflito e prejudicam o processo de construção da paz no Congo.

Palavras-chave: MONUSCO; Estabilização; Consequências não pretendidas.

Abstract

The article analyses unintended consequences of stabilisation peace operations carried out by the United Nations (UN). It is based on the study of MONUSCO's performance in the Democratic Republic of Congo (DRC). These consequences will be investigated by looking at five main aspects: (i) the vulnerability of the civilian population; (ii) the security of personnel and facilities; (iii) humanitarian action; (iv) human rights; and (v) the political process. Methodologically, the article is based on bibliographical and documentary research, in addition to the analysis of empirical data on the frequency, intensity and distribution (spatial and temporal) of political violence, and on the process of rebuilding the state in Congo, which allow the five aspects listed to be assessed. Data from the UN system and other sources such as ACLED, UCDP, Fund For Peace and Insecurity Insight are used. We conclude that the unintended consequences produced by MONUSCO impact, to varying degrees, the conflict dynamics and undermine the peacebuilding process in Congo.

Keywords: MONUSCO; Stabilisation; Unintended Consequences.

Recebido: 24 Abril 2022

Aceito: 25 Junho 2022

Conflitos de interesse: As autoras não reportaram potenciais conflitos de interesse



Introdução

Quando deixou o comando da Missão de Estabilização da ONU na República Democrática do Congo (MONUSCO), em março de 2021, o general brasileiro Ricardo Costa Neves afirmou que não existe solução "puramente militar" para o conflito congolês e que o grande objetivo de proteger civis só seria alcançado por meio de uma integração de esforços para produzir soluções duráveis e permanentes (ONU NEWS, 2021a). A declaração foi dada logo depois de o porta-voz do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Babar Baloch, anunciar um número recorde de mortes de civis em decorrência da ação de grupos armados nas províncias do leste, superando a marca de 2000 vítimas fatais em 2020, além do deslocamento forçado de milhões de pessoas (ONU NEWS, 2021b). Para o ACNUR, essas ações são parte de um padrão sistemático de violência contra civis que continua a ser observado mesmo depois de mais de 10 anos de atuação da MONUSCO, operação que conta hoje com cerca de 17 mil pessoas em campo (UN PEACEKEEPING, 2022) e um orçamento autorizado superior a U\$ 1 bilhão para o período 2021/2022 (AGNU, 2021).

As discussões sobre os desdobramentos da missão na República Democrática do Congo (RDC) têm contribuído enormemente para um debate mais amplo sobre a tendência contemporânea das operações de paz de desempenharem um papel de estabilização, utilizando a força de forma robusta e atuando em locais nos quais, muitas vezes, o conflito armado segue ativo (KARLSRUD, 2018). Para Curran e Hunt (2020), a estabilização estaria acontecendo às custas da construção da paz, o que compromete o papel da ONU na resolução de conflitos e inclusive como agente chave na governança global. Tendo em vista esse debate, o artigo analisa as consequências não pretendidas das operações de paz de estabilização realizadas pela ONU e suas implicações para o processo de resolução de conflitos armados, com base no estudo da atuação da MONUSCO.

É importante frisar que nosso objetivo não é analisar a efetividade da missão ou avaliar o sucesso ou fracasso na realização das tarefas previstas em seu mandato. O recorte proposto tem como foco as consequências não pretendidas, normalmente indesejadas, do modelo de estabilização, que serão investigadas tendo em vista cinco aspectos principais, elencados por Hunt (2017): (i) vulnerabilidade da população civil; (ii) segurança do pessoal e das instalações; (iii) ação humanitária; (iv) direitos humanos; e (v) processo político.

Metodologicamente, o artigo se baseia em pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de dados empíricos que permitem avaliar as consequências não pretendidas da presença da MONUSCO em relação a esses cinco aspectos. Para avaliar a vulnerabilidade da população civil, utilizamos dados sobre eventos violentos e fatalidades envolvendo civis, bem como sobre o envolvimento da MONUSCO em episódios violentos. A segurança do pessoal e das instalações é analisada com base em dados sobre incidentes e fatalidades envolvendo equipe e infraestrutura da MONUSCO e de organizações parceiras da ONU. Para avaliar o impacto sobre a ação humanitária, mobilizamos dados sobre incidentes envolvendo pessoal humanitário, sobretudo ataques diretos. Também mobilizamos dados sobre a proteção dos direitos humanos no Congo durante o período de atuação da MONUSCO para buscar evidências sobre como a lógica de estabilização da missão acaba por impactar essa dimensão, ainda que de forma não intencional. Finalmente, para avaliar as consequências não pretendidas da presença da MONUSCO sobre o processo político no Congo, recorremos a dados que mostram a distribuição (espacial e temporal) da violência no país, ameaças à segurança, presença de resistência armada, negociação de acordos de paz, além de um conjunto de indicadores sobre a legitimidade estatal. Utilizamos dados disponibilizados em bases tanto do próprio sistema ONU, como UN Peacekeeping e OCHA, quanto de outras fontes, como The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Fund For Peace, Insecurity Insight, e os relatórios do Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) e do Crisis Watch. Nosso argumento é que as consequências não pretendidas da lógica de estabilização adotada pela missão impactam negativamente a dinâmica do conflito e prejudicam a construção da paz de longo prazo.

O texto será organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, procuraremos sistematizar a discussão sobre consequências não previstas das operações de paz da ONU, especificamente

das operações de estabilização. Na segunda, abordaremos o histórico de instabilidade política, violência e intervenções internacionais na RDC, com destaque para a atuação da MONUSCO. Finalmente, identificaremos as principais consequências não previstas das atividades de estabilização da missão, refletindo sobre seus impactos para o processo de construção da paz.

Operações de paz, consequências não pretendidas e a construção da paz de longo prazo

As operações de paz da ONU são o mais legítimo e institucionalizado instrumento de promoção da paz e resolução de conflitos armados existente no sistema internacional. Independentemente das mudanças observadas ao longo do tempo, é possível afirmar que desempenham papel crucial na resolução de conflitos, não apenas contendo a violência, mas apoiando a implementação de acordos de paz e contribuindo para modificar estruturas políticas e sociais que favoreçam a emergência de conflitos armados (CURRAN; HUNT, 2020). Especialmente desde as recomendações sistematizadas no Relatório Brahimi (2000), as operações passam a ser vistas como instrumentos de promoção da paz positiva,¹ visando construir algo que vá além da simples ausência da violência direta (UN, 2000).

Embora os objetivos e os princípios basilares que sustentam as operações de paz estejam bem estabelecidos, elas geram consequências não pretendidas que, muitas vezes, acabam complexificando a realidade dos conflitos armados. Esse aspecto é explorado por Aoi, De Coning e Thakur (2007), que afirmam que essas consequências se referem a atos ou situações que não estavam previstos nos mandatos, sendo efeitos não planejados que se diferem do fracasso em atingir os objetivos intencionados e previamente estabelecidos.

Essas externalidades podem impactar diferentes contextos, afetando (i) indivíduos ou grupos, como ocorre nos casos de violência sexual e de gênero cometidos pelos capacetes azuis (KENT, 2007; KOYAMA; MYRTTINEN, 2007); (ii) a economia do Estado-alvo, mediante resultados desiguais dos grandes projetos de reconstrução econômica, infraestrutural e institucional (AMMITZBOELL, 2007); (iii) a ação humanitária durante o conflito, quando os *peacekeepers* extrapolam o mandato de uma missão destinada a prover assistência humanitária, o que pode ser visto pelos atores políticos domésticos como um ato de agressão (LEE, 2007); (iv) a coordenação civil-militar na operação de paz; e, até mesmo, (v) as motivações dos Estados que contribuem com tropas e pessoal (AOI; DE CONING; THAKUR, 2007).

Além desses efeitos, as operações de paz estabelecidas nos últimos anos têm gerado um conjunto particular de novos desafios, associados ao caráter de estabilização previsto em seus mandatos (HUNT, 2017; HOWARD; DAYAL, 2017; KARLSRUD, 2018; HOWARD, 2019). Como afirmam Osland e Peter (2021), há cerca de uma década, a maior parte dos capacetes azuis estava envolvida na implementação de acordos de paz compreensivos e na reconstrução de instituições em cenários de pós-conflito. Hoje, as grandes operações estão ou incumbidas de proteger civis ou apoiar governos fracos na tentativa de estender a autoridade estatal. Essa tendência contemporânea revela um esvaziamento da aposta nas missões multidimensionais e um possível retorno a um *peacekeeping* centrado na contenção dos conflitos e não em sua resolução.

Embora não haja clareza, em termos normativos e doutrinários, acerca do que sejam as chamadas operações de estabilização, cujos grandes expoentes são as missões da ONU na RDC, Mali e República Centro-Africana, de acordo com o HIPPO Report, elas podem ser entendidas como operações que “apoiam a extensão ou a restauração da autoridade estatal” (UN, 2015, p. 44, tradução livre), podendo atuar durante o conflito armado. Para tanto, se configuram como

¹ O conceito de paz positiva foi cunhado por Johan Galtung (1969), que parte da noção de que paz pode ser entendida como ausência de violência e, assim, se propõe a discutir as formas como a violência se manifesta. A violência pessoal ou direta é entendida como uma situação na qual determinado sujeito comete um ato de agressão que afeta outro, de modo que suas realizações físicas ou somáticas se encontrem abaixo do potencial. Já a violência estrutural ou indireta está associada à desigualdade, injustiça social, a uma estrutura econômica, social e política, na qual uma divisão de poder desigual e oportunidades de vida desiguais estão enraizadas. Com base nessa leitura, o autor estabelece, na literatura dos Estudos para a Paz, os conceitos de paz negativa e paz positiva. A paz negativa pressupõe a ausência de violência direta, enquanto a ausência de violência estrutural é definida como paz positiva, o que envolve a transformação das estruturas que sustentam as manifestações mais visíveis da violência.

iniciativas sustentadas pelo capítulo VII da Carta da Nações, com autorização para uso da força para a proteção de civis e para a consecução do mandato, sendo, portanto, muito mais robustas em termos militares (DUARTE et al., 2019).

Tendo como objetivos o apoio a governos e a estabilização do país, são enviadas para locais nos quais a violência está disseminada, praticada por um variado número de atores, não havendo exatamente um processo político em curso que os *peacekeepers* devam apoiar (TULL, 2017). Nesse sentido, essas missões têm se desenvolvido às custas do *peacebuilding*, utilizando os recursos e instrumentos da ONU para promover a estabilização (CURRAN; HUNT, 2020). Na interpretação de variados analistas, essa tendência contemporânea reflete, por exemplo, a pressão enfrentada pela ONU para que as operações de paz cumpram um papel de combate ao terrorismo e ao extremismo violento, o que resulta em missões que mimetizam experiências de estabilização no Afeganistão e no Iraque e que podem comprometer os princípios basilares de consentimento, imparcialidade e uso limitado da força (HOWARD; DAYAL, 2017; KARLSRUD, 2018; HOWARD, 2019).

Hunt (2017)² argumenta que o uso robusto da força no *peacekeeping* pode contribuir para alcançar diversos objetivos importantes; no entanto, a utilização de medidas coercitivas invariavelmente leva a consequências não pretendidas, afetando diferentes dimensões que, por sua vez, têm impactos no processo de construção da paz. Em primeiro lugar, o uso da força na proteção de civis ou na tentativa de neutralizar determinados grupos armados pode aumentar a vulnerabilidade da população civil que se pretende defender. Isso ocorre na forma de um efeito colateral, quando a população acaba sendo atingida pelas hostilidades entre capacetes azuis e grupos armados, ou pela dificuldade de identificar alvos inimigos, muitas vezes camuflados em meio à população, ou ainda quando civis que colaboram com os capacetes azuis sofrem retaliação e são vítimas de violência por parte dos grupos insurgentes (NADIN, 2018). O simples fato de os *peacekeepers* estarem mais engajados no uso da força pode produzir essas consequências, inclusive repercutindo negativamente na imagem da missão.

A segunda externalidade diz respeito à segurança do pessoal e das instalações. Assim como a própria população civil, as bases e a equipe da ONU e de seus parceiros podem se tornar alvo de retaliações daqueles atores insatisfeitos ou impactados negativamente pelo uso robusto da força. Além dos militares, as forças policiais e os civis que compõem as operações de paz têm sido vítimas mais frequentes de ataques. Apesar de não ser possível afirmar que isso se deve ao uso da força por parte dos capacetes azuis, fato é que as operações de paz mais recentes têm sido enviadas para lugares nos quais os conflitos ainda estão ativos, uma realidade distinta para a atuação do *staff* da ONU (HUNT, 2017).

Outro desdobramento não intencionado diz respeito à dimensão humanitária, uma vez que são os princípios basilares das operações de paz que abrem caminho para a ação humanitária que as acompanha. Quando esses princípios não se mostram plenamente operacionais, isso compromete a capacidade das agências humanitárias que trabalham em parceria com a ONU de se desvincularem do papel político-militar que as operações estão exercendo. Como Hunt (2017) explica, por mais que facilitar a ajuda humanitária seja um dos objetivos dos mandatos das operações de estabilização, os comboios armados que garantem essa possibilidade são indesejados por organizações como Médicos Sem Fronteiras e Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que prezam por sua independência e imparcialidade e temem ser associadas à nova tendência de uso robusto da força. Essa é uma questão sensível também porque, como afirma Nadin (2018), agências humanitárias e a operação de paz são vistas, pelos grupos armados locais, como algo indistinto.

Hunt (2017) também aborda os Direitos Humanos, afirmando que uma consequência indesejada dessas missões é garantida: reportar abusos cometidos pelos governos torna-se mais complicado. Como a estabilização prevê uma forte parceria com os governos, o monitoramento da situação dos direitos humanos acaba sendo feito de forma parcial, já que é politicamente sensível trazer à luz violações cometidas pelas forças estatais que se pretende fortalecer.

² Para refletir sobre as consequências não pretendidas das operações de paz, nos apoiamos essencialmente na reflexão de Hunt (2017), pois essa dimensão é explorada com profundidade pelo autor. Embora outros autores, alguns inclusive aqui mencionados, também abordem esses efeitos colaterais, em geral, o fazem de forma tangencial.

Em relação ao *peacebuilding* e ao processo de desenvolvimento estatal, Hunt (2017) aponta como externalidade das operações de estabilização o fato de que esses processos podem acabar sendo determinados pela estratégia militar, ficando circunscritos a localidades onde os capacetes azuis tenham criado condições para que eles ocorram. O problema disso é que “estabilizar” certas áreas implica em, possivelmente, criar outras zonas “instáveis”, que ficarão excluídas do *peacebuilding* e das iniciativas de desenvolvimento. Outro fator importante é que a proximidade com os governos e o apoio para estender sua autoridade pode levar a uma visão de desenvolvimento pós-conflito fortemente estadocêntrica, negligenciando necessidades da população.

Por fim, é possível dizer que a lógica da estabilização e o uso robusto da força podem comprometer a posição da ONU como mediadora, diminuindo sua credibilidade na promoção da resolução política dos conflitos. Nas palavras de Nadin (2018, p. 176, tradução livre), “é possível que a ONU faça guerra e paz no mesmo lugar, ao mesmo tempo?”. A ênfase na estabilização, a busca por estender a autoridade estatal e a disposição para utilizar a força no combate a atores não estatais considerados *spoilers* estabelecem uma clara distinção entre vencedores e perdedores no conflito, deslegitimando determinados atores não-estatais e excluindo-os do processo de paz (HUNT, 2017).

Como complementa Tull (2017), a neutralização de grupos armados pressupõe que esses atores sejam hostis à paz e não devam ser integrados ao processo político. Contudo, é importante ter em mente que boicotar o processo de paz é muitas vezes uma tática para alcançar objetivos políticos pontuais.³ Além disso, neutralizar certos grupos pode diminuir os incentivos do governo para promover um processo de paz amplo e construir instituições capazes de acomodar interesses de diferentes setores da sociedade, ou ainda criar incentivos para o ressentimento de determinados grupos sociais, abrindo espaço para um sentimento de anti-intervencionismo e desestabilizando, em oposição ao objetivo de estabilizar (NADIN, 2018).

O *peacekeeping*, em sua tendência de estabilização, altera o jogo de forças entre as partes conflitantes, pois, ao estabelecer como objetivo a extensão e fortalecimento da autoridade estatal, na prática, auxilia o governo a obter uma vitória militar. Nesse sentido, a proximidade com os governos limita muito a capacidade dos *peacekeepers* de demandarem transparência governamental, podendo prejudicar a construção de instituições estatais estáveis. E como esses arranjos provisórios não contribuem necessariamente para construir a paz positiva, pois não tratam dos problemas políticos de fato, não é enganoso pensar que o conflito ressurgirá quando os capacetes azuis se retirarem (OSLAND; PETER, 2021).

RDC: uma história de conflitos e a incansável busca pela paz

A história da região na qual se situa a República Democrática do Congo tem sido caracterizada por uma combinação complexa de conflitos locais, regionais e internacionais⁴ (UCDP, 2022). No final dos anos 1990, uma rebelião contra o governo iniciada na região de Kivu levou milícias apoiadas por Ruanda e Uganda a tomarem o controle de vastas áreas do país. Estados como Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue forneceram apoio militar ao governo congolês e os confrontos provocaram cerca de 3,8 milhões de mortos (BAREGU, 2002; CASTELLANO, 2012). Diante disso, o Conselho de Segurança (CSNU) convocou um cessar-fogo e estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), cujos objetivos envolviam, essencialmente, o monitoramento de acordos e a manutenção do contato com todas as partes a fim de garantir a assistência humanitária. Posteriormente, o CSNU estendeu e ampliou o escopo do mandato da missão, transformando-a em uma operação de reconstrução multidimensional (MONUSCO, 2021a), considerada um dos casos mais desafiadores conduzidos pela ONU, incluindo inúmeros percalços em relação à proteção de civis, violações dos direitos humanos e recrudescimento da violência (GRONO, 2006; BAYO, 2012).

³ Stedman (1997), ao categorizar os chamados *spoilers*, atores descontentes que tentam boicotar um processo de paz, chama atenção para a existência de *spoilers* limitados, que têm demandas pontuais e sabotam o processo como forma de garantir que esses interesses sejam atendidos.

⁴ Uma discussão mais aprofundada sobre as raízes e desenrolar dos conflitos na RDC foge do escopo deste artigo. Para uma melhor compreensão acerca desses aspectos, ver, por exemplo, Castellano (2012) e Kisangani (2003).

Mesmo com o ambicioso projeto de reconstrução e o estabelecimento de um governo de transição como resultado do processo eleitoral apoiado pela missão, a situação política no país permaneceu instável, o que justificou a continuidade das atividades da MONUC. Especialmente no leste, a insegurança era generalizada e o governo permanecia incapaz de desempenhar funções básicas associadas à proteção e promoção dos direitos humanos (BOUTELLIS, 2016).

Após os acordos de paz firmados entre o governo e grupos insurgentes, em 2008 e em 2009, a MONUC passou a atuar em parceria com o governo congolês visando a proteção de civis.⁵ Em julho de 2010, buscando adequar a missão à nova fase do conflito e desejando, aparentemente, transmitir uma imagem de confiança no governo, a MONUC foi renomeada, por meio da resolução 1925, do CSNU, como Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO), com um mandato que previa proteção de civis, estabilização e consolidação da paz (UNSC, 2010). As principais características do mandato e de composição da missão foram resumidas no quadro abaixo.

Quadro 1: Principais características da MONUSCO

Operação	Mandato	Pessoal	Tropas	Orçamento
2010 - presente	- Proteção de civis e pessoal dedicado à assistência humanitária e direitos humanos - Suporte aos esforços de estabilização e consolidação da paz do governo da RDC	17.783	12.384	US\$ 1.123.346,00

Fonte: elaboração própria, baseada em UNSC (2010); UN PEACEKEEPING (2021); UNGA (2021).⁶

Apesar dos avanços aparentes, as hostilidades se agravaram em 2012, com insurgência encabeçada pelos membros descontentes do CNDP, que alegavam o não cumprimento pleno do acordo de paz. O surgimento do M23, grupo cujo nome faz referência à data do acordo entre o governo e o CNDP (23 de março), intensificou a violência contra civis, deslocamento populacional e deterioração das relações com Ruanda e Uganda, países acusados pelo governo congolês de incitar a insurgência (DOSS, 2015).

No ano seguinte, após a assinatura de um acordo de paz entre a RDC e mais 10 países da região, o CSNU renovou o mandato da MONUSCO e autorizou a criação de uma Brigada de Intervenção (*Force Intervention Brigade - FIB*). Essa brigada foi autorizada a conduzir operações ofensivas de forma robusta para “prevenir a expansão de grupos armados, neutralizá-los e desarmá-los, de modo a contribuir para a redução da ameaça imposta por eles à autoridade estatal e segurança de civis no leste da RDC, criando espaço para as atividades de estabilização” (UNSC, 2013, p. 7, tradução livre). Apesar do caráter excepcional, sua permanência vem sendo renovada junto com o mandato da MONUSCO. Atuando em parceria com as forças armadas congoleesas, a FIB foi responsável por derrotar o M23 em 2013 (KJEKSRUD; VERMEIJ, 2017), mas o mesmo progresso não foi observado em relação a outras milícias, como as Forças Armadas pela Libertação de Ruanda e as Forças Democráticas Aliadas (FABRICIUS, 2020).

Nos anos seguintes, a crise política se intensificou em razão do adiamento das eleições presidenciais e dos protestos contra o resultado. Com isso, os conflitos entre forças governamentais e seus opositores tornaram-se mais violentos, especialmente no leste, gerando uma crise humanitária de graves proporções (ILUNGA, 2021). Em 2020, as hostilidades foram catalisadas pela tensão, e posterior rompimento, da coalizão política formada entre o partido da situação e o de oposição, o que levou o governo a declarar estado de sítio em Ituri e Kivu do Norte (CRISIS WATCH, 2022). Em 2021, o M23 voltou a atuar, mais uma vez alegando o descumprimento dos acordos de paz por parte do governo, e sua ofensiva mais recente ocorreu em abril de 2022, na província de Kivu do Norte, dificultando o acesso do pessoal da ONU e organizações de assistência humanitária (OCHA, 2022b).

Assim, apesar dos progressos alcançados na RDC com apoio da MONUSCO, um cenário de construção da paz ainda parece distante.⁷ Esse avanço em direção à estabilização, graças à presença da missão, também não ocorre sem que

⁵ Os acordos de paz previam a incorporação dos insurgentes às forças armadas congoleesas, em uma política conhecida como *mixage*. Em março de 2009, a aproximação entre o governo e o Congresso Nacional pela Defesa do Povo (CNDP) foi oficializada em um acordo de paz que previa a transformação do grupo em partido político, libertação de prisioneiros e concessão de anistia, entre outros mecanismos de reconciliação nacional (VALENZOLA, 2013).

⁶ O valor do orçamento é o aprovado para o período de julho de 2021 a junho de 2022.

sejam produzidos efeitos colaterais complexos que impactam negativamente o processo de paz, como será discutido na próxima seção.

As consequências não pretendidas da MONUSCO para a construção da paz na RDC

Em dezembro de 2020, o CSNU requisitou a elaboração de um plano de retirada para a MONUSCO, apresentado no relatório do Secretário Geral de setembro de 2021. Segundo Ilunga (2021), isso se deve não apenas à visão da maior parte dos civis e oficiais de governo congolezes de que a missão foi incapaz de restaurar a paz e a segurança, como também à percepção, no âmbito do sistema ONU, de que a MONUSCO não cumpriu plenamente seu mandato, mesmo sendo uma das dispendiosas da história. O plano de transição prevê 18 aspectos que servem como referência para as condições mínimas para que o encerramento da MONUSCO seja possível, o que inclui segurança e proteção de civis, desarmamento e desmobilização, recuperação comunitária e estabilização e restauração da autoridade estatal (UNSC, 2021), sinalizando a complexidade da realidade na RDC e os desafios que ainda a distanciam de uma paz de longo prazo.

Contudo, nossa intenção não é analisar os resultados pretendidos e não alcançados – que parecem ser muitos – da MONUSCO, mas sim as consequências não pretendidas da operação e do modelo de estabilização no qual ela é baseada. Assim, nesta seção, pretendemos discutir as externalidades negativas, não intencionadas, geradas pela missão,⁸ considerando cinco aspectos principais: (i) vulnerabilidade da população civil; (ii) segurança do pessoal e das instalações da operação de paz; (iii) ação humanitária; (iv) direitos humanos; e (v) o processo político de construção da paz.

O primeiro efeito colateral produzido pela militarização das operações de paz são os danos à população civil. Obter dados precisos sobre a vulnerabilidade da população civil mediante o uso robusto da força pelos *peacekeepers* é desafiador, até porque é importante considerar que sua ausência poderia tornar o ambiente ainda mais inseguro. A despeito disso, é válido pontuar que o envolvimento da MONUSCO em eventos violentos, mesmo que em parceria com as forças governamentais, pode produzir consequências negativas diretas e indiretas para a população civil.

Como afirma Hunt (2017), com base em relatório da Oxfam, após algumas operações conduzidas pela FIB contra grupos armados, vilarejos no leste foram atacados em uma espécie de retaliação das milícias à população por sua cooperação com as tropas da ONU. Foram reportadas também outras táticas de retaliação, como impedir o acesso a bens de subsistência para punir os civis por permitirem a ação dos capacetes azuis. Outro relatório, desta vez do NUPI (2019), menciona frequentes ataques a vilas e campos de deslocados internos próximos às bases da MONUSCO, afirmando que a vulnerabilidade das comunidades próximas às instalações da ONU contribui para a perda de credibilidade da missão junto à população.

De acordo com as informações coletadas na base de dados “*The Armed Conflict Location & Event Data Project*” (ACLED), ao longo da sua atuação na RDC a MONUSCO esteve envolvida em diversos eventos violentos, como pode ser observado no quadro abaixo.

Na maior parte dos casos, trata-se de confrontos armados entre os *peacekeepers* e grupos insurgentes, especialmente no leste do país. Não há como precisar se as fatalidades reportadas se dão entre civis ou entre membros das milícias, mas os números permitem inferir que os impactos para a população civil (não apenas mortes, mas danos de diferentes naturezas) não são irrelevantes. Um caso específico, a título de exemplo, ocorrido em abril de 2021, evidencia essa realidade. As tropas da MONUSCO, nessa ocasião, atacaram insurgentes da milícia CODECO-URDPC para expulsá-los do vilarejo de Fataki, província de Ituri. Os confrontos resultaram na morte de 8 combatentes e 9 civis. Além disso, a

⁷ Para mais sobre os avanços e retrocessos da MONUSCO e para uma reflexão sobre a efetividade da operação de paz, ver: Russo (2021), NUPI (2019), Ilunga (2021).

⁸ Os efeitos colaterais produzidos por operações de paz de qualquer tipo, como a violência sexual e de gênero, resultados desiguais da reconstrução econômica, também poderiam ser analisados. Mas, tendo em vista o escopo deste artigo, optou-se por considerar apenas as consequências não previstas das operações de estabilização, mais amplamente exploradas na primeira seção.

paróquia católica da vila foi ameaçada e o gado saqueado, o que aponta para efeitos que vão além das fatalidades e que dificilmente podem ser mensurados (ACLED, 2022).

Quadro 2: Eventos violentos na RDC envolvendo a MONUSCO (2010-2021)

Ano	Tipo de evento violento	Eventos violentos	Fatalidades reportadas
2010	Confrontos armados	6	103
2011	Confrontos armados	8	12
2012	Confrontos armados/Ataques/Explosões	13	12
2013	Confrontos armados/Explosões/manifestações violentas	14	9
2014	Confrontos armados/Explosões/manifestações violentas	8	2
2015	Confrontos armados/Explosões	7	0
2016	Confrontos armados/Explosões/violência contra civis	20	9
2017	Confrontos armados/manifestações violentas	11	16
2018	Confrontos armados/manifestações violentas	17	3
2019	Confrontos armados	8	1
2020	Confrontos armados/Explosões	9	1
2021	Confrontos armados/Explosões/violência contra civis	15	19

Fonte: elaboração própria, baseada em dados de ACLED (2022).

Embora os impactos para a população civil sejam inequívocos, os dados evidenciam que a MONUSCO não parece estar mais engajada em eventos violentos do que esteve a MONUC, sua predecessora. Durante os dez anos de atuação da MONUC (2000 - 2010), ela esteve envolvida em 131 eventos violentos, associados a 182 mortes. Em onze anos de atuação da MONUSCO (2010 - 2021), são contabilizados 136 eventos e 187 mortes (ACLED, 2022). Esses números tão semelhantes podem indicar que, apesar da MONUSCO ser caracterizada por uma robustez militar maior, a complexidade do conflito na RDC sempre impôs grandes desafios ao *peacekeeping*, que não parecem estar diminuindo.

Outro aspecto levantado por Tull (2017) sobre uma consequência inesperada provocada pelo uso robusto da força, mais precisamente pelo estabelecimento da FIB, foi o aumento da apatia das brigadas convencionais da MONUSCO, que passaram a entender que a responsabilidade por um *peacekeeping* proativo caberia apenas à Brigada. Essa passividade, demonstrada em uma abordagem estática, traduzida na ideia de “proteção pela presença”, também implica significativas consequências para a proteção dos civis, fazendo com que a missão, muitas vezes, acabe reagindo à violência mais do que agindo para evitá-la, como era esperado por parte da população (NUPI, 2019).

Boutellis (2016) afirma que a falta de clareza sobre como as missões de estabilização devem atuar na proteção de civis fez com que a MONUSCO se transformasse em laboratório para o desenvolvimento de instrumentos de proteção e de refinamento do conceito de proteção em si, com resultados que misturam sucessos e fracassos. Nesse sentido, é importante notar que o modelo de estabilização torna a tarefa da missão de proteger civis ainda mais dependente da cooperação com as autoridades locais, o que tem se mostrado difícil em função do engajamento instável do governo, que tem variado de acordo com seus objetivos militares (NUPI, 2019). Nos últimos anos, o governo congolês tem se mostrado cada vez mais relutante à presença da MONUSCO e já solicitou sua saída algumas vezes, apesar de manter a autorização oficial para sua permanência (NUPI, 2019).

Como pontua Stearns (2016), após 20 anos de presença no país, há uma relação de “amor e ódio” entre a ONU e os congolese (tanto o governo quanto a população). Como reflexo disso, pesquisas de opinião indicam que 50% da população acredita que a MONUSCO esteja fazendo um bom trabalho em relação à proteção de civis, ao passo que 30% afirma que a operação não está fazendo o suficiente, e cerca de 45% defende que a missão seja reduzida ou deixe a RDC (STEARNS, 2016). Os resultados também sugerem que a dependência da ONU em relação ao governo, somada ao emprego da força de forma robusta no território, tem afetado negativamente a credibilidade e a legitimidade da MONUSCO (NUPI, 2019).

No que tange à segurança do pessoal e das instalações da operação de paz, a consequência não pretendida resultante do modelo de estabilização tem a ver com o fato de que essas missões têm sido enviadas para cenários de conflito ativo ou nos quais a paz alcançada é bastante frágil, o que impõe um conjunto de riscos adicionais. No caso da MONUSCO, a atuação com características ofensivas da FIB parece ter enfraquecido a percepção de imparcialidade – e até de legitimidade – da missão junto aos grupos locais, passando a ser considerada parte integrante do conflito (HUNT, 2017; NUPI, 2019). Com isso, o pessoal e as instalações da ONU e de seus parceiros acabam tornando-se alvo de ataques. Um episódio sintomático ocorrido em novembro de 2013, após o início da ofensiva contra o M23, exemplifica essa tendência. Nessa ocasião, um comboio de veículos da MONUSCO foi apedrejado por manifestantes que acusavam os *peacekeepers* de canibalismo (ACLED, 2022).

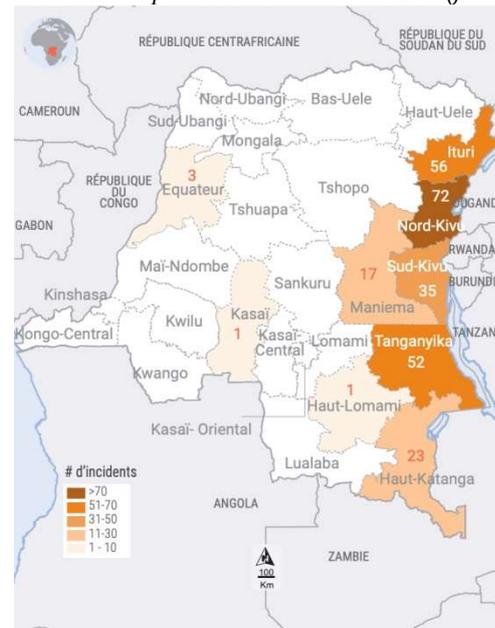
São muitos os casos de ataques contra o pessoal e as instalações da MONUSCO (ACLED, 2022) e também o engajamento das tropas em confrontos com grupos insurgentes. Isso faz com que a MONUSCO esteja em 5º lugar no *ranking* de fatalidades em operações de paz, com 231 baixas contabilizadas até dezembro de 2021.⁹ Quando consideramos essas baixas distribuídas ao longo de seus anos de atividade, a MONUSCO é a quarta operação de paz mais letal, com média de 21 mortes de *peacekeepers* por ano. Em primeiro lugar nesse ranking está a ONUC, com média de 62 mortes por ano (UN PEACEKEEPING, 2022).

Em relação à ação humanitária, os principais efeitos colaterais do modelo de estabilização parecem estar mesmo ligados à dificuldade de desvincular seus agentes do papel político e militar que a operação tem exercido, como prevê Hunt (2017). A situação na RDC constitui uma das mais graves e complexas crises humanitárias do mundo – estima-se que 27 milhões de pessoas precisarão de ajuda em 2022, um crescimento expressivo se comparado a 2021 –, e o orçamento e a capacidade operacional da própria ONU e das 388 organizações parceiras atuando no país já fazem com que o público-alvo das ações humanitárias fique reduzido a 32% do total de necessitados (OCHA, 2022a). Neste cenário, o acesso à população, é difícil pela própria precariedade das vias e pela instabilidade da situação de segurança; porém, torna-se ainda mais complicado em função da chamada militarização da ajuda, isto é, da utilização da ajuda humanitária para alcançar objetivos militares e de inteligência (KRAHENBUHL, 2011). Assim, quanto mais intenso é o enfrentamento entre forças governamentais e *peacekeepers*, de um lado, e grupos armados, de outro, maior é a hostilidade à presença dos agentes humanitários e maior a possibilidade de estes se transformarem em alvos. No caso da RDC, isso ocorre, sobretudo, nas províncias do leste, onde também está localizada a maior parte da população necessitada (OCHA, 2022a).

Assim, o número de incidentes que afetam diretamente bens humanitários ou o pessoal envolvido na ajuda é bastante alto – e não tem diminuído ao longo da atuação da MONUSCO. De janeiro a outubro de 2021, por exemplo, foram 260 incidentes registrados, sendo que a maior parte deles envolveu violência armada, concentrada nas províncias orientais (OCHA, 2021), como mostra a figura abaixo.

⁹ Nas primeiras posições, com o respectivo número de mortes entre os capacetes azuis, estão: UNIFIL (324), UNAMID (295), MINUSMA (268) e ONUC (249).

Figura 1: Incidentes envolvendo pessoal humanitário na RDC (janeiro-outubro/2021)



Fonte: OCHA (2021).

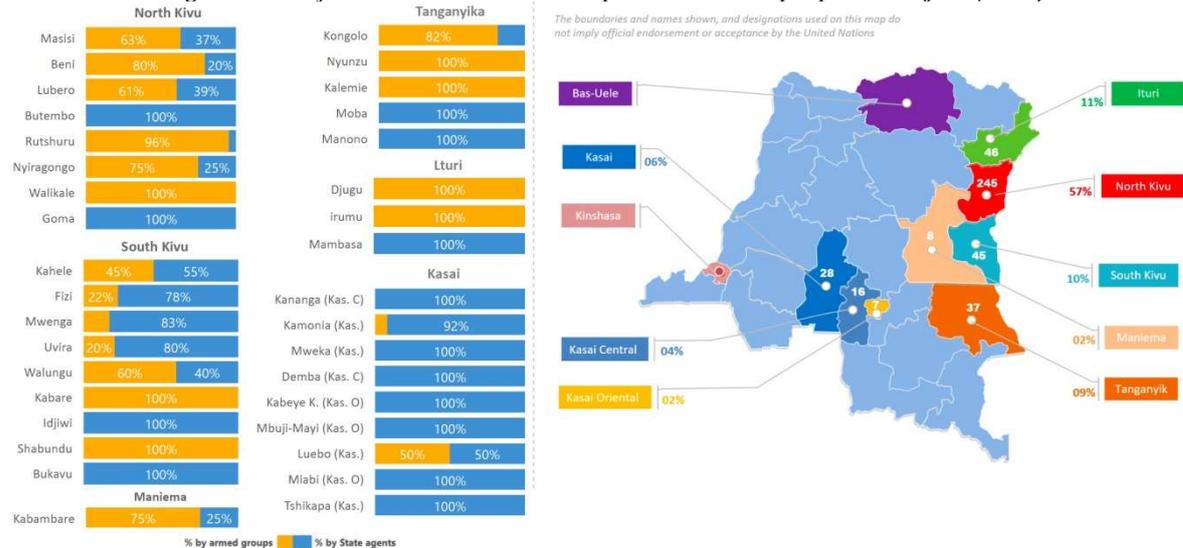
Segundo dados do projeto “*Aid in Danger*”, que monitora casos de agentes de ajuda humanitária mortos, sequestrados ou presos, pelo menos 47 pessoas morreram e 226 foram sequestradas em serviço entre março de 2015 e janeiro de 2022 (INSECURITY INSIGHT, 2022).¹⁰ Em 2020, a RDC registrou 42 dos 160 casos de agentes humanitários sequestrados no mundo, sendo que metade deles ainda não foi localizada (INSECURITY INSIGHT, 2021). O relatório publicado em fevereiro de 2022 mostra que, apenas em janeiro deste ano, foram 12 agentes mortos (INSECURITY INSIGHT, 2022).

Claro que esses episódios não podem ser interpretados apenas como efeitos colaterais da proposta de estabilização da MONUSCO, especialmente se considerarmos a complexidade e a violência do conflito na RDC. De qualquer forma, o caráter militarizado da operação e a mobilização da ajuda humanitária para atingir seus propósitos parecem estar levando muitas agências humanitárias a tentarem ativamente se distanciar do governo local e da própria ONU. Essas tentativas incluem mudanças nas atividades desenvolvidas em campo e até ajustes das estratégias globais de comunicação (KRAHENBUHL, 2011; ABU-SADA, 2012). Como destaca Hunt (2017), algumas organizações não-governamentais pintam seus veículos de cores chamativas para não serem confundidos com aqueles utilizados pela ONU, a exemplo do que fez a Médicos Sem Fronteiras, que, em 2005, pintou seus veículos de rosa choque para se diferenciar dos comboios da ONU que conduziam operações militares na província de Ituri utilizando carros de modelos semelhantes (ABU-SADA, 2012).

Em relação aos Direitos Humanos, o efeito colateral das operações de estabilização está associado, fundamentalmente, à proximidade com o governo, o que pode tanto levar a um maior número de abusos ou acusações de abuso em operações conjuntas, quanto comprometer a capacidade de reportar abusos cometidos pelas forças estatais. No caso da MONUSCO, aparentemente, reportar abusos e violações cometidos pelo governo não parece ser uma grande dificuldade, como a figura abaixo, extraída de um relatório da ONU, evidencia. No lado esquerdo da figura, a cor laranja representa a porcentagem de violações aos Direitos Humanos cometidas por grupos armados em cada território; e a cor azul, as violações cometidas por agentes estatais – que são a maior parte.

¹⁰ A base de dados do projeto contabiliza incidentes que resultem na morte, sequestro ou prisão (KKA, na sigla em inglês) de trabalhadores humanitários. São considerados “trabalhadores humanitários” os indivíduos empregados por ou ligados a agências humanitárias nacionais e internacionais, governamentais ou não-governamentais, e à ONU. Os indivíduos sequestrados e mortos em cativeiro são contabilizados na categoria “sequestrados”, que inclui desaparecidos ou reféns. Não foram mencionados os dados referentes aos presos, que incluem acusados, detidos, multados ou encarcerados (INSECURITY INSIGHT, 2022).

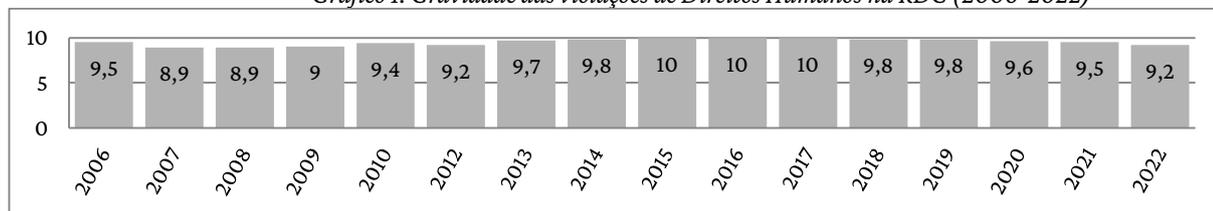
Figura 2: Violações dos Direitos Humanos reportadas na RDC por província (julho/2021)



Fonte: MONUSCO (2021b).

Contudo, entre reportar os abusos e de fato combatê-los, existe uma grande distância, e um grande desafio. A realidade dos Direitos Humanos na RDC é grave e a presença da MONUSCO não parece ter tido grande impacto nessa dimensão. Uma leitura do indicador ‘Direitos Humanos’ avaliado no Fragile States Index ilustra isso. Desde 2006, quando o índice começou a ser elaborado, a pontuação atribuída à incapacidade do Estado de respeitar e proteger direitos humanos e liberdades fundamentais é muito elevada.¹¹ E a presença da MONUSCO, desde 2010, não contribuiu para uma melhora dessa condição, como é possível perceber a partir da série histórica do indicador, no gráfico abaixo, que mostra apenas variações marginais no período de atuação da missão.

Gráfico 1: Gravidade das violações de Direitos Humanos na RDC (2006-2022)



Fonte: elaboração própria, baseada em dados de FUND FOR PEACE (2021).

Como afirmam Phayal e Prins (2019), uma resposta morna aos abusos contra os Direitos Humanos e à violência contra civis praticada pelo governo se configura como uma fraqueza potencial das operações de paz contemporâneas. “Se o *peacekeeping* alimenta regimes não liberais, ele pode realmente fomentar a paz de longo prazo e a reconciliação?” (PHAYAL; PRINS, 2019, p. 24). Essa é, sem dúvida, uma pergunta relevante.

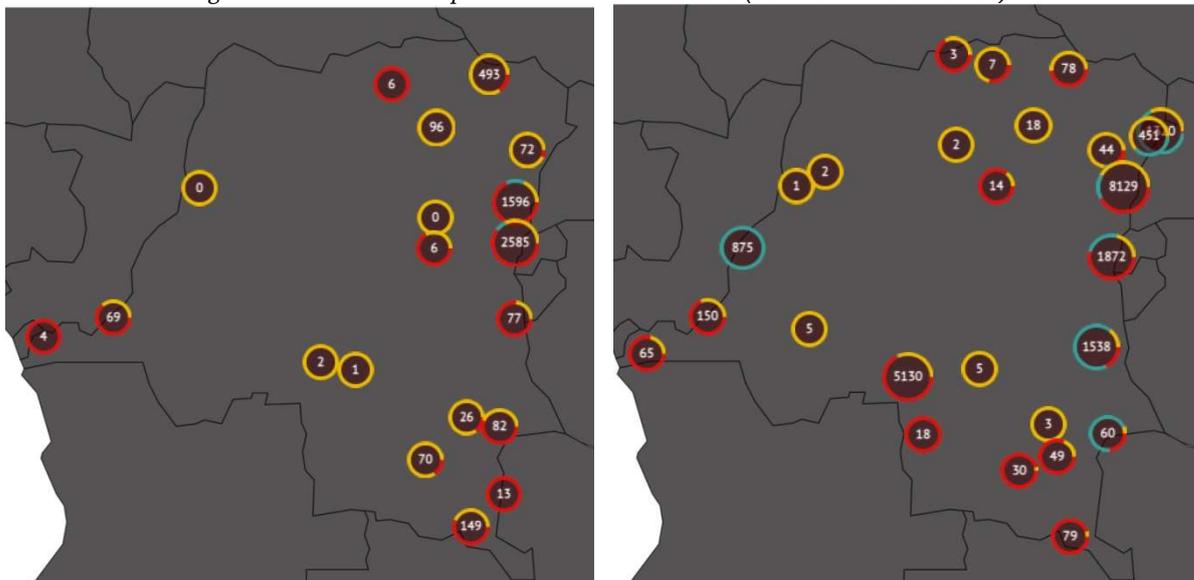
Por fim, a militarização do *peacekeeping* e a ênfase na estabilização podem comprometer o processo político de resolução do conflito. Segundo Barrera (2015), a estabilização envolve ajudar o governo a recuperar o controle sobre algumas áreas – normalmente pequenas, acessíveis e próximas a eixos econômicos – onde o Estado passa a prover bens públicos e gerar prosperidade. Como o mandato da MONUSCO não prevê estratégias de *peacebuilding*, os recursos do Peacebuilding Fund (PBF) da ONU são utilizados para apoiar a estabilização dessas áreas retomadas do controle de milícias (CURRAN; HUNT, 2020). Uma consequência não pretendida dessa estratégia é que as “ilhas de estabilização” permanecem cercadas por um mar de instabilidade: no caso do Congo, um território enorme e rico em recursos naturais que permanece fora do controle do governo e acaba sendo explorado para financiar as atividades de grupos armados

¹¹ Cada indicador é traduzido em uma escala de pontos que vai de 0 a 10, sendo 0 a situação mais estável e 10 a mais instável (FUND FOR PEACE, 2021).

(BARRERA, 2015). Para Curran e Hunt (2020), ainda que não intencionalmente, a MONUSCO acaba produzindo verdadeiros “pântanos de insegurança”, onde a vulnerabilidade da população civil é agravada pela ausência de projetos de reconstrução e pelo fortalecimento dos grupos armados, cujas atividades continuam a alimentar o conflito e geram, inclusive, instabilidade em países vizinhos.

Os mapas representados na figura abaixo ilustram essa relação entre estabilização e insegurança, mostrando o número de fatalidades e as causas da violência nas variadas regiões do país em dois períodos: 2010 a 2013; e 2014 a 2020. Na figura, a cor vermelha representa as mortes decorrentes da violência entre dois agentes organizados, sendo que pelo menos um deles é o governo de um Estado; a cor verde representa a violência entre atores não-estatais; e a cor amarela a violência contra civis desarmados perpetrada por agentes organizados, sejam eles grupos não-estatais ou governos (UCDP, 2022).¹²

Figura 3: Fatalidades em episódios de violência na RDC (2010-2013 e 2014-2020)



Fonte: elaborado a partir do Uppsala Conflict Data Program (UCDP) (2022).

No primeiro momento (2010-2013), anterior ao estabelecimento da FIB, as mortes decorrentes do conflito se concentram na porção leste do território. De 2013 em diante, é possível notar que não apenas a violência se intensificou na porção leste, onde se concentra a presença de tropas da ONU, o que poderia indicar um fracasso da missão em alcançar os objetivos propostos, mas que houve dispersão da violência. Nesse sentido, é visível o surgimento de novos “pântanos de insegurança” no oeste e centro-oeste do país.

Outro aspecto crucial em relação ao processo político de construção da paz diz respeito ao caráter impositivo da estabilização, que reduz a credibilidade da ONU como mediadora, dada sua proximidade ao governo central, e que promove uma resolução limitada do conflito. Aliando-se com parcialidade ao governo congolês, a Organização se tornou alvo das acusações de violações aos direitos humanos durante suas operações conjuntas, e de negligenciar os aspectos estruturais do processo de construção da paz (NUPI, 2019).

Em 2013, por exemplo, as negociações de Kampala, focadas na rebelião conduzida pelo M23, foram terminadas após a vitória militar obtida pelas forças governamentais e pela MONUSCO, com apoio da FIB (BIHUZO, 2020), o que evidencia, como afirma Tull (2017), que a neutralização de grupos armados diminui os incentivos para que o governo promova uma paz ampla. Desde 2013, nenhum novo acordo de paz compreensivo foi assinado entre o governo e os grupos insurgentes que permaneceram ativos (PEACE AGREEMENTS DATABASE, 2022). Tull (2017) afirma também que

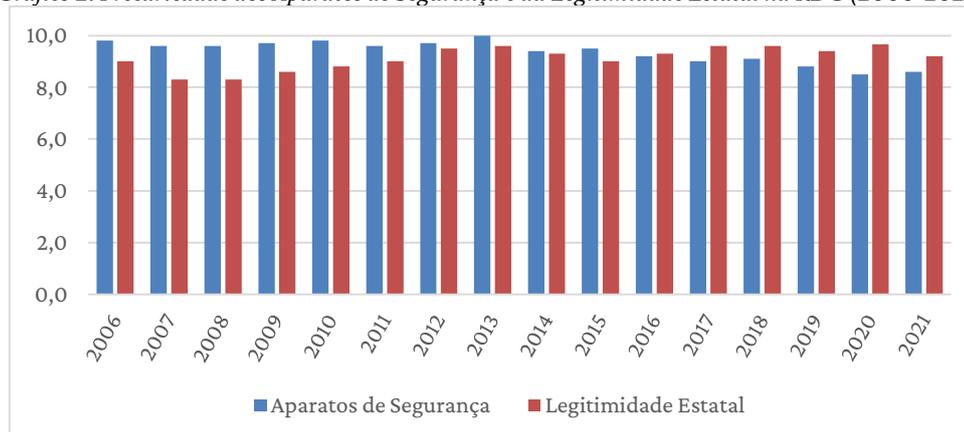
¹² No caso da RDC, os agentes estatais incluem, além das forças do governo central e das províncias do próprio Congo, os governos de outros Estados, por exemplo, Burundi, Ruanda e Uganda.

a vitória sobre o M23 marginalizou a MONUSCO, já que o governo reduziu a cooperação efetiva com a missão. Além disso, a MONUSCO passou a receber uma resposta cada vez mais negativa, até hostil, da população civil (STEARNS, 2016), o que, entre outras coisas, dificulta a identificação das milícias e o desenvolvimento das atividades da missão.

A despeito do mandato da MONUSCO prever a consolidação da paz, na prática, o que se observa é que o apoio às forças governamentais e a atuação da FIB promovem uma vitória militar para o governo da RDC. Isso implica um risco, amplamente reconhecido pela literatura de resolução de conflitos, de ressurgimento do conflito, uma vez que as causas que o geraram não foram tratadas (WALLENSTEEN, 2002; DEROUEN JR., 2015). No caso do Congo, não apenas o conflito permaneceu ativo, mesmo com a neutralização de algumas milícias, como vem se intensificando, o que é evidenciado pela existência de cerca de 120 grupos armados não-estatais apenas nas províncias de Kivu do Norte e do Sul (NUPI, 2019), e pela retomada das atividades do M23 em março de 2022 (CRISIS WATCH, 2022). A ênfase na estabilização e o apoio ao Estado promove um equilíbrio de forças artificial que dificilmente resultará na paz positiva, pois não é sustentável na medida em que não lida com as causas estruturais do conflito (TULL, 2017).

Os dados do gráfico abaixo, extraídos do Fragile States Index, revelam que a presença da MONUSCO, desde 2010, não reduziu significativamente as ameaças de segurança e presença de resistência armada (Aparatos de Segurança), nem aumentou consideravelmente a Legitimidade Estatal. Ambos os indicadores são traduzidos em uma escala de pontos que vai de 0 a 10, sendo 0 a situação mais estável e 10 a situação mais instável (FUND FOR PEACE, 2021).

Gráfico 2: Precariedade dos Aparatos de Segurança e da Legitimidade Estatal na RDC (2006-2021)¹³



Fonte: elaboração própria, baseada em dados do FUND FOR PEACE (2021).

Conceder uma vitória militar ao governo desincentiva a ampla participação política no processo de paz, ignorando a necessidade de uma abordagem centrada nas pessoas para a construção da paz de longo prazo. Assim, os planos de reconstrução acabam focados no suporte e ampliação da autoridade estatal, o que atrela o uso dos recursos internacionais aos planos do governo e dificulta a formulação de estratégias baseadas em necessidades locais e, portanto, a atuação mais direta sobre as causas do conflito (NUPI, 2019). Essa lógica ameaça reproduzir e perpetuar uma paz excludente, que apresenta grande potencial para a instabilidade social e espelha as próprias raízes do conflito no Congo (ILUNGA, 2021; HUNT, 2017).

Considerações Finais

A análise das consequências não pretendidas da MONUSCO evidenciou que o modelo de estabilização adotado por ela impacta negativamente o processo de resolução do conflito, pois confere uma espécie de vitória militar ao

¹³ No *Fragile States Index*, “Aparatos de Segurança” (C1) é um indicador que considera ameaças de segurança ao Estado, incluindo resistência armada e desafios ao monopólio do uso da força, e a confiança dos cidadãos na segurança doméstica. Já “Legitimidade Estatal” (P1) avalia a representatividade, transparência e *accountability* do governo. Inclui a confiança da população nas instituições e processos do Estado, bem como os efeitos da falta de confiança, como as insurgências armadas (FUND FOR PEACE, 2021).

governo em algumas áreas, gerando pântanos de insegurança em outras, o que desincentiva a busca por um processo de paz compreensivo, além de limitar as estratégias de *peacebuilding*. Em função do recorte proposto, não foram analisados os objetivos previstos e não alcançados, tampouco os limites do mandato da operação de paz e a efetividade dos resultados. De qualquer forma, executar um mandato limitado em um cenário marcado pelos efeitos colaterais da própria atuação, sem dúvidas, prejudica que a MONUSCO alcance inclusive o que foi idealizado.

Dentro daquilo que se buscou de fato considerar, concluímos que as consequências não pretendidas do caráter de estabilização da MONUSCO impactam, com pesos variados, o processo de construção da paz. Em relação à vulnerabilidade da população civil, em que pese o significado dessa realidade do ponto de vista humanitário, os efeitos não parecem ser mais danosos do que os efeitos colaterais produzidos pela presença anterior da MONUC. Em relação à segurança do pessoal e das instalações, o mesmo pode ser dito, já que a MONUSCO não se mostra mais letal do que a ONUC, por exemplo. No que tange aos Direitos Humanos, os efeitos não planejados não resultam exatamente na incapacidade de denunciar as violações cometidas pelos agentes estatais, mas prejudicam o combate ativo à sua ocorrência. Tudo isso não significa dizer que esses efeitos não sejam prejudiciais para a construção da paz, o que certamente são; mas significa que eles não são exclusivos de uma operação de paz com caráter de estabilização, podendo ser o fruto indesejado de qualquer tipo de operação de paz conduzida no território congolês.

O peso significativo do caráter de estabilização da MONUSCO parece recair, efetivamente, sobre a prática da ajuda humanitária e sobre o processo político de construção da paz. O maior engajamento em combate, o apoio ao governo e a busca pela estabilização por meio da robustez militar comprometem a prestação da assistência humanitária e afastam a resolução verdadeira do conflito, deixada de lado em face das vitórias militares. Nesse último aspecto, é possível inferir que a estabilização talvez seja adequada para conter conflitos marcados pela presença de *spoilers* totais; porém, em cenários nos quais os interesses dos atores não-estatais precisam ser levados em consideração para equacionar as causas e promover a resolução, esse pode ser um caminho complicado.

Assim, explorar as consequências não pretendidas da MONUSCO nos leva a refletir que, possivelmente, a complexidade e a singularidade do conflito na RDC ajudem a explicar os diferentes impactos causados por essas externalidades. As operações de paz anteriores foram igualmente ou mais responsáveis pela vulnerabilidade de civis e pela insegurança do *staff* da ONU, ao passo que o caráter de estabilização da MONUSCO parece ser determinante para a ação humanitária e para a resolução política do conflito. O caso do Congo é emblemático também por desafiar, há décadas, a capacidade de gestão e resolução de conflitos da Organização, uma vez que todas as tendências das operações de paz desde o fim da Guerra Fria (contenção, reconstrução e estabilização) já foram operacionalizadas ali. E esse é um indício importante de que, apesar das consequências não desejadas, o *peacekeeping* da ONU continua tentando mitigar o conflito no país.

Referências

ABU-SADA, C. Studying How MSF is Perceived. In: ABU-SADA, C. (Ed.). **In the Eyes of Others: How People in Crises Perceive Humanitarian Aid**. New York: Médecins Sans Frontières (MSF)/NYU Center on International Cooperation, 2012, p. 10-95.

ACLED. **Data**. 2022. Disponível em: <https://www.acledata.com/data/>. Acesso em 15 abr. 2022.

AMMITZBOELL, K. Unintended consequences of peace operations on the host economy from a people's perspective. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 69-89.

AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007.

BARRERA, A. The Congo Trap: MONUSCO Islands of Stability in the Sea of Instability. **Stability: International Journal of Security & Development**, v. 4, n. 1, p. 1-16, 2015. Disponível em: <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.gn/>. Acesso em 30 jun. 2022.

- BAYO, O. A. The Factors Behind Successes and Failures of United Nations Peacekeeping Missions: A Case of the Democratic Republic of Congo. **Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences**, v. 3, n. 4, p. 914-932, 2012. Disponível em: <https://uploads.documents.cimpress.io/v1/uploads/6179deb5-005b-4f39-9de2-83e3c1ee200d~110/original?tenant=vbu-digital>. Acesso em 22 abr. 2022.
- BAREGU, M. The Clones of 'Mr. Kurtz': Violence, War and Plunder in the DRC. **African Journal of Political Science / Revue Africaine de Science Politique**, v. 7, n. 2, p. 11-38, 2002. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/ajps/article/view/27329>. Acesso em 15 mar. 2022.
- BIHUZO, R. Building Peace in the Democratic Republic of the Congo: Beyond the United Nations Toolkit. The Southern Voices Network for Peacebuilding. **Wilson Center**. Research Paper, n. 26, jul. 2020. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Research%20Paper%20-%20Building%20Peace%20in%20the%20Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo%20Beyond%20the%20United%20Nations%20Toolkit_0.pdf. Acesso em 11 abr. 2022.
- BOUTELLIS, A. The Democratic Republic of Congo. In: BELLAMY, A.; DUNNE, T. (Eds). **The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 734-749.
- CASTELLANO, I. **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI/Cebrafrica/UFRGS, 2012.
- CRISIS WATCH. Crisis Watch Database - **Democratic Republic of Congo**. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database>. Acesso em 23 fev. 2022.
- CURRAN, D.; HUNT, C. Stabilization at the expense of peacebuilding in UN peacekeeping operations: more than just a phase? **Global Governance**, v. 26, n.1, 2020, p. 46-68. Disponível em: https://brill.com/view/journals/gg/26/1/article-p46_3.xml?language=en. Acesso em 15 mar. 2022.
- DEROUEN JR., K. **An Introduction to Civil Wars**. Thousand Oaks: CQ Press, 2015.
- DOSS, A. United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO). In: KOOPS, J.; MACQUEEN, N.; TARDY, T.; WILLIAMS, P. (Eds). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 656-670.
- DUARTE, G.; ANDRADE, L.; SOUZA, M.; BALLESTRINI, A. "It may look like war, but it's peacekeeping": a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. **Conjuntura Internacional**, vol. 16, n.1, 2019, p. 28-40. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/20477/15110>. Acesso em 18 fev. 2022.
- FABRICIUS, P. Asking the right questions about the Force Intervention Brigade. **Institute for Security Studies**, 2020. Disponível em: <https://issafrika.org/iss-today/asking-the-right-questions-about-the-force-intervention-brigade>. Acesso em 18 mar. 2022.
- FUND FOR PEACE. **Fragile States Index 2021**. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/>. Acesso em mar. 2022.
- GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, 1969, p. 167-191. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422690>. Acesso em 22 abr. 2022.
- GRONO, N. Briefing: Darfur: the International Community's Failure to Protect. **African Affairs**, v. 105, n. 421, 2006, p. 621-631. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3876768>. Acesso em 12 mar. 2022.
- HOWARD, L. M.; DAYAL, A. K. The use of force in UN Peacekeeping. **International Organization**, v. 72, n. 3, 2017, p. 71-103. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/use-of-force-in-un-peacekeeping/FECOC6E0B4B6D4017D242171602A7E01>. Acesso em 14 fev. 2022.
- HOWARD, L. M. **Power in Peacekeeping**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- HUNT, C. All necessary means to what ends? the unintended consequences of the robust turn in UN peace operations. **International Peacekeeping**, v. 24, n. 1, 2017, p. 108-131. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2016.1214074>. Acesso em 10 fev. 2022.
- KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- KENT, V. Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 44-66.
- KISANGANI, E. Conflict in the Democratic Republic of Congo: a mosaic of insurgent groups. **International Journal of World Peace**, v. 20, n.3, 2003, p. 51-80. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20753410>. Acesso em 30 jun. 2022.
- KOYAMA, S.; MYRTTINEN, H. Unintended consequences of peace operations on Timor Leste from a gender perspective. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 23-43.

KRAHENBUHL, P. The militarization of aid and its perils. International Committee of the Red Cross, 22 fev. 2011. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm>. Acesso em 22 fev. 2022.

ILUNGA, Y. **MONUSCO's 2021 Mandate Renewal: transition and exit**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2021. Disponível em: <https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2021/12/EPON-MONUSCO-2021-Mandate-Renewal.pdf>. Acesso em 05 abr. 2022.

INSECURITY INSIGHT. 2022. KKA incidents 2015-2018, 2019, 2020, 2021, 2022. Vevey, Insecurity Insight, Aid in Danger Project. Disponível em: <https://data.humdata.org/dataset/sind-aid-worker-kka-dataset>. Acesso em 8 abr. 2022.

INSECURITY INSIGHT. 2021. Aid workers kidnapped, 2020, v. May 2021. Vevey, Switzerland: Insecurity Insight, Aid in Danger project. Disponível em: <https://www.insecurityinsight.org/wp-content/uploads/2021/05/2020-Aid-Workers-Kidnapped.pdf>. Acesso em 8 abr. 2022.

LEE, S. Unintended consequences of peace operations on humanitarian action. In: AOI, C.; DE CONING, C.; THAKUR, R. (Eds). **Unintended consequences of peacekeeping operations**. New York: United Nations University Press, 2007, p. 90-108.

MONUSCO. Background. 2021a. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/en/background>. Acesso em 16 jul. 2021.

MONUSCO. United Nations Joint Human Rights Office in the DRC (UNJHRO). Protection of civilians: Human rights violations documented in provinces affected by conflict. July 2021. 2021b. Disponível em: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/unjhro_-_infographics_on_the_human_rights_situation_in_july_2021.pdf. Acesso em 24 abr. 2022.

NADIN, P. The logic of force in UN peacekeeping. In: NADIN, P. (Ed). **The use of force in UN peacekeeping**. London: Routledge, 2018.

NORWEGIAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS (NUPI). Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC-MONUSCO). Oslo, 2019. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Assessing-the-effectiveness-of-the-United-Nations-Mission-in-the-DRC-MONUC-%E2%80%93-MONUSCO.pdf>. Acesso em 22 abr. 2022.

OCHA. RDC: Incidents sécuritaires affectant directement des personnels ou biens humanitaires - Janvier-octobre 2021. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/rdc-incidents-s-curitaires-affectant-directement-des-personnels-3>. Acesso em 4 abr. 2022.

OCHA. Humanitarian Needs Overview and response plan: Democratic Republic of Congo. 2022a. Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HRP_2022_at%20a%20glances_v-ang_finale.pdf. Acesso em 4 abr. 2022.

OCHA. Democratic Republic of the Congo - North Kivu - Flash Update #3: Humanitarian situation in Rutshuru Territory - 6 April 2022b. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/democratic-republic-congo-north-kivu-flash-update-3-humanitarian>. Acesso em 12 abr. 2022.

ONU NEWS. Não existe saída puramente militar para a RD Congo, diz general brasileiro. 31 mar. 2021a. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/03/1746192>. Acesso em 04 abr. 2021.

ONU NEWS. Leste da RD Congo tem recorde de mortes em atrocidades de grupos armados. 16 fev. 2021b. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/02/1741662>. Acesso em 04 abr. 2021.

OSLAND, K.; PETER, M. UN Peace operations in a multipolar order: building peace through the rule of law and bottom-up approaches. **Contemporary Security Policy**, v.42, n.2, 2021, p.197-210. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13523260.2021.1898166>. Acesso em 10 fev. 2022.

PEACE AGREEMENTS DATABASE. Data. Disponível em: <https://www.peaceagreements.org/search>. Acesso em 10 abr. 2022.

PHAYAL, A.; PRINS, B. Deploying to Protect: The Effect of Military Peacekeeping Deployments on Violence Against Civilians. **International Peacekeeping**, v. 27, n. 2, 2019, p. 311-336. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2019.1660166?journalCode=finp20>. Acesso em 15 mar. 2022.

RUSSO, J. Militarised peacekeeping: lessons from the Democratic Republic of Congo. **Third World Quarterly**, v.42, n.12. 2021, p.3070-3086. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F01436597.2021.1992272>. Acesso em 30 jun. 2022.

STEARNS, J. Is Monusco Doing A Good Job At Protecting Civilians? **Global Peace Operations Review**, 13 Dec. 2016. Disponível em: <https://peaceoperationsreview.org/commentary/is-monusco-doing-a-good-job-at-protecting-civilians/>. Acesso em 22 fev. 2022.

STEDMAN, S. Spoiler Problems in Peace Processes. **International Security**, v. 22, n. 2, 1997, p. 5-53. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539366>. Acesso em 22 abr. 2022.

TULL, D. The limits and unintended consequences of UN peace enforcement: the Force Intervention Brigade in DR Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n. 2, 2017, p. 167-190. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2017.1360139>. Acesso em 12 fev. 2022.

UCDP. Data: DR Congo (Zaire). 2022. Disponível em: <https://ucdp.uu.se/country/490>. Acesso em 01 abr. 2022.

UNITED NATIONS. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people. United Nations, New York, 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95. Acesso em 16 fev. 2022.

UNITED NATIONS. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects. A/55/305–S/2000/809, 21 ago. 2000. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305. Acesso em 11 abr. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Financing of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. A/RES/75/300, 8 jul. 2021. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/177/04/PDF/N2117704.pdf?OpenElement>. Acesso em 12 abr. 2022.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Fatalities. 2022. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. Acesso em 01 abr. 2022.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. Current Operations: MONUSCO. 2021. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>. Acesso em 20 fev. 2022.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Report of the Secretary-General. S/2021/807. 17 Sep. 2021 Disponível em: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/s-2021-807_-_sg_report_on_monusco_in_english.pdf. Acesso em 14 mar. 2022.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/1925. 28 mai. 2010. Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925\(2010\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1925(2010)). Acesso em 14 mar. 2022.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). S/RES/2098. 28 mar. 2013. Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098\(2013\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2098(2013)). Acesso em 14 mar. 2022.

VALENZOLA, R. O conflito na RDC e a ausência do Estado na regulação das relações sociais. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**. Marília, edição 12, p. 59-86, 2013. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/3477>. Acesso em 23 mar. 2022.

WALLENSTEEN, P. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System**. London: Sage Publications, 2002.

Funções de colaboração exercidas

Leticia Carvalho:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição); Investigação; Supervisão.

Geraldine M. M. B. Rosas Duarte:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Visualização; Análise Formal; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Software; Escrita (revisão e edição); Investigação; Supervisão.

Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)