



GLOBAL JOURNAL OF HUMAN-SOCIAL SCIENCE: F
POLITICAL SCIENCE

Volume 24 Issue 1 Version 1.0 Year 2024

Type: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal

Publisher: Global Journals

Online ISSN: 2249-460X & Print ISSN: 0975-587X

The Role of United Nations Intervention Forces in Protecting Civilians: From Congo to South Sudan

By Josias Marcos de Resende Silva, Guilherme de Araújo Grigoli, Daniel Mendes Aguiar Santos
& Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon

American Military University

Abstract- O objetivo deste artigo é examinar e comparar o impacto da Brigada de Intervenção da Força (FIB) e da Força de Proteção Regional (RPF) na proteção de civis na República Democrática do Congo e no Sudão do Sul, respectivamente. O método de pesquisa escolhido para este estudo foi a abordagem qualitativa por meio de estudos de caso que se concentraram na Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo e na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul. Os parâmetros de comparação selecionados para este estudo foram a redução da vulnerabilidade, a neutralização de grupos armados violentos e o desenvolvimento de forças locais. Como resultado, foi possível verificar que tanto a FIB quanto a RPF tiveram um impacto positivo, embora limitado, sobre a proteção de civis e a criação de um ambiente estável. Além disso, foi observado que esse impacto positivo tende a se dissipar com o tempo.

Palavras-chave: proteção de civis; operações de paz; forças de intervenção das nações Unidas; UNMISS; MONUSCO.

GJHSS-F Classification: FOR Code: 1606



Strictly as per the compliance and regulations of:



The Role of United Nations Intervention Forces in Protecting Civilians: From Congo to South Sudan

O Papel Das Forças de Intervenção das Nações Unidas na Proteção de Civis: Do Congo ao Sudão do Sul

Josias Marcos de Resende Silva ^α, Guilherme de Araújo Grigoli ^ο, Daniel Mendes Aguiar Santos ^ρ
& Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon ^ω

Abstract- O objetivo deste artigo é examinar e comparar o impacto da Brigada de Intervenção da Força (FIB) e da Força de Proteção Regional (RPF) na proteção de civis na República Democrática do Congo e no Sudão do Sul, respectivamente. O método de pesquisa escolhido para este estudo foi a abordagem qualitativa por meio de estudos de caso que se concentraram na Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo e na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul. Os parâmetros

de comparação selecionados para este estudo foram a redução da vulnerabilidade, a neutralização de grupos armados violentos e o desenvolvimento de forças locais. Como resultado, foi possível verificar que tanto a FIB quanto a RPF tiveram um impacto positivo, embora limitado, sobre a proteção de civis e a criação de um ambiente estável. Além disso, foi observado que esse impacto positivo tende a se dissipar com o tempo.

Palavras-chave: proteção de civis; operações de paz; forças de intervenção das nações Unidas; UNMISS; MONUSCO.

Author α: O Autor é Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro¹ (ECEME) e mestre em Relações Internacionais e Resolução de Conflitos pela American Military University. O autor também é major do Exército Brasileiro e serviu como oficial da equipe de operações militares na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul de 2016 a 2017. Atualmente, é pesquisador do Núcleo de Estudos Políticos e Estratégicos de Defesa (NEPED/ECEME), do Projeto Migração e Defesa (PROCAD) e do Grupo de Pesquisa em Operações de Paz da ECEME.

e-mail: josias.silva@eb.mil.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3939-7925>.

Author ο: O Autor é Doutorando em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME), pós-graduado em Ciências Militares pela ECEME e pós-graduado em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). O autor é tenente-coronel do Exército Brasileiro e serviu como oficial da equipe de operações militares na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul de 2015 a 2016. Atualmente, é pesquisador do Núcleo de Estudos Políticos e Estratégicos de Defesa (NEPED/ECEME) e do Projeto Migração e Defesa (PROCAD).

e-mail: guigrigoli@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0406-3239>.

Author ρ: O Autor é Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME) e pós-graduado pela Universidade Conjunta das Forças Armadas da Coreia do Sul. O autor é coronel do Exército Brasileiro e serviu como observador militar na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul de 2011 a 2012. Atualmente, é pesquisador do Núcleo de Estudos Políticos e Estratégicos de Defesa (NEPED/ECEME) e do Laboratório de Estudos de Defesa (LED/ECEME).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2856-7378>.

Author ω: O Autor é Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME) e doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). O autor é coronel (reformado) do Exército Brasileiro. Atualmente, é professor de Ciências Militares da ECEME e pesquisador do Núcleo de Estudos Políticos e Estratégicos de Defesa (NEPED/ECEME), do Laboratório de Estudos de Defesa (LED/ECEME), do Instituto Universitário Militar Português, do Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sudeste (NEE/CMSE) e do Grupo de Defesa, Segurança e Inteligência (DSI/USP). e-mail: eduardomigon@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8762-1701>.

1. INTRODUÇÃO

Desde a queda do Muro de Berlim, o mundo tem testemunhado um aumento na complexidade e na intensidade das operações paz conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse contexto, Lilly (2012) destaca a Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) e a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS), que receberam forças de intervenção de nível brigada em sua estrutura para maximizar seu desempenho.

No caso da República Democrática do Congo (RDC), considerando o alto nível de violência relacionado à ameaça representada pelo grupo rebelde M23, o Conselho de Segurança da ONU, por meio da Resolução 2098 (2013), criou a Brigada de Intervenção² (FIB). Assim, em 2013, pela primeira vez na história, uma operação de paz da ONU foi autorizada a realizar operações ofensivas, com o objetivo de neutralizar grupos armados não estatais que estivessem ameaçando civis e colocando em risco o cumprimento do mandato da missão (ONU, 2013).

No caso do Sudão do Sul, em 15 de dezembro de 2013, a esperança de um futuro melhor no estado recém-criado tornou-se um pesadelo quando uma onda de violência interna eclodiu em Juba, a capital do Sudão do Sul. Em questão de poucos dias, o país inteiro estava imerso em uma guerra civil (Silva, 2019). O ataque a civis resultou em uma enorme crise humanitária. Em seis locais diferentes em todo o país, a UNMISS abriu seus portões e abrigou milhares de

¹ Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

² Force Intervention Brigade.

deslocados internos³ (IDP) em locais de proteção de civis⁴ (PoC sites) (Lilly, 2014).

Além disso, em 8 de julho de 2016, um conflito violento eclodiu novamente em Juba, expondo a fragilidade da operação de paz da ONU e a incapacidade da UNMISS de cumprir seu novo mandato. Nesse contexto, o conflito entre o Exército de Libertação do Povo do Sudão⁵ (SPLA) e o Exército de Libertação do Povo do Sudão - em Oposição⁶ (SPLA-IO) durou apenas quatro dias, mas suas consequências foram caóticas. Vários projéteis de morteiro e outras armas de grosso calibre atingiram as bases da ONU, matando soldados da força de paz. Na zona urbana, o SPLA foi responsável pelo estupro de funcionárias de organizações não governamentais (ONGs) e pela morte de centenas de civis. Nos arredores de Juba, o SPLA-IO atacou vilarejos locais, saqueando e matando os civis que não conseguiram fugir ou encontrar refúgio nas bases da ONU. Os combates em Juba cessaram quando o SPLA, após um ataque aéreo, tomou os acantonamentos do SPLA-IO (Radio Tamazuj, 2016).

Com base nessas graves violações dos direitos humanos em Juba, a comunidade internacional reagiu e pressionou por uma operação de paz mais robusta no Sudão do Sul. Assim, o Conselho de Segurança decidiu replicar no Sudão do Sul um mecanismo semelhante à FIB. Como resultado, em 12 de agosto de 2016, a Resolução 2304 (2016), liderada pelos Estados Unidos, criou a Força de Proteção Regional⁷ (RPF) composta por 4.000 homens, incluindo helicópteros de ataque e uma unidade de forças especiais dentro da estrutura da UNMISS. Em um ambiente de conflito complexo como o do Sudão do Sul, onde a guerra continua apesar de uma década de esforços internacionais para sua resolução, a RPF foi implementada como último recurso para evitar que a UNMISS fracassasse em sua missão.

Embora seja possível encontrar algumas diferenças entre os mandatos da FIB e da RPF, suas semelhanças são inegáveis, especialmente no que diz respeito ao uso da força de forma ativa e robusta. Sob esse prisma, a pergunta de pesquisa deste estudo é: com base nos resultados obtidos pela Brigada de Intervenção na República Democrática do Congo e pela Força de Proteção Regional no Sudão do Sul, qual foi o impacto das forças de intervenção nível brigada na proteção de civis?

Para responder a essa pergunta, o objetivo deste ensaio é entender o impacto da FIB e da RPF na proteção de civis⁸ (PoC) em suas respectivas áreas de responsabilidade. Dada a semelhança de seus

mandatos, estrutura e propósito, a comparação entre a FIB e a RPF é apropriada porque se espera que ambas as forças tenham um impacto semelhante sobre a proteção dos civis em suas áreas de atuação.

Esta pesquisa é limitada no tempo entre o ano anterior ao envio de cada força de intervenção e 2020, que corresponde ao último ano completo de existência da RPF. A esse respeito, embora a RPF tenha sido chamada de "Setor Juba" desde 2019, foi somente em 2021 que a Resolução 2567 (2021b) do Conselho de Segurança da ONU transferiu oficialmente as tropas da RPF, os meios especializados e as tarefas específicas para o Setor Juba da UNMISS. Portanto, no caso da RPF, o recorte temporal desta pesquisa esteve limitado entre 2015 e 2020. Por outro lado, no caso da FIB, esta pesquisa abrangeu o período de 2012 a 2020.

Geograficamente, este estudo se limitou às duas regiões onde as forças de intervenção estavam baseadas. Essa delimitação visou isolar os locais onde as forças de intervenção eram mais ativas para coletar os resultados mais confiáveis. Assim, enquanto na RDC esta pesquisa foi limitada à província de Kivu do Norte, no Sudão do Sul a delimitação geográfica correspondeu à região da capital Juba.

Epistemologicamente, considerando a multiplicidade de atores e relações que orbitam o objeto de pesquisa, este artigo adotou os pressupostos da Teoria da Complexidade para modelar a abordagem do fenômeno relacionado ao emprego das forças de intervenção. Com foco no comportamento de sistemas adaptativos complexos, a Teoria da Complexidade propõe uma mudança no pensamento analítico tradicional para um pensamento mais holístico. Nesses sistemas complexos, a soma das partes não corresponde ao sistema como um todo, uma vez que essas partes normalmente não compreendem o ambiente volátil e os atritos encontrados em áreas de conflito. A Teoria da Complexidade destaca essa característica como não linearidade (Couture, 2007; Jervis, 1997; Mitchell, 2009; Schmitt, 1997).

Além disso, a interação entre as partes do sistema resulta em adaptação por meio de aprendizado ou evolução (Mitchell, 2009). Por esse motivo, essa teoria rejeita a afirmação reducionista de que os sistemas adaptativos complexos podem ser totalmente compreendidos por meio da análise de suas partes constituintes, uma vez que são sensíveis às relações e propriedades sistêmicas (Bousquet & Courtis, 2011) como, por exemplo, a dinâmica multidimensional relacionada aos diferentes tipos e níveis de violência que podem ser encontrados em áreas de conflito. Portanto, em um sistema adaptativo complexo, como os conflitos contemporâneos, um grande número de entidades apresenta um alto nível de interatividade não linear, o que dificulta a associação das causas e dos efeitos (Richardson & Cilliers, 2001).

³ Internally Displaced Persons.

⁴ Protection of Civilians Sites.

⁵ Sudan People's Liberation Army.

⁶ Sudan People's Liberation Army - in Opposition.

⁷ Regional Protection Force.

⁸ Protection of Civilians.

Em última análise, esta pesquisa aceita o fato de que a epistemologia baseada na complexidade se recusa a fazer previsões precisas. Em vez disso, ela proporciona uma melhor compreensão dos fenômenos complexos, ajudando a antecipar os padrões gerais dentro dos quais ocorrem eventos específicos (Rosenau, 1997).

Metodologicamente, considerando a alocação da Teoria da Complexidade como a epistemologia escolhida, o método de pesquisa selecionado para esta pesquisa foi o estudo de caso. Em particular, a pesquisa adotou dois estudos de caso: MONUSCO e UNMISS. Essas missões da ONU foram selecionadas como estudos de caso porque são os únicos exemplos de operações de paz com forças de intervenção nível brigada, incluindo unidades de forças especiais, incorporadas em sua estrutura. Em conformidade com a Teoria da Complexidade, o estudo de caso é uma investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (Yin, 2001).

Sequencialmente, após uma extensa pesquisa usando diferentes técnicas de coleta de dados, o estudo de caso colabora com a elaboração de uma teoria exploratória construída com base em inferências extraídas dos resultados da investigação (Prodanov & Freitas 2013). Assim, com base em ambos os estudos de caso, este documento usou o raciocínio indutivo para identificar padrões e tendências, prevendo o provável impacto de longo prazo das forças de intervenção na proteção de civis.

Além disso, a comparação entre os dois estudos de caso utilizou três parâmetros diferentes: redução da vulnerabilidade; neutralização de grupos armados violentos; e desenvolvimento de forças locais. Esses três parâmetros foram escolhidos porque estão ligados ao conceito operacional das Nações Unidas sobre a proteção de civis, que é uma condição essencial para que uma operação de paz da ONU alcance relativa estabilidade em uma zona de conflito.

Para corroborar os resultados, esta pesquisa complementou a análise de cada parâmetro com um indicador de PoC diferente baseado no Manual das Nações Unidas sobre a proteção de civis (ONU, 2020). Nesse contexto, enquanto a quantidade de IPDs foi associada à redução da vulnerabilidade, o número de mortes violentas foi vinculado à neutralização de grupos armados e o número de mortes por forças do Estado foi combinado com o desenvolvimento de forças locais.

As técnicas de coleta de dados usadas neste estudo foram a pesquisa bibliográfica, documental e de banco de dados, bem como a observação participante. Em primeiro lugar, a pesquisa bibliográfica concentrou-se no histórico e no cenário da RDC e do Sudão do Sul, bem como nas funções da MONUSCO e da UNMISS. Em segundo lugar, a pesquisa documental forneceu

dados sobre as missões, possibilidades e limitações da FIB e da RPF. Em terceiro lugar, a pesquisa de banco de dados concentrou-se em números relacionados à proteção de civis, como mortes violentas por grupos armados, mortes por forças do Estado e população de deslocados internos nas áreas de desdobramento da FIB e da RPF. Por fim, com relação à observação participante, três coautores desta pesquisa estiveram desdobrados na UNMISS em diferentes períodos entre 2011 e 2017, contribuindo para a coleta e interpretação dos dados.

Nesse esforço, as fontes mais utilizadas foram artigos de periódicos revisados por pares, livros de autores relevantes na área de Relações Internacionais, sites da ONU e de governos nacionais, bancos de dados de universidades e da ONU, além de documentos e manuais da ONU. A fim de coletar dados de diferentes países e perspectivas, as fontes foram pesquisadas em inglês, espanhol e português. As publicações preferencialmente cobriram o período entre 2012 e 2020, que é o foco principal desta pesquisa. No entanto, este estudo também se baseou em publicações anteriores a 2012 para estabelecer o contexto em ambos os estudos de caso.

II. O CASO DA MONUSCO

Em 1998, uma rebelião começou nas regiões de Kivu contra o governo de Kabila, atingindo grandes áreas do país. Apesar do apoio de Angola, Chade, Namíbia e Zimbábue, as milícias conseguiram manter o controle sobre as regiões do leste do país. Ruanda e Uganda foram os principais patrocinadores do movimento rebelde, também conhecido como *Congolese Rally for Democracy* (RCD) (ONU, 2019a).

Em resposta à crise no leste do Congo, o Conselho de Segurança da ONU solicitou um cessar-fogo e a retirada das forças estrangeiras e pediu aos Estados que não interferissem nos assuntos internos do país. A RDC, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue aceitaram a proposta da ONU e assinaram o Acordo de Cessar-Fogo de Lusaka em julho de 1999. Além disso, a Resolução 1279 (1999) do Conselho de Segurança da ONU estabeleceu a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC) para observar o processo de paz, monitorar o cessar-fogo e a retirada das forças, bem como manter contato com todas as partes (Savas-Cazala, 2016). Em uma série de resoluções posteriores, o Conselho de Segurança da ONU ampliou o mandato da MONUC, atribuindo à missão da ONU várias tarefas adicionais (ONU, 2019a).

Doss (2014) critica a ineficiência da MONUC antes de 2013 e analisa os fatores que levaram ao aumento do uso da força pela ONU na RDC. Nesse cenário, alguns eventos trágicos motivaram a mudança de comportamento da ONU. Em 2010, ocorreu um

estupro em massa substancial em Kivu do Norte. Nessa ocasião, a MONUC reagiu muito lentamente, o que gerou sérias críticas da comunidade internacional. A ONU decidiu então que a operação no Congo, a MONUC, passaria a se chamar MONUSCO, para caracterizar uma nova fase da missão.

Em 2012, o motim liderado pelo grupo rebelde M23 teve uma repercussão ainda pior do que o estupro em massa. Ao mesmo tempo, as ações do M23 surpreenderam as *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC) e, como resultado, os rebeldes assumiram o controle total da cidade de Goma (Silva, 2018). Depois que os rebeldes do M23 tomaram Goma por 10 dias antes de se retirarem voluntariamente, causando constrangimento à missão da ONU, o ministro das Relações Exteriores da França considerou um "absurdo" que 17.000 *peacekeepers* não pudessem proteger a cidade e pediu uma revisão do mandato. Como consequência, ações violentas em massa eclodiram em Goma, onde a população apedrejou veículos da ONU e atacou as forças de paz. Usando a mídia social Twitter, os críticos internacionais começaram a se referir à missão, cuja abreviação em francês é MONUSCO, com a hashtag #MONUSELESS (Raghavan, 2013).

Em 28 de março de 2013, após a queda de Goma para as forças rebeldes, o Conselho de Segurança criou a FIB, sob o comando direto do *Force Commander* da MONUSCO, para fortalecer a operação de paz e fornecer uma capacidade militar projetada para neutralizar a ameaça representada pelos grupos armados rebeldes mais recalcitrantes (Whittle, 2015). Como resultado, a Brigada de Intervenção é formada por cerca de 3.000 soldados e consiste em três batalhões de infantaria, um batalhão de artilharia, uma companhia de reconhecimento e uma companhia de forças especiais (Namangale, 2014). Em um período muito curto de tempo após a implantação da FIB, Namangale afirma que já havia provas contundentes de que as ameaças existenciais na região haviam sido drasticamente reduzidas.

Além disso, o ICRtoP (2015) afirma que a FIB é um modelo potencialmente útil. A organização internacional chama a atenção para o fato de que o Secretário-Geral da ONU enfatizou que a FIB é um recurso indispensável para proteger os civis quando as autoridades congoleesas não o fazem. Além disso, a organização acredita que, se o Conselho de Segurança decidir seguir esse modelo no futuro, ele poderá ser uma resposta às alegações de que as forças de paz da ONU nunca usam a força para proteger os civis e cumprir seu mandato.

Müller (2015) também analisa a implementação da FIB na República Democrática do Congo. O autor afirma que, ao longo do tempo, a ONU ajustou seus princípios de manutenção da paz da neutralidade para a imparcialidade, abrindo a janela para o uso mais

amplo da força. Inicialmente, a ONU contava com seus Estados membros e outros parceiros, como a OTAN, para fornecer tropas especializadas. Recentemente, como um novo passo no desenvolvimento do uso da força em operações de manutenção da paz, o Conselho de Segurança criou a FIB, como parte da MONUSCO, para conduzir operações ofensivas precisas contra grupos armados. Assim, em vez de apenas proteger a si mesma e aos civis, a FIB deve tomar a iniciativa de rastrear e conter esses agressores. No entanto, apesar das vitórias iniciais substanciais impostas pela FIB aos grupos armados violentos, Müller levanta algumas suspeitas sobre a legitimidade do novo mecanismo da ONU, enfatizando que, idealmente, as operações de paz não se destinam a atingir seus objetivos por meio do uso da força.

Portanto, não há um consenso sobre a legitimidade do uso da força pela FIB na RDC. Nesse sentido, Hunt (2018) enfatiza que a ONU agiu de forma parcial, escolhendo o lado de um grupo armado e identificando os outros como adversários a serem derrotados militarmente. Por outro lado, o autor destaca a opinião de Jean-Marie Guéhenno, subsecretário-geral da ONU para Operações de Manutenção da Paz de 2000 a 2008, que enfatiza que a FIB contribuiu para aumentar a credibilidade da organização. Além disso, Hunt chama a atenção para o ponto de vista do governo norte-americano, que considera que a experiência com a FIB foi positiva e estabelece um parâmetro para operações de paz mais robustas no futuro.

Os principais sucessos políticos e militares iniciais da FIB consistiram em uma derrota efetiva do grupo rebelde M23, na capacidade de cooperar por meio de ações ousadas com as FARDC e na contribuição significativa para a redução de mortes violentas na região do Kivu do Norte (EPON, 2019b). Apesar das críticas internacionais em relação às operações conjuntas realizadas pela MONUSCO junto às FARDC, a relação estabelecida pela FIB e pelas Forças Armadas Congoleesas foi considerada essencial para a neutralização do M23 (Tull, 2018).

Por outro lado, Fabricius (2020) afirma que a FIB perdeu seu ímpeto nos últimos anos. Em primeiro lugar, depois de derrotar o grupo rebelde M23, não houve um engajamento real para neutralizar o segundo grupo mais perigoso: as *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR). Em segundo lugar, em 2017, a FIB lançou operações contra as Forças Democráticas Aliadas⁹ (ADF), originárias de Uganda e supostamente ligadas ao Estado Islâmico. Em dezembro de 2017, como retaliação, 14 soldados de paz tanzanianos foram mortos e mais de 50 ficaram feridos em um grande ataque da ADF a uma base da MONUSCO em Beni (Kivu do Norte). Depois disso, em

⁹ *Allied Democratic Forces*.

setembro de 2018, dois soldados sul-africanos foram feridos em outro ataque da ADF em Beni. Por fim, em novembro de 2018, uma operação integrada que incluía a FIB e as FARDC fracassou, resultando na morte de seis soldados malauianos e um tanzaniano.

Com base em todos esses eventos, há uma percepção de que a situação de segurança no leste da RDC melhorou como uma resposta imediata à implantação da FIB. No entanto, de acordo com Silva (2021), os sistemas adaptativos complexos são capazes de se adaptar e evoluir quando confrontados com pressões adicionais internas ou externas. Portanto, o surgimento da ADF, substituindo o M23 como a ameaça mais importante à MONUSCO, bem como a piora dos resultados da FIB, significam que o conflito congolês, como um sistema adaptativo complexo, parece ter evoluído ao longo dos anos para equilibrar a pressão exercida pela Brigada de Intervenção da Força.

III. O CASO DA UNMISS

As comemorações da independência em 9 de julho de 2011 estabeleceram o ponto alto da popularidade do Movimento de Libertação do Povo do Sudão¹⁰ (SPLM) no recém-criado Sudão do Sul. Após várias décadas de guerra e um tempo ainda maior subjugado ao Sudão, a dolorosa luta havia chegado a um fim promissor. Entretanto, apenas dois anos após a sonhada independência, a maioria da população do Sudão do Sul acreditava que seu país estava indo na direção errada. Questões como empregos e serviços sendo alocados de acordo com laços étnicos, falta de alimentos, pobreza e insegurança eram evidências claras de que o país estava prestes a se desintegrar (Coppnall, 2014).

Os dois personagens principais do Sudão do Sul são o presidente Salva Kiir e o primeiro vice-presidente Riek Machar. Eles pertencem aos dois maiores grupos étnicos do Sudão do Sul: Dinka e Nuer, respectivamente. Além disso, enquanto Salva Kiir é o líder do Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão (SPLM/A), Riek Machar lidera o Movimento/Exército de Libertação do Povo do Sudão - em Oposição (SPLM/A-IO). Esses movimentos, juntamente com seus braços armados, são as duas principais partes no complexo conflito do Sudão do Sul (Radon & Logan, 2014). Sua composição e tamanho mudam constantemente, dependendo de seu poder de barganha no momento, já que os vários grupos de milícias centrados em etnias migram do SPLA para o SPLA-IO e vice-versa com base em interesses temporários (Silva, 2019).

Em 15 de dezembro de 2013, após meses de competição política entre os principais líderes do Sudão do Sul, um violento conflito eclodiu em Juba entre o

SPLA e o SPLA-IO. Após os eventos na capital do Sudão do Sul, em dez dias a batalha atingiu todo o país, incluindo os estados de Jonglei, Unity e Upper Nile. Os rebeldes da SPLA-IO tomaram cidades importantes como Bor, Bentiu e Malakal, que foram retomadas pelas forças do governo mais tarde (Apuuli, 2015; Silva, 2019). Apuuli (2014) destaca a influência externa no conflito do Sudão do Sul, particularmente o apoio das Forças de Defesa de Uganda ao SPLA. O autor estima que entre 2.000 e 5.000 soldados ugandenses operaram no território do Sudão do Sul, incluindo apoio aéreo e tanques.

Pendle (2014) analisa a estrutura que levou o Sudão do Sul a esse conflito interno. Para explicar os confrontos de 2013, Pendle considera como as tentativas de fortalecer o Estado resultaram na interrupção das relações de poder locais entre os grupos. Em um Estado fraco e etnicamente orientado, o conflito funciona como uma ferramenta aceita localmente para que grupos opostos restabeleçam o equilíbrio de poder.

Radon e Logan (2014) concordam com Pendle e acreditam que o conflito no Sudão do Sul é uma consequência direta da má governança. Em seu artigo, os autores examinam as causas da guerra civil no Sudão do Sul, o qual eles não consideram uma nação. Radon e Logan explicam que o país é pouco povoado e tem diversidade étnica, cultural e linguística. Mais de sessenta tribos diferentes vivem dentro das fronteiras do Sudão do Sul, o que contribui para a fragmentação do país. Portanto, foi a luta contra o Sudão por um governo autônomo que uniu o Sul. Depois que a independência foi conquistada, a unidade entre os diversos grupos étnicos do Sudão do Sul entrou em colapso.

Lyman (2013) analisa as consequências do governo do SPLM no Sudão do Sul e como esse partido político selou o destino do novo país como um estado frágil. Ele também examina as forças locais e seu papel nos conflitos internos. Lyman explica que o SPLM ainda é um exército de libertação, e não um partido político. Com relação ao SPLA, o braço armado do SPLM, Lyman afirma que se trata mais de uma coalizão de milícias do que de um exército unificado. Ele também afirma que o governo do SPLM se recusa a permitir que a UNMISS tenha acesso total às áreas de conflito onde o SPLA é acusado de cometer violações dos direitos humanos.

Assim como Lyman, Warner (2016) examina o SPLA e seu papel no conflito do Sudão do Sul. O autor atribui a falta de integração em nível político à aceleração da guerra civil. Warner explica que o Exército Nacional foi construído em uma base desestabilizada. Assim, em vez de funcionar como um mecanismo de integração, o SPLA contribuiu para a fragmentação dos grupos armados no país.

¹⁰ Sudan People's Liberation Movement.

Depois de mais de dois anos no exílio, Riek Machar retornou a Juba em 26 de abril de 2016, trazendo consigo milhares de soldados da SPLA-IO. Desde essa data, a tensão aumentou na capital com a presença de ambos os exércitos, que, de acordo com o acordo de paz, deveriam realizar patrulhas conjuntas e proteger Juba. No entanto, pequenos confrontos entre as forças de segurança do SPLA e os membros do SPLA-IO desencadearam o conflito de 8 a 11 de julho de 2016 em Juba. Em 8 de julho de 2016, no início da noite, houve um intenso tiroteio e artilharia do lado de fora do palácio presidencial, que durou cerca de uma hora. Os combates se espalharam rapidamente pela cidade. Durante os quatro dias de intensos combates, as duas bases da ONU em Juba foram atingidas por balas e artilharia. As tropas do governo também bombardearam os locais de PoC anexados a uma base da ONU em Juba, onde vivem mais de 30.000 pessoas da etnia Nuer. Centenas de civis foram mortos durante a batalha. Além disso, dois membros da força de paz morreram e vários ficaram feridos (Radio Tamazuj, 2016).

Diante dessa situação caótica, Rossi (2016) culpa a comunidade internacional por não ter uma estratégia consensual sobre como intervir no país. Por exemplo, o Conselho de Segurança não conseguiu aplicar sanções severas ao governo do Sudão do Sul porque os Estados Unidos, a Rússia e a China não chegaram a um acordo entre si. Além disso, a UNMISS ficou sobrecarregada com a crise do Sudão do Sul, o que resultou em um aumento maciço das tropas da ONU desde sua criação em 2011.

De acordo com as descobertas de Rossi, Phayal et al. (2015) afirmam que é importante perceber que, apesar de seu tamanho relativamente grande em comparação com outras operações de paz da ONU, as tropas da UNMISS são equivalentes a apenas um quarto do tamanho do Departamento de Polícia de Nova York para um território que é aproximadamente do tamanho do Texas. Portanto, é impossível proteger todas as áreas do Sudão do Sul. Além disso, as condições das estradas são deploráveis em todo o país, impedindo o acesso por terra a vários locais, especialmente durante a estação chuvosa, de abril a novembro.

Tull (2013) também está preocupado com a eficácia da UNMISS, chamando a atenção para o fato de que, formalmente, o governo do Sudão do Sul fornece consentimento estratégico para a UNMISS. No entanto, os líderes sul-sudaneses discordam do mandato da Missão, pois acreditam que a UNMISS deveria se concentrar na fronteira com o Sudão para proporcionar estabilidade ao governo nacional. Por esse motivo, o governo do Sudão do Sul impôs muitas restrições no terreno que impedem a eficácia da UNMISS.

Em vista dessa situação hostil e como resposta ao conflito de julho de 2016 em Juba, o Conselho de Segurança da ONU criou a Força de Proteção Regional por meio da Resolução 2304 (2016), um mecanismo que traz muitas semelhanças com a FIB implantada na RDC. Além disso, por meio da mesma Resolução, o Conselho de Segurança da ONU aumentou a quantidade de tropas da Missão para 17.000 e o componente policial para 2.101 pessoas (ONU, 2016a). Em dezembro do mesmo ano, a Resolução 2327 (2016) estendeu o mandato da UNMISS com base no Capítulo VII da Carta da ONU, com o objetivo de cumprir o mandato e proteger efetivamente os civis no Sudão do Sul.

A Resolução 2327 (2016) também determinou o papel da Força de Proteção Regional no Sudão do Sul. De acordo com o mandato, a RPF deveria usar todos os meios necessários para: garantir a liberdade de movimento em Juba e seus arredores; proteger e garantir que o Aeroporto Internacional de Juba (JIA) permaneça operacional; proteger as principais instalações em Juba; e engajar efetivamente qualquer ator encontrado preparando ataques ou se engajando em ataques contra PoC *sites*, instalações da ONU, pessoal da ONU, agentes humanitários ou civis (ONU, 2016b). Além de três novos batalhões de infantaria e outras unidades de apoio, incluindo helicópteros de ataque, veículos aéreos não tripulados, engenheiros de combate e reconhecimento, a RPF foi projetada com uma unidade de forças especiais (também conhecida como Companhia de Alta Prontidão¹¹).

Com relação às partes do conflito no Sudão do Sul, em setembro de 2018, elas assinaram um novo acordo de paz intitulado Acordo Revitalizado sobre a Resolução de Conflitos no Sudão do Sul (R-ARCSS), no qual o SPLA passou a se autodenominar Forças de Defesa do Povo do Sudão do Sul¹² (SSPDF). A Autoridade Internacional para o Desenvolvimento¹³ (IGAD), o bloco regional da África Oriental, patrocinou esse novo acordo de paz após uma série de reuniões em Adis Abeba e Cartum. No entanto, o Instituto Internacional da Paz (IPI) (2019) afirma que os confrontos armados continuam entre as partes signatárias. Além disso, o governo do Sudão do Sul continua totalmente incapaz de proteger os civis da violência e permanece restringindo o acesso da UNMISS às principais áreas onde os confrontos estão ocorrendo, impedindo que a missão e os agentes humanitários protejam e ajudem a população.

Em 2020, quatro anos após a emissão da Resolução 2304 (2016), devido às dificuldades impostas pelo governo nacional, a RPF não tinha conseguido se desdobrar totalmente no Sudão do Sul,

¹¹ *High Readiness Company.*

¹² *South Sudan People's Defense Forces.*

¹³ *Intergovernmental Authority on Development.*

prejudicando o cumprimento de seu mandato. No entanto, 2 batalhões de infantaria, 1 companhia de engenharia e a Companhia de Alta Prontidão já haviam entrado em ação em Juba, aumentando as capacidades da UNMISS (ONU, 2021a).

Nesse contexto, o desdobramento parcial da RPF permitiu uma redistribuição das forças da UNMISS no Sudão do Sul, projetando uma presença maior de capacetes azuis nos estados de Equatoria Ocidental, Equatoria Central e Equatoria Oriental. Além disso, o aumento das tropas de infantaria e os apoios especializados criaram um efeito dissuasivo em Juba, o que resultou na redução da violência (EPON, 2019a). Com base nessa realidade, Wondemagegnehu (2020) destaca que havia um desejo geral de que o Conselho de Segurança da ONU continuasse renovando o mandato da RPF e também expandisse sua área de responsabilidade.

Em 2021, a RPF foi oficialmente remodelada como Setor Juba da UNMISS (Day et al., 2020). A esse respeito, De Coning (2021) reconhece que essa decisão foi parcialmente motivada pelas objeções e obstruções do governo do Sudão do Sul à mobilização completa da RPF, conforme planejado inicialmente. No entanto, o autor afirma que essa decisão também significa que houve um avanço no processo de paz do país, que havia sido interrompido pela guerra civil. De fato, desde 2018, a dinâmica do conflito no Sudão do Sul evoluiu da violência em larga escala em todo o país para confrontos contidos em pequena escala.

De acordo com a Teoria da Complexidade, Silva (2021) explica que, em locais onde os conflitos são perenes e bem enraizados, diferentes episódios de violência são desencadeados ao longo do tempo, afetando a percepção de segurança. Portanto, o Setor de Juba agora enfrenta o desafio de manter a violência relativamente contida na capital do Sudão do Sul a fim de evitar uma propagação da violência em todo o país, melhorar a percepção de segurança e promover a construção de uma paz duradoura.

IV. COMPARAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

A ONU explica que a estabilidade de um país, em geral, depende da capacidade da missão de proteger a população civil. Desde o início, as operações de manutenção da paz são obrigadas a intervir para interromper a violência física contra civis em sua área de responsabilidade, independentemente do nível de violência (ONU, 2020). A missão atinge esse objetivo reduzindo a vulnerabilidade de uma população civil e diminuindo as ameaças existentes (Beljan, 2014). A longo prazo, espera-se que uma operação de paz desenvolva capacidade de proteção local/nacional, já que os Estados têm a responsabilidade primária de proteger os civis (ONU, 2020).

Por esse motivo, para comparar o impacto da FIB e da RPF na proteção de civis na República Democrática do Congo e no Sudão do Sul, este documento considerou três parâmetros de comparação: redução da vulnerabilidade, neutralização de grupos armados violentos e desenvolvimento de forças locais.

a) *Redução da vulnerabilidade*

De acordo com a ONU (2020), em zonas de conflito onde foram identificadas prováveis ameaças a civis, as operações de paz devem mitigá-las ou eliminá-las antes que a violência ocorra. Enquanto a eliminação das ameaças depende do engajamento ativo dos atores violentos que ameaçam os civis, a mitigação das ameaças consiste em medidas preventivas e/ou antecipatórias capazes de garantir a segurança da população vulnerável. Nesse sentido, a dissuasão e as operações de segurança tornam-se condições essenciais para que um componente militar de uma operação de paz da ONU reduza a vulnerabilidade da população civil.

Em uma tentativa de avaliar a eficácia das operações de manutenção da paz com mandatos de PoC, Beljan (2014) descreve as táticas, técnicas e procedimentos (TTP) que traduzem a proteção de civis em tarefas militares. Nesse sentido, o patrulhamento (incluindo patrulhamento robusto/patrulhamento noturno), o envolvimento com as lideranças locais, o domínio da área, a implantação de bases operacionais móveis e o controle de infraestruturas críticas podem ser consideradas tarefas militares principais relacionadas às operações de segurança.

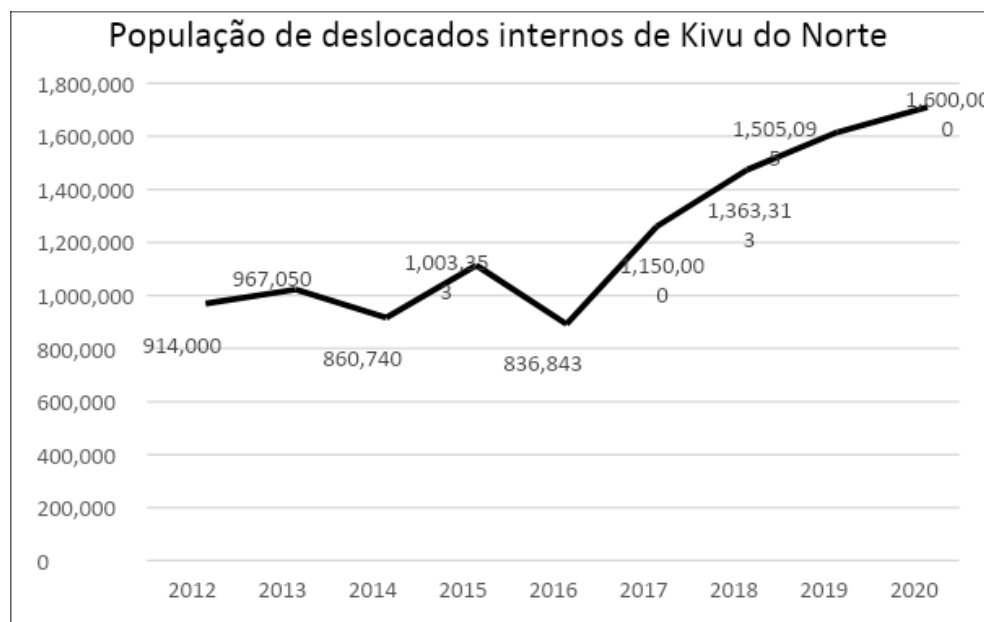
Na RDC, a Resolução 2502 (2019) exigia que a FIB contribuísse com a MONUSCO realizando patrulhas a pé e motorizadas, especialmente em áreas de alto risco; garantisse a liberdade de movimento; e fornecesse segurança para o pessoal e as instalações da ONU (ONU, 2019b). Composta por aproximadamente 3.000 soldados, incluindo três batalhões de infantaria, a FIB tinha uma força de trabalho considerável para realizar essas operações de segurança. Além disso, é importante observar que a FIB engloba uma companhia das forças especiais. De acordo com a ONU, tropas de forças especiais funcionam como meios estratégicos de dissuasão capazes de criar efeitos de grandes proporções para proteção da população local (ONU, 2020). Portanto, a FIB reunia operações de segurança e capacidade de dissuasão eficazes, que são requisitos importantes para reduzir a vulnerabilidade da população local.

No leste do Congo, Nduwimana (2014) afirma que a FIB funcionou como um mecanismo fundamental para a proteção de civis. O autor explica que a população local, extremamente afetada pelo conflito entre as forças do governo e os grupos rebeldes, apoiou fortemente a implantação da FIB, que

representou uma nova esperança na busca pela paz. Nduwimana também destaca alguns resultados relevantes da FIB nos primeiros dezesseis meses, incluindo o retorno de centenas de milhares de pessoas deslocadas internamente para suas casas.

No entanto, a FIB não conseguiu criar um ambiente no qual a população civil se sentisse segura para voltar para casa. Com relação a esse aspecto, a ONU (2020) considera a diminuição do número de

deslocados internos como um indicador-chave de PoC capaz de medir a sensação de segurança da população local. Assim, a redução do número de deslocados internos significa que a população civil se sente menos vulnerável à violência. O gráfico abaixo mostra o número total de deslocados internos entre 2012 e 2020, considerando apenas a província de Kivu do Norte, onde a FIB foi implantada desde 2013:



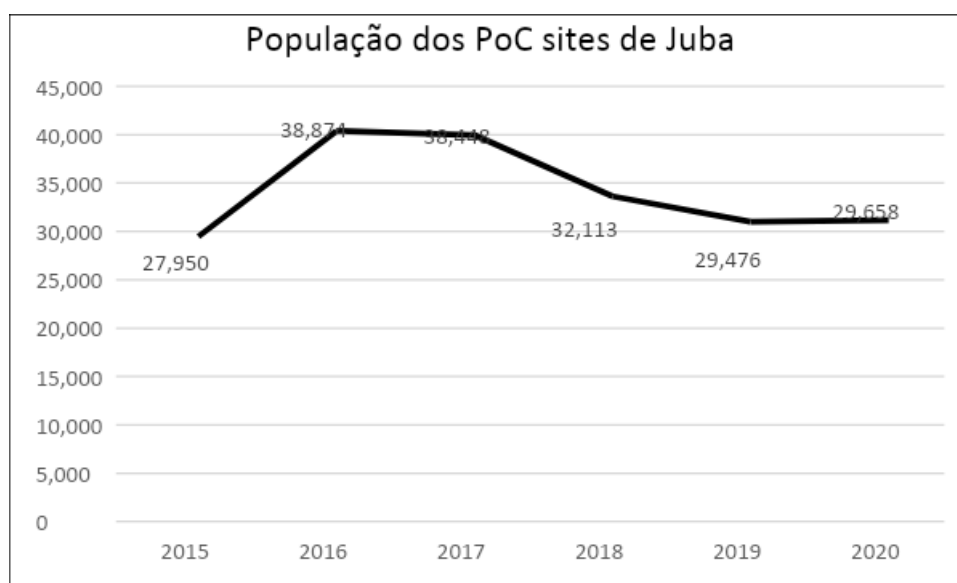
Fonte: os autores (adaptado de <https://reliefweb.int>)

Figura 1: População de deslocados internos de Kivu do Norte

Entre 2012 e 2020, o número total de deslocados internos em Kivu do Norte atingiu seu nível mais baixo em 2016, o quarto ano após a implementação do FIB. No entanto, o número de deslocados internos cresceu 91,2% entre 2016 e 2020, o que corresponde ao nível mais alto em todo o período. Portanto, com base no número de deslocados internos na região de Kivu do Norte, não é possível afirmar que a vulnerabilidade da população local tenha sido reduzida pela implementação da FIB.

No Sudão do Sul, as principais tarefas da RPF relacionadas às operações de segurança foram o patrulhamento ativo para garantir a movimentação segura e livre para dentro, fora e nos arredores de Juba, incluindo a entrada e saída de estradas e das principais linhas de comunicação e transporte; a proteção do Aeroporto Internacional de Juba e a garantia de que ele permanecesse operacional; e a proteção das principais instalações em Juba que eram essenciais para o bem-estar da população local (ONU, 2019c). A Resolução 225/2019 também determinou que a RPF utilizasse todos os meios necessários para impedir a violência contra civis, especialmente a população vulnerável estabelecida nos PoC sites (ONU, 2019c). O gráfico a

seguir mostra a população de deslocados internos que vive nos PoC sites em Juba desde a criação da RPF em 2016:



Fonte: os autores (adaptado de <https://unmiss.unmissions.org>).

Figura 2: População dos PoC sites de Juba

Em Juba, a população dos PoC *sites* atingiu seu pico em 2016 devido à crise de Juba. Depois, houve uma ligeira diminuição de 1,1% na população dos PoC *sites* entre 2016 e 2017. Embora a RPF tenha sido criada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2016, somente em meados de 2017 suas tropas começaram a ser enviadas para o Sudão do Sul, o que explica a pequena melhora neste ano. No início de 2018, a força de intervenção tinha cerca de 600 soldados posicionados no Sudão do Sul, em sua maioria escalões avançados de suas futuras unidades (ONU, 2018). No entanto, a chegada das tropas ajudou a reduzir a população dos PoC *sites* em 16,48%. Em 2019, foi possível medir com mais precisão os efeitos da RPF em Juba, já que a força de intervenção conseguiu desdobrar totalmente 2 batalhões e 2 companhias, chegando a aproximadamente 1.800 soldados. Além disso, um batalhão extra da China foi transferido do Setor Sul para o Setor Juba, reforçando a RPF (ONU, 2019d). De modo geral, o impacto da RPF em Juba resultou em uma diminuição significativa da população dos PoC *sites* de cerca de 23,3% entre 2017 e 2019. Entretanto, em 2020, houve um leve crescimento na população dos PoC *sites* de 0,6%, indicando um possível fim de um ciclo de melhoria, assim como em Kivu do Norte.

Portanto, o desdobramento da FIB em Kivu do Norte e da RPF em Juba resultaram em uma diminuição inicial da população de deslocados internos, o que indica que o aumento das operações de segurança e das capacidades de dissuasão pode estar associado à redução da vulnerabilidade da população. No entanto, foi possível verificar que a sensação de segurança criada pelo envio das forças de intervenção tende a desaparecer com o passar dos anos, levantando

dúvidas sobre a eficácia dessas brigadas para reduzir a vulnerabilidade a longo prazo.

b) Neutralização de grupos armados violentos

As operações de paz das Nações Unidas são geralmente o único ator internacional capaz de desempenhar um papel direto na proteção de civis contra a violência física (ONU, 2012). Por esse motivo, as operações de paz enviadas com mandatos de PoC recebem autorização para usar todos os meios necessários, inclusive o uso de força letal, para proteger os civis sob ameaça (ONU, 2020). Assim, a redução das ameaças existentes complementa a redução da vulnerabilidade, melhorando o PoC no curto prazo.

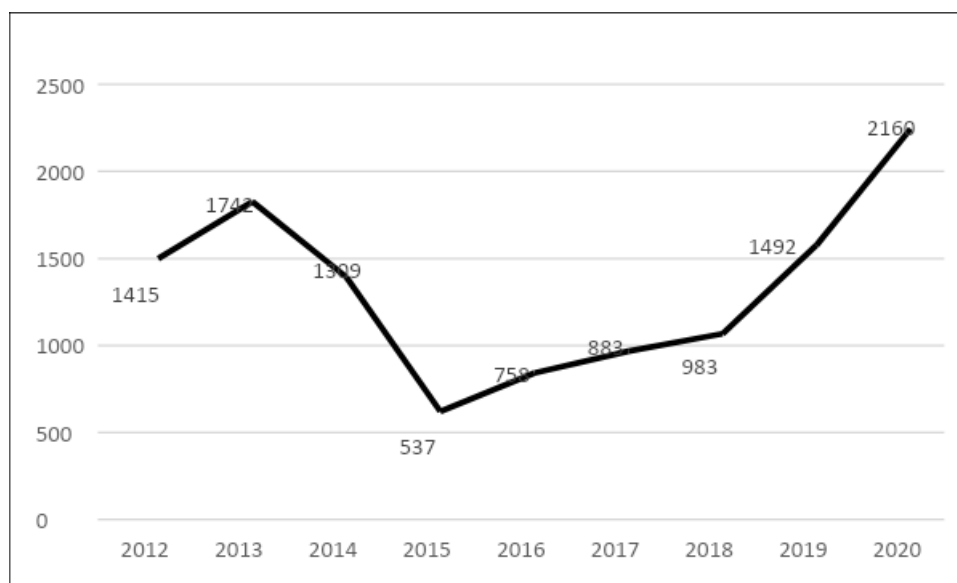
A FIB foi a primeira tropa da ONU a receber a tarefa de engajar diretamente os agressores do acordo de paz. A Resolução 2277 (2016) atribuiu à FIB a responsabilidade de impedir a expansão de todos os grupos armados, neutralizá-los e desarmá-los a fim de reduzir a ameaça representada por esses grupos à autoridade do Estado e à segurança no leste da RDC, abrindo espaço para atividades de estabilização (ONU, 2016c). Nesse contexto, a Resolução 2277 (2016) atribuiu à FIB a tarefa de conduzir operações ofensivas robustas altamente móveis e versáteis, com base na coleta e análise de informações, além de mitigar os riscos para os civis antes, durante e depois de cada operação militar. Essas operações deveriam ser realizadas unilateralmente ou em conjunto com as FARDC.

Assim que foi implementada em Goma, a FIB deu um ultimato de 48 horas para que as forças rebeldes da área se desarmassem. Namangale (2014) destaca as vitórias substanciais da FIB, que conseguiu derrotar o poderoso grupo rebelde M23 em cidades como Kibumba, Rumangabo e Rutshuru em apenas

quatro dias, de 25 a 28 de outubro de 2013. A atitude da FIB trouxe um senso de confiança para a população local, pois ninguém havia previsto uma derrota tão rápida dos rebeldes. Em novembro de 2013, a rendição total do M23 funcionou como uma validação importante para a Brigada de Intervenção (Sheeran & Case, 2014). Desde então, a FIB vem realizando operações ofensivas contra os grupos armados existentes, empregando uma gama completa de recursos.

Os principais resultados do FIB nos primeiros dezesseis meses, em relação à neutralização dos

grupos armados, foram a derrota completa do M-23; a redução do ADF a um número insignificante; a rendição de aproximadamente 4.000 combatentes rebeldes de diferentes grupos armados; e o desarmamento voluntário do FDLR (Nduwimana, 2014). De acordo com Mutisi (2014), a melhora evidente da situação na República Democrática do Congo após a implementação da FIB foi encorajadora em um primeiro momento, como mostra o gráfico abaixo:



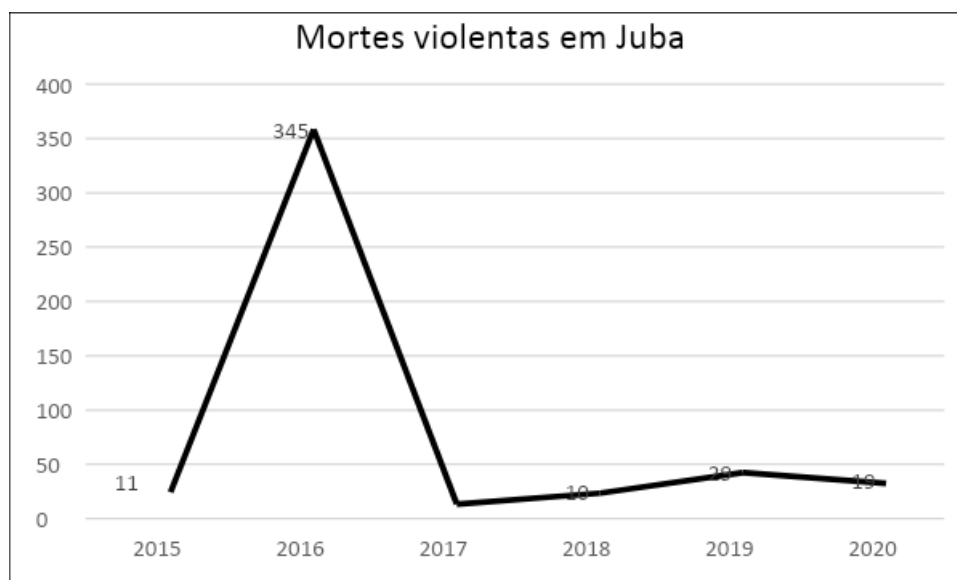
Fonte: os autores (adaptado do Banco de Dados de Conflitos de Uppsala).

Figura 3: Mortes violentas na região de Kivu Norte

O gráfico demonstra uma redução relevante nas mortes violentas (como resultado de ataques de grupos armados) na região de Kivu do Norte a partir de 2014. Esse período também corresponde à implementação da FIB na mesma área. Portanto, há uma indicação de que o aumento das operações de segurança e dissuasão, bem como a neutralização de grupos armados pela FIB, resultaram em uma diminuição dos ataques mortais contra civis. No entanto, quatro anos após a implementação do FIB, houve um aumento significativo de mortes violentas em Kivu do Norte, que permaneceu persistente nos anos seguintes. Entre 2015 e 2020, o número de mortes violentas aumentou drasticamente em 302%.

No Sudão do Sul, de todas as atividades listadas em seu mandato, uma das principais tarefas da RPF era engajar qualquer ator que, de forma confirmada, estivesse preparando ataques ou se engajando em ataques contra PoC sites, instalações da ONU, pessoal da ONU, agentes humanitários ou civis (ONU, 2016b). Conforme descrito acima, a neutralização de grupos armados violentos era uma responsabilidade fundamental da RPF. Assim, além de

diminuir a vulnerabilidade da população civil por meio do controle das estradas e de infraestrutura crítica, esperava-se que a missão reduzisse as ameaças existentes por meio do engajamento direto delas. O gráfico a seguir mostra o cenário de Juba com relação a mortes violentas como resultado de ataques de grupos armados:



Fonte: os autores (adaptado do Banco de Dados de Conflitos de Uppsala).

Figura 4: Mortes violentas em Juba

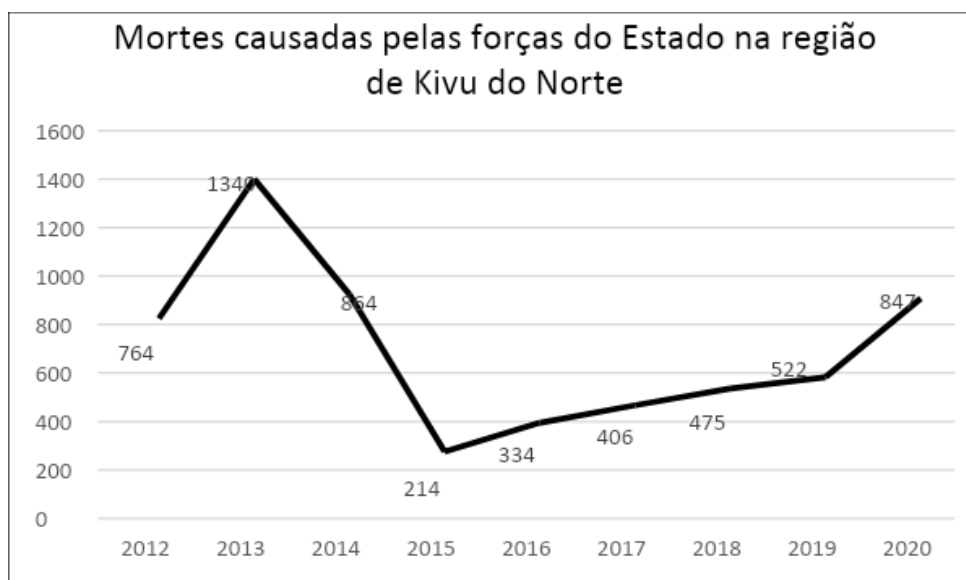
Em Juba, as mortes violentas caíram para números muito baixos entre 2017 e 2018. No entanto, mesmo que os números ainda fossem pequenos, em 2019 houve um aumento preocupante de mortes violentas em comparação com 2018. Além disso, diferentemente do cenário na RDC, em que houve uma cooperação consistente entre a FIB e as FARDC, no Sudão do Sul a RPF enfrentou um grande desafio. Superada em número pelos principais grupos armados e privada de seus recursos aéreos, como helicópteros de ataque e veículos aéreos não tripulados, a RPF ficou muito enfraquecida e dependente das capacidades de suas forças especiais para enfrentar as principais ameaças contra civis. Além disso, a falta de meios adequados para fornecer transporte aéreo, apoio aéreo aproximado e evacuação de feridos (CASEVAC) limitou a mobilidade e o alcance da RPF. Apesar disso, o envio dessa força de intervenção conseguiu evitar um número caótico de mortes de civis como em 2016.

c) Desenvolvimento de forças locais

Um terceiro parâmetro de PoC a ser considerado nesta pesquisa é a criação de capacidade local por meio do desenvolvimento de forças de defesa/segurança. Uma vez que cria condições favoráveis para que um país melhore seus mecanismos de proteção de civis, o desenvolvimento de forças locais é uma estratégia essencial de longo prazo para a estabilização de uma zona de conflito. Nesse contexto, tanto a FIB quanto a RPF podiam contar com suas unidades de forças especiais. De acordo com a ONU (2015), as forças especiais da ONU oferecem a capacidade adequada para treinar as forças armadas de um país anfitrião e orientar as unidades locais por meio de direção e orientação para planejar, preparar e conduzir operações.

Yoho et al. (2014) reitera a importância de desenvolver e treinar as forças da nação anfitriã. Além de compreender melhor as ameaças, o ambiente operacional local e a população, as forças da nação anfitriã podem prever em melhores condições os efeitos colaterais de uma operação militar. Portanto, as forças locais devem estar preparadas para assumir a liderança.

Na RDC, a FIB desempenhou um papel fundamental no fortalecimento da capacidade dos agentes de segurança, em especial das FARDC (Mutisi, 2014). Além disso, em 2013, a vitória significativa da FIB contra o M-23, apoiada pelo exército congolês, ajudou a mudar a imagem das FARDC. Em vez de um exército conhecido por suas violações de direitos humanos e baixa eficiência, as FARDC provaram ser capazes de lutar por seu país. Esse evento também enviou uma mensagem importante a outros grupos rebeldes para que parassem de lutar, aumentando as esperanças de uma paz duradoura (Nduwimana 2014). O gráfico abaixo mostra as mortes de civis associadas às ações das FARDC:



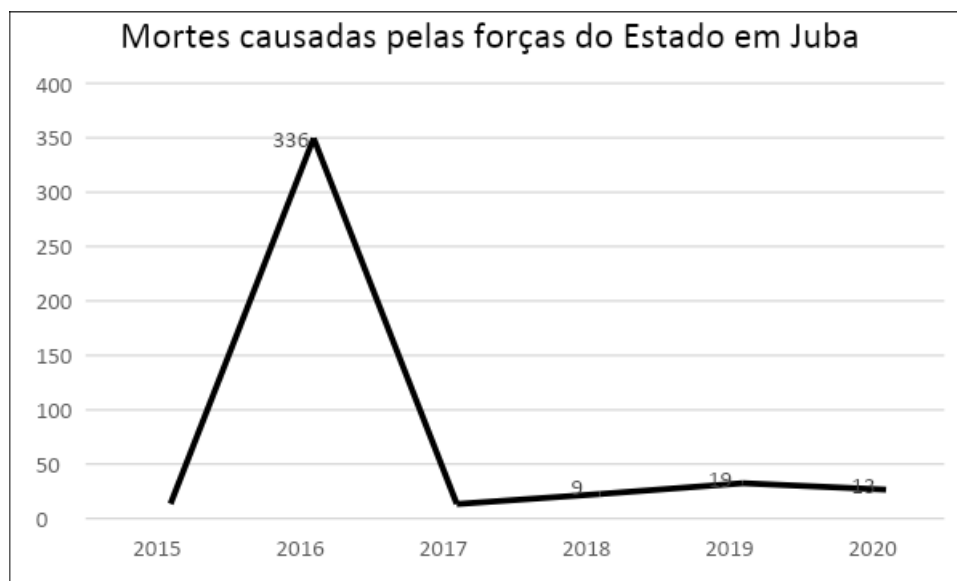
Fonte: os autores (adaptado do Banco de Dados de Conflitos de Uppsala).

Figura 5: Mortes por forças estatais na região de Kivu do Norte

Os números acima retratam uma importante mudança no comportamento das FARDC após a implantação da FIB na região de Kivu do Norte. Treinadas e orientadas pela Brigada de Intervenção da ONU, as forças locais reduziram consideravelmente seus ataques à população civil desde 2014. No entanto, assim como ocorre com os outros indicadores do PoC, após cerca de quatro anos de implantação, houve um aumento consistente no número de mortes causadas pelas forças do Estado. A esse respeito, entre 2015 e 2020, as mortes por forças do Estado aumentaram 296%.

Considerando o contexto do Sudão do Sul, o desenvolvimento de forças locais é um trabalho

complexo, profundo e controverso, uma vez que o SPLA/SSPDF é responsável por constantes violações dos direitos humanos. Isso também envolve o engajamento político com o governo do Sudão do Sul, que precisa impedir que o SPLA/SSPDF cometa essas violações imediatamente. Como aspecto positivo, ter uma brigada especializada trabalhando de perto com o SPLA/SSPDF certamente poderia mudar seu comportamento e impedir grandes hostilidades contra os civis.



Fonte: os autores (adaptado do Banco de Dados de Conflitos de Uppsala).

Figura 6: Mortes pelas forças do Estado em Juba

Após o conflito de 2016, as mortes pelas forças do Estado em Juba foram reduzidas a zero em 2017, o que representa uma conquista significativa. No entanto, esse número voltou a aumentar entre 2017 e 2019. Como uma observação positiva, o número de mortes violentas pelas forças do Estado permaneceu baixo, chegando a 19 mortes em 2019 e reduzindo para 13 em 2020. Assim, o desdobramento da RPF conseguiu conter os principais ataques do SPLA/SSPDF contra a população civil em Juba, abrindo espaço para maior cooperação com essas forças locais.

d) *Síntese da comparação e recomendações*

A comparação entre a FIB implementada na RDC e a RPF desdobrada no Sudão do Sul indica muitas semelhanças, embora os diferentes ambientes operacionais imponham adaptações específicas de ambas as forças. Além disso, ao analisar os números associados à PoC (população de deslocados internos, mortes violentas como resultado de ataques de grupos armados e mortes pelas forças do Estado), é possível encontrar tendências e padrões perceptíveis para o emprego de brigadas/forças de intervenção em operações de paz da ONU.

Com relação à redução da vulnerabilidade, esta pesquisa demonstrou que a FIB e a RPF criaram uma sensação inicial de segurança, que tende a se dissipar com o tempo. Nesse contexto, o aumento das operações de segurança e dos meios de dissuasão foram eficazes para reduzir drasticamente o número de mortes violentas de civis por grupos armados. Entretanto, essa queda relevante não foi suficiente para incentivar a população de deslocados internos a voltar para casa.

Com relação à redução de ameaças, a FIB foi muito eficaz, principalmente durante os três primeiros anos de implantação em Kivu do Norte. Nesse sentido, ameaças importantes como o M23, a ADF e a FDLR sofreram grandes derrotas, criando certa estabilidade no leste do Congo. Após esse período, as mortes violentas por grupos armados aumentaram consideravelmente, o que mostra que os atores violentos também se adaptaram à presença da Brigada de Intervenção. O mesmo aconteceu com a RPF, que conseguiu reduzir drasticamente as mortes violentas por grupos armados em 2017 e 2018. No entanto, o aumento em 2019 indica que as mortes violentas provavelmente retornarão no longo prazo.

Com relação ao desenvolvimento das forças locais, por meio de treinamento, orientação e realização de operações conjuntas com as FARDC, a FIB conseguiu conter seu comportamento violento, especialmente durante os seus três primeiros anos de desdobramento na região de Kivu do Norte. Assim como os outros dois parâmetros, após esse período, as FARDC pioraram seu comportamento, aumentando seus ataques a civis. Com relação à RPF, assim como a

FIB, após cerca de três anos de níveis mais baixos, em 2019 o número de mortes por forças estatais apresentou uma tendência de aumento.

Portanto, a partir da comparação entre os dois estudos de caso, é possível identificar padrões e projetar algumas recomendações para forças de intervenção nível brigada. Essas recomendações também se baseiam nos fundamentos da Teoria da Complexidade. Nesse sentido, ambos os conflitos são considerados sistemas adaptativos complexos, capazes de se adaptar por meio de aprendizado ou evolução. Assim, é importante ter em mente que a implementação de um mecanismo de intervenção como a FIB ou a RPF cria uma sensação de segurança que pode se dissipar com o tempo. Por esse motivo, é essencial aproveitar essa janela de estabilidade para atingir objetivos estratégicos, contribuindo para uma paz duradoura.

Além disso, assim como em um sistema adaptativo complexo, os atores violentos são capazes de se adaptar à força de intervenção desdobrada em uma zona de conflito após certo tempo. Diante desse fenômeno, é necessário proceder com avaliações constantes do ambiente operacional, reconsiderando as prioridades das forças de intervenção de acordo com o surgimento de novas ameaças.

Como terceira recomendação, é imperativo que as forças de intervenção se envolvam com as forças de defesa locais, especialmente por meio de sua unidade de forças especiais. Ao trabalhar efetivamente com as forças locais, concentrando-se no respeito aos direitos humanos e na proteção de civis, as forças de intervenção têm o potencial de profissionalizar esses exércitos nacionais e mudar seu comportamento violento.

Por fim, em conformidade com a Teoria da Complexidade, os resultados deste estudo não pretendem representar uma verdade absoluta e perene. Pelo contrário, elas ajudam a criar um quadro holístico e a identificar padrões e tendências contemporâneos associados ao emprego de forças de intervenção de nível brigada em operações de paz robustas da ONU.

V. CONCLUSÕES

Esta pesquisa verificou que a UNMISS foi criada em 2011 para fornecer ao Sudão do Sul as condições necessárias para a estabilização e o desenvolvimento. No entanto, após o início do conflito em 2013, o mandato da Missão foi reorientado para a proteção de civis, de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU. Esse novo e robusto mandato provou ser insuficiente para acabar com o conflito no país. Em julho de 2016, violentos combates tomaram conta da capital, Juba, e a UNMISS, quase paralisada em suas ações, observou centenas de civis serem vítimas de atrocidades fora de seus complexos. Como resultado, o

Conselho de Segurança da ONU aumentou o número de militares em 4.000 e criou a Força de Proteção Regional.

A estrutura e o mandato da RPF foram baseados na Brigada de Intervenção da MONUSCO, desdobrada desde 2013 na República Democrática do Congo. Embora o ambiente operacional em Juba seja diferente do ambiente no leste do Congo, é possível reconhecer muitas semelhanças entre as duas forças de intervenção. Assim, entendendo que cada zona de conflito tem sua própria dinâmica, esta pesquisa foi capaz de identificar padrões e tendências comuns entre a FIB e a RPF, conforme esperado de acordo com a Teoria da Complexidade.

Portanto, este estudo elaborou a seguinte pergunta de pesquisa: com base nos resultados obtidos pela Brigada de Intervenção na República Democrática do Congo e pela Força de Proteção Regional no Sudão do Sul, qual foi o impacto das forças de intervenção nível brigada na proteção de civis?

Como resultado, este documento verificou que a FIB teve um impacto inicial positivo na PoC na região de Kivu do Norte, reduzindo a vulnerabilidade e as ameaças existentes, bem como melhorando o comportamento e o desempenho das forças locais. Entretanto, quatro anos após a implementação da FIB, indicadores como a quantidade de deslocados internos, o número de mortes violentas e o número de mortes pelas forças do Estado pioraram, mostrando que os efeitos positivos relacionados à implementação de uma força de intervenção tendem a se dissipar com o tempo. Em Juba, assim como na região de Kivu do Norte, a implementação da RPF gerou efeitos positivos nesses mesmos indicadores nos primeiros três anos de implantação. Entretanto, os indicadores também mostraram uma tendência de piora após esse período.

Esses resultados estão de acordo com a Teoria da Complexidade, que afirma que os sistemas adaptativos complexos, como os conflitos na RDC e no Sudão do Sul, são capazes de aprender e evoluir para se ajustar à pressão adicional representada pela implementação da FIB ou da RPF. Por esse motivo, para maximizar o impacto das forças de intervenção na proteção dos civis, é importante aproveitar o momento para implementar objetivos estratégicos, construindo as bases para uma paz duradoura. Além disso, considerando que os atores violentos também se adaptarão às forças de intervenção ao longo do tempo, reavaliações constantes do cenário e o desenvolvimento de novas estratégias são fundamentais para o sucesso da Missão. Além disso, como uma solução de longo prazo, as forças de intervenção precisam se envolver com as forças de defesa locais por meio de treinamento, orientação e cooperação, implementando medidas de direitos humanos e mudando seu comportamento violento.

Por fim, este estudo não esgota o conhecimento sobre o papel das forças de intervenção de nível brigada nas operações de paz da ONU. Nesse sentido, embora a RPF tenha sido absorvida pelo Setor Juba da UNMISS e perdido a maior parte de seu caráter, a FIB continua ativa na região de Kivu do Norte. Portanto, pesquisas futuras sobre o desempenho e o impacto da FIB na proteção de civis a partir de 2021 complementarão este estudo de forma eficiente.

REFERENCES RÉFÉRENCES REFERENCIAS

1. Apuuli, Kasaija Phillip. (2014). Explaining the (Il)legality of Uganda's Intervention in the Current South Sudan Conflict. *African Security Review* 23(4): 352-369. <https://doi.org/10.1080/10246029.2014.951063>
2. Apuuli, Kasaija Phillip. (2015). IGAD's Mediation in the Current South Sudan Conflict: Prospects and Challenges. *African Security* 8(2): 120-145. <https://doi.org/10.1080/19392206.2015.1036671>
3. Beljan, Robert. (2014). Why Counterinsurgency Matters for MONUSCO? *Small Wars Journal*. <https://smallwarsjournal.com/jnrl/art/why-counterinsurgency-matters-for-monusco>
4. Bousquet, Antoine, & Curtis, Simon. (2011). Beyond Models and Metaphors: Complexity Theory, Systems Thinking and International Relations. *Cambridge Review of International Affairs* 24 (1): 43-62. DOI: 10.1080/09557571.2011.558054
5. Copnall, James. (2014). *A Poisonous Thorn in our Hearts: Sudan and South Sudan's Bitter and Incomplete Divorce*. C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd.
6. Couture, M. 2007. Complexity and Chaos – State-of-the-Art; Overview of theoretical concepts. *Defence R&D Canada*. DRDC Valcartier.
7. Day, Adam, Gorur, Aditi, Holt, Victoria, & Hunt, Charles T. (2020). *The Political Practice of Peacekeeping: How Strategies for Peace Operations are Developed and Implemented*. United Nations University.
8. De Coning, Cedric. (2021). A critical year ahead for the UN Mission in South Sudan. *The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*. <https://www.accord.org.za/analysis/a-critical-year-ahead-for-the-un-mission-in-south-sudan>.
9. Doss, Alan. (2014). In the Footsteps of Dr. Bunche: The Congo, UN Peacekeeping, and the Use of Force. *Journal of Strategic Studies* 37(5): 703-735. <https://doi.org/10.1080/01402390.2014.908284>
10. Effectiveness of Peace Operations Network (EPON). (2019a). *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in South Sudan*. Norwegian Institute of International Affairs.
11. Effectiveness of Peace Operations Network (EPON). (2019b). *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC*. Norwegian Institute of International Affairs.

12. Fabricius, Peter. (2020) Asking the right questions about the Force Intervention Brigade. *Institute for Security Studies (ISS Today)*. <https://issafrica.org/iss-today/asking-the-right-questions-about-the-force-intervention-brigade>.
13. Hunt, Charles. (2017). All Necessary Means to What End? The Unintended Consequences of the "Robust Turn" in UN Peace Operations. *International Peacekeeping* 24(1): 108-131. doi=10.1080/13533312.2016.1214074
14. International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP). (2015). *An Indispensable Protection Tool? Assessing the Force Intervention Brigade in the DRC*. <https://icrtopblog.org/2015/01/16/an-indispensable-protection-tool-assessing-the-force-intervention-brigade-in-the-drc/>
15. International Peace Institute (IPI). (2019). *Prioritization and Sequencing of Security Council Mandates: The Case of UNMISS*. <https://www.ipinst.org/2019/02/prioritizing-and-sequencing-peacekeeping-mandates-the-case-of-unmiss>
16. Jervis, Robert. (1997). Complex Systems: The Role of Interactions. In Albets, David, & Czerwinski, Thomas ((Eds.), *Complexity, Global Politics, and National Security*. National Defense University.
17. Lilly, Damian. (2012). The Changing Nature of the Protection of Civilians in International Peace Operations. *International Peacekeeping* 19(5): 628-639. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2012.722003>
18. Lilly, Damian. (2014). *Protection of Civilian Sites: a New Type of Displacement Settle?* <http://odihpn.org/magazine/protection-of-civilians-sites-a-new-type-of-displacement-settlement/>
19. Lyman, Princeton N. (2013). Sudan–South Sudan: The Unfinished Tasks. *American Foreign Policy Interests* 35(6): 333-338. <https://doi.org/10.1080/10803920.2013.855568>
20. Mitchell, Melanie. (2009) *Complexity: A Guided Tour*. Oxford University Press.
21. Müller, Lars. (2015). The Force Intervention Brigade: The United Nations Forces Beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement. *Journal of Conflict and Security Law* 20(3): 359-380. <https://academic.oup.com/jcs/article-abstract/20/3/359/2357654>
22. Mutisi, Martha. (2014). Redefining Peacekeeping: The Force Intervention Brigade in the Democratic Republic of Congo. *The Social Science Research Council*. <http://forums.ssrc.org/kujenga-amani/2015/07/26/defining-peacekeeping-the-force-intervention-brigade-in-the-democratic-republic-of-congo/#.WKArPVV97IU>
23. Namangale, Clement. (2014). Dynamics of Conflict Management in the Democratic Republic of the Congo. *PRISM Security Studies Journal* 5, (2): 73-83. https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-2/PRISM5-2_Dynamics_of_Conflict_Mgmt.pdf
24. Nduwimana, Donatien. (2014). Impact of the UN Force Intervention Brigade Operations on the Eastern DRC. *International Peace Support Training Center*. <http://www.ipstc.org/media/documents/IPS-TCOPNo2.pdf>
25. Phayal, Anup, Khadka, Prabin B., & Thyne, Cayton L. (2015). What Makes an Ex-Combatant Happy? A Micro-Analysis of Disarmament, Demobilization, and Reintegration in South Sudan. *International Studies Quarterly* 59(4): 654-668. Accessed February 8, 2017. <https://www.jstor.org/stable/43869050>.
26. Pendle, Naomi. (2014). Interrupting the balance: reconsidering the complexities of conflict in South Sudan. *Disasters* 38, (2): 227-248. DOI: 10.1111/disa.12055
27. Prodanov, Cleber, & Freitas, Hernani. (2013). *Metodologia do Trabalho Acadêmico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico* (2nd ed.). Editora Feevale.
28. Radio Tamazuj. (2016, August 14). *Battle in Juba: 8 Questions for Confused Observers*. https://radiotamazuj.org/en/article/battle-juba-8-questions-confused-observers?utm_source=Viber&utm_medium=Chat&utm_campaign=Private.
29. Radon, Jenik, & Logan, Sarah. (2014). South Sudan: Governance Arrangements, War, and Peace. *Journal of International Affairs* 68, (1): 149-167. <https://www.jstor.org/stable/24461710>
30. Raghavan, Sudarsan. (2013, November 2). In Volatile Congo, a New UN Force with Teeth. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/world/africa/in-volatile-congo-a-new-un-force-with-teeth/2013/11/01/0cda650c-423f-11e3-b028-de922d7a3f47_story.html?noredirect=on&utm_term=.2f9831d99397
31. Richardson, Kurt, & Cilliers, Paul. (2001). What is Complexity Science? A View from Different Directions. *Emergence* 3(1): 5-23. DOI: 10.1207/S15327000EM0301_02.
32. Rosenau, James. (1997). Many Damn Things Simultaneously: Complexity Theory and World Affairs. In Albets, David, & Czerwinski, Thomas (Eds.), *Complexity, Global Politics, and National Security*. National Defense University.
33. Rossi, Christopher R. (2016). The International Community, South Sudan, and the Responsibility to Protect. *New York University Journal of International Law & Politics* 49(1): 129-180. https://nyujilp.org/wp-content/uploads/2010/06/49NYUJILP129_ROSSI.pdf
34. Savas-Cazala, Menent. (2016). Offensive Use of Force in Peace Operations: The Force Intervention Brigade. *European Studies of Interdisciplinary Studies* 4, (2): 116-123. <https://www.jstor.org/stable/26298173>

35. Schmitt, John. (1997). Command and (out of) Control: the military implications of Complexity Theory. In Albets, David, & Czerwinski, Thomas (Eds.), *Complexity, Global Politics, and National Security*. National Defense University.
36. Sheeran, Scott, & Case, Stephanie. (2014). The Intervention Brigade. Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo. *International Peace Institute*. https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_legal_issues_drc_brigade.pdf
37. Silva, Josias. (2018). Alternative Strategy to the Conflict in the Central African Republic: The Establishment of a Permanent African Peacekeeping Force. *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 3(6): 9-22. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8yqQGCyn7q8J:https://seer.ufrgs.br/rbea/article/download/86789/52362+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=safari>
38. Silva, Josias. (2019). The Contribution of the United Nations Police to the Protection of Civilians in South Sudan. *Conjuntura Austral* 10(50): 88-101. DOI: 10.22456/2178-8839.93332.
39. Silva, Josias. (2021). Teoria da Complexidade: Uma Nova Opção Epistemológica para as Ciências Militares? *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 8(1): 13-36. <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75234>
40. Tull, Denis M. (2013). When They Overstay their Welcome: UN Peacekeepers in Africa. *Journal of International Peacekeeping* (17): 179-200. <https://www.swp-berlin.org/en/publication/un-peacekeepers-in-africa>
41. Tull, Denis M. (2018). The Limits and Unintended Consequences of UN Peace Enforcement: The Force Intervention Brigade in the DR Congo. *International Peacekeeping* 25(2): 167-190. DOI: 10.1080/13533312.2017.1360139
42. Organização das Nações Unidas (ONU). (2012). *Protection of Civilians*. (Peace Operations Training Institute). Department of Peace Operations.
43. Organização das Nações Unidas (ONU). (2013). *Resolution 2098 (2013)*. United Nations Security Council.
44. Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). *United Nations Peacekeeping Missions Military Special Forces Manual*. Department of Peace Operations.
45. Organização das Nações Unidas (ONU). (2016a). Adopting Resolution 2304 (2016), Security Council Extends Mission in South Sudan, Authorizes Expanded Peacekeeping Force to Bolster Civilian Protection Efforts. *Meetings Coverage and Press Releases*. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12475.doc.htm>.
46. Organização das Nações Unidas (ONU). (2016b). Adopting Resolution 2327 (2016), Security Council Grants Mandate Extension of United Nations Mission in South Sudan, Considers Possible Sanctions. *Meetings Coverage and Press Releases*. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12634.doc.htm>.
47. Organização das Nações Unidas (ONU). (2016c). Security Council Authorizes Mandate Renewal for United Nations Organization Stabilization Mission in Democratic Republic of Congo. *Meetings Coverage and Press Releases*. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12307.doc.htm>.
48. Organização das Nações Unidas (ONU). (2018). *UNMISS*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNMISS>
49. Organização das Nações Unidas (ONU). (2019a). *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>.
50. Organização das Nações Unidas (ONU). (2019b). *Resolution 2502 (2019)*. United Nations Security Council.
51. Organização das Nações Unidas (ONU). (2019c). *Resolution 225 (2019)*. United Nations Security Council.
52. Organização das Nações Unidas (ONU). (2019d). *UNMISS*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNMISS>
53. Organização das Nações Unidas (ONU). (2020). *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*. Department of Peace Operations.
54. Organização das Nações Unidas (ONU). (2021a). <https://reliefweb.int/map/south-sudan/unmiss-deployment-map-june-2021>
55. Organização das Nações Unidas (ONU). (2021b). *Resolution 2567 (2021)*. United Nations Security Council.
56. Warner, Lesley A. (2016). The Disintegration of the Military Integration Process in South Sudan (2006-2013). *Stability: International Journal of Security and Development* 5(12): 1-20. <https://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.460/>
57. Whittle, Devon. (2015). Peacekeeping in Conflict: The Intervention Brigade, MONUSCO, and the Application of International Humanitarian Law to the United Nations Forces. *Law and Policy in International Business* 46, (3). https://www.researchgate.net/publication/277570849_Peacekeeping_in_Conflict_The_Intervention_Brigade_MONUSCO_and_the_Application_of_International_Humanitarian_Law_to_the_United_Nations_Forces
58. Wondemagegnehu, Dawit. (2020). *Peacekeeping in a Difficult Neighborhood: The case of South Sudan*. The London School of Economics and Political Science.
59. Yin, Robert K. (2001). *Estudo de Caso: planejamento e métodos* (2nd ed.). Bookman.

60. Yoho, Keenan D., deBlanc-Knowles, Tess, & Borum, Randy. (2014). The Global SOF Network: Posturing Special Operations Forces to Ensure Global Security in the 21st Century. *Journal of Strategic Security* 7(2): 1-7. <https://www.jstor.org/stable/26465180?seq=1>