

TENDÊNCIAS E PROBLEMAS ATUAIS DAS MISSÕES DE PEACEKEEPING: os casos da AMIS e da UNAMID

Giuliana Biaggini Diniz Barbosa¹

Resumo

O artigo investiga a composição e a atuação das missões de paz na região de Darfur, a Missão Africana para o Sudão (AMIS), da União Africana, e a operação de paz que a substituiu, a Missão Híbrida da União Africana e das Nações Unidas para Darfur (UNAMID). A análise parte de três tendências da doutrina e da prática das missões de *peacekeeping*: o desenvolvimento de capacidades regionais em manutenção da paz; a aprovação de missões mais robustas, com novas tarefas, como as ligadas à proteção de civis e a flexibilização dos princípios fundamentais do *peacekeeping* – imparcialidade, mínimo uso da força e consentimento.

A relação de ambas missões com cada uma dessas tendências é analisada detidamente, revelando as dificuldades em se traduzir tendências da doutrina em prática em campo. A AMIS retrata a regionalização da prática do *peacekeeping*, porém esteve limitada pelos princípios do consentimento e do mínimo uso da força de modo determinante, bem como pela incompatibilidade entre seu mandato e os recursos a sua disposição. A criação da UNAMID, por outro lado, refletiu de forma clara a busca pela compatibilização entre recursos e mandato, como sugerido pelo Relatório Brahimi. A implementação da missão, entretanto, tem revelado a extrema dificuldade de traduzir em prática o que foi aprovado pelo Conselho de Segurança. A UNAMID mantém o caráter regional da abordagem ao conflito, por meio da parceria entre as Nações Unidas e a União Africana, mas a relação com o governo sudanês requer uma reinterpretação dos princípios do consentimento e mínimo uso da força semelhante à sugerida no Relatório Brahimi.

Abstract

The article investigates the creation and performance of the peace operations in Darfur, the African Mission in Sudan (AMIS), conducted by the African Union, and the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) which replaced AMIS. The analysis is centered in three current tendencies of the doctrine and practice of *peacekeeping*: the development of regional capability in peace maintenance; the approval of more robust

¹ Giuliana Biaggini Diniz Barbosa é graduanda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

missions, with new tasks, such as those related to the protection of civilians and the reinterpretation of the fundamental principles of peacekeeping – impartiality, minimum use of force and consent.

Both missions` relation with each of these tendencies is carefully analyzed, revealing the difficulty of turning the doctrinaire tendencies into reality on the field. AMIS portrays the regionalization of the practice of peacekeeping, it has been severely limited, though, by the principles of minimum use of force and consent, as well as by the incompatibility between its mandate and its resources. The creation of UNAMID, on the other hand, clearly reflected the objective of providing resources adequate to the mandate of the mission, in accordance to the Brahimi Report`s suggestions. The implementation of this mission, however, reveals the difficulties of turning into practice what has been approved by the Security Council. UNAMID maintains the regional character of the approach to the conflict, through United Nations partnership with the African Union, but its relation with the Sudanese government requires a reinterpretation of the principles of consent and minimum use of force similar to that suggested by the Brahimi Report.

Introdução

O conflito de Darfur representa um dos maiores desafios políticos e humanitários da atualidade. As variáveis envolvidas são tantas e tão inconstantes que análises e diagnósticos conjunturais precisam ser constantemente revisados para acompanhar as cisões e alianças entre grupos, os acordos firmados e abandonados e a dinâmica da vontade política dos atores envolvidos. A presente pesquisa visa investigar a constituição da Missão da União Africana para o Sudão (AMIS), que encerrou suas atividades na região de Darfur em dezembro de 2007 e da Missão Híbrida da União Africana e das Nações Unidas para Darfur (UNAMID), bem como a atuação de ambas as missões e o modo como estas se inserem no quadro evolutivo das operações de paz global e regionalmente.

Sob uma perspectiva instrumental, compreender o modo como a UNAMID se insere no quadro da evolução das missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) permite antever problemas que a operação poderá enfrentar e compreender em que medida seu mandato se adequa a esses possíveis problemas, a partir da comparação com experiências anteriores e a aproximação a tipos ideais e categorias

de missões. Em relação à AMIS, a análise de sua atuação e das dificuldades que por ela foram enfrentadas proporcionam uma melhor compreensão do conflito em Darfur e certamente também dos problemas que se apresentam à UNAMID e que podem surgir.

Um dos principais fatores que serão analisados para a compreensão da atuação da AMIS e da UNAMID é a adequação entre, de um lado, o mandato e recursos de que dispõem essas missões e, de outro, as tarefas que lhes foram conferidas e a situação que encontram em campo. Como será analisado, esta relação, que determina em certa medida as possibilidades reais de sucesso de uma operação de paz, é também condicionada pelo ambiente político em que a missão é concebida. Nesse sentido vale recordar que as expectativas quanto à relação entre recursos e situação em campo configuram um importante fator político nas decisões dos “*troops contributing countries*” tanto por questões financeiras quanto de política doméstica. Além do próprio risco material envolvido para esses países, que disponibilizam pessoal militar e civil bem como equipamentos, há também o risco político da repercussão doméstica que teria a perda de homens ou grandes prejuízos materiais na participação em uma operação de paz. Esta relação com os “*troop contributing countries*” é, portanto, não apenas causa como também reflexo da situação de uma missão em campo.

As missões serão analisadas mais detidamente em sua relação com três tendências atuais da doutrina e prática de missões de paz: o desenvolvimento de capacidades regionais em *peacekeeping*; a aprovação de missões robustas, com novas tarefas em seus mandatos, e a flexibilização e reinterpretação dos princípios da chamada trindade santa – consentimento, mínimo uso da força e imparcialidade. Especialmente em relação às missões das Nações Unidas, as tendências de flexibilização da trindade santa e a aprovação de missões mais robustas estão intimamente ligadas às recomendações do relatório Brahimi, aprovado em 2000 e ambas as missões estão vinculadas ao desenvolvimento de capacidades regionais de *peacekeeping* por meio da União Africana.

A Missão da União Africana para o Sudão – AMIS

Introdução e Histórico da Missão

O enfrentamento direto entre os grupos rebeldes na região sudanesa de Darfur e as milícias Janjaweed e forças do governo iniciou-se em 2003. Em setembro do mesmo ano, uma tentativa inicial de cessar-fogo foi frustrada, mas, no dia 08 de abril de 2004, o Acordo de Cessar-Fogo Humanitário (HCFA) foi firmado entre o governo sudanês e os dois principais grupos rebeldes da região naquele momento, o Sudan Liberation Army/Movement (SLA/M) e o Justice and Equality Movement (JEM). O acordo, assinado na cidade de N'Djamena, no Chade, incluía o compromisso de se facilitar o acesso da assistência humanitária à região e a atuação das agências que a realizavam (Appiah-Mensah, 2005). Também estava prevista a criação de uma Comissão de Cessar-Fogo à qual caberia o monitoramento do cumprimento do Cessar-Fogo pelas partes no conflito.

Nesse contexto, a União Africana que tivera um importante papel nas negociações do acordo de N'Djamena, tomou para si a responsabilidade pelo monitoramento do cumprimento do HCFA, enviando, para tanto, à região de Darfur, uma missão composta inicialmente por 60 observadores militares (MILOBS). A Missão da União Africana no Sudão (AMIS) teve início oficialmente, com a assinatura do “Agreement on the Modalities for the Establishment of the Ceasefire Commission and the Deployment of Observers in Darfur” em 28 de maio de 2004 (Human Rights Watch, 2006). Em seguida, 300 militares foram enviados a Darfur para a proteção desses observadores, tendo em vista a situação precária de segurança na região. Este pequeno contingente militar visava, ao mesmo tempo, aumentar a presença da UA na região, causando um impacto positivo de construção de confiança em torno do HCFA.

No entanto, desde o início, verificou-se que o acordo não estava de fato sendo cumprido por nenhuma das partes, evidenciando a dificuldade de atuação que caracterizaria a presença da União Africana, bem como dos demais atores internacionais, em Darfur daquele momento em diante. Para aumentar a efetividade da AMIS em relação à criação de um ambiente mais estável para as negociações de paz e o cumprimento do

cessar-fogo, o Conselho de Paz e Segurança da UA decidiu, em 20 de outubro de 2004, aumentar significativamente o contingente da missão, incluindo ainda um contingente de policiais civis (CIVPOL). Nos locais nos quais atuara até então, a AMIS tivera um impacto positivo, mas muito limitado pela grande extensão da região em questão. O contingente militar chegou então a um número de 2341, incluindo 450 MILOBS, em adição a 815 policiais civis (AMIS Website(a), s.d.), passando a missão a ser conhecida como AMIS II. Além de um contingente significativamente maior, a AMIS II contava com um mandato ampliado em relação a seu formato anterior, deixando de ser uma simples missão de observação de cumprimento do cessar-fogo para encarregar-se de tarefas mais pró-ativas como contribuir para a segurança na região de modo geral a fim de facilitar o retorno de deslocados-internos e a entrega de ajuda humanitária, além de assistir no processo de construção de confiança (Human Rights Watch, 2006).

Apesar da grande importância dessa primeira atualização da AMIS, verificava-se uma série de problemas logísticos e operacionais da missão da União Africana. O próprio aumento do contingente levou mais de seis meses para se completar devido a dificuldades e atrasos no cumprimento dos prazos pelos países que contribuem com tropas. Além disso, a falta de equipamentos e as deficiências operacionais e limitações organizacionais da UA de um modo geral, geravam dificuldades na locomoção e acomodação das tropas e na atuação da AMIS como um todo. Somando-se a isso, havia uma grave limitação financeira à missão.

Em março de 2005, uma missão de verificação conjunta da UA, UE, ONU e Estados Unidos avaliou a situação da AMIS em campo e, apesar de não ter sugerido mudanças em seu mandato, considerou que um aumento ainda maior do contingente da missão seria necessário após a completa implementação do plano de expansão anterior (de AMIS a AMIS II). A segunda fase de expansão, prevista para ter início em maio de 2005, elevaria o contingente militar a um número de 6171 e o de policiais civis a 1560, além prever que os CIVPOLs passassem a atuar também em áreas onde não havia atuação de polícia sudanesa. Esta segunda atualização da AMIS ficou conhecida como AMIS II-E (AMIS II-Enhanced).

Ao longo destas fases e em cerca de três anos e meio de atuação em Darfur, a Missão da União Africana para o Sudão enfrentou dificuldades advindas em boa medida das limitações da própria União Africana, em termos logísticos, operacionais e financeiros. Vários parceiros internacionais, entre os quais se destacam a União Européia e a ONU, tiveram importante papel para ajudar no enfrentamento a estes problemas. A transferência de autoridade da AMIS para uma missão híbrida da UA em parceria com a ONU, decidida em 2007, foi conseqüência da soma destas limitações com a necessidade latente de tornar a operação de paz mais robusta, em termos de contingente, equipamentos e também de mandato. Diversas dificuldades enfrentadas pela missão, entretanto, permaneceram junto à UNAMID, como, por exemplo, o nível de consentimento limitado das partes no conflito à missão.

Estes aspectos serão analisados em três sessões distintas aliando o caso específico da AMIS com tendências observadas de modo mais amplo na condução de missões de paz por Organizações Internacionais. Em primeiro lugar, será tratada a tendência ao desenvolvimento de capacidades regionais, que neste caso está aliada à idéia de um princípio de “African Ownership”, bem como as conseqüências desta característica regional para a AMIS. A seguir será tratada a tendência a tornar as missões de paz mais robustas, as novas tarefas que têm sido incluídas nos mandatos e o que esta tendência significou para a AMIS diante das limitações da UA. Por fim, será abordada a tendência à flexibilização dos princípios da trindade santa em ambientes de baixo consentimento como sendo um dos desafios que se impuseram à Missão da União Africana e que é enfrentado hoje pela UNAMID.

Desenvolvimento de Capacidades Regionais – A abordagem regional do conflito em Darfur

O desenvolvimento, pelas instituições regionais, de mecanismos e capacidades para atuar na manutenção da paz tem se mostrado uma das tendências mais marcantes no que diz respeito a operações de paz desde a década passada. Por um lado, havia, especialmente entre os países desenvolvidos, uma crise de confiança em relação às operações

de paz conduzidas pela ONU. As organizações regionais parecem ter sido, então, a forma eleita por estes países para sua atuação direta, de modo que os países desenvolvidos têm disponibilizado recursos de forma crescente para as organizações regionais a que pertencem.

Por outro lado, na África, o que se observa é o início do desenvolvimento de capacidade institucional regional para conduzir missões de paz no continente. Como apontado por Bellamy et al. (2004), o renascimento do *peacekeeping* na África após 1999, contou com o “desenvolvimento de capacidades regionais por meio de iniciativas patrocinadas pelo Ocidente como o African Crisis Response Initiative, o African Peacekeeping Training Support program e o RECAMP” (Bellamy et al., 2004, p.87). Os autores citam a demora das Nações Unidas em agir em diversos conflitos africanos nos anos 1990, com suas missões de paz substituindo ou apenas apoiando operações de organizações regionais que já atuavam nos conflitos. Foi o caso em Serra Leoa e na Libéria. Mesmo que atuando de forma limitada, a própria aprovação e implementação destas missões regionais representa uma nova etapa no contexto da regionalização da segurança na África.

Com relação à AMIS, a missão caracterizou um importante marco neste processo de desenvolvimento de capacidades regionais, tendo sido uma das primeiras missões de paz efetivamente conduzidas pela União Africana. A AMIS foi antecedida apenas pela AMIB, Missão da União Africana para o Burundi, criada em 2003 e que em 2004 foi substituída pela ONUB. A atuação da AMIB, entretanto, foi bem mais efêmera que aquela da AMIS.

A situação em Darfur representava um grande desafio à capacidade de resposta da UA tanto pela rápida escalada do conflito e seu grande apelo humanitário, quanto pela atenção que atraiu na comunidade internacional. Após o importante papel da UA na condução das negociações do Acordo de Cessar-Fogo, a ONU e organizações regionais, como a União Européia, apoiaram a criação da Missão da União Africana para o Sudão, reconhecendo a liderança da UA nos processos de estabilização da região, monitoramento dos acordos de paz e de cessar-fogo e apoio às negociações de paz. Ao mesmo tempo, a ONU, ONGs e organizações regionais atuavam no provimento de ajuda humanitária e

em questões como a perseguição dos responsáveis por atrocidades cometidas na região (International Crisis Group, 2005).

A abordagem regional do conflito foi marcada pelas conseqüências das limitações organizacionais da União Africana. A falta de experiência na condução de operações de paz, a capacidade técnica, logística e operacional nascente e limitada, a escassez de equipamentos e a dificuldade ou demora em obter a concessão das tropas necessárias junto aos países-membro prejudicaram a atuação da missão ao longo de toda a sua permanência em Darfur, como será discutido adiante. Diante desses problemas, a colaboração realmente próxima de outras organizações regionais, como a União Européia e a OTAN, foi essencial para a AMIS. Estas organizações proveram cooperação técnica, treinamento e até equipamentos e transporte para a Missão da União Africana, cuja atuação ficou então marcada por um considerável grau de dependência em relação a essa ajuda externa. A cooperação da União Européia com a AMIS estava, segundo a própria UE, baseada no apoio ao princípio de *African Ownership*, ou seja, a condução dos assuntos relacionados à segurança africana por atores e organizações da própria África (Conselho da União Européia, s.d.).

Mas as limitações da capacidade e expertise da UA acabaram por levar a discussões em relação à legitimidade desta abordagem regional. Muitos analistas defendiam que o conflito em Darfur e a situação de emergência complexa na região configuravam ameaça à paz e eram, portanto, de interesse de toda a comunidade internacional. Desse modo, seguia-se que a situação não devia ficar a cargo somente da UA. Em relatório de julho de 2005, o International Crisis Group colocava:

“Igualmente equivocado é o conceito de que as atrocidades são problemas exclusivamente africanos que requerem soluções exclusivamente africanas. Os abusos bem documentados que continuam a ocorrer demandam esforços internacionais mais amplos e robustos visando ao reforço da capacidade de liderança da UA. Em vista da abdicação do

governo sudanês de seu dever soberano, e na medida em que a UA não pode proteger adequadamente os civis sudaneses, a comunidade internacional de maneira mais ampla tem a responsabilidade de fazê-lo” (International Crisis Group, 2005, p.1).

Outras análises atribuíam os problemas enfrentados pela AMIS ao que seria um desvio da abordagem regional inicialmente concebida para o conflito. A missão da União Africana deveria ter sido transitória e sucedida em um espaço de tempo muito mais curto por uma missão das nações Unidas:

“Isso não é de modo algum uma condenação da UA e da AMIS porque, ao contrário da noção de que a UA é obrigada a encontrar soluções africanas para problemas africanos, a realidade é que as missões da UA, como originalmente concebidas, sempre foram pensadas como intervenções de curto prazo visando criar as condições políticas necessárias para uma transferência de mandato para a ONU. O regionalismo ou regionalização das missões africanas, dessa forma, não ajudou a seguir esse princípio fundamental do *peacekeeping*” (Aboagye, Boshoff, 2007).

Nessa mesma linha, Hanna Ojanen (2006), do *Finnish Institute of International Affairs*, aponta uma tendência segundo a qual haveria uma espécie de arranjo informal entre a UA, as Comunidades Econômicas Regionais (CERs) e as Nações Unidas. Segundo a autora, a UA ou uma das CERs conduziriam operações de estabilização de curta duração que seriam substituídas por missões de paz complexas da ONU após um período de 90 a 120 dias, em média. Este arranjo estaria baseado nas capacidades e características de cada uma destas organizações, sendo que a ONU apresenta resistência a se engajar em cenários em que não há um acordo de paz estabelecido, enquanto as organizações regionais

tendem a fazê-lo, após atuarem no processo político de negociação de cessar-fogo. Além disso, a autora afirma que estas organizações levam menos tempo que a ONU para enviar tropas a campo, mas, por outro lado, sua capacidade operacional é demasiado limitada para conduzir as operações complexas levadas a cabo pela ONU.

Há dúvidas em relação a se poder falar, já a essa altura, em um arranjo informal realmente estabelecido entre estas organizações. No caso de Darfur, a transição de uma missão regional para a missão da ONU demorou muito mais tempo que o esperado e manteve-se a participação da UA ao se instituir uma missão híbrida. De qualquer forma, a condução de operações de paz por organizações regionais na África é uma tendência que vem se mostrando forte e provando sua importância, especialmente pela atuação diferenciada destas organizações que, como apontado por Ojanen (2006), não apresentam o mesmo grau de resistência que a ONU a atuar em missões de estabilização onde não há acordos de paz firmados. Além disso, estas organizações representam sem dúvida uma opção para *deployment* rápido, em situações em que o padrão de resposta das Nações Unidas exige mais tempo.

Missões mais robustas com novas tarefas: as dificuldades da AMIS

A transferência de autoridade da AMIS para a UNAMID, no primeiro dia de 2008, foi a conclusão de um processo mais longo, que resultou da soma das limitações da UA com a necessidade e a pressão da comunidade internacional por uma missão mais robusta e efetiva. De fato, a transferência de autoridade teria acontecido antes, não fosse pela resistência do governo sudanês em consentir com a atuação de uma missão da ONU em seu território.

Quando, em 2004, a AMIS iniciou suas atividades, criaram-se vastas expectativas em torno de sua atuação e dos efeitos que a missão deveria ter a curto-prazo, especialmente em termos humanitários. No entanto, como já mencionado, a AMIS originou-se como uma missão de observação, inicialmente composta por alguns observadores militares apoiados posteriormente por três centenas de militares, em uma região

do tamanho da França. O mandato da missão era compatível com o objetivo de simples observação do cessar-fogo e os trezentos militares que a compunham deveriam fazer uso da força somente para defender os próprios membros da AMIS. Expectativas em relação à atuação direta da missão na proteção da população civil que vinha sendo exterminada não condiziam com o modo como a operação fora concebida.

O Relatório da Comissão de Cessar-Fogo, publicado em outubro de 2004, revelava o impacto positivo da AMIS nos locais onde atuava, mas evidenciava a limitação desta atuação pelo próprio porte da missão. Desse modo, a operação, que fora concebida como de simples observação, foi consideravelmente ampliada e teve seu mandato modificado para incluir as seguintes tarefas:

“2. Auxiliar no processo de construção de confiança;

3. Contribuir para um ambiente seguro para a entrega de ajuda humanitária e, além disso, para o retorno de deslocados internos e refugiados às suas casas (...)

Em todos os setores sob sua jurisdição, a AMIS cumpre, para o benefício das populações locais, as seguintes tarefas, por meio da alocação de observadores militares, forças de proteção, bem como policiais civis e militares de toda a África:

a) Monitorar e verificar a provisão de segurança para deslocados internos que retornem.

b) Monitorar e verificar a suspensão de todos os atos hostis por todas as partes.

c) Monitorar e verificar atividades hostis de milícias contra a população.

d) Monitorar e verificar os esforços do governo do Sudão para desarmar as milícias controladas pelo governo.

e) Investigar e relatar alegações de violação do Acordo de Cessar-Fogo Humanitário.

f) Proteger civis que encontre sob

ameaça iminente, nas proximidades imediatas, de acordo com os recursos e capacidades, sendo entendido que a proteção da população civil é responsabilidade do governo sudanês.

g) Proteger tanto operações humanitárias estáticas quanto móveis sob ameaça iminente e nas proximidades imediatas, de acordo com os recursos disponíveis.

h) Prover presença militar visível, patrulhando e estabelecendo entrepostos temporários para impedir grupos armados não-controlados de cometer atos hostis contra a população”(AMIS Website(b), s.d.).

Além da inclusão de novas tarefas como a proteção de operações humanitárias e de civis “sob ameaça iminente e nas proximidades imediatas”, também foi incluído nesta transição da AMIS para AMIS II um contingente de policiais civis. A missão passava agora a ter um caráter em certa medida multidimensional, que extrapolava o inicialmente previsto, mesclando componentes civis e militares e adotando tarefas mais pró-ativas. Esta modificação na natureza da missão era uma resposta necessária à situação em campo. Na região de Darfur, os ataques à população civil persistiam, apesar de haverem arrefecido um pouco a partir de setembro de 2004, e os grupos armados continuavam a embater-se. Crescia o número de deslocados internos e de refugiados que chegavam, principalmente, à fronteira sudanesa com o Chade.

O contingente autorizado da AMIS voltou a ser ampliado em março de 2005, atingindo o número de 6171 militares e 1560 policiais civis. Entretanto, em ambas as ampliações da AMIS (para AMIS II e AMIS II - E), houve considerável atraso no *deployment* das tropas autorizadas devido a dificuldades dos países que as ofertavam em de fato concretizar tais ofertas. No caso da ampliação aprovada em 2004, foram necessários mais de seis meses para se completar a expansão que só foi concluída em meados de 2005. Esta dificuldade exemplifica os graves

problemas logísticos, financeiros e operacionais enfrentados pela AMIS. A UA apresenta uma série de limitações nesse sentido, carecendo de equipamentos adequados, de experiência na condução de operações de paz e de expertise técnica.

Mesmo considerando o mandato limitado da AMIS, havia um problema grave de adequação entre este mandato e os meios disponíveis para implementá-lo. Se no início das atividades da AMIS já se enfrentava problemas em relação à falta de rotas para locomoção entre os pontos de atuação, acomodação das tropas e estabelecimento de uma base central para a missão, ao longo dos meses e anos seguintes ficou claro que os problemas persistiriam com a capacidade limitada de fornecimento de tropas pelos países membros da UA e a inexistência de certos equipamentos necessários, entre outros fatores.

A já citada cooperação da UE foi de extrema relevância nesse sentido. A missão de apoio da União Europeia à AMIS contava com componentes civis e militares que auxiliaram no planejamento e treinamento, prestaram cooperação técnica e disponibilizaram equipamentos (Conselho da União Europeia, s.d.). Durante mais de dois anos e meio, entre julho de 2005 e dezembro de 2007, a UE treinou policiais civis da missão da UA, investiu 300 milhões de Euros do African Peace Facility na AMIS (entre 2004 e 2007) e teve até mesmo um representante especial para a região.

Apesar do apoio externo, que não veio apenas da UE, mas também da OTAN, da ONU e de Estados agindo individualmente, como os EUA e o Canadá, a AMIS continuou marcada, ao longo dos anos em que atuou em Darfur, por constrangimentos técnicos e materiais. De qualquer modo, possibilitar o cumprimento do mandato da AMIS do modo como estava estabelecido não era o objetivo final da comunidade internacional. Havia, desde cedo, a discussão sobre a necessidade de se substituir a AMIS por uma missão verdadeiramente multidimensional e robusta, que pudesse causar um impacto consideravelmente maior sobre a situação da população civil em Darfur.

Havia, na comunidade internacional, a noção de que uma missão de monitoramento de pequeno porte, como era a AMIS, não poderia ser a

solução decisiva para uma emergência complexa como era o caso em Darfur, especialmente quando o cessar-fogo que ela era mandada para monitorar nunca fora operacional *de facto*. Ainda que o mandato inicial de 2004 tivesse sido alterado e o contingente ampliado, persistiam as limitações operacionais e de tamanho da missão e seu mandato ainda era bastante restrito, correspondendo ao Capítulo VI da Carta da ONU. Mais do que um plano alternativo diante das limitações de funcionamento da AMIS, a proposta de transferência de autoridade para uma operação de paz sob a ONU era uma decorrência natural da natureza da própria AMIS e do modo como fora concebida:

“O envio da AMIS foi sob o claro entendimento de que aquela era uma medida provisória, uma ponte para permitir que fossem completadas negociações que resultariam na inserção de uma força maior – 20000 com um mandato mais robusto e maior capacidade e experiência. A AMIS sempre foi concebida como uma força interina com apenas um ‘mandato capítulo VI’ que permite a ‘proteção de civis nas proximidades imediatas’ e um nível de força relativamente reduzido de apenas pouco mais de 7000. No entanto, o fato de a UNMIS não ter, até dois anos depois, sido convidada pelo governo sudanês a se estabelecer deveria ser razão o suficiente para alarmar a UA” (Rupiya, 2006).

Em 2006, a possibilidade de ampliar o escopo da UNMIS - a Missão das Nações Unidas para o Sudão, com atuação no sul do país – para a região de Darfur estava sendo fortemente considerada pela ONU e a UA, e tinha o apoio de boa parte da comunidade internacional. No entanto, esta proposta era bloqueada pela resistência do governo sudanês em aceitar uma missão das Nações Unidas em Darfur, como veremos mais adiante. Mas a pressão para que se realizasse esta substituição era grande por parte da comunidade internacional. Uma eventual atuação da ONU, seguiria nesse contexto, a tendência a implementar operações

de paz mais robustas, especialmente no continente africano, e a privilegiar, nos mandatos, novas tarefas, especialmente aquelas ligadas à proteção de civis. Para tanto, parte do mandato seria incluída sob o Capítulo VII da Carta.

O Relatório Brahimi, publicado pelo Painel sobre Operações de Paz das Nações Unidas, em agosto de 2000, analisava os principais desafios à condução de missões de paz pelas Nações Unidas, apresentando propostas concretas para torná-las mais efetivas e para responder a dificuldades específicas enfrentadas pela Organização. Um aspecto extremamente importante do Relatório Brahimi é o modo como ele reconhece a necessidade de que as Nações Unidas, por meio de reformas institucionais e aperfeiçoamentos técnicos, passem a conduzir missões de *peacekeeping* mais robustas. O relatório reconhece a tendência de as missões assumirem novas tarefas, como a proteção de civis, sem, no entanto, deixar de chamar a atenção para a necessidade de mandatos claros e de adequação entre esses e os recursos disponíveis.

Em relação especificamente à proteção de civis, o Painel ressalta a impossibilidade de uma missão de paz proteger mais do que apenas uma parcela dos civis sob risco em áreas de conflito e afirma que, se uma operação é mandada para proteger civis, ela deve consequentemente receber os recursos específicos necessários para o cumprimento desta tarefa (United Nations (UN), 2000). Mas o engajamento direto do secretariado das Nações Unidas para incluir nos mandatos das operações de paz tarefas ligadas à proteção de civis, proteção de operações humanitárias e assistência ao retorno de deslocados e refugiados indica o modo consistente como tal tendência se instalou na Organização nos últimos anos. No caso de Darfur, a pressão para que se substituísse a AMIS por uma missão das Nações Unidas potencialmente mais robusta e com um mandato mais amplo, seguindo esta tendência, levou à aceitação pelo governo sudanês de uma missão híbrida da ONU em parceria com a União Africana – a UNAMID.

Flexibilização dos princípios da trindade santa

Além do desenvolvimento de capacidades regionais e da incorporação de novas tarefas a missões mais robustas, uma terceira tendência atual nas operações de paz, que está relacionada à AMIS, é a busca da flexibilização dos princípios da trindade santa do peacekeeping. Consentimento, mínimo uso da força e imparcialidade continuam a ser os princípios fundamentais do peacekeeping na ONU. No entanto, as experiências anteriores e as discussões conduzidas a nível institucional sobre a operacionalidade das missões de paz, como no Relatório Brahimi, modificaram em parte o modo como estes princípios são vistos.

O consentimento das principais partes é tido como necessário para a missão, mas levam-se em conta as dificuldades que a noção de consentimento pura e simples pode enfrentar. Admite-se em *Peacekeeping -Principles and Guidelines*(UN, 2008) que o consentimento pode ser dado sob pressão política ou econômica e posteriormente não se verificar na prática. Esse é claramente o caso da UNAMID, mas no caso da AMIS, apesar de o consentimento também não se traduzir em prática pelo governo sudanês, ele não foi tão difícil de obter. A explicação para esta diferença pode estar ligada ao fato de a AMIS ter sido concebida como uma pequena missão de observação, ao contrário da UNAMID, prevista para ser uma missão muito mais ampla e robusta. Porém, durante a atuação da AMIS, ela enfrentou, de modo semelhante ao que vem acontecendo agora com a UNAMID, as dificuldades impostas pelo governo do Sudão a aspectos práticos de suas atividades.

Alguns exemplos graves são representativos. Em 2005, diante da grave deficiência de equipamentos básicos da AMIS, o governo canadense ofereceu uma série de veículos de transporte de pessoal, que possibilitariam a locomoção das tropas entre os setores de atuação e até locais em que sua presença era requerida. O governo sudanês, no entanto, reteve os veículos durante seis meses até por fim autorizar sua entrada na região de Darfur. Ainda no referente à mobilidade das tropas, os vinte e quatro helicópteros de que dispunha a missão foram também ofertados pelo governo canadense, mas eram operados por pilotos civis de uma companhia privada. Segundo informações da Anistia Internacional, em casos em que a missão era chamada a atender emergências, o governo sudanês, frequentemente, alegava a esses

pilotos que havia risco em voar, fazendo com que estes desistissem, impossibilitando a AMIS de investigar incidentes (Amnesty International, 2007).

A liberdade de movimento dos *peacekeepers* também era severamente limitada pelo governo de Cartum. De acordo com a Anistia Internacional, a AMIS precisava de autorização cada vez que uma de suas aeronaves realizava um voo, “suas patrulhas eram freqüentemente adiadas ou canceladas porque eram informados de que as estradas não estavam seguras, patrulhas eram freqüentemente detidas por horas na estrada. Havia atrasos na emissão de vistos para o pessoal da AMIS, e atrasos na concessão de autorizações de viagem a Darfur. Em algumas áreas o governo estabeleceu um toque de recolher para a AMIS, exigindo que estivessem na base às sete da noite e até prendendo aqueles que não o faziam (ibid).”

Mas a falta de colaboração e até obstrução por parte de Cartum não impediu que vários grupos rebeldes vissem a AMIS como próxima demais ao governo. A missão sofreu ao longo de sua atuação com a oposição aberta de alguns dos grupos rebeldes, somando-se à resistência do governo e ao enfrentamento também por parte das Janjaweed. Episódios de ataques às forças da UA eram comuns, e praticamente todas as estradas apresentavam riscos para os *peacekeepers*. Em 29 de setembro de 2007, dez homens da AMIS foram mortos em um ataque comandado por um dos grupos rebeldes, na cidade de Haskanita. Na ocasião, o comandante da missão admitiu que, devido às constantes ameaças públicas sofridas pela AMIS, eles não haviam levado em consideração a ameaça que acabou por se materializar no ataque então ocorrido (Aboagye & Boshoff, 2007).

Um dos principais fatores envolvidos nessa falta de consentimento é o fato de que apenas dois dos grupos rebeldes assinaram o Acordo de Paz de Darfur e o de Cessar-Fogo. Posteriormente, estes grupos, que eram então os principais na região, fragmentaram-se ao mesmo tempo em que surgiam outros. Hoje há na região mais de uma dezena de grupos rebeldes, dos quais a grande maioria não aderiu a estes acordos e conseqüentemente não consentira formalmente com atuação da AMIS na região.

Algumas das atividades da missão tornaram-se de fato inviáveis diante dessa animosidade das partes no conflito. Tornava-se impossível que a AMIS protegesse civis quando se esforçava, por vezes sem sucesso, em proteger a si mesma. Nesse ponto, percebem-se as limitações impostas à missão em termos de uso da força. Tradicionalmente, as missões de paz seguem o princípio de “mínimo uso da força, exceto em autodefesa”, um dos três pilares da chamada trindade santa do *peacekeeping*. No entanto, nos últimos anos, existe uma tendência a reinterpretar o significado deste princípio, pela qual a noção de autodefesa passa a incluir a resistência às tentativas de impedir forçosamente a implementação do mandato da missão. Desse modo, como explicitado em *Peacekeeping -Principles and Guidelines*(UN, 2008a), as missões de paz podem receber mandatos robustos que permitem a utilização de todos os meios necessários para impedir tentativas de prejudicar o processo de paz, proteger os civis sob ameaça iminente e para auxiliar o Estado na manutenção do império da lei.

Para cumprir seu mandato de forma plena, especialmente no que diz respeito à proteção de civis e de operações humanitárias, a AMIS precisaria ter adotado a visão mais ampla de autodefesa incluindo o cumprimento do mandato. Porém dois obstáculos principais se opuseram nesse sentido. Em primeiro lugar, as próprias limitações materiais da AMIS já abordadas. Como visto, a missão tinha às vezes dificuldades até mesmo em proteger-se, dadas as condições de segurança. Em segundo lugar, e talvez mais determinante, havia a questão das *Rules of Engagement* (RoE) excessivamente restritivas. Por um lado, o mandato da Missão, em sua versão ampliada, continha explicitamente a tarefa de “Proteger civis que encontre sob ameaça iminente, nas proximidades imediatas, de acordo com os recursos e capacidades e de acordo com as Regras de Engajamento da AMIS (RoE)” e “Proteger tanto operações humanitárias estáticas quanto móveis sob ameaça iminente e nas proximidades imediatas, de acordo com os recursos disponíveis e de acordo com as Regras de Engajamento da AMIS”(AMIS Website(b), s.d.). Por outro, as RoE contribuía para tornar as possibilidades de cumprimento dessas tarefas pela AMIS mais incertas.

As RoE regulam a utilização de força pela missão. Elas orientam os comandantes e o pessoal da missão sobre o tipo e o nível de força que pode ser usada em cada circunstância para o cumprimento das tarefas da operação. Além disso, especifica autorizações que devam ser obtidas em algumas situações. Numa situação de conflito corrente, como em Darfur, as RoE devem ser suficientemente robustas para garantir que a operação “mantenha sua credibilidade e liberdade de ação para implementar seu mandato”(UN, 2008a). No caso da AMIS, havia um grave problema com as RoE, na medida em que essas eram muito pouco claras em relação a possibilidade de uso da força para a proteção de civis ou de operações humanitárias. As cláusulas das RoE só permitiam expressamente o uso da força letal para a defesa do próprio pessoal da missão. O modo como as *Rules of Engagement* deviam se aplicar à proteção de civis não era explicitado. Segundo o Human Rights Watch:

“As Regras de Engajamento são ambíguas no que diz respeito à proteção de civis, e não são suficientemente desenvolvidas ou detalhadas para permitir a proteção reativa ou pró-ativa de civis nos níveis de setor ou companhia, onde as Forças de Proteção que patrulham encontram desafios diários. Especificamente, as regras não estipulam como elas devem ser aplicadas para proteger civis e operações humanitárias sob ‘ameaça iminente’. Não há nenhuma regra estipulando explicitamente o uso de força letal para proteger civis e agentes humanitários sob tais circunstâncias – apenas força não-letal é mencionada. Essa lacuna impõem um sério dilema para comandantes de unidades e sub-unidades sobre o que podem e não podem fazer” (Human Rights Watch, 2006).

Na prática, as RoE restritivas impediam a missão de adotar uma postura mais pró-ativa e uma visão mais ampla e flexível em relação ao princípio do “mínimo uso da força exceto em autodefesa”, que incluísse

a defesa do mandato. Somava-se a isso a situação de baixo consentimento à presença e atuação da AMIS pelas partes do conflito, configurando o quadro de grande dificuldade de implementação do mandato pela missão. A AMIS teve, de modo geral, dificuldade em adotar a postura sugerida pelo Relatório Brahimi em relação aos princípios do peacekeeping. O Relatório trata diretamente de situações como a enfrentada pela AMIS, em que o consentimento das partes é limitado, quando deixa de haver consentimento e/ou quando apenas alguns grupos participantes no conflito aderiram aos acordos de paz que guiam a missão.

A resposta do Relatório a essas situações é que as missões (da ONU) devem ser capazes de implementar seu mandato, recebendo para isso os meios necessários e Rules of Engagement compatíveis com suas tarefas, sendo autorizadas a fazer uso da força para defender o mandato. A imparcialidade, o Relatório afirma, deve ser em relação à aderência aos princípios da Carta e à colaboração com o mandato. Assim, as missões devem ser capazes de fazer frente ao uso da força por grupos que ameacem diretamente as populações que elas foram mandadas para proteger. As RoE devem prever que, em situações particularmente perigosas, a missão não tenha que “ceder a iniciativa para os atacantes”(UN, 2000).

Foi essa visão mais elaborada e flexível dos princípios do peacekeeping que não pôde fazer-se presentes na atuação da AMIS devido tanto às RoE que ela devia seguir, quanto às limitações de recursos e de contingente da missão e ainda ao próprio fato de tratar-se de uma missão da UA. O Relatório Brahimi refere-se particularmente às missões da ONU. A situação de uma missão da UA é mais delicada para flexibilizar os princípios de imparcialidade, mínimo uso da força e consentimento, sem perder o apoio e a legitimidade. Por outro lado, a legitimidade da ONU para agir dessa forma está muito mais consolidada e a capacidade de barganha e pressão da organização junto ao governo do Sudão é muito maior em função do próprio caráter global e dos membros que compõem as Nações Unidas.

A Missão Híbrida da União Africana e das Nações Unidas (UNAMID)

A criação da UNAMID

A Missão da União Africana para o Sudão foi concebida em 2003 como uma medida transitória. Tratava-se de uma pequena missão de observação, que, com o agravamento da situação de segurança na região de Darfur, teve seu mandato e seu contingente alterado subsequentemente. No entanto, as transformações pelas quais passou a AMIS não proporcionaram uma resposta adequada para o conflito, como já foi discutido anteriormente, devido em grande parte a limitações de recursos e financiamento, além de regras de engajamento restritivas. Desde o princípio, o que se previa como uma seqüência natural após a retirada da missão africana seria o envio de uma operação das Nações Unidas para a região. Com as crescentes dificuldades enfrentadas pela AMIS, começou-se a discutir publicamente o envio de forças sob a égide da ONU já no início de 2006.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a resolução 1679, em maio de 2006, que autorizava a criação de uma missão de avaliação a ser conduzida em parceria com a União Africana para estudar maneiras de reforçar a AMIS e as condições para uma possível transferência de autoridade para uma missão de paz da ONU (The Henry L. Stimson Center, 2007). A postura da União Africana, já nesse momento, era de concordância com essa possível transição para uma missão das Nações Unidas. Em sua 45ª reunião, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA emitiu um comunicado no qual afirmava que a organização: “Expressa seu apoio, em princípio, a uma transição da AMIS para uma operação da ONU, dentro do quadro da cooperação entre a UA e as Nações Unidas na promoção da paz, segurança e estabilidade na África”(African Union(AU), 2006). Esta postura foi reafirmada em outros comunicados do CPS.

Em 31 de agosto de 2006, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a resolução 1706, por meio da qual autorizava a ampliação do contingente da UNMIS (Missão das Nações Unidas para o Sudão) para mais de 17000 militares e 3000 civis, encarregando-a de atuar na região de Darfur. No entanto essa ampliação do escopo da UNMIS não contava com o apoio do governo sudanês. De fato, Cartum se opunha à própria proposta de atuação de uma missão das Nações Unidas em

Darfur, fato que viria a refletir-se de modo decisivo em todo o processo da criação da UNAMID, bem como em sua atuação posterior. Desse modo, a solução de utilizar a estrutura da missão já existente no Sudão acabou por não ser efetivamente implementada e, a partir de novembro daquele ano, começou-se a discutir pela primeira vez a possibilidade de criação de uma missão híbrida em parceria da União Africana com as Nações Unidas.

Essa proposta surgiu como parte do plano trifásico de apoio à AMIS, elaborado em novembro de 2006 por uma comissão conjunta que reunia representante dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, da União Européia, da ONU e da UA, além de representantes do governo sudanês e de outros países africanos. O plano consistia em, primeiramente, um pacote de “apoio leve” à AMIS – o Light Support Package- composto de apoio técnico e um incremento moderado no contingente da missão. O pessoal que compôs o Light Support Package teve um papel importante na cooperação técnica em capacidade gerencial e em questões relacionadas à informação pública, civis, assistência humanitária, questões legais, logística e outras, como explicitado no relatório do Secretário-Geral de agosto de 2007(United Nations-Security Council(UN-SC), 2007). O pacote de apoio leve teve um valor total estimado em 21 milhões de dólares e incluiu um total de 187 homens enviados para a missão(United Nations- Department of Peacekeeping Operations(UN-DPKO), s.d.).

A segunda fase seria o pacote de “apoio pesado” – Heavy Support Package – por meio do qual as Nações Unidas enviaram 2250 homens para reforçar a AMIS num pacote de ajuda no valor total de US \$289.9 milhões. Este contingente incluía pessoal militar tático, pilotos de helicópteros militares, entre outros militares, além das unidades de comunicação e do pessoal de logística que também passaria a integrar a missão(UN-SC, 2007b). A implementação do pacote de apoio, no entanto, foi dificultada pela resistência do governo sudanês que, apesar de inicialmente ter concordado com o plano de apoio, mudou em seguida sua posição e só deu seu aval definitivo em meados de abril de 2007.

Por fim, a terceira fase do plano de apoio à AMIS era a transição para

uma missão Híbrida da União Africana em parceria com as Nações Unidas. A aceitação dessa fase final pelo governo de Cartum, entretanto, não foi obtida facilmente. Havia grande resistência à atuação de uma missão da ONU na região, o que se traduziu, por exemplo, na não aceitação por parte do governo do Sudão (GoS) da ampliação da UNMIS para Darfur. O governo insistia, como continua a fazer, no caráter africano que uma missão em Darfur deveria necessariamente ter. Após meses de negociações técnicas e pressão por parte da ONU, dos membros do Conselho de Segurança e da União Africana, o governo sudanês concordou, por fim, com a criação da missão híbrida. O acordo ocorreu durante consultas de alto nível entre a ONU, a UA e o GoS realizadas em Addis Ababa em junho de 2007.

A criação da UNAMID foi aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no dia 31 de julho de 2007, por meio da resolução 1769(Ibid.). A resolução, que age sob o capítulo VII, estabeleceu a missão por um período inicial de 12 meses(UN-DPKO, s.d.). A UNAMID foi concebida para ser uma missão multidimensional e robusta, em resposta à situação na região de Darfur, mas mantendo o caráter africano da missão e o trabalho que até então a AMIS havia realizado. Suas especificidades e as dificuldades por ela enfrentadas serão analisadas sob três aspectos principais, ligados às tendências atuais das missões de peacekeeping: o caráter híbrido da operação, relacionado ao desenvolvimento de capacidades regionais; o caráter robusto da missão, agindo sob o capítulo VII e a necessidade de reinterpretação dos princípios da trindade santa do peacekeeping, como sugerido pelo Relatório Brahimi.

Desenvolvimento de capacidades regionais: missão híbrida

O desenvolvimento, pelas instituições regionais, de mecanismos e capacidades para atuar na manutenção da paz tem se mostrado uma das tendências mais marcantes no que diz respeito a operações de paz desde a década passada. Em Darfur, a abordagem regional que se deu ao conflito, desde o início, foi extremamente marcante. A AMIS figurou como um teste sem precedentes à capacidade da União Africana de conduzir operações de paz, pois, ainda que não tenha sido a primeira iniciativa do tipo por parte da UA, foi sem dúvida a mais ambiciosa em

termos de contingente, amplitude e tempo de duração do mandato.

O forte apoio dado pela ONU, pela União Européia e pela comunidade internacional como um todo à AMIS está, em certa medida, vinculado à idéia de *african ownership*, ou seja, a condução dos assuntos relacionados à segurança na África por atores e organizações da própria África. Foi este princípio que baseou a retórica do governo sudanês ao se opor ao envio de tropas das Nações Unidas a seu território, ainda que diversos interesses políticos estejam por trás dessa oposição. A posição de Cartum foi o principal fator responsável pela opção por uma missão híbrida pra substituir a AMIS, se considerarmos que um mandato para atuar em Darfur chegou a ser dado à UNMIS, mas tal atuação foi impossibilitada por não ter-se obtido o consentimento do governo sudanês.

Por um lado, além de manter o caráter africano da abordagem, a parceria entre Nações Unidas e União Africana permitiria aproveitar a experiência adquirida pela missão africana em território darfuri, parte da estrutura física instalada e do contingente da missão. Por outro, no entanto, esse formato de missão híbrida ONU-UA nunca havia sido experimentado antes e impôs uma série de desafio técnicos, operacionais e logísticos em sua concepção e planejamento. Como ressaltado no relatório conjunto do ISS e da SADC sobre a UNAMID (Aboagye, 2007b), não há na doutrina oficial de peacekeeping da ONU uma definição de missão híbrida. O relatório sintetiza uma possível definição geral com base nas formulações de Aboagye (2007a) que inclui as seguintes características:

“Uma operação multinacional e/ou multidisciplinar em uma área específica de responsabilidade operacional; conduzida por forças de organizações e/ou Estados diferentes, cada um com seu mandato (objetivos, missões, tarefas, regiões destinatárias, composição, etc); sob diferentes *Status of Forces* ou *Mission Agreement* (SOFA/SOMA), e com diferentes acordos com a nação anfitriã; com diferentes Regras de Engajamento;

cada uma sob o comando e controle de suas respectivas autoridades; cada uma mantendo a autoridade de sua organização ao longo da operação; cada uma cumprindo com missões funcionais e tarefas diferentes; mas contribuindo para a resolução do conflito a partir de diferentes coordenações de operação, incluindo combate, suporte ao combate, suporte aéreo, transporte, etc., dentro daquela área de responsabilidade operacional; com o fim de alcançar objetivos ou regiões destinatárias que podem ser comuns ou a perspectiva político-militar”(Aboagye, 2007b, p.6-7).

No caso da UNAMID, entretanto, estabeleceu-se uma unidade de comando e controle unificado. O general Martin Luther Agwai, da Nigéria, é o comandante da missão sob o título de “*Unified Command and Control of the Force Commander*”. Além disso há um representante especial conjunto da ONU e da UA, Rodolphe Adada, cujo papel é reportar para o *Joint Support Co-ordination Mechanism (JSCM)*, série de escritórios interconectados, situados em Addis Ababa, que efetivarão a comunicação entre os quartéis-generais da ONU e da União Africana(United Nations- Department of Public Information(UN-DPI), 2007). A estrutura da missão também foge à definição proposta, entre outros fatores, por ter um Status of Forces Agreement (SOFA) único para a missão, o que torna sua atuação como um todo mais homogênea e pode evitar problemas de coordenação.

Em seu artigo de julho de 2007, portanto no mês em que foi criada a UNAMID pelo Conselho de Segurança, Aboagye aponta questões que poderiam gerar problemas pelo caráter híbrido da missão, em comparação com missões híbridas conduzidas anteriormente pela ONU em parceria com outras Organizações. Dentre estas questões estavam a imprevisibilidade do financiamento e a coordenação dos doadores, que caracterizou também como potencialmente imprevisível (Aboagye, 2007b). Mas no caso da UNAMID, todo o financiamento da missão está a cargo da ONU, bem como a coordenação das contribuições dos Estados-

Membro. Essa centralização decorre inclusive de uma das principais dificuldades enfrentadas pela UA na fase de atuação autônoma por meio da AMIS, que foi conseguir o financiamento adequado.

Por outro lado, o artigo aponta, como outro dos problemas que a UNAMID poderia enfrentar, a falta de compromisso advinda de agendas ocidentais de desengajamento e abdicação (*disengagement, abdication and withdrawal*). De fato, a manutenção do caráter africano da missão, por meio da montagem de uma operação híbrida, reforça o distanciamento e baixo envolvimento dos países desenvolvidos em relação à questão que continua a ter um caráter marcadamente regional.

Não obstante os desafios que acarreta e, certamente ainda acarretará ao longo da atuação da missão, o formato híbrido traz vantagens na concentração de experiência, flexibilidade de atuação e, principalmente, nesse caso, proporciona um caráter regional ao tratamento da questão em consonância com o princípio de African Ownership e da promoção de iniciativas regionais em acordo com o capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. Enquanto muitos autores se referem à tendência de desenvolvimento de capacidades regionais, como Bellamy et al (2004), em *Understanding Peacekeeping*, outros já se referem à tendência à hibridização das missões como traço distintivo das operações de paz na atualidade. De qualquer modo, as duas tendências estão intrinsecamente ligadas, já que as missões híbridas só se tornam possíveis a partir do desenvolvimento de capacidades regionais.

Missões mais robustas com novas tarefas: Os desafios da UNAMID

Como discutido anteriormente, a AMIS, que foi concebida como uma missão de observação, teve seu mandato e seu contingente modificados para responder à crescente deterioração da situação de segurança em Darfur. No entanto, essas modificações eram uma solução transitória e se fazia necessária a implementação de uma missão multidimensional, mais robusta, com um mandato mais amplo e que respondesse às dificuldades de financiamento e obtenção de tropas que a AMIS enfrentara ao longo de sua atuação. Por maiores que tenham sido os avanços no desenvolvimento de capacidades regionais de *peacekeeping*

na África, as Nações Unidas continuam monopolizando a capacidade de operar missões multidimensionais do porte necessário a situações como a de Darfur. A atuação da ONU fez-se necessária por questões de financiamento, equipamentos, experiência operacional entre outras. Mas, além disso, contou a possibilidade de conduzir missões sob baixo consentimento que é maior para as Nações Unidas que para a União Africana.

A proposta de uma missão da ONU, que depois cedeu lugar para a proposta de missão híbrida, esteve, portanto, desde o princípio, vinculada à idéia de um mandato amplo, com a possibilidade de atuação sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas e um contingente em número suficiente para atuar na vasta região de Darfur. Desse modo, a UNAMID foi concebida em linha com a tendência das Nações Unidas em optarem com frequência cada vez maior por missões robustas, cujos mandatos incluem tarefas de proteção de civis, desarmamento de milícias, proteção de operações de assistência humanitária, entre outras. Os mandatos das operações de paz tornaram-se crescentemente complexos nos últimos anos, e a tendência aponta para a incorporação de novas tarefas como as relacionadas aos deslocados internos e refugiados.

A aprovação da UNAMID pelo Conselho de Segurança, gerou expectativas em relação à rápida substituição da AMIS, com atuação seriamente comprometida, por uma força robusta capaz de proteger os civis em Darfur. A proteção de civis foi um dos principais focos nas mudanças observadas na comparação do mandato que tinha a AMIS com o que possui atualmente a UNAMID. Apesar de o mandato da AMIS prever a proteção de civis, a linguagem utilizada era muito restritiva, e, na prática, as regras de engajamento impossibilitavam a missão de agir nesse sentido. A resolução 1769, que estabeleceu a UNAMID coloca:

“15. Agindo sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas:

a) *Decide* que a UNAMID está autorizada a tomar as medidas necessárias, nas áreas de atuação de suas forças e de acordo com suas capacidades para:

(...) *ii* Auxiliar na a implementação rápida e efetiva do Acordo de Paz de Darfur, evitar prejuízo a sua implementação e ataques armados, e proteger os civis, sem prejuízo à responsabilidade do governo do Sudão; (...)”(UN-SC, 2007b, p.5)

Outras tarefas incluídas no mandato da UNAMID revelam este caráter robusto da missão por se tratarem de responsabilidades pró-ativas e não apenas de monitoramento e verificação, como nos casos de:

- “*ii*) Monitorar, investigar, relatar e auxiliar as partes para resolver violações do Acordo de Paz de Darfur e acordos complementares subseqüentes, por meio da Comissão de Cessar-Fogo e a Comissão Conjunta;
- *iii*) Monitorar, verificar e promover esforços para desarmar as Janjaweed e outras milícias”(UN-SC, 2007c, p.14)

Além dessas características em seu mandato, a UNAMID possui também o maior contingente aprovado entre as missões das Nações Unidas, sendo esse de até 19555 militares e 3772 policiais civis, além de 19 unidades policiais formadas de 140 homens cada, totalizando mais 2660 policiais civis. Tal contingente máximo aprovado de cerca de 26000 homens é condizente com as recomendações contidas no Relatório Brahimi, que coloca claramente a necessidade de se disponibilizar os meios necessários para o cumprimento das tarefas a que as Nações Unidas se propõem. O relatório reconhece a necessidade de incluir tarefas de proteção de civis nos mandatos das missões de manutenção da paz, mas reiterando que os meios para tanto devem ser assegurados. Dessa forma, a UNAMID foi concebida em linha com tais recomendações. O Relatório do Secretário-Geral para 62^a sessão da Assembléia Geral expôs os custos previstos para a atuação da missão híbrida, chegando à cifra estimada de US\$ 1.477.766.300 no período de 1^o de julho de 2007 a 30 de junho de 2008 (United Nations- General Assembly(UN-GA), 2007).

No entanto, a UNAMID enfrenta um problema fundamental e comum à maioria das missões de paz conduzidas pela ONU. Missões multidimensionais como é o caso da missão para Darfur, levam em média 90 dias na fase de *deployment*, mas apesar desse prazo longo, freqüentemente esse tempo é largamente excedido. A transferência de autoridade da AMIS para a UNAMID ocorreu em 31 de dezembro de 2007. A partir de então, quatro meses se passaram até que, no final de abril de 2007, a missão tinha apenas 9237 homens, parte dos quais já integrava a AMIS e foram apenas transferidos para a UNAMID. Esta demora no *deployment* pode ser atribuída em certa medida às dificuldades impostas pelo governo do Sudão, como será discutido adiante, mas o fato é que ela impossibilita o cumprimento das tarefas que cabem à missão e mina sua credibilidade perante a população darfuri. Outro obstáculo relacionado a este problema são as dificuldades impostas por alguns países que contribuem com tropas que, devido à falta de segurança em campo, optam por retardar o envio das tropas ou propõem que se limite a atuação dos *peacekeepers* ao período do dia (Suthanthiraraj, 2008). O relatório sobre o financiamento da UNAMID, supracitado, traz também as expectativas em relação à evolução do contingente da missão (UN-GA, 2007):

	Contingente Total	Atual	Planejado	Planejado	Planejado
	Autorizado/Proposto	31 Ago 2007	31 Dez 2007	31 Março 2008	30 Junho 2008
Observ. Militares	240	—	—	90	210
Contingente Militar	19.315	105	10.113	13.896	18.453
Polícia Nações Unidas	3 772	44	178	2 037	2 627
U. policiais formadas	2 660	—	370	930	1 770

As conseqüências políticas dessa demora no *deployment* da missão podem ser de extrema gravidade ao frustrar as expectativas da população local, podendo diminuir o grau de receptividade das pessoas em relação ao trabalho da UNAMID. Segundo Jan Eliasson,

Representante Especial do Secretário-Geral, “Os problemas foram agravados pelo lento estabelecimento da Missão Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur, corroendo as chances de demonstrar para o povo de Darfur que a comunidade internacional está trazendo segurança para eles” “(...) não ver mudanças positivas em campo vai continuar a frustrar uma população com expectativas crescentes em relação a segurança, proteção e programas de recuperação imediata.”(UN-SC, 2008a, p.3).

Além do número de tropas reduzido até o momento, a UNAMID enfrenta dificuldades com a falta de equipamentos essenciais para o andamento da missão. Esse tem sido talvez o aspecto mais marcante do processo de organização política da UNAMID. A questão está sendo tratada diretamente pelo secretariado das Nações Unidas, em consultas de alto nível com os governos de Estados-membro, na tentativa de angariar unidades de transporte e de ataque indispensáveis. Esta situação, que ainda se mantém, está refletida nos relatórios do Secretário-Geral sobre o *deployment* da missão híbrida. O relatório de 24 de dezembro de 2007, às vésperas da data da transferência de autoridade, dizia:

“Ao mesmo tempo, o processo de geração de unidades de aviação e transporte não obteve sucesso. Três semanas após a transferência de autoridade, a UNAMID ainda não tem ofertas de uma unidade de transporte terrestre média e uma pesada, três unidades de aviação de utilidade militar (18 helicópteros no total) e uma unidade de helicóptero tático leve (6 helicópteros). Essas capacidades são indispensáveis não apenas para o envio a tempo da UNAMID, mas também para a implementação de seu mandato. A falta de helicópteros é particularmente preocupante. Como eu expliquei para o Conselho de Segurança em minha carta de 06 de dezembro, a UNAMID deve ser capaz de movimentação rápida em

grandes distâncias, especialmente sobre um terreno em que as estradas são exceção. Sem os helicópteros que faltam, essa mobilidade – um requisito fundamental para a implementação do mandato da UNAMID – não será possível.”(UN-SG, 2007d, p.3-4)

Assim como a reunião do contingente da UNAMID é inibida e atrasada pelos empecilhos causados pela situação precária de segurança em campo, a dificuldade de se conseguir os equipamentos necessários também está relacionada a este fator. A situação de segurança é tal que gera incerteza nos Estados-membros que poderiam potencialmente contribuir com equipamentos, os quais devem ser acompanhados de pessoal para operá-los. Os incidentes envolvendo baixas na AMIS, quando se aproximava a data da transferência de autoridade, bem como o incidente recente com tropas da UNAMID, no qual houve a primeira baixa da missão, reforçam esta insegurança e a relutância dos países em se envolverem no contexto sudanês. Paralelamente, mantém-se internacionalmente uma retórica de apoio à UNAMID e à resolução da crise em Darfur, presente no discurso político por todo o mundo.

Flexibilização dos princípios da trindade santa

Como discutido anteriormente em relação à AMIS, uma terceira tendência atual nas missões de paz, além do desenvolvimento de capacidades regionais e da inclusão de novas tarefas em missões mais robustas, é a flexibilização dos três princípios fundamentais. Conforme contido no Relatório Brahimi, as Nações Unidas mantêm o consentimento, o mínimo uso da força e a imparcialidade como princípios essenciais do *peacekeeping*, mas o modo como são interpretados e aplicados tem sido consideravelmente modificado.

No caso da UNAMID, o aspecto mais importante relacionado a estes princípios é o baixo nível de consentimento com que a missão tem de lidar. Conseguido sob pressão política e ameaças de sanções por parte dos Estados Unidos, tal consentimento não tem se revelado na prática. Pelo contrário, o governo de Cartum vem impondo diversas dificuldades à UNAMID. Em relação à composição das forças, o governo

impõe como condicionante da sua aceitação que estas sejam compostas em sua maioria por *peacekeepers* africanos. Essa foi a principal condição para que, mantendo-se o caráter africano da operação, o governo sudanês aprovasse a implementação da terceira fase do plano de ajuda à AMIS, ou seja, a criação da missão híbrida. No entanto, a extrema seletividade do Governo central sudanês em relação às contribuições de tropas que está disposto a aceitar torna o processo, já extremamente complexo, de reunião do contingente necessário ainda mais difícil. Em relato ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, no último dia 08 de fevereiro(UN-SC, 2008a), o sub-Secretário-Geral para Operações de Paz da ONU, Sr. Jean-Marie Guéhenno, referiu-se a essa dificuldade, defendendo que ter uma força de paz “de caráter predominantemente africano”, como nos termos da resolução 1769, seria diferente de ter uma força de caráter exclusivamente africano.

Além da obstrução à composição das forças, o governo tem dificultado a atuação das forças de paz de outras maneiras. Tais limitações estão retratadas nas nove categorias de “ação ou omissão que constituem impedimentos ao processo de paz ou ameaças à estabilidade em Darfur”, desenvolvidas pelo Painel de Experts, estabelecido pela resolução 1591/2005 e que constam no relatório apresentado ao Conselho de Segurança em outubro de 2007(UN-SC, 2007e). Desta lista constam, por exemplo, “falha, pelo governo do Sudão, na implementação das resoluções do Conselho de Segurança relacionadas a Darfur”, “falha do governo do Sudão em identificar, neutralizar e desarmar milícias” e outras ações e omissões amplamente atribuídas ao governo sudanês. O relatório revela ainda o “uso extensivo de aeronaves brancas pelo governo do Sudão, incluindo o uso de aeronaves Antonov brancas em 66 ataques aéreos catalogados pelo Painel entre setembro de 2006 e julho de 2007, constituindo uma séria obstrução ao trabalho da AMIS e das Nações Unidas. Em um episódio, o Painel descobriu que o governo utilizou um Antonov branco com a marca 'UN' em sobrevôos militares ofensivos”.

Em relação mais diretamente à atuação da UNAMID, verifica-se, como consta no relatório do Secretário Geral da ONU sobre o Sudão referente a janeiro de 2008(UN-SC, 2008b), que o governo de Cartum tem, por vezes, retido equipamentos da missão, sob a justificativa de verificá-los,

atrasando e bloqueando as atividades da UNAMID. De maneira ainda mais direta, o exército sudanês foi o autor do primeiro ataque armado às forças da UNAMID apenas uma semana após a transferência de autoridade, como consta no relatório do Secretário-Geral de fevereiro de 2008: “O caminhão da UNAMID foi atingido pelas forças armadas do Sudão a 2km do Tine (Darfur Ocidental).” O relatório afirma ainda que “uma investigação conjunta da UNAMID e do governo deve determinar a causa do ataque e identificar medidas para garantir que tais ataques, que são contrárias à alegada política do governo sudanês de apoio às operações da UNAMID, não aconteçam novamente”.

O Relatório conjunto de ONGs de dezembro de 2007 afirmava que o governo do Sudão estava bloqueando a preparação da missão híbrida de cinco maneiras principais:

- “1. O governo falhou em aprovar a lista de contribuições de tropas para a UNAMID por mais de 2 meses.
2. O governo rejeitou unidades de tropas do Nepal, Tailândia, e de países nórdicos, insistindo que só aceitarão contribuições africanas. Cada uma das unidades rejeitadas é essencial para a força, e não há alternativas que estejam prontas para o envio.
3. O governo levou muitos meses para alocar terreno para as bases em Darfur e, em 13 de dezembro, ainda tinha que estabelecer um local para a área de Zalingei.
4. O governo tentou inserir provisões no *Status of Forces Agreement* que lhe permitiriam desativar temporariamente a rede de comunicação da UNAMID, quando o governo realizasse ‘operações de segurança’, e que requereriam à UNAMID notificar previamente ao governo todas as movimentações de tropas e equipamentos.
5. O governo se recusou a conceder

autorização para que as forças da UNAMID voassem à noite e continua a impor toques de recolher a *peacekeepers* em algumas áreas.”(Joint NGO Report, 2007, p.1-2)

O relatório Brahimi trata precisamente deste tipo de situação quando se refere à necessidade de flexibilização do consentimento requerido para as missões de paz. De modo semelhante, a doutrina de *peacekeeping* oficial da ONU(UN, 2008) refere-se diretamente a situações em que o consentimento é conseguido sob pressão e não se reflete em campo e afirma que tais circunstâncias alteram a postura adotada pela comunidade internacional em relação ao processo de paz. De fato, quando da aprovação da UNAMID pelo governo sudanês, em junho de 2007, os Estados Unidos e a Grã Bretanha continuaram a defender a necessidade de pressão sobre o governo do Sudão e mantiveram ameaças de sanções para que o compromisso de Cartum com a criação da missão se mantivesse. Por sua vez, Festus Aboyage, do ISS, chama atenção para o efeito da pressão internacional e da campanha da mídia para a aprovação do *Status of Forces Agreement* (SOFA) da UNAMID. Ele então questiona se, ao gerar pressão, o tratamento aberto deste tipo de questão em situações como a de Darfur não seria mais eficiente do que negociações secretas (Aboagye, 2008). Estas considerações fazem parte da nova forma de interpretação e aplicação do consentimento em missões da ONU.

Apesar do reconhecimento da necessidade de se flexibilizar o consentimento e das medidas que já vêm sendo observadas nesse sentido, como a inclusão de queixas específicas contra o governo nos relatórios do Conselho de Segurança e a pressão política dos Estados membros, as Nações Unidas ainda enfrentam bastante dificuldade em lidar com o baixo consentimento do governo sudanês. No entanto, o próprio fato de parte do mandato da UNAMID estar situado sob a égide do capítulo VII é o grande diferencial em termos de flexibilização do consenso. A cláusula 15 da resolução que criou a missão tem uma característica impositiva que dispensa o consentimento das partes (não só do governo sudanês) e por meio dela a UNAMID está autorizada a “tomar as medidas necessárias” para, além de proteger a si mesma e ao

10.17771/PUCRio.CadRI.12864

do

pessoal que provê assistência humanitária, “Auxiliar na implementação rápida e efetiva do Acordo de Paz de Darfur, evitar prejuízo a sua implementação e ataques armados, e proteger os civis, sem prejuízo à responsabilidade do governo do Sudão”(UN-SC, 2007b, p.5).

Essa cláusula implica também necessariamente na reinterpretação do princípio do mínimo uso da força. Com a inclusão da cláusula sob o capítulo VII abarcando não apenas a proteção de civis, mas o apoio ao Acordo de Paz de Darfur de modo geral, a cláusula constitui em si mesma uma reinterpretação desse princípio, na medida em que, dado o consentimento inicial à presença da missão, sua atuação poderá ocorrer de forma impositiva em alguns aspectos. A limitação da livre interpretação desse mandato, entretanto, fica a cargo das definições do Status of Forces Agreement.

Nesse contexto, a imparcialidade é claramente vista em relação à aderência das partes ao mandato da missão e aos princípios da Carta das Nações Unidas, e não como neutralidade, já que a missão poderá usar de amplos recursos para defender seu mandato. Também nos relatórios do Secretário Geral e dos enviados especiais fica clara a adoção dessa postura de imparcialidade em relação ao mandato e aos princípios da Carta. Estes relatórios não hesitam em apontar facções, organizações e indivíduos que impedem ou dificultam a implementação do Acordo de Paz e a execução do mandato da missão. Esse é o caso, por exemplo, das supracitadas nove categorias de “ação ou omissão que constituem impedimentos ao processo de paz ou ameaças à estabilidade em Darfur”, desenvolvidas pelo Painel de Experts e apresentadas em relatório ao Conselho de Segurança em outubro de 2007(UN-SC, 2007e), bem como várias passagens desse (que possui uma sessão específica sobre Individuals Who Impede the Peace Process and Who Commit Violations of the International Humanitarian and Human Rights Law) e de outros relatórios.

A mais recente demonstração de como o consentimento pode ser manipulado, como sugerido pelo relatório Brahimi, e a imparcialidade das Nações Unidas reafirmada vem do trabalho do Tribunal Penal Internacional. Recentemente, em julho de 2008, o Tribunal anunciou o indiciamento do presidente Omar El Bashir sob acusação de genocídio.

É a primeira vez que o Tribunal julga um chefe de Estado em exercício (International Crisis Group, 2008) e este gesto pode ser visto também como um recurso extremo para exercer pressão sobre o governo sudanês, tentando levar a uma mudança de política em relação à presença da UNAMID e à continuação da violência na região de Darfur.

Conclusão

A pesquisa buscou analisar a AMIS e a UNAMID - sua criação, seu mandato e sua atuação - a partir de sua relação com tendências atuais da doutrina e da prática de peacekeeping. Nesse processo, foram levados em conta diversos fatores tanto institucionais, como políticos e tanto locais - da região de Darfur - quanto nacionais e internacionais, dentro dos limites da análise. Ambas as missões possuem mandatos e estruturas diferentes, mas a UNAMID enfrenta, hoje, muitos dos problemas enfrentados pela AMIS, especialmente por estarem ambas ligadas à implementação de um acordo de paz ao qual a maioria das partes no conflito não aderiu e que não apresenta efeito real. As missões, portanto, atuam em um ambiente de conflito corrente, quando a própria doutrina das Nações Unidas sobre peacekeeping o define como uma atividade que se segue ao cessar-fogo.

O desenvolvimento de capacidades regionais em manutenção da paz, fenômeno que vem se intensificando desde a década passada, teve influência marcante sobre a abordagem dispensada ao conflito em Darfur. Num primeiro momento, a UA tomou a frente das atividades de peacekeeping, conduzindo sua operação mais ampla e com maior mandato até então, e, na verdade, a segunda operação de manutenção da paz da história dessa organização. Em relação ao tratamento regional do conflito, deve-se ressaltar o grande apoio com que contou a União Africana para exercer este papel, tanto por parte da ONU e de seus Estados-membros como por parte de outras organizações regionais, como a EU.

No entanto, a AMIS não fora concebida como resposta definitiva para o problema, mas sim para ser uma missão transitória e de pequeno porte, que pudesse, posteriormente, ser substituída. Assim, mesmo com as modificações pelas quais passou, a AMIS não tinha a estrutura ou as

regras de engajamento adequadas para exercer as tarefas mais pró-ativas que se faziam necessárias diante da situação em Darfur. Quando a AMIS foi substituída pela UNAMID, ao final de 2007, manteve-se, em certa medida, o caráter regional da abordagem ao problema, tendo a União Africana mantido seu papel por meio da condução da missão híbrida com as Nações Unidas. Pode-se afirmar, no entanto, que isso foi resultado, principalmente, da pressão do governo Sudanês pela manutenção do caráter africano da missão, condição essencial para que fosse aceita. Em relação às abordagens regionais das situações de conflito, ainda não se determinou um padrão claro sobre até que ponto é eficaz manter esse tipo de resposta e quando as Nações Unidas devem tomar a liderança.

Em relação à tendência à aprovação de missões mais robustas e à adição de novas tarefas aos mandatos, reconhecida pelo relatório Brahimi, a análise da AMIS revelou as dificuldades enfrentadas pela missão pela inadequação entre seu contingente, seus equipamentos, suas regras de engajamento e as tarefas que lhe foram incumbidas em seu mandato. Esta incompatibilidade era notável especialmente no que dizia respeito à tarefa de proteção de civis e das operações humanitárias. A AMIS, embora não fosse uma missão das Nações Unidas, às quais o relatório se referia, padecia da deficiência para a qual o Relatório Brahimi buscava alertar, quando as tarefas propostas e os meios para realizá-las são incompatíveis em uma mesma missão. Apesar disso, o próprio fato de constarem do mandato da missão tarefas relacionadas à proteção de civis já é significativo para denotar tal tendência.

Mas foi, sobretudo, a aprovação da UNAMID que consolidou a disposição das Nações Unidas e de seus membros em organizar missões de paz de porte cada vez mais elevado e que abrangem tarefas que antes não faziam parte deste tipo de operação. Com mais de 26000 homens em seu contingente aprovado, a UNAMID será a maior missão de *peacekeeping* das Nações Unidas, quando estiver completa em campo. Esse número, bem como o orçamento da missão, extremamente elevado para os padrões da Organização, foi aprovado para se equiparar às tarefas incluídas em seu mandato, do qual faz parte a proteção de civis, em termos bem menos restritivos do que estivera no mandato da

AMIS. Para assumir de forma concreta esta tarefa, além de diversas outras que compõem o mandato, a UNAMID foi idealizada como uma missão verdadeiramente robusta. O que se percebe, no entanto, é que o que foi idealizado em termos de contingente e atuação não está se traduzindo em realidade, já que o número de tropas em campo é, atualmente, muito menor que o esperado. Além disso, faltam equipamentos militares necessários à atuação da UNAMID, que corre o risco de perder credibilidade junto à população local se estes problemas não forem sanados.

O terceiro aspecto analisado para enquadrar as missões na evolução da doutrina e da prática do *peacekeeping* diz respeito à flexibilização dos princípios do consentimento, mínimo uso da força e imparcialidade. Estes princípios têm sido reinterpretados de modo a favorecer o cumprimento do mandato das missões de paz e evitar as situações em que o consentimento obtido sob pressão não se traduz na prática. No caso da AMIS, houve uma série de razões pelas quais tal reinterpretação não se mostrou possível. Em primeiro lugar, apesar de enfrentar, na prática, falta de consentimento por parte do governo sudanês, bem como de grupos rebeldes, a AMIS não tinha a capacidade ou os recursos para defender seu mandato, além de se defender. A ampliação da noção de mínimo uso da força para incluir a defesa do mandato também esbarraria no obstáculo da falta de pessoal, de equipamentos e de recursos. Mas, de fato, a União Africana não possui a mesma margem de manobra política para impor estas interpretações amplas dos princípios do *peacekeeping* que possuiriam as Nações Unidas na mesma situação.

Assim, agindo sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a UNAMID refletiu esta tendência da doutrina de *peacekeeping* da Organização ao dar às tarefas fundamentais de seu mandato este caráter impositivo. Os amplos recursos aprovados para a missão são também uma forma de garantir que haja possibilidades reais de defender seu mandato, fazendo uso da força quando necessário. Mas o principal desafio à atuação da UNAMID continua a ser a falta de consentimento do próprio governo sudanês. Nesse sentido, as Nações Unidas tem buscado explicitar os obstáculos impostos pelo governo de Bashir por meio de relatórios oficiais e pressioná-lo com ameaças de sanções. O recente indiciamento do presidente sudanês pela Corte Internacional e Justiça

tem potencial para influenciar de forma substancial a política de imposição de obstáculos adotada até então pelo governo do Sudão.

Referências Bibliográficas

ABOAGYE, Festus B. A Discussion Think Piece: The AU/UN Hybrid Operation In Darfur: Challenges, Lessons and Implications for Regional Peacekeeping Training. Institute for Security Studies(ISS) and Southern African Development Community(SADC) Paper. [3 a 5 de novembro de 2007b]. Disponível em: http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/DARFURFESTUS.PDF?link_id=29&slink_id=5398&link_type=12&slink_type=13&tmpl_id=3

_____. The Hybrid operation for Darfur: A critical review of the concept of the mechanism. **International Security Studies**. Paper 149. [Agosto de 2007a]. Disponível em: http://www.iss.co.za/index.php?link_id=29&slink_id=5025&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

_____. 06 Mar 2006: Mandates and Operational Lacunas in Darfur. **Institute for Security Studies**. ISS Today. [06 de março de 2008]. Disponível em: http://www.iss.co.za/static/templates/tmpl_html.php?node_id=3057&slink_id=5594&slink_type=12&link_id=5

ABOAGYE, Festus; BOSHOF, Henri. 16 October 2007: ISS Responds to attack on AMIS Peacekeepers. [16 de Outubro de 2007] **Institute for Security Studies**, ISS Today. Disponível em: http://www.issafrika.org/index.php?link_id=&slink_id=5076&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

AFRICAN UNION(AU). African Union Peace and Security Council 45th Meeting Communiqué. [12 de Janeiro de 2006]. Disponível em: <http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/45th/Communique.htm>

AMIS WEBSITE(a). Background and Chronology. s.d. Disponível em: <http://www.amis-sudan.org/history.html>

_____ (b). AMIS Mandate under the Humanitarian Ceasefire Agreement [HCFA]. s.d. Disponível em <http://amis-sudan.org/amismandate.html>

AMNESTY INTERNATIONAL. Obstruction and Delay – Peacekeepers needed in Darfur Now. Amnesty International. [22 de Outubro de 2007]. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/006/2007/en/dom-AFR540062007en.pdf>

APPIAH-MENSAH, Seth. AU's Critical Assignment in Darfur: Challenges and Constraints. **African Security Review**, volume 14, Nº 2, 2005.

BELLAMY, Alex J; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping**. Cambridge: Polity, 2004.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. EU support to the African Union mission in Darfur – AMIS. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=956&lang=EN

HUMAN RIGHTS WATCH. Sudan: Imperatives for Immediate Change The African Union Mission in Sudan. [19 de Janeiro de 2006] **Human Rights Watch**, volume 18, N. 1(A). Disponível em: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/sudan0106webwcover.pdf>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gaps. **International Crisis Group**. Africa Briefing Nº28, Nairobi/Bruxelas, 06 de julho de 2005. Disponível em: http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/horn_of_africa/b028_the_au_s_mission_in_darfur_bridging_the_gaps.pdf

_____. New ICC Prosecution: Opportunities

and Risks for Peace in Sudan. **International Crisis Group**. New Statement. [14 de Julho de 2008]. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5572>

JOINT NGO REPORT. UNAMID Deployment on the Brink - The Road to Security in Darfur Blocked by Government Obstructions. [19 de Dezembro de 2007]. Disponível em: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EVOD-7A2DZP-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/EVOD-7A2DZP-full_report.pdf/$File/full_report.pdf)

OJANEN, Hanna. Peacekeeping – Peacebuilding: Preparing for the future. The **Finnish Institute of International Affairs**, 2006.

RUPIYA, Martin. African Union Extends Darfur Troops Mandate to 31 December 2006. [04 de Outubro de 2006]. **Institute for Security Studies**, ISS Today. Disponível em: http://www.iss.co.za/static/templates/tmpl_html.php?node_id=1755&slink_id=3681&slink_type=12&link_id=29

SUTHANTHIRARAJ, Kavitha. United Nations Peacekeeping Missions: Enhancing Capacity for Rapid and Effective Troop Deployment. Report of Global Action to Prevent War. 2008. Disponível em: <http://www.globalactionpw.org/uneps/Troop%20Deployment%20by%20Kavitha.pdf>

THE HENRY L. STIMSON CENTER. **UNAMID – AU/UN Hybrid Operation in Darfur**. The Henry L. Stimson Center, Peace Operations Fact Sheets Series 2007.

UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. The Brahimi Report. (A/55/305 – S/2000/809). [21 de agosto de 2000]. Disponível em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/full_report.htm.

_____. Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. Peacekeeping Operations Principles and Guidelines. 2008. Disponível em:

[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7D9HEL/\\$file/un_mar2008.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7D9HEL/$file/un_mar2008.pdf?openelement)

_____ - DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (UN-DPKO) WEBSITE. UNAMID: African Union/United Nations Hybrid Operation - Background. s.d. Disponível em: <http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/background.html>

_____ - DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION(UN-DPI). Peace and Security Sector. UNAMID Deployment. Background Fact Sheet. [Setembro de 2007]. Disponível em: http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/UNAMID_Deployment.pdf

_____ - GENERAL ASSEMBLY(UN-GA). Financing of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur. A/62/380. [03 de Outubro de 2007]. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/527/03/PDF/N0752703.pdf?OpenElement>

_____ - SECURITY COUNCIL(UN-SC). Records of the 5382nd Meeting of the Security Council in its 63rd year. S/PV./5832. [08 de Fevereiro de 2008a]. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N08/231/90/PDF/N0823190.pdf?OpenElement>

_____. Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1591 (2005) concerning the Sudan prepared in accordance with paragraph 2 of resolution 1713 (2006). S/2007/584. [03 de Outubro de 2007e]. Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/491/00/PDF/N0749100.pdf?OpenElement>

_____. Report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on the hybrid operation in Darfur. S/2007/307. [24 de Maio de 2007c]. Disponível em: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/YSAR-73QSU7-full report.pdf/\\$File/full report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2007.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/YSAR-73QSU7-full report.pdf/$File/full report.pdf)

_____. Report of the Secretary-General on the deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur. S/2008/98. [14 de Fevereiro de 2008b].

Disponível em:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/235/84/PDF/N0823584.pdf?OpenElement>

_____. Report of the Secretary-General on the deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur. S/2007/517. [30 de Agosto de 2007a]. Disponível em:
<http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2007/759&Lang=E&Area=UNDOC>

_____. Report of the Secretary-General on the deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur. S/2007/517. [24 de Dezembro de 2007d]. Disponível em:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/657/10/PDF/N0765710.pdf?OpenElement>

_____. Resolution 1769. Reports of the Secretary-General on the Sudan. S/RES/1769. [31 de Julho de 2007b] Disponível em:
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/52/PDF/N0744552.pdf?OpenElement>