

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Daisy Bispo Teles

PeaceWarkeeping

**As operações da ONU contra o terrorismo e a codificação da paz pelos
meios da violência**

Orientadora: Dra. Maíra Síman Gomes

Rio de Janeiro

2019.1



Daisy Bispo Teles

PeaceWarkeeping

**As operações da ONU contra o terrorismo e a codificação da paz pelos
meios da violência**

Orientadora: Dra. Maíra Síman Gomes

Monografia apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Rio de Janeiro

2019.1

DA PAZ

*Eu não sou da paz.
Não sou mesmo não. Não sou. Paz é coisa de rico. Não visto camiseta nenhuma, não,
senhor. Não solto pomba nenhuma, não, senhor. Não venha me pedir para eu chorar
mais. Secou. A paz é uma desgraça.
Uma desgraça.
Carregar essa rosa. Boba na mão. Nada a ver. Vou não. Não vou fazer essa cara.
Chapada. Não vou rezar. Eu é que não vou tomar a praça. Nessa multidão. A paz não
resolve nada. A paz marcha. Para onde marcha? A paz fica bonita na televisão. Viu
aquele ator?
Se quiser, vá você, diacho. Eu é que não vou. Atirar uma lágrima. A paz é muito
organizada. Muito certinha, tadinha. A paz tem hora marcada. (...)
A paz é perda de tempo. (...) A paz me deixa doente. Sabe como é? Sem disposição. Sinto
muito. Sinto. A paz não vai estragar o meu domingo.
A paz nunca vem aqui, no pedaço. Reparou? Fica lá. Está vendo? Um bando de gente.
Dentro dessa fila demente. A paz é muito chata. A paz é uma bosta. Não fede nem cheira.
A paz parece brincadeira. A paz é coisa de criança. Tá uma coisa que eu não gosto:
esperança. A paz é muito falsa. A paz é uma senhora. Que nunca olhou na minha cara.
Sabe a madame? A paz não mora no meu tanque. A paz é muito branca. A paz é pálida. A
paz precisa de sangue.
Já disse. Não quero. Não vou a nenhum passeio. A nenhuma passeata. Não saio. Não
movo uma palha. Nem morta. Nem que a paz venha aqui bater na minha porta. Eu não
abro. Eu não deixo entrar. A paz está proibida. A paz só aparece nessas horas. Em que a
guerra é transferida. Viu? Agora é que a cidade se organiza. Para salvar a pele de
quem? A minha é que não é. Rezar nesse inferno eu já rezo. Amém. Eu é que não vou
acompanhar andor de ninguém. Não vou. Não vou.
Sabe de uma coisa: eles que se lasquem. É. Eles que caminhem. A tarde inteira. Porque
eu já cansei. Eu não tenho mais paciência. Não tenho. A paz parece que está rindo de
mim. Reparou? Com todos os terços. Com todos os nervos. Dentes estridentes. Reparou?
Vou fazer mais o quê, hein?
Quem vai ressuscitar meu filho, o Joaquim? Eu é que não vou levar a foto do menino
para ficar exibindo lá embaixo. Carregando na avenida a minha ferida. Marchar não
vou, ao lado de polícia. Toda vez que vejo a foto do Joaquim, dá um nó. Uma saudade.
Sabe? Uma dor na vista. Um cisco no peito. Sem fim. Ai que dor! Dor. Dor. Dor.
A minha vontade é sair gritando. Urrando. Soltando tiro. Juro. Meu Jesus! Matando todo
mundo. É. Todo mundo. Eu matava, pode ter certeza. A paz é que é culpada. Sabe, não
sabe?
A paz é que não deixa¹*

Este trabalho é dedicado a memória de todas as vítimas, civis e
peacekeepers, feitas nos territórios de operações de paz.

¹De Marcelino Juvêncio Freire. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/da-paz-de-marcelino-freire-por-naruna-costa/>. Acesso, 12, jun. 2019.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, à Deus, meu bom e divino mestre, que ao longo desses anos de faculdade veio mostrando-me minha missão, através de laços de bondade, cuidando de cada caminho, de cada chamado, de cada aventura. Senhor, fazei-me sempre instrumento de vossa paz.

Aos meus pais, Rogerio Teles e Alda Maria B. dos S. Teles, cujo amor constante, a disposição sincera, o esforço contínuo me levaram ao lugar que hoje atinjo. Meu pai, com todo seu espírito e disposição arianos, espero ter um dia metade da força que carrega contigo. Minha mãe, de coração terno e vibrante, espero ser um dia uma professora como você.

À minha orientadora, Maíra Síman Gomes, que mesmo com a chegada do pequeno Gabriel se dispôs a confecção desse trabalho. Agradeço, Maíra, a confiança em mim depositada, cada texto indicado, cada correção feita, cada indicação encorajada, cada encontro no Boomerang de Humaitá mesmo tarde da noite, após um dia de trabalho. Deixo aqui registrada minha total admiração.

Ao meu segundo leitor, professor Ricardo Oliveira, pessoa que com grande cuidado vem se dedicando a atender os alunos do IRI. Espero que este trabalho esteja aos pés da sua sempre cuidadosa opinião.

À professora Marta Fernandez, minha primeira orientadora na graduação. Agradeço, Marta, por cada porta que você me abriu, cada discussão feita, cada sorriso compartilhado, de fato, você é um samba-enredo em forma de mulher.

À professora Maureen Santos, que hoje, com muito orgulho, tenho a chance de chamar de companheira de trabalho e amiga. Foi graças a Maureen que atingi meu primeiro posto profissional, foi graças a ela que também hoje

termino essa graduação sabendo quais os próximos passos quero seguir. Maureen, que você continue essa professora que ajuda os alunos para além da sala de aula e obrigada por deixar eu fazer parte desse seu jardim agroecológico.

Ao Professor Danilo Marcondes, que junto com Ricardo e Maíra, fortaleceu meu contato com as Operações de Paz através do programa de pesquisadores voluntários do CCOPAB (Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil) e da REBRAPAZ (Rede Brasileira de Pesquisa sobre Operações de Paz).

À professora Manuela Vianna, coordenadora da graduação, responsável pelo projeto que hoje se encontra em forma de monografia. Aqui está, Manu. Deu certo e muito obrigada.

À professora Paula Sandrin, que em uma demonstração de afeto espontânea em uma aula de segurança foi capaz de livrar-me de uma grande angústia vivida na graduação. Paula, foi em uma de suas aulas que tive a ideia dessa monografia e hoje ela é um trabalho concreto.

Ao professor João Daniel, que mesmo censurado, consegue ensinar diariamente vários alunos ao redor desse país. Espero ser um dia metade da pessoa que és em sala de aula.

À professora Carla Soares, do departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, pessoa que através da vivência com a monitoria me apoiou de muitas formas.

Aos demais professores do IRI, Simone Rocha, Marcio Scalercio, Connor Foley, Felipe de Rosa, Paulinho, Maria Elena (...) meus sinceros agradecimentos.

À equipe da Fundação Heinrich Böll Brasil, nas figuras de minhas companheiras, Marilene de Paula, Sabrina, Manoela, Annette, Luzia, Nildes e Ruth, que me ajudam cotidianamente a ser uma profissional e uma pessoa melhor.

Aos meus avós, Joaquim Bispo e Lourdes Maria, pessoas que com total simplicidade e amor me apoiaram em todos os momentos. Também agradeço a todos os meus tios e tias, primos e primas, pelo carinho que me oferecem.

Aos meus amigos de São José dos Campos, em especial, Vinícius, Gianna, Bruna, Michele, Isabella, Pedro C. Luca M., Bel, Luís Gustavo, Letícia, Nanda, Bruna e a todos do Clube da Revolução e do PoliONU. Eu os amo em cada canto daquele Vale do Paraíba e aquela garota que escrevia sua agenda na mão no Ensino-Médio não teria chegado aonde chegou se não tivesse o apoio de vocês. Vocês me engrandecem.

A todos meus professores que vieram antes da faculdade. Lembro com carinho de todo o ensinamento.

A todos os meus amigos de graduação, em especial da turma de 2015.1. Francine e Nathalia, bruxas de grande poder, sempre jogando feitiços para que eu me torne uma pessoa melhor. À Carol (a Caroline), Bia e Maria Carol, pessoas no qual eu, tão preocupada e exigente comigo mesma, encontro o mais largo sorriso de sinceridade.

Aos meus miuzis: Guilherme e Matheus. Não sei o que dizer. Com vocês aprendi o dom da espera, da paciência e da verdadeira amizade. Vocês que agora vão para longe saibam que estarei aqui sempre torcendo para a maior felicidade de vocês.

Às meninas do pensionato Maria Adelaide, que ao longo desses anos foram a minha morada.

Aos amigos de CVX-U e ao Padre Paul que me guiaram espiritualmente nessa jornada.

A todos da Pastoral Universitária, Elaine, Patrícia, Patrícia G. Padre Abel, Malena e Júnior. Minha primeira casa na PUC-Rio a quem parabeno pelos projetos maravilhosos, os quais tive oportunidade de participar, como o Vestibular Comunitário, o Projeto de Extensão de Direitos Humanos, a Dignidade Re-vista e muitos outros que contribuem para que o espaço universitário se engrandeça.

A todos meus companheiros de MIRIN e meus amados do projeto social do ano de 2017, Vinícius, Larissa, Alessandra, Karen, Maria, Ana Júlia, Ytalo, Sabrina, Juliana e Rayanna. Saibam que sempre estarei aqui para o que precisarem. Vocês vão longe.

A todos aqueles que por ventura eu tenha esquecido de colocar aqui. Mesmo nos momentos difíceis, me vejo rodeada de pessoas que sei que posso contar. É aquele versinho do Quintana: “todos esses que aí estão atravancando meu caminho, eles passarão, mas eu passarinho”. Sou uma pisciana e acredito que mesmo nos momentos de maior dificuldade nós “flores seremos” (e venceremos).

Resumo

Esta monografia pretende analisar como a introdução da ameaça terrorista e do extremismo violento nos mandatos de missões de paz, em especial na MINUSMA e MINUSCA, altera a posição da violência no discurso das Operações da ONU, através de mandatos de preveem o engajamento direto dos peacekeepers com grupos insurgentes. Mais que apresentar uma perspectiva histórica sobre o tema, a pesquisa engaja-se em elucidar o que está acontecendo em terrenos cuja presença das Nações Unidas vem sendo desdobradas a fim de conter grupos que mobilizam o terror e a violência extremista. Há preocupantes efeitos acerca desse engajamento, no qual a ONU perde sua postura historicamente mediadora e passa a ser vista como parte do conflito. Nesse processo, identifica-se que a paz elucidada no discurso das Nações Unidas codifica-se no emprego da violência e suas operações começam a sair do espectro do peacekeeping caminhando para o war-fighting.

Palavras-chave

Peacekeeping; Contraterrorismo; Alteridade Radical; Estabilização, Uso da força.

Sumário

1. Introdução	12
2. Humanismo Militar e o Paradigma das Novas Guerras.....	17
3. Operações de Paz como solução aos novos conflitos: da conquista da paz para a estabilização de territórios	33
3.1 Um inimigo comum	58
4. Forças terroristas e a linguagem da violência.....	64
4.1 O “outro radical” e os limites da exceção	64
4.2 Operações de Paz contra terroristas: uma ponte a se construir?.....	79
5. A ONU vai à Guerra	96
5.1 Impérios de violência para impérios de liberdade: os casos da MINUSMA e MINUSCA.....	98
6. PeaceWarkeeping e Codificação da Paz pelos Meios da Violência – Conclusão	111
7. Referências	117

Lista de Abreviações

ACNUR- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AG- Assembleia Geral
AFISMA-Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali
AQIM- Al Qaeda no Magrebe Islâmico
AMISON- African Union Mission to Somalia
ASIFU -All Sources Information Fusion Unit
C34- Special Committee on Peace-keeping Operations
CICV- Comitê Internacional da Cruz Vermelha
COIN- contra-insurgência/ Counterinsurgency strategy
CSNU-Conselho de Segurança das Nações Unidas
CRC -Civilian Response Corps
CT- Counterterrorism/ Contraterrorismo
CTITF-Counter-Terrorism Implementation Task Force
DDR- Disarmament, Demobilization and Reintegration
DHA- United Nations Department of Humanitarian Affairs
DIH-Direito Internacional Humanitário
DPA- Department of Political Affairs
DPKO-Departament of Peacekeeping Operations
ECOWAS- Economic Community of West African States
EUA- Estados Unidos da America
EUFOR RCA- European Union Military Operation in the Central African Republic
EUTM MALI- European Union Training Mission in Mali
F3EAD- Find, Fix, Finish, Exploit, Analyse and Disseminate
FIB- United Nations Force Intervention Brigade
FC-G5S- Five Shael Joint Force
GWOT- Global War on Terror/ Guerra Global Contra oTerror
HIPPO- UN High-Level Independent Panel on Peace Operation
ISIS-Estado Islâmico do Iraque e do Levante
ISR- intelligence, surveillance and reconaissance
M23- Movimento de 23 de Março
MINUSCA-United Nation Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic
MINUSMA- The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MINUSTAH- United Nations Stabilization Mission in Haiti
MNLA National Moviment for the Liberalization of Azawad
MUJAO -Moviment for Unity and Jihad in West Africa
MONUC-United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MONUSCO-United Nations Organization Stabilization Mission in Democratic Republic Congo

OCHA- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONU-Organização das Nações Unidas
ONUC- United Nations Operation in Congo
OROLSI-Office of Rule of Law and Security Institutions
OTAN- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCVE-Countering and Preventing Violent Extremism
POC- Protection of Civilians
RCA-República Centro Africana
RDC- República Democrática do Congo
RE- Reino Unido
RoE- Rules of Engagement
UNAMIR- United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAVEM-United Nations Angola Verification Mission
UNCCT: United Nations Counter-Terrorism Center
UNEF- United Nations Emergency Force
UNFICYP -United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNICEF- United Nations Children's Emergency Fund
UNIFIL- United Nations Interim Force In Lebanon
UNMIK- United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
UNMOGIP- United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOSOM –United Nations Operation in Somalia
UNPROFOR -The United Nations Protection Force
UNAMSIL- United Mission in Sierra Leone
UNTAC- United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAET -The United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTAG- United Nations Transition Assistance Group
SAVE- Struggle Against Violent Extremism
UNTSO- United Nations Truce Supervision Organization
SOFA- Status of forces agreement
WFP-World Food Programme

Lista de Figuras

Figura 1: Dynamics of Violent Political Conflict (1945-2014).	19
Figura 2: “Frequency of the use of the word ‘stabilization’ in UN Security Council open meetings, 2001–2014	54
Figura 3: Top Ten Contributors (as March 2019)- MINUSMA.	61
Figura 4: Examples of counterterrorism and preventing and countering violent extremism activities that peace operations could undertake.	87

1. Introdução

Nos últimos anos, um dos mais complexos desafios de segurança internacional vem sendo o combate contra o terrorismo, um modo de mobilização da violência que perturba o entendimento moderno de espacialidade, indo além dos termos do Estado territorial soberano, operando de forma transacional (Bonditti, 2010). Para além desta concepção, a construção do medo a partir de uma ameaça terrorista ocorre por meio da produção de uma alteridade radical (*otherness*) (Tsoukala, 2008) que ao mobilizar a violência e a ameaça se distancia do que se entende, na modernidade, por paz e segurança.

Neste sentido, a presença de uma alteridade radical ratifica um movimento de deliquencialização do uso da força por parte dos chamados terroristas e faz com que a resposta para os conflitos circunscritos por essa ameaça sejam traduzidas no emprego excepcional de ações de segurança (Bigo e Tsoukala, 2008), abrindo, deste modo, nenhum espaço para o diálogo político, uma vez que: “*com terroristas não se conversa*”.

Por muito tempo, as chamadas Operações de Paz da ONU foram consideradas instrumentos válidos para se lidar com os desafios da segurança internacional, uma vez que são ações com o desdobramento de atores militares, policiais e civis, aprovado pelo Conselho de Segurança, que trabalham para resolução de conflitos (vide Schuclsmith & Withe, 2015). Contudo, em um cenário em que o terrorismo, e assim a identificação de uma alteridade radical, se coloca como uma das grandes provações da contemporaneidade, pode-se questionar se tais operações poderiam ser usadas para lidar com este problema.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, Operações de Paz das Nações Unidas foram desdobradas para 69 conflitos. Contudo há agora uma nova ameaça a se conter: o terrorismo internacional. Assim, nesse processo, as missões que antes pautavam seus mandatos na manutenção de uma paz acordada entre as partes do conflito, agora são desenhadas a fim de conter uma delas, que especificamente mobiliza a violência extremista.

Nesse processo, novas capacidades são investidas nas operações de paz que se preparam para o embate direto com esses grupos dissidentes. Com efeito, as missões de paz se tornam cada vez mais letais, porque agora estão dispostas a neutralizar um oponente terrorista, colaborando para um ambiente mais fatal para seus próprios peacekeepers. Nesse processo, a missão desdobrada no Mali, MINUSMA, cujo mandato é claramente voltado à contenção de grupos extremistas, foi considerada a missão mais mortal já desdobrada pela ONU, levando a óbito, em 2016, 118 capacetes azuis.

Quando essas tropas são desdobradas em 2013, onze mil soldados da ONU chegam no território malês a fim de apoiar as forças armadas do país. Contudo, ataques de grupos terroristas fizeram com que o mandato fosse ampliado e o apoio ao governo se traduzisse no combate a esses grupos no norte do território. Assim, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha foi a primeira instituição a descrever a missão de paz no Mali como parte do conflito, algo na história das Nações Unidas nunca antes fora visto com bons olhos.

Vale lembrar o que disse Vivienne Jabri (2015): *a paz liberal é, primeiro, um projeto de guerra* (p 42). A lógica da construção da paz empreendida por diferentes tipos de operações, como o peacebuilding, só acontece via mobilização do aparato militar da violência pelos *peacekeepers*. Uma vez as missões da ONU sendo desdobradas em ambientes no qual não há paz para se manter, o que se articula com estas operações em campo são obras militarizadas e policiais, de encarceramento, controle, práticas contra insurgentes, ou seja, ações do vocabulário da guerra. Ao funcionarem sobre essa ótica, com um uso cada vez maior da força, tais Operações não trabalham sobre a perspectiva da paz e sim sobre a lógica da segurança.

Isto é latente nas novas operações de estabilização das Nações Unidas, pois o arcabouço da institucionalização e da liberalização, conforme prescreve o peacebuilding, só é possível graças a um primeiro passo: a intervenção da ONU. Sob esta ótica, a construção da paz por meio destas

Operações não pode ser pensada sem a chegada dos capacetes azuis, que acabam sendo reconhecidos, primeiramente, não como os atores que irão (re)construir o Estado, mas como agentes de segurança.

Assim, nestas missões, a violência usada é entendida como algo construtivo, necessário. (McMichael, 2015). Novos mandatos em operações de paz, como no caso do Mali e da República Centro Africana (com a MINUSCA) usam um robusto aparato de violência, com nova unidades de vigilância, até mesmo o emprego de drones, para que a mobilização da força saia das mãos dos indivíduos em conflitos e se (re)localize no monopólio do Estado. Assim, o que se percebe é que a violência apreendida nestas Operações está intimamente ligada a fabricação de uma ordem social (Neocleous, 2014). Deste modo, tais missões desempenham um papel pedagógico (JABRI, 2015) no sentido de, ao produzirem tal ordem, moldarem o comportamento dos indivíduos, em um projeto de policiamento das áreas em conflito. Tal lógica leva ao seguinte movimento: a paz empregada por estas missões na verdade se codifica, pelos meios da violência, em um processo de pacificação (Neocleous, 2014).

Expressar a linguagem do *peacekeeping* em vez de pacificação é pois uma tentativa eufemística (ibidem, 2014) de desvincular os atos de violência, promovidos pelas Missões, do vocabulário da guerra e até mesmo da conquista (ibidem, 2014), uma vez que o que se está em jogo, ao se desdobrar os capacetes azuis, é o controle social, no qual o uso da violência militar e policial se juntam para suprimir as parte do conflito e assim, produzir populações e espaços controlados (McMichael, 2015) com a chegada da ONU.

Com efeito, nos últimos anos, as Nações Unidas vêm modificando suas operações de paz, que diferentemente das primeiras propostas de *peacekeeping*, apresentam o capacete azul não como um agente de interposição, mas como parte de um conflito que tem um inimigo específico a combater: o terrorista. Dada a presença da alteridade radical, a possibilidade

de diálogo é excluída. Assim a lógica das operações de paz passa do peacekeeping para o warkeeping, no qual forças da ONU se engajam junto aos Estados receptores no combate desses inimigos, tipificados através do *otherness* terrorista. Uma vez que ao serem desdobradas tropas de paz para se lidar com o terrorismo, a única forma pelo qual se entende que este problema possa vir a ser resolvido é com emprego máximo do uso da força por parte dos capacetes azuis (Karlsrud, 2016). Desta forma a pergunta que guia esta pesquisa é: Como a introdução da categoria terrorista no mandato de missões de paz altera a posição da violência no discurso das Operações da ONU?

Trabalho a hipótese de que as Operações de Paz das Nações Unidas vêm, ao longo dos anos, se tronando elementos de pacificação e a identificação e tipificação de ameaças como terroristas no âmbito da confecção do mandato irá guiar essas missões do peacekeeping para ações de contraterrorismo, uma vez que há a construção de um discurso, oriundo do paradigma da novas guerras, de que o problema do extremismo violento deve ser resolvido no emprego máximo da força. Por fim, é necessário situar que trabalhar com o aspecto da pacificação nas Operações de Paz pode ajudar a entender seu próprio funcionamento: os arcabouços que são mobilizados, os atores que as compõe (militares, polícias, civis, públicos, privados, etc), as instituições que as formulam (tal como o *Department of Peacekeeping Operations*, *International Training System*, o próprio Conselho de Segurança, entre outros) e o próprio projeto que as inspira: a paz liberal.

A contribuição da pesquisa não se pauta em oferecer respostas para a problemática do terrorismo atrelada ao movimento pacificador das Operações de Paz da ONU, mas de encontrar outras possibilidades de questionamento em relação à paz apreendida por tais missões, que precisa dos meios da violência para se fazer valer, refletindo em um processo que abre espaços para se controlar territórios e indivíduos em locais circunscritos com a presença do outro radical terrorista.

Assim, no primeiro capítulo exploro a ideia de novas guerras e como, nos últimos anos a mesma atingiu status paradigmático no campo das Relações Internacionais e no campo dos Estudos de segurança, chegando a informar novas abordagens políticas e discursivas, no qual novos desafios à paz informam novas práticas de violência, processos no qual democracias liberais cada vez mais se engajam em guerras ao redor do mundo.

Em um segundo movimento explorar a lógica com que são estruturadas e empreendidas as operações da ONU. Este esforço, muito mais do que uma revisão histórica acerca da evolução destas missões, se pauta em analisar o regime discursivo que dá sustentação à necessidade das mesmas. Também analiso como paradigma das novas guerras foi capaz de informar mudanças para que essas missões saíssem da manutenção da paz para a estabilização de territórios.

Tendo em mente que é essencial a proposta desse trabalho a discussão acerca da categoria terrorista, a pesquisa traz como terceiro capítulo uma revisão de literatura sobre o tema. Neste momento, diversos arcabouços conceituais interiores ao debate sobre o terrorismo, tal como a questão da construção da alteridade radical, práticas de intervenções e a construção de uma arquitetura global antiterror aparecem como manobras analíticas centrais a serem dissecadas. No mesmo caminho, em um movimento complementar, demonstro qual o entendimento da ONU perante esta prática e como, dentro desta visão, começam a ser pensadas às operações de paz antiterroristas. Para tanto, o esforço metodológico apreendido é a análise dos dois principais documentos das Nações Unidas sobre o assunto: a Estratégia Global de Contraterrorismo, de 2006 e o Plano de Ação para Prevenção do Extremismo Violento, de 2016.

Assim, no quarto capítulo, dissecó a ideia de como as tarefas de contraterrorismo chagam até as operações de paz. Se olharmos as atuais missões de estabilização da ONU, principalmente a MINUSMA, no Mali, veremos que por mais que o UN High-Level Independent Panel on Peace

Operation (2015) pontue que operações de paz não sejam ferramentas de contra insurgência, em campo, tais missões já cruzaram a linha entre o peacekeeping para ações de contraterrorismo (Smit, 2017, p. 7), adquirindo características de war-fighting, levando, nas palavras de Karlsrud (2015; 2018), as Nações Unidas à guerra. Sendo assim, analiso como isso foi possível no Mali e como a missão desdobrada na República Centro Africana, MINUSCA, pode chegar ao mesmo patamar, identificando quais as principais implicações e desafios desse processo.

O que se pretende, ao analisar os mandatos dessas novas missões é perceber como e por quais elementos o processo da identificação das ameaças do terrorista e do extremismo violento faz com que paz apresentada pelas Nações Unidas se militarize pelos aparatos da ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*) e assim codifique-se através dos meios da violência de ações no âmbito do contraterrorismo.

Por fim, engajo-me criticamente com diversos autores para evidenciar que noções de paz e segurança estas operações carregam e como o peacekeeping na verdade se traduz na continuação de zonas de guerra tanto no Mali como na República Centro Africana. Aqui, destacam-se alguns marcos teóricos fundamentais a pesquisa: autores como Neocleous (2014), Michael Dillon e Julian Reid (2015) que pensam o discurso da paz juntamente com a formação da sociedade moderna e dentro desta a (re)localização da violência serão postos em diálogo com os trabalhos de Membe (2010) que ao pensar a paz, sobre lentes pós-coloniais, leva-nos a compreensão de que as Operações de Paz da ONU agem, na verdade, como instrumentos de necropolítica e com isto trabalham no sentido de dar continuidade a violências estruturais que não se traduzem em uma paz verdadeira.

2. Humanismo Militar e o Paradigma das Novas Guerras

“Even a cursory examination shows that the proclamations of the New Humanism are at best highly dubious. (...) A broader look at the contemporary world powerfully reinforces the conclusion and brings forth with stark clarity ‘the values’ that

are actually being upheld. If we derivate further from marching orders that issue from Washington and London and allow the past to enter the discussion, we quickly discover that the 'New Generation' is old generation, and that the 'new internationalism' replays old and unpleasant records" (Chomsky, 1999, p. 15).

Este primeiro capítulo tem por objetivo demonstrar como o discurso das “novas guerras” tem sido usado sistematicamente a fim de legitimar práticas cada vez mais violentas como respostas aos conflitos internacionais. A partir da alegação de que a lógica dos conflitos, na era da globalização, mudou, novas formas de combate, no qual o respeito à soberania dos Estados é relativizada vis-à-vis o resguardo da pessoa humana, começam a ser justificadas, principalmente pela noção que ficou conhecida por humanismo militar, no qual a promoção dos direitos humanos e resguardo a direitos fundamentais, ocorre pela mobilização de vias armadas e a intervenção de territórios.

Alguns autores acreditam que há um paradigma em diferentes campos de estudos (indo das Relações Internacionais, aos estudos de Segurança e à Economia Política) de que as lógicas dos conflitos do século XX, no qual se inserem duas grandes Guerras Mundiais, não alcançam mais a compreensão da expressão da violência que ocorre no século XXI (Kaldor, 2013, p. 1). Desse ponto de vista, as nações teriam alcançado um aparente triunfo de ter diminuído o número de guerras entre os Estados dentro do Sistema Internacional, tornando-o mais pacífico², ordenado.

Contudo, isso não significa dizer que os conflitos foram extintos dentro desse Sistema, mas que as formas remanescentes de violência não se inserem de forma perfeita nos espectros de guerra e paz, tampouco na divisão

²Dada a característica da anarquia no sistema internacional, a guerra aparece, para alguns autores das Relações Internacionais como um princípio ordenador do mesmo. Para a escola inglesa, por exemplo, (Butterfield, Wight e Bull) a guerra é tida como “um prisma racionalista, fruto de um descontentamento com explicações dialéticas ou antitéticas das Relações Internacionais” (...) Para Ha. Nesse contexto, a guerra é, em primeira análise, um elemento permanente das Relações Internacionais, tendo como objetivo primordial promover a ordem e não manter a paz. Em uma segunda análise, a guerra é, de um lado, um instrumento da política de poder e, de outro, uma ameaça a ser contida. (Trento, 2008, p. 171).

entre a ação política e ação criminal. O Sistema Internacional não está mais pacífico, apenas a violência organizada do século XXI deixa de se manifestar entre Estados, expressando-se cada vez mais na forma de uma “*war among people*” (Kaldor, 2013, p. 1). Para ilustrar esse processo compartilho o gráfico a seguir:

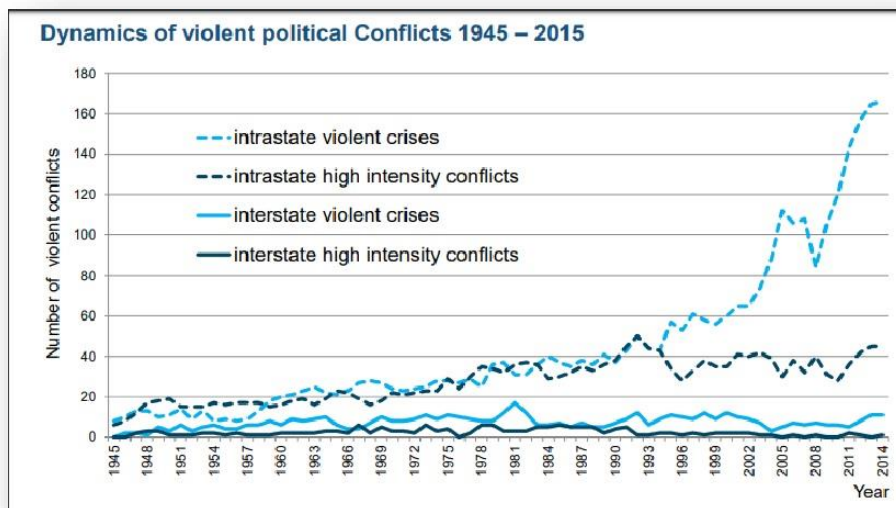


Figura 1: Dynamics of Violent Political Conflict (1945-2014). Retirado de: Conias Risk Intelligence Disponível: https://www.esri.com/~media/Files/Pdfs/events/GeoRiskSeminar/georisk_05.pdf?la=en. Acesso em: 19 abr. 2019

Pode-se perceber que, de fato, o número de conflitos intraestatais aumenta com a chegada do novo século. Não obstante, são muitos os autores que denominam esses processos como “guerras híbridas, guerra privatizadas, guerras pós-modernas, guerras da era da globalização e até mesmo **novas**³ guerras” (Duffield, 2001; Hables Gray, 1997; Smith, 2005 apud Kaldor, 2013). Mas o que diferiria esse tipo de conflito das noções de guerras tradicionais⁴ vivenciadas ao longo do XX? De acordo com Mary Kaldor

³Grifo nosso.

⁴ Nas palavras do teórico da guerra e estrategista Carl Von Clausewitz “vemos que a guerra não é meramente um ato de político, mas um verdadeiro instrumento político; uma continuação das realizações da política realizada por outros meios” (Clausewitz, 1984, p. 91). Clausewitz aborda o instituto da guerra como um instrumento de execução das vontades políticas do soberano, que define os propósitos sobre os quais o conflito será travado, não sendo nunca um ato isolado. Para realização desse objetivo se propõe a vitória do grupo armado representante do líder soberano sobre o adversário, pois ao desarmá-lo submete-se a sua vontade. Para alguns autores, Clausewitz teria falhado em sua pretensão de realizar uma teoria geral da guerra, pois em sua visão a mesma estaria vinculada estritamente a realização de vontades políticas pelos Estados. Dentro dos estudos clássicos

(2013), esses conflitos geralmente ocorrem em espaços nos quais o Estado soberano perde sua força, tal como a literatura convencionou a chamar de “Estados falidos” ou “frágeis”⁵ (Helman & Ratner, 1993, apud Call, 2008).

Atualmente, é possível fazer uma distinção, entre os poderes do Estado e os poderes *fácticos*⁶, pois muitos são os grupos de influência que cooptam o controle do poder político, relacionado ao exercício da governabilidade e a reprodução da vida material (Ruiz, 2006). Esses grupos podem ser caracterizados por categorias relacionadas ao grande capital internacional, como empresas transnacionais, por grupos religiosos, forças armadas regulares e até mesmo grupos paramilitares, criminosos, sectários, entre outros que ambicionam a captura do Estado e atuam para seu enfraquecimento a fim de se fazer valer suas intenções políticas. Se para a teoria tradicional da guerra, os conflitos eram antes um instrumento realizado

de Relações Internacionais, a ideia de que as guerras fizeram o Estado e os Estados fizeram a guerra (Tilly, 1975, p. 42) se torna uma máxima se considerarmos que essa categoria de unidade política é o ator primordial dentro do Sistema Internacional. O próprio autor Hedley Bull (1977) considera a guerra como a violência organizada levada a cabo por unidades políticas uma contra a outra (Braga apud Nadin, 2018, p. 67). Contudo, conforme nos informa John Keegan (1993), as guerras são um fenômeno antigo, anterior a *polis* e a formação do Estado moderno soberano, sendo uma forma de combate entre diferentes grupos étnicos de forma organizada, não apenas instrumento para realização de objetivos políticos, mas também vetor de cultura.

⁵Helman & Ratner, (1993 apud Call, 2008) definem a falência estatal como a incapacidade de alguns Estados funcionarem como uma entidade política e administrativa independente, sendo que suas funções primárias não são performadas. Na visão desses autores, Estados como o Haiti, a antiga URSS, Sudão e Somália seriam exemplos desse processo. Pinar Bilgin et Adam Morton (2004) ao discorrerem acerca do tema apontam que nos anos noventa, foi emblemática a mudança discursiva dos chamados *Rogue States*, Estados considerados como ameaças à segurança internacional, principalmente por serem “antiocidentais”, para os Estados falidos, no qual tal situação seria posta como um processo territorializado, cujas causas da incapacidade de edificação do Estado de direito estariam resultantes no próprio país, descontextualizando estes espaços de uma estrutura colonial de desigualdades. Não se pode deixar de reparar que o conceito da falência estatal ganha relevância se entendido por um espectro binário que apresenta, por um outro lado, Estados que são bem-sucedidos. Essa distinção se faz importante uma vez que o vocabulário da falência estatal ganha força vis-à-vis um aumento dos processos de intervenção estatal ao redor do globo, pois não sendo esses territórios capazes de vencer seus próprios problemas, é possível legitimar ações de segurança de terceiros, para que possam repará-los.

⁶ “(...) *Poderes fácticos, tienen relación con la gobernabilidad, en particular con la llamada “gobernabilidad democrática”. (...) Desde varios puntos de vista, se pueden señalar diversos tipos de poder y formas de ejercicio del poder, “actual”/“potencial”, ámbitos y recursos, etcétera (Stoppino, 1998). Pero aquí nos importa el poder político, aquel que se ejerce para gobernar. A fin de reproducir la vida material y espiritual inmediata, y mantener un cierto orden y equilibrio, dadas las divergencias de intereses y contradicciones. Hay poderes fácticos a todas luces ilegales, como el de los narcotraficantes, que llega a corromper, comprar o atemorizar y controlar a poblaciones enteras, desde autoridades gubernamentales, e representantes eclesiales, ciudadanos individuales que se prestan al lavado de dinero y, en algunos casos, a poblaciones marginales enteras, que encuentran trabajo seguro en condiciones de elevada pobreza y desempleo* (Ruiz, 2006, p. 197).

a fim de se atingir os objetivos dos soberanos a partir do engajamento de suas forças regulares, os atores envolvidos nas chamadas “novas guerras” variam em uma combinação de redes de agentes estatais e não estatais (Kaldor, 2013, p. 2).

Nesse processo, os objetivos políticos pelos quais as guerras são travadas também mudam. Nas guerras regulares dos séculos XIX e XX, interesses geopolíticos e ideológicos eram norteadores para o engajamento, enquanto nas chamadas guerras da era da globalização, o fator identitário aparece junto ao objetivo desses diferentes grupos (Kaldor, 2013, p. 3). Com isso, também se transformam os métodos pelos quais as guerras são engajadas. Na teoria clausewitzana, a batalha entre os exércitos formais, representantes de dois diferentes desejos políticos, era primordial, uma vez que a vitória de um grupo armado sobre o outro significa a submissão do oponente às vontades do soberano. Contudo, nas chamadas novas guerras, a batalha é rara, uma vez que há a captura do território em conflito pelos diferentes grupos em oposição, levando ao controle da população e à cenários de refúgio, deslocamento e perseguição (Kaldor, 2013, p. 2).

Dessa forma, está no centro da discussão sobre as novas guerras a erosão progressiva do monopólio do uso da força pelo Estado e, desse modo, o enfraquecimento da distinção entre combatentes e civis. Não há uma declaração de guerra e as formalidades impostas pelo o que se convencionou a chamar de leis de guerra (*jus in bello*), descritas em sua maioria pelas Convenções de Genebra (1864, 1906, 1929, 1949) e seus protocolos adicionais encontram dificuldade de serem aplicadas em um espaço cujos atores não estatais tomam parte do conflito (Daase, 1999 apud Mello, 2010). Esse processo pode ser entendido como o fenômeno da demilitarização, no qual os exércitos de unidades regulares e soldados são substituídos por outros atores armados (milícia, grupos terroristas, grupos de criminosos, paramilitares), “*unregulated by any code of conduct in war*” (Mello, 2010, p

3) e que assim, utilizam como parte de uma estratégia racional de conflito a violência direta contra civis.

As leis de guerra fogem a esse escopo, uma vez que se atrelam a um conceito westfaliano do Estado Nação como ator central da guerra. Por consequência, os novos conflitos acabam tensionando a aplicabilidade do direito internacional nesses territórios, pois não há, como na guerra entre os Estados, o entendimento mútuo do opositor como um inimigo legal (Daase, 2001 apud Melo 2010, p. 3).

Não obstante, os espectros entre a mobilização da violência para fins políticos e o crime, nessas novas guerras se misturam, uma vez que a própria economia desses conflitos reforça a perpetração das agressões pelos atores que a empregam. Pode-se dizer que existe uma ligação entre os conflitos locais e uma economia global da guerra, no qual redes de atores legais e ilegais, seja do comércio de armas, do tráfico de drogas, e da corrupção de agentes do Estado influencia a continuação dessa espiral de violência. Assim, a própria lógica de guerra acaba por prover a legitimidade para várias formas de ação criminal por parte de agentes privados (Duffield, 1994, apud Mello p, 4), que muitas das vezes instrumentalizam conceitos, como o de identidade, para propósitos políticos.

Assim, mais uma característica das chamadas novas guerras é a assimetria entre os métodos aplicados ao conflito. Muitos associam as guerras da era da globalização à guerrilha, que indica as motivações políticas pelas quais os atores se engajam com a utilização de estratégias que objetivam a captura de corações e mentes para suas causas (Mello, 2010, p. 6). Essa assimetria também se faz apresentar na forma como os atores estatais respondem a mobilização da violência para além de seu monopólio. Dessa forma, as ações como contra insurgência e contra terrorismo, nos informam que uma vez não sendo reconhecida a legitimidade do oponente, os métodos que são utilizados para combater essas novas guerras implicam em um

arcabouço excepcional de segurança para reagir a um inimigo ilegítimo e criminoso.

Dada essas características, a terminologia das novas guerras adentrou várias áreas do conhecimento. Sinisa Malesevic (2008) até mesmo afirma que esse noção teria atingindo certo status de paradigma (Duffield, 2001, Gray 1997, Keen, 1998, Kaldor, 2013, Bauman, 2011), no sentido kuhniano da palavra, pelo conceito apresentar a ideia de uma forte ruptura, nos termos de escopo, método e modelo, dos conflitos do século XX. Contudo, autores como a própria Malesivic (2008) criticam esse processo ao se questionarem se de fato essas formas de mobilização da violência seriam tão inovadoras, ou se os entendimentos sobre os conflitos trabalhados pelas Relações Internacionais e pelo próprio Direito Internacional estariam ignorando as formas de embate nos quais Estados Soberanos, em sua maioria europeus, não eram partes desse processo.

Malesivic (2008) lembra que conflitos do século XIX e do próprio início do século XX, tal como o ocorrido no Estado Livre do Congo (1886-1908) e a Revolução Mexicana de 1919 são exemplos que já mobilizavam, em seus contextos, ataques a civis, a violência assimétrica e a participação de atores não estatais, padrões comuns ao paradigma das “novas guerras”. Dessa forma é possível até mesmo denunciar que a ruptura sugerida por esse pensamento só é possível se silenciarmos a dimensão de genocídios vividos no terceiro mundo (Grosfoguel, 1995) desde o século XV, com o massacre de ameríndios para a conquista do território colonial, até o século XX, como a história mostra com o genocídio de Ruanda, por exemplo, no qual violências resultantes da colonização tinham como alvos civis, seguidas de uma disputas de forças que cooptavam o poder de um Estado fragilizado ou ainda em construção. Sendo assim, pode-se perceber que o paradigma das novas guerras, ao pretensiosamente inaugurar uma “nova” classe de conflitos, não alcança formas de mobilização da violência que foram usadas

no mundo colonial até mesmo duramente o recorte temporal trabalhado pelas teorias clássicas da guerra.

Aqui podemos até mesmo recordar o pensador pós-colonial Aime Cesaire (1995) que denunciava que os incentivos para avanços nas agendas dos direitos humanos e do próprio direito humanitário no pós-Segunda Guerra esteve relacionado fundamentalmente à experiência do conflito europeu, quando os critérios raciais e as políticas de desumanização vivenciadas pelas experiências do nazismo e fascismo deixaram de estar confinadas ao mundo colonial e passaram a incidir sobre a Europa.

Assim, pensar as chamadas novas guerras como um paradigma faz repercutir em um processo de descontinuidades históricas. Não obstante, Barkawi et Brighton (2011, p. 128) já apontavam que a mobilização da noção de guerra, seja no âmbito prático, com o preparo civil e militar, seja no âmbito discursivo e teórico da análise, pode apresentar características construtivas e degenerativas de certas narrativas, dado o significado simbólico, cultural e social que os conflitos ocupam.

As guerras, a ameaça das mesmas, ou tão somente o preparo de uma sociedade para esse enfrentamento podem gerar novas configurações de poder fora do campo de batalha, provocando modificações políticas profundas, uma vez que a guerra é também produtora de verdades (Barkawi et Brighton (2011, p. 128). A narrativa de que as formas sobre os quais ocorrem os conflitos teriam se modificado na era da globalização, oferecendo uma especial ameaça aos civis, combinada a noção de ilegitimidade daqueles que se engajam com o conflito, leva-nos a um discurso em que o caminho traçado para a solução desse problema⁷ mobiliza o uso excepcional da

⁷ Aqui se relembra o que no trabalho de Michel Foucault (2010) foi pontuado como elemento característico da história do pensamento: a questão do problema, da problematização. Na visão do autor o que oferece sentido aos comportamentos e práticas é o próprio construção do pensamento. Contudo, certos processos políticos, econômicos e sociais podem evidenciar dificuldades nesta associação. Neste sentido, a transformação destes obstáculos em problemas faz com que certas soluções sejam pensadas. O movimento da problematização mostra como as soluções para diferentes problemas vêm sendo construídas e, desta forma, é possível perceber como certo conjunto de práticas políticas e implicações éticas vem influenciando campos de saberes que, por sua vez, pautam ações políticas e morais (Foucault, 2010, p.387). No caso das novas guerras, identificar

violência pelo próprio Estado para a manutenção de seu monopólio de força e a proteção de seus cidadãos (Buzan, 1998).

Tratar os conflitos relativos ao século XXI como uma inovadora dinâmica da guerra envolve necessariamente a pretensa mobilização de novas estratégias, novos comandos, definições morais, conhecimento acadêmico, focados na ideia de que o travar a guerra, *fighting*, é diferente. O que a crescente disputa acerca do termo “guerra” sugere é que ao classificá-lo como “novo”, também novos movimentos de mobilização da violência como resposta a essa ameaça começam a ser desenvolvidos, concentrando-se principalmente no fortalecimento das atividades militares e policiais dos Estados (Viana, 2011 p. 2). Há, pois, uma relação guerra/verdade que abre espaços para mudanças políticas que se mostram no discurso de líderes de governo e militares que ao disseminarem novas condutas de guerra, acabam também por disseminar o poder de seus Estados (Barkawi et Brighton, 2011, p. 140).

Esse processo encontra exemplo robusto na discussão sobre o que são e quais as implicações das intervenções humanitárias, algo que vai de encontro a realidade das novas guerras, em sendo a resposta de um grupo de Estados democráticos mediante a certos cenários de conflitos, sobre os quais as características desse paradigma, em especial a ameaça a civis, se torna fator de mobilização para suas ações, criando um aparato discursivo, em que esses mesmos Estados ao interferirem nesses cenários de guerra, se posicionam como estandartes da liberdade.

A noção de que o número de conflitos interestatais vem diminuindo acompanha o discurso do que uma vez Michael Doyle (1983) propôs em sua teoria da paz democrática. Tal premissa reside no fato de que o liberalismo, que traz como princípio fundamental a importância das liberdades do

como um problema excepcional a mobilização desse tipo de violência faz com que as repostas pensadas para a mesma sejam igualmente excepcionais, usando um maior arcabouço de segurança, para configurações de conflitos “nunca antes vivenciados”, de acordo com esse paradigma.

indivíduo (Doyle, 2010), a partir do momento que se traduz como regime político, afeta a postura de política externa dos próprios Estados. Em um percurso histórico no qual se identifica, pelos próprios processos colonizadores, mudanças de regimes internacionais, esse modelo de governança foi exportado para várias regiões (Chomsky, 1999). Dado a primazia na defesa dos direitos dos indivíduos, segundo essa teoria, um dos maiores efeitos da adoção do liberalismo seria a tendência desses Estados a formarem uma zona de paz entre si, discurso que explicaria a diminuição do número de conflitos interestatais, ao passo que o liberalismo se espalha como modelo de governança dentro do Sistema Internacional.

O paradigma das novas guerras oferece ressonância à teoria da paz democrática, por apresentar que a realidade desses conflitos está inserida em zonas de influências de Estados autoritários (Kaldor, 2011), sobre os quais não só atuam seu próprio poder despótico, mas um constante enfrentamento com outros atores armados que cooptam sua influência. Não obstante a esse cenário, dadas às influências cosmopolitas de defesa dos ideais liberais, na teoria de Doyle (1983) também se pontua prescrições sobre as quais os Estados liberais deveriam agir para a expansão de suas ideias. Assim, a dualidade descrita por Barkawi et Brighton (2011) entre verdade e guerra se estende ao ponto que Estados democráticos começam a travar batalhas para a mudança de regimes, com o discurso de que tais conflitos estão sendo empreendidos a fim de que se estenda a zona de paz entre os Estados.

Por sua vez, essa noção propõe uma revisão do princípio westfaliano de não intervenção, em que a soberania dos Estados só será respeitada vis-à-vis se os mesmos se apresentam como defensores primordiais da segurança dos indivíduos. Caso o Estado em questão seja violador e proponente de violências a seus civis, neste sentido, intervenções por parte de terceiros para salvaguardar essa população civil seriam necessárias (Deng, 1996, apud Bellamy, 2013). Assim a necessidade de observância da comunidade internacional em relação à obrigação dos Estados de proteger sua própria

população de violações apresenta um referencial de legitimidade para as chamadas intervenções humanitárias, ações de cunho militar, que representam na prática o pensamento de Doyele (1983) da teoria da paz democrática⁸.

Através dessa discussão, regatando o contexto do paradigma das novas guerras, alguns autores entendem que a realidade dos conflitos dos século XXI vem sendo também caracterizada pelo o que Douzinas (2003, p. 159) informou ser um processo prolongado de uma cultura humanista e humanitária cujo objetivo é proteger as pessoas de seus próprios governantes, em que a defesa dos direitos humanos parece transcender sua circulação eurocêntrica e se torna a única justificativa moral universal para o uso da força. Nesse processo a guerra justa⁹ passa ser a guerra justificada em termos humanista.

Assim, o que se percebe ocorrer é o fortalecimento do que Noam Comsky (1999) chamou de humanismo militar ou humanitarismo político. Até essa fase seria considerado uma contradição de termos, uma vez que a definição de humanitarismo expressa, por um princípio de neutralidade, a relutância de envolvimento em assuntos políticos e militares, a fim de se abrir espaços para o apoio a pessoas em situações de risco (Foley, 2010, p. 4). Sendo assim, a configuração dos conflitos internacionais no pós-Segunda

⁸ Isso fica explícito no princípio lançado em 2001 pela *International Commission Intervention and Sovereignty (ICISS)*, *Responsability to Protect (RtoP)*, que afirma que o Estado, mostrando-se incapaz de proteger seus cidadãos, passaria a responsabilidade de proteger os mesmos, à comunidade internacional (Bellamy, 2013, p.29).

⁹ A ideia de guerra justa (*Bellum iustum*) advém de um modelo de pensamento em que prescreve um conjunto de regras sobre as quais as condições para se engajar na guerra são ações moralmente aceitáveis. Vários foram os pensadores que trabalharam esse conceito, indo de Hugo Grócio, Vatel a Francisco de Vitoria. No entanto, uma das explicações mais utilizadas sobre o assunto é de Michel Walzer (1977) que não define a guerra em termos morais, como certo e errado, mas a coloca em outra realidade: “Uma guerra chamada de injusta não é, parafraseando Hobbes, uma guerra desprezada; ela é uma guerra desprezada por motivos específicos, e qualquer pessoa que faça a acusação deve obrigatoriamente apresentar tipos específicos de provas (...)” (Monteiro, 2012). Traduzindo esse pensamento, Walzer (1977) conclui que a guerra justa estaria definida nos termos da prevenção, no julgamento de atos de agressão para com um Estado e na resposta oriunda da legítima defesa. Dessa forma, no que tange princípios de direito internacional, a guerra justa estaria expressa no *Jus ad Bello*- motivos legítimos que levam ao conflito- expressos de forma formal na Carta das Nações Unidas (1945) sobre as prescrições do Artigo 39 (sob autorização do Conselho de Segurança) e do Artigo 51 (para situações de autodefesa).

Guerra, muito além de expressar uma nova configuração das próprias guerras em si, na verdade abriu espaço para novas formas de legitimar as respostas oferecidas a esses conflitos.

A combinação recente da ideia de humanismo e força militar, com as intervenções humanitárias, segundo Douzinas (2003, p. 160), é sinal extenso de uma ordem mundial emergente, em que o interesse de alguns Estados pela extensão de seus regimes liberais pareceu coincidir com os discursos de defesa dos direitos humanos¹⁰. Essa crítica ganhou grande ressonância, no final da década de oitenta, com a Guerra sobre o Kosovo, a primeira campanha militar na história a ser conduzida em nome do humanismo, segundo Noam Chomsky (1999). Enquanto Robin Cook, parlamentar do governo inglês, aliado ao ex primeiro ministro Tony Blair, declarava a OTAN como uma aliança humanitária, a resposta dada ao conflito empregado no Leste Europeu deu a oportunidade de acessar um processo de moralização da guerra (Douzinas, 2003, p. 163).

Nos conflitos identificados pelo paradigma das novas guerras, a tipificação discursiva de uma das partes como ilegítima¹¹, por mobilizar a violência para fora do monopólio do Estado e cooptar sua estrutura, faz com que o espectro da guerra migre da noção clausewitziana do conflito pelo interesse do soberano, para o conflito em defesa da vida. Desse modo, o uso da força é intensificado em uma nova dinâmica de guerra mais letal (Bauman, 2001), em que as baixas, tanto civis quanto militares aumentam, mas seguem um discurso de inevitabilidade para a edificação do projeto de sociedade cosmopolita (vide Habermas, 1999).

¹⁰“When human rights and national interest coincide, governments become their greatest champion” (...) *The government-operated international human rights law is the best illustration of the poacher turned gamekeeper* (Douzinas, 2003, p. 160).

¹¹“As distinguished from a litigation, a differend would be that case of conflict, between (at least) two parties, that cannot be equitably resolved for lack of a rule of judgment applicable to both arguments. One side’s legitimacy does not imply the other’s lack of legitimacy. However, applying a single rule of judgment to both in order to settle their differend as though it were merely a litigation would wrong (at least) one of them (and both of them if neither side admits that rule)”. Lyotard, 1989 apud Douzinas, 2003, p. 70.

Questionando o paradigma das novas guerras, o que haveria de inovador na lógica dos conflitos não seria a sua configuração (uma vez que características como ataques a civis, a presença de agentes não estatais, assimetria, já estavam presentes em guerras limitadas ao terceiro mundo, sobre as quais o Direito Internacional de origem westifaliana, moderna, eurocêntrica e estadocêntrica não foi capaz de versar) mas as próprias respostas de Estados democráticos que utilizam do humanismo militar para, através do uso da força, disseminar seus sistemas de governança e ‘governamentalidade’¹². Por isso que para Chomsky (1999) a ideia de um novo humanismo militar, na verdade, representa o retorno de uma política colonial através de métodos de dominação global por intervenções armadas no qual o “*enlightenment are now free to exercise their will under the cloak of good intentions, but in pursuit of their interests* (p. 102)”.

Complementar a essa ideia, o autor Achille Mbembe (2018, p. 6) já pontuava que a expressão dos limites da soberania, muito mais que na atuação do poder político em si, está na capacidade de decidir quem pode viver ou morrer, no exercício do controle sobre a mortalidade a partir de escolhas que podem ser descritas como uma política de guerra e morte cotidiana, ou o que o autor define como necropolítica. As intervenções humanitárias e seu arcabouço discursivo da paz liberal atuam no sentido de promover o contrário, que a ideia de soberania, tal qual se descreveu na teoria política clássica, é um projeto de autonomia, uma relação de acordo da coletividade mediante o reconhecimento do poder soberano, algo que fora

¹²“Por ‘governamentalidade’ entendo o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, ainda que complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por forma maior de saber a economia política, por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Segundo, por ‘governamentalidade’ entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não cessou de conduzir, e desde muito tempo, à preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de ‘governo’ sobre todos os outros: soberania, disciplina, e que, por uma parte, levou ao desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, de outra parte], ao desenvolvimento de toda uma série de saberes” (Foucault, 2004a, p. 111-112). “It is not that this paradox somehow paralyses power for fear of risking the welfare of each and all, but rather that it comes to inform the mentality of rule. It becomes a problématique of government in the sense that it sets the manner in which the problems to be resolved are framed and solutions are calculated” (Doucet, 2012, p.25).

desrespeitado pela contínua violação de governos autocráticos a sua população, cenário que convida a uma ações legítima e moral de terceiros.

Contudo, ao desempenhar essas ações que mobilizam o arcabouço da violência, da força, as ações do humanismo militar caminham para o exercício da necropolítica, em que a soberania, na verdade, é descrita pela escolha da morte no reforço de continuidade das zonas de guerra, pelo engajamento do conflito mesmo que para construção de uma zona de paz. As próprias guerras clausewizanas expressavam esse entendimento de soberania e necropolítica, pois em sendo o conflito a expressão dos objetivos do soberano, ao se declarar a guerra já se tem delimitado quem deve morrer ou viver para concretização dessas vontades políticas. Contudo, atualmente, dado a conjunção de forças que cooptam o Estado, a necropolítica não é apenas uma prerrogativa do soberano, mas emerge de poderes sobrepostos, nos quais os mais diversos e plurais grupos armados (Habermans, 2003, p. 60), relacionados ao Estado ou opositores a ele, desenham os conflitos atuais, cada vez mais assimétricos, mais capilarizados e mais destrutivos (Mbembe, 2018, p. 9).

O que o paradigma das novas guerras não registra é que nos conflitos atuais há a generalização das inseguranças pelo aprofundamento das desigualdades daqueles que têm as armas (Estado e grupos armados) daqueles que não as têm (Mbembe, 2018, p. 18). Soma-se a isso a força de destruição gerada pelas revoluções tecnológicas militares do século XXI, que permite que as guerras multipliquem sua capacidade de destruição para que se possa ter como resultado, não só a oposição de suas vontades pela vitória contra o oponente (vide Clausewitz, 1832), mas a falência total do sistema de sobrevivência do inimigo (Habermans, 2010, p.60). A população civil, de toda forma, se torna alvo constante, tanto daqueles que pretendem persegui-la como forma de atingir o poder do Estado, quanto daqueles que mobilizam da violência para desenvolver o projeto de paz perpétua através de um

humanismo militar, enxergando as baixas de civis como casualidades necessárias a esse objetivo.

Aqui relembremos o discurso de Donald Rumsfeld, secretário de defesa norte americano de 2001 a 2006, após a aprovação da Resolução das Nações Unidas 1368¹³ que estabeleceu a *International Security Assistance Force* (ISAF), intervenção de segurança da OTAN no Afeganistão, após os ataques de 11 de setembro. À época, o mesmo afirmou que apesar das armas de precisão americanas, era preciso aceitar a baixa de civis. Nesse período, entre 2001 e 2003, estima-se um número de cerca 20 mil afegãos mortos, comparadas às perdas americanas (in Habermans, 2010, p. 141), jogando feixe de luz no processo de formulação da necropolítica para ações que pretensiosamente defendem direitos humanitários.

O paradigma das novas guerras falha em não pontuar que a dinâmica dos conflitos do século XXI acompanha o que uma vez Michel Howard (2003, apud Dillon & Reid, 2009) chamou jeito liberal de guerra. A face do martírio do poder liberal está diretamente abastecida por ambições universais de paz pelas quais o liberalismo é admirado. Contudo fazer dessas ambições lentes pelas quais se problematiza o mundo, faz das próprias guerras, ações mais destrutivas, pois seu emprego ultrapassa a manutenção da balança de poder para um objetivo muito mais pretencioso: a paz mundial (Howard, 2003, apud Dillon & Reid, 2009). Por isso que o paradigma das novas guerras e a ideia do humanismo militar se conectam enquanto justificativa. Os Estados, circunscritos em um sistema normativo do próprio direito internacional de resguardo à soberania, mobilizam o discurso de que novos conflitos estão emergindo para oferecer justificativas que sustentem a mudança de princípio do respeito ao território para o respeito a segurança humana. Contudo Chomsky (1999) afirma que esse novo internacionalismo, pautado na promoção dos ideais liberais por vias armadas, é, pois, uma nova

¹³ Nações Unidas: S/RES/1386 (2001): Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1386>. Acesso 15, mai, 2019.

forma de colonização, no qual potências outrora detentoras de colônias, voltam a esse território, via intervenção humanitária, guiadas pelo *logos* de “*saving strangers*” (Pugh, 2004).

A noção liberal da guerra, ou humanismo militar, conseguiu, em um percurso histórico em que o liberalismo se torna seguimento de uma governamentabilidade mundial (Foucault, 1994), impactar as formas sobre as quais os mecanismos de respostas a ameaças à paz mundial foram criados e modificados ao longo do tempo. Existe a ideia que para a promoção de ordens internacionais mais estáveis, a Sociedade de Estados¹⁴, elegeria instituições capazes de guiar a paz.

Desse modo, seria impossível deixar de perceber como o entendimento das guerras liberais como respostas aos “novos conflitos” modificou processos dentro da Organização das Nações Unidas (principal organização dessa Sociedade de Estados) para se fazer valer o seu propósito fundacional, descrito no capítulo primeiro de sua Carta, de manutenção da paz e segurança internacional, a partir de medidas coletivas (Nações Unidas, 1945), tais como as chamadas Operações de Paz, em um cenário que as guerras de agressão, tal como no modelo clausewitziano, não são mais legítimas¹⁵.

¹⁴Quando um grupo de estados, consciente de certos valores e interesses comuns, forma uma sociedade no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto de regras, e participam de instituições comuns e desenvolvem padrões de atividades no âmbito global a fim de resguardar a autodeterminação dos povos e a paz e ordem mundiais (Bull, 1977, p. 9). Chomsky (1999), contudo, contra argumenta esse pensamento do teórico clássico das Relações Internacionais, Hadley Bull (1977) ao traduzir a noção de sociedade de estados como “*a group of states that set themselves as authoritative judges of the common good, in disregard of the views of others, are in fact a menace to international order, and thus, to effective action in this field*” (p. 156).

¹⁵ “Dentro da ONU, os meios oferecidos para as respostas aos conflitos perpassam desde a tentativa de soluções pacíficas de controvérsias, descrita no capítulo VI de seu documento geracional (1945), até o próprio debate acerca da necessidade de uso da força por parte dos Estados (Capítulo VII). Contudo, a ONU, propagadora do DIH, apenas valida o uso da força militar quando a mesma é usada em caráter de excepcionalidade. Em análise da Carta de 1945, recorda-se que o impedimento do uso da força entre seus Estados Membro é primeiramente mencionado em seu Artigo II, Inciso IV, em que se descreve que os Estados devem evitar em suas relações ações de violência e até mesmo ameaça desta contra a soberania de outro Estado. No Capítulo VII, as possíveis ações de resposta a atos de agressão ocorrem através de certas condicionalidades. Primeiramente nos redirecionamos ao Artigo 39 que faz recair sobre o CSNU a determinação se existe um quadro de ameaça à segurança internacional. Uma vez identificadas ações que causem ruptura da paz, o Conselho deve deliberar sobre possíveis condutas reativas, porém, primeiramente, sem o emprego da força (Capítulo 41 da

3. Operações de Paz como solução aos novos conflitos: da conquista da paz para a estabilização de territórios

“On the latter, one can think here of how contemporary international peacekeeping operations often pivot on calculating how much life (civilian and military) can be risked in the name of saving life. The use of military force in modern warfare by the state always necessitated such calculations in that the sacrifice of young men in the name of saving the nation was a given, but such calculations were masked by mobilizing the patriotic and nationalist energies of imagined communities. With contemporary intervention ostensibly predicated upon ‘saving strangers’ rather than defending the nation, the mentality of rule which accompanies their deployment must engage with calculations based on an undifferentiated form of civilian life in which the problématique of the care of each and all comes to the fore.” (Doucet, 2012. P. 100)

Esse capítulo pretende demonstrar como as operações de paz, no pós-Guerra Fria, são modificadas dentro de sua lógica de imparcialidade, neutralidade e consentimento do Estado receptor dessas missões, para atividades cada vez mais robustas e intrusivas. Tal mudança decorreria da incorporação do discurso das “novas guerras” de que os conflitos internacionais, percebidos como mais perigosos e violentos, exigiram novas soluções a serem traçadas pela ONU, incluindo a possibilidade da Organização atuar não só no campo da construção de sociedades mais resilientes, através de ações que ficaram conhecidas por *peacebuilding*, mas também na estabilização de territórios e, nos últimos anos, na construção de mandatos altamente robustos que exigem dos *peacekeepers*¹⁶ a eliminação de elementos chave identificados como terroristas.

Carta). Uma vez o CSNU definido que esses esforços pacíficos não sejam o suficiente para a eliminação das ameaças, poderá ser autorizado, através de uma resolução conjunta, o uso de “forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”, por parte de seus Estados Membro. Apesar das regras proibitivas do uso da força já elucidadas no Artigo II, não se deixou de trabalhar no Capítulo VII a possibilidade de ações unilaterais de um Estado sem a necessidade de aprovação do Conselho até que o mesmo tenha tomado às medidas de necessárias. No Artigo LI9 ficou resguardado o instituto da legítima defesa.” (in Teles, 2018, Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro- PUC-Rio- como requisito a disciplina Laboratório de Negociação de Conflitos, IRI 1961).

¹⁶ Agentes desdobrados em nome das nações unidas para realização de mandatos em operações de paz.

É, primeiramente, necessário pontuar que entendemos por Operações de Paz atividades autorizadas por um órgão principal da ONU, principalmente o CSNU, que desempenham suas atividades sob uma cadeia de comando e controle das Nações Unidas e que são financiadas por contribuições coletivas do orçamento da Organização (Lowe, 2006, apud Bellamy & Williams, 2011; Oliveira, 2018). Por mais que a Carta das Nações Unidas (1945) não faça menções a essas atividades, anos depois o DPKO¹⁷ definiu como Operação de Manutenção da Paz, *peacekeeping*¹⁸, ações para paz e segurança, sendo vistas com o desdobramento de pessoal militar, policial e civil para lançar as condições necessárias a uma paz sustentável. Nessa breve definição, já se pode perceber como a noção do humanismo militar permeia tais Operações desde seu conceito fundacional. Apesar, de em um primeiro momento, terem sido voltadas apenas para a observação de processos de cessar fogo, a conjugação de aparatos militares para um objetivo de paz resgata a oposição de termos apontada por Douzinas (2003) em sua crítica, em que se para alcançar contextos de paz, o aparato mobilizado é o da guerra (vide Neocleous, 2015).

De acordo com Bellamy & Williams (2011), pode-se analisar as Operações de Paz através de duas perspectivas: westfaliana, ou em termos pós-westfalianos. Enquanto que na primeira as disposições para acordos de paz são circunscritos pelo respeito à soberania, na última, começamos a entender como os padrões das guerras liberais influenciaram os mecanismos de segurança internacional, pois indica que a paz nos Estados está intrinsicamente relacionada à natureza de seus regimes políticos e que a soberania é algo a ser respeitado vis-à-vis o resguardo de direitos pelo próprio Estado à sua população.

¹⁷ Department of Peacekeeping Operations.

¹⁸ “Peacekeeping is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers. Over the years, peacekeeping has evolved from a primarily military model of observing cease-fires and the separation of forces after inter-state wars, to incorporate a complex model of many elements – military, police and civilian – working together to help lay the foundations for sustainable peace (UN peacekeeping apud Foley, Conor, 2017, p. 60)”.

Essa divisão analítica acompanhou os tipos de Operações de Paz que foram desdobradas ao longo do tempo. Se, em um primeiro momento, apenas cabia a sua execução a vigilância de processos, tal como Acordos de Paz, vis-à-vis a observância do direito à soberania dos Estados, ao longo dos anos, foi necessário abrir o escopo das atividades desempenhadas por essas operações, a fim de que fosse protegido um maior número de civis. Sendo assim, as operações de paz acompanharam a mesma movimentação discursiva das guerras interestatais para as intervenções humanitárias, pois seu foco também migrou da autoridade do Estado, passando para o resguardo a pessoa humana.

Com isso, não podemos deixar de apresentar que as medidas em operações de paz variam, do *peacekeeping*, ao *peacemaking* (medidas diplomáticas para trazer as partes beligerantes à negociação), o próprio *peace enforcement* (ações para poder fazer valer uma vontade do Conselho de Segurança) e o *peacebuilding* (que de acordo com o vocabulário da ONU é um conjunto de medidas para prevenir e reduzir a possibilidade de um conflito) (Bellamy & William, 2011).

Pode-se dividir as operações de paz em três fases de acordo com Foley, (2017, p. 59). Em um primeiro momento, observam-se as missões desdobradas de 1948 a 1988, no qual seus princípios basilares foram afirmados. Em segundo lugar, classificam-se as operações desdobradas no final da década de oitenta até o final dos anos noventa, momento em que tais princípios foram duramente criticados e, por fim, uma fase que começa nos anos de 1999 e perdura até os dias de hoje, no qual os mandados das missões têm focado na tarefa de proteção de civis, após grandes desastres humanitários no decorrer dos anos noventa. O que este trabalho pretende ressaltar é como as operações de paz, dentro dessa atual fase de desdobramento, vêm se tornando instrumentos de força militar, no qual a intenção de proteger civis perpassa o apoio a governos para restaurar a ordem de seus território, a partir da noção de que os conflitos, não mais entre

Estados, mas entre forças dissidentes consideradas ilegítimas precisam ter como solução mais força.

Seguindo a lógica da evolução dos conflitos internacionais, as primeiras operações de paz a serem desdobradas adotaram a dinâmica do peacekeeping: a UNTSO¹⁹ e a UNMOGIP²⁰ foram ambas mandatadas para monitorar processos de cessar-fogo. Contudo, foi no âmbito da Assembleia Geral, com a necessidade de desenvolvimento de uma resolução para a Crise de Suez (1956)²¹, que o Secretário Geral, Dag Hammarskjöld, ao oferecer três opções sobre as quais forças militares de assistência poderiam ser desdobradas para assistir a crise, edificou o formato das operações de paz. As possibilidades eram: (i) colocar as tropas sob controle da própria ONU, (ii) delegar a responsabilidade a outro país ou (iii) se desdobrar primeiro as tropas para depois se estabelecer uma relação com a Organização (Foley, 2017, p. 92). Inspirada na primeira opção, representações canadenses apresentam a proposta de que forças britânicas poderiam agir sob a bandeira das Nações Unidas e com isso foi desdobrada a terceira operação de paz, a UNEF²².

Essa operação se torna emblemática para o entendimento da fase westfaliana, uma vez que a mesma chega ao seu fim quando o governo do Egito proíbe a sua continuidade. Dessa forma, através do relatório do Secretário Geral, S/3943²³, a ideia da necessidade de aceitação do Estado no qual a operação é desdobrada ganha status paradigmático na ONU, pois a mesma não poderia exercer autoridade no território, ao mesmo tempo que fosse possível de se elaborar um SOFA²⁴ que desse liberdade de atuação

¹⁹Mandatada após o conflito árabe israelense de 1948. Vide: <https://untso.unmissions.org/mandate>. Mandato armistício após a guerra árabe- israelense de 1948. Acesso: 17 jun.2018.

²⁰Mandatada para supervisionar Cessar-Fogo entre Índia e Paquistão no contexto da guerra da Caxemira, 1949. Vide: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmogip>. Acesso: 17 jun.2018

²¹A partir da resolução United for Peace (AGNU, RES/377, 1950), que dava a Assembleia Geral a possibilidade de deliberar sobre ações de segurança internacional.

Vide: [http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf). Acesso, 20 ago. 2018.

²²Desdobrada em 1956 para assistir o cessar-fogo de forças dissidentes no contexto da Crise de Suez. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unefi.htm>. Acesso: 14, mai. 2019.

²³ Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/reports-secretary-general>. Acesso, 15, Mai, 2019.

²⁴ “*Rights and obligations of an organisation deploying military and civilian personnel in a Peace Operation, and those of such personnel, should be specified in Status of Forces or Status of Mission*

dentro dos limites do mandato da missão, tanto que os atores desdobrados em seu nome deveriam estar imunes a jurisdição criminal do Estado receptor (Foley, 2017, p. 107).

Além disso, foi acordado que o uso da força na missão deveria ser apenas para autodefesa, ou seja, suas ações deveriam ser apenas reativas em caso de ameaça. Dessa forma, houve a construção de um discurso de que a formula do peacekeeping era dicotomicamente oposta as intervenções de guerra (*war Fighting*), no qual o não uso da força de um caso se opõe a instrumentalização da violência de outro, o imparcial em oposição ao político, o consenso da paz a ser mantida por uma missão da ONU em oposição ao dissenso de uma guerra em andamento (Braga, 2018, p. 66). Aliando essas perspectivas ao consentimento dos Estados receptores, seria possível construir a ideia de que as operações das Nações Unidas era, de fato, um instrumento para a manutenção da paz baseado, supostamente, na neutralidade perante o conflito, conseguindo-se manter como uma força de interposição. Nesse caminho, as operações de peacekeeping, em sua fórmula original, estavam claramente impossibilitadas de usar a força a fim de assistir processos de negociação de conflitos impedindo a reincidência de cenários de guerra (Braga, 2017, p. 67). Dessa forma, nascem os princípios fundamentais das Operações de Paz de neutralidade, consentimento do Estado receptor e não uso da força (Kenkel, 2015).

Contudo, é com o desdobramento da ONUC²⁵, missão autorizada a fim de oferecer assistência militar ao governo do Congo, em 1960, que tais princípios começam a ser questionados. Ao longo da missão, dissidências no

Agreements. The immunity of personnel in the Host State and of Sending States' military personnel in any Transit State, which is based on customary international law and treaty law, is usually confirmed in Status of Forces or Status of Mission Agreements relating to Peace Operations. A Status of Forces Agreement (SOFA) or Status of Mission Agreement (SOMA) should be concluded prior to each mission. It is a useful and for practical purposes necessary tool to regulate co-operation between Sending States and the Host State but cannot be taken as the sole legal basis for defining the status of Peace Forces in the Host State". Vide: <https://www.cambridge.org/core/books/leuven-manual-on-the-international-law-applicable-to-peace-operations/status-of-forces-and-status-of-mission/4F36CDA2F67A8D8B7EC7A5882C35E047>. Acesso: 01 nov. 2018.

²⁵ Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/onuc.htm>. Acesso: 15, mai. 2019

próprio governo fizeram com que fosse necessário repensar a noção de imparcialidade, sendo preciso acionar a Assembleia Geral, que em decisão, reafirmou que áreas congoleesas consideradas como ameaçadas passariam a ser de proteção das Nações Unidas, possibilitando uma nova regra de engajamento em que grupos de opositores pudessem ser respondidos pela força (Foley, 2017).

Mais do que zelar por um cessar-fogo, a possibilidade de uso da força começa a ser permitida para tomar ações preventivas com o fim de deter grupos opositores às forças da ONU e proteger os civis, algo que foi também feito na UNFICYP²⁶ e a UNIFIL²⁷. Para a missão desdobrada no Chipre, após as tropas serem repetidas vezes atacadas, o Secretário Geral elaborou o entendimento de que a autodefesa deveria abarcar também as repostas às tentativas de impedir as tropas de cumprir seu mandato (Foley, 2017, p. 203). Essa compreensão entra como base para as Regras de Engajamento (RoE)²⁸ das missões, após relatório do Secretário Geral: S/11052 de outubro de 1973²⁹.

Essa mudança de entendimento perante as próprias Regras de Engajamento das missões já indica um percurso que as operações de paz sofreriam mudanças dada uma pretensa diferenciação na natureza dos conflitos. Nas primeiras missões, as operações da ONU eram usadas como força de interposição dentro de conflitos interestatais, cujas partes já haviam negociado um acordo de paz. Contudo, resgatando-se o debate sobre o paradigma das novas guerras, em se apresentando cenários com violência assimétrica e atores não estatais no combate (a exemplo do Congo e os desafios da ONU), foi desenvolvido um discurso de que para a resolução desse cenário apenas ações de *pacekeeping* não seriam o suficiente.

²⁶ Desdobrada no Chipre em 1964. Disponível em: <https://unficyp.unmissions.org/>. Acesso, 15, mai, 2019

²⁷ Desdobrada no Líbano em 1978. Disponível: <https://unifil.unmissions.org/>. Acesso 15, mai, 2019.

²⁸ Normas que determinam sobre o uso da força em campo.

²⁹ Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Chap%20VII%20S%2011052%20REV1.pdf>. Acesso: 15, mai, 2019.

Dessa forma, inicia-se um debate se as bases operacionais dadas pelos princípios de não uso da força, imparcialidade e consentimento do Estado receptor³⁰ dariam um suporte para resoluções efetivas às crises apresentadas em campo. Nesse sentido, inicia-se uma nova fase nos desdobramentos de operações de paz (Foley, 2017) que combinaram um elevado e mais permissivo uso da força, a fim de conter ataques ao desenvolvimento do mandato da missão, e também um fortalecimento dos componentes civis da operação. Esses, começaram a atuar de forma mais intrusiva, a fim de dar incentivos a construção de autonomia local (Bellamy et al. 2008 apud Kenkel, 2013, p. 18) para que o conflito não fosse apenas gerenciado pelo balanço de forças militares, mas também erradicado pela inspiração na teoria da paz democrática, de que uma vez instaurado o Estado de Direito por um sistema liberal de governança, o território estaria menos propenso à guerra e sua reincidência.

A paz não seria apenas mantida entre as forças dissidentes, mas seria construída por missões mais abrangente em atividades civis. Assim, o conceito de operações de peacebuilding³¹ foi logrado no documento do ex-Secretário Geral, Boutros Boutros-Ghali, Agenda para Paz (1992), como:

“actions to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict (p. 15)”. “(...) comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people. Through agreements ending civil strife, these may include disarming the previously warring parties and the restoration of order, the custody and possible destruction of weapons, repatriating refugees, advisory and training support for security personnel, monitoring elections, advancing efforts to protect

³⁰Na literatura sobre Operações de Paz, tais princípios basilares são também conhecidos como “trindade santa” do peacekeeping (Bellamy et al. 2010, 173–74).

³¹“Em sua acepção mais difundida, o conceito de peacebuilding pode ser entendido como um conjunto de múltiplos esforços para prevenir e manejar os conflitos armados de modo a estabelecer uma paz sustentável após um período de violência organizada de larga escala (Paffenholz, 2010, p.49). Baseado neste objetivo elementar, a construção da paz cobre uma abrangência de atividades que engloba tarefas desde a reconstrução econômica e desenvolvimento até o pleno desenvolvimento político baseado no estado de direito democrático (ibidem, p.49). É digno de nota pontuar que o conceito de peacebuilding passou por amplas revisões desde a década de 1970, sendo definido e empregado de modo diferenciado por diversos órgãos, programas, agências e fundos especializados das Nações Unidas e por outras organizações governamentais e não governamentais (ibid., p.49).” (Santos, 2018, p. 18).

human rights, reforming or strengthening governmental institutions and promoting formal and informal processes of political participation (p. 55) (United Nations , 1992)³².

A partir da análise das atividades desempenhadas por essas operações, entendemos que esse “suporte a estruturas para consolidação da paz” é perpassado por ações que visam o resgate ou a instauração da ordem de soberania política, jurídica e administrativa, com, por exemplo, a reforma nos sistemas governamentais e apoio a eleições locais. Esse processo, pode ser traduzido, no pensamento de Michel Foucault (2007, p. 109, apud Doucet, 2012, p. 40), como a governamentalização do Estado, no qual o entendimento da ordem soberana acontece vis-à-vis a construção de instituições de governança. Essa codificação está no âmago do que foi o processo de construção do Estado territorial moderno europeu, que sai do “Estado de Justiça” da Idade Média se tornando o Estado burocrático, que concebe um sistema de governamentalidade ao passo que administra a vida de seus cidadãos ao longo de seu território (Rose, O’Malley, et Valverde, 2006 apud Doucet, 2012), em nome da segurança dos mesmos (Neocleus, 2015; Elias, 1939).

Logo, as ações desempenhadas por essas operações de paz, pós-westfalianas, exemplificam, em termos práticos, não só o processo de governamentalização do Estado, mas o próprio o discurso da paz liberal de que as causas dos conflitos estariam na natureza dos regimes políticos e que para o fim da violência, um outros *logos* de governamentalidade, uma outra forma de viver a vida política e econômica, deveria ser instaurado (Jabri, 2015). Contudo, alguns cenários de conflito fizeram com que antes que se pudesse pensar em um plano de construção da paz para alguns territórios, fosse necessário, além de apartar forças dissidentes, responder a graves violações humanitárias. Assim, o princípio de não uso da força começa a ser

³² Exemplo de missão de peacebuding foi a UNTAET, desdobrada no Timor Leste de 1999-2002. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor/etimor.htm>. Acesso: 15, mai, 2019.

repensado em nome da proteção da comunidade internacional, através da emergência de missões mais robustas (Braga apud Nadin, 2018, p. 67).

Dessa forma, não só as missões do campo do peacebuilding foram incentivadas com a chegada de uma segunda fase das operações de paz, mas missões de peace enforcement³³. Foi na Somália, que o CSNU autorizou uma intervenção, usando todos os meios necessários para salvaguardar um ambiente seguro à ajuda humanitária³⁴. Contudo, de acordo com Erika De Wet (2004 apud Foley, 2017), ações mais incisivas dentro do Capítulo VII só foram tomadas uma vez que não havia um governo somali estável com capacidade de negar a decisão e impedi-la pela alegação do princípio do consentimento das partes.

Todavia, os desafios não se restringiram à Somália. Em 1994 o genocídio cometido pelos Hutus, contra a etnia Tutsi colocou em xeque a eficácia da UNAMIR³⁵, desdobrada um ano antes em Ruanda, conferida com poderes de enforcement, sobre o Capítulo VII, para monitorar o cessar-fogo, além de proteger civis³⁶. Com essa crise de legitimidade, o secretariado apresenta o documento Suplemento da Agenda para Paz (1995) que reconsidera os princípios fundamentais do peacekeeping com base na justificativa de que os mesmos poderiam impedir uma ação incisiva dos capacetes azuis frente a grupos beligerantes que tomavam a população civil como alvo.

³³ Esse tipo de operação, por sua vez, não deixou de ser trabalhada na Agenda para a Paz, que em seu Parágrafo XLIV expressa que as missões de força atuando sobre Artigo XLIII da Carta devem se distinguir daquelas que se comprometem a zelar os acordo de cessar fogo, apesar destes serem cada vez mais violados pelas partes em conflito. Dessa forma, o ambiente de desdobramento poderia exigir mais do que missões de peacekeeping e foi recomendado que o Conselho autorizasse unidades de peace enforcement em circunstâncias previamente estabelecidas. Contudo operações de peace enforcement só viriam vis-à-vis o esgotamento das ações de peacekeeping em campo, agindo, dessa forma sobre a prerrogativa do Artigo XL58 da Carta das Nações Unidas.

³⁴ UNOSOM II, Nações Unidas, R/837 de 199. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unosom2b.htm>. Acesso em: 15, mai, 2019.

³⁵ Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unamir.htm>. Acesso: 15, mai. 2019.

³⁶ A proteção de civis viria acompanhada apenas pelo seguimento do mandato e após ataques ao componente belga da missão. Com isso a operação se enfraqueceu sendo necessário recorrer a novas resoluções do Conselho de Segurança a fim de aumentar a presença de peacekeepers no país, dada a pressão de agências humanitárias. Nesse sentido, o CSNU aprova a Operação Turquesa, uma ação de capítulo VII, para garantir a proteção de civis. Contudo a ineficácia das tropas, apesar de seu mandato, favoreceu o genocídio anunciado pela ONU em maio de 1994.

Assim, nas palavras de Connor Foley (2017.p.206), para um terceiro período no desdobramento de operações de paz "*a variety of sovereignty-intruding tasks, such as 'peace- building', 'peace support operations' and 'stabilization', have also now entered the peacekeeping discourse and are sometimes used synonymously with the concept of 'protection'*". Dessa forma, a proteção de civis passou a ser entendida como uma doutrina a ser aplicada nos mandados das Operações, abrindo brechas para uma ampliação do uso da força através de um processo reativo aos diferentes desafios enfrentado pelas Nações Unidas em campo. Esse processo não ocorre isoladamente. No mesmo período em que os princípios basilares das operações de paz são colocados em xeque a favor da proteção de civis, vemos também o fortalecimento das guerras liberais em prol da defesa dos direitos humanos e democracia (Dillon & Reid, 2009).

Os anos 2000 foram marcados por ações de segurança em locais como Afeganistão e Iraque, isso após uma década de falhas humanitárias com Ruanda, Bósnia e Kosovo. Essa guinada dos erros dos anos noventa, para uma continua batalha de legitimação das intervenções dos anos 2000 foi um processo fortalecido pelo discurso de que os cenários de atrocidades do fim do século XX foram decorrentes da falta de incentivos dos peacekeepers a usar a força para proteção de civis. Isso foi alimentado pelo paradigma das novas guerras, de que as ameaças intraestatais, com atores criminosos, tal como grupos extremistas, fugiam ao entendimento primário de conflitos que as operações de paz primeiramente foram pensadas para atuar. Desse modo, começou a ser desenvolvido um discurso de que novos cenários em operações de paz precisariam, igualmente, de novas táticas para essas missões.

Resgatando o entendimento de Malesivic (2008) que a retórica da guerra é capaz de construir novas realidades políticas, o discurso das falhas humanitárias dos anos 90 foi capaz de produzir mudanças nas missões de paz no qual o não uso da força deixa de ser um princípio norteador e passa a se

tornar legitimado pela ideia de proteção de civis e suas liberdades (Dillon, 2008). Esse processo fica claro quando em 1999 o CSNU adota a Resolução 1265³⁷ que traz para as missões de peacemaking, peacekeeping e peacebuilding abordagens próprias amparadas no DIH para POC³⁸. Assim, a proteção de civis começa a ser articulada como tática dos objetivos das Nações Unidas para missões cada vez mais integradas e robustas (Bellamy & Hunt, 2015, apud Doucet 2017, p.123).

Com efeito, a missão desdobrada na RDC, MONUSCO, se torna paradigmática quando, em 2013, o CSNU aprova a chamada *United Nations Force Intervention Brigade* (FIB) para conduzir operações contra grupos rebeldes. Na instauração dessa formação militar como parte integrante da missão da ONU há uma mudança da concepção do uso força para que um mandato de POC fosse de fato cumprido. Do mesmo modo, a MONUSCO também começa a se destacar devido ao grande número de baixas de peacekeepers em conflito³⁹. Esse contexto leva à confecção de um dos documentos centrais sobre uso da força, o Relatório “*Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business*”⁴⁰ (ou Relatório Cruz, 2017), em que um dos Comandantes da missão, General Santos Cruz, afirma que deveriam ser dadas liberdades de

³⁷United Nations, UNSC/R/1265 (1999). Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1265>. Acesso: 19, mai, 2019.

³⁸ Essa mudança de entendimento é também percebida em um documento primordial para a terceira fase dessas missões. O Relatório do Grupo para as Operações de Paz da ONU, sob a designação de Relatório Brahimi (UNSC/S/2000/809), indica que para a proteção de civis nas missões de paz deveriam ter os recursos necessários à sua atuação. Foi nesse documento oficial que aparece pela primeira vez a noção de peacekeeping robusto no qual o uso da força é usado para defesa do mandato da missão. Do mesmo modo, em 2008 é lançada a Doutrina Capstone (DPKO,2008), que afirma que uma vez as missões de peacekeeping desdobradas estivessem voltadas para POC as mesmas necessitariam de ações coordenadas com seus componentes civis, militares e policiais de acordo com os princípios fundamentais. Tal discussão tem sua face prática na mudança de mandato da missão atuante na República Democrática do Congo em 1999, MONUC, desdobrada a fim de observar o cessar-fogo após a assinatura do acordo de Lukasa, indo para a MONUSCO a fim de priorizar a proteção dos civis bem como dar suporte ao governo no processo de estabilização e consolidação da paz no país.

³⁹Total Fatalities since 1948. United Nations: <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. Acesso: 30. Nov. 2018.

⁴⁰Cruz, Santos (2017): https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf. Acesso: 15, mai, 2019.

atuação as tropas da ONU a fim de diminuir o risco de capacetes azuis frente a grupos armados e aumentar as capacidades de proteção de civis para execução do mandato da missão. No relatório é possível encontrar as seguintes ideias:

*“Since 1948, **more than 3,500** personnel have lost their lives serving in United Nations peace operations with 943 due to acts of violence. During the past four years (2013 – 2017) a consistent increase in peacekeeper fatalities due to violent acts resulted in 195 deaths. (...) **Chapter VI-style” peacekeeping is over** (...) Fatalities rarely occur as a result of troops and leadership taking action: the United Nations is most often attacked as a **result of inaction**. When leaders’ decision-making processes depend too heavily on general standard procedures, they are bound to **fail to take appropriate, timely action** to promote security. **Operational behavior** on the ground should, therefore, be **based on a risk assessment**, according to the specific situation and threat environment. **Each mission is unique**, and even within each country, different situations require different actions given the threat that prevails in an area. But what never changes is that the interpretation of mandates, rules of engagements and other documents should **support taking action, and not be used to justify inaction**. (...) **Unfortunately, hostile forces do not understand a language other than force**. To deter and repel attacks and to defeat attackers, the United Nations needs to be strong and **not fear to use force when necessary**. (...) To improve security, missions should identify threats to their security and take the initiative, **using all the tactics, to neutralize or eliminate the threats**. The United Nations should provide an **updated interpretation of the basic principles for peacekeeping**. (...)”.* (Trechos do Cruz Report, 2017)⁴¹

Mobilizando a ideia de que as missões da ONU se tornaram muito mais permissiva à baixas de peacekeepers no terreno, que as operações de capítulo VII tal como as desdobradas em Ruanda e na Somália falharam, que os problemas no terreno são resultantes da inação dos capacetes azuis, que precisa-se ter uma postura voltada para as respostas aos mais diferentes tipos de riscos e que as forças hostis no contexto da missão não conseguem ser atingidas pelo dialogo no sentido da criação de uma paz para se manter, a solução que Santos Cruz oferece é a revisão dos princípios fundamentais do peacekeeping a fim de que a força seja usada, não só para a proteção de civis

⁴¹ Grifo nosso.

e dos próprios capacetes azuis, mas para eliminar as ameaças existentes em campo, chamado para que a ONU assuma uma das partes do conflito.

Esse diagnostico recai em uma mudança de entendimentos fundamental a terceira fase das operações de paz, aplicadas a partir dos anos 2000 com o foco em POC (Foley, 2010). A partir da identificação de que as partes do conflito não compreendem outra linguagem que não a da força, tal discurso fortifica o entendimento, oriundo do paradigma das novas guerras, de que os conflitos estão sendo causados por forças ilegítimas, criminosas, extremistas, e que, nesse sentido, tentar construir processos de paz, tal como o propósito das primeiras operações desdobradas, seria impossível, ao passo que seria necessário entender a outra parte conflitante como autora de uma paz acessível, vinculada ao reconhecimento mutuo de sua legitimidade e de seu interesse (Galtung, 1969 apud Amaral 2015).

O que começa a ser decisivo para as missões da ONU não é mais o objetivo de alcance da paz em si, mas a neutralização de grupos dissidentes localizados em territórios construídos como problemáticos (Duffield, 2001). Isso nos deixa um alerta em como o elemento discursivo das novas guerras e a transformação operacional voltada para proteção de civis foram institutos que permitiram nas Operações de Paz a implantação de ativos militares para gerenciamento da ordem pública de seus territórios receptores (Doucet, 2017. p.131). Aqui se inaugura uma nova fase, no qual peacebuilding, crucial para instauração de elementos de governabilidade, é pensado, a partir, da neutralização das partes do conflito.

É nesse cenário que as missões de estabilização emergem no contexto das Operações de Paz. Tais missões são pensadas a fim de constituir uma espécie de transição das ações de peacekeeping em larga escala para um programa de segurança reduzido para a contenção de elementos ameaçadores da ordem desejada, com intuito de suportar a transferência do controle territorial de agentes ilegítimos para uma autoridade legal (Gorur, 2016, p.5). Cedric de Coning (2018, p. 91 e 91) já definirá as operações de estabilização das

Nações Unidas como missões que objetivam ajudar os Estados a **restaurar a ordem, na ausência de um acordo de paz, usando a força** como também no desenvolvimento político para ajudar as autoridades locais a (i) **conter agressores, identificados por resoluções do Conselho de Segurança**⁴², (ii) instaurar a lei e (iii) proteger civis.

Tal prática começa a ser difundida entre grandes potências do norte global no início dos anos 2000 no sentido de se integrarem a suas operações de intervenção, fazendo parte de um pacote de doutrinas específicas no qual o discurso de alcance da paz parece perder relevância em relação à preocupação primária de controle e manutenção da ordem de territórios ameaças. Mac Ginty (2012, p. 21) afirma que as ações de peacebuilding mobilizadas na reconstrução de Estados falidos não tiveram êxito nos últimos vinte anos por suas intervenções altamente tecnocratas sem capacidade de construir vínculos sustentáveis com as populações locais dos territórios receptores de operações de paz. Além disso, a construção da paz pareceu se tornar um objetivo secundário dada a apresentação de certos desafios contemporâneos como a Guerra Global ao Terror (*Global War on Terror- GWOT*), em que para se resguardar o Sistema Internacional das ameaças de segurança, ações para estabilização, com alto uso da força foram tomadas.

O termo estabilização⁴³ aparece, de fato, em 1996 por meio da *Stabilization Force for Bosnia* (SFOR), ação da OTAN que inaugurou um novo paradigma militar de segurança. Assim a prática começa a se espalhar pelas doutrinas de países como EUA e Reino Unido⁴⁴ deixando o termo

⁴² Grifo nosso.

⁴³ Alguns oficiais da ONU e diplomatas, entendidos como pragmatistas, afirmam que a noção de estabilização veio termo zeitgeist (spirit of the time, vide Coning apud Nadim, 2018, p. 87) no qual uma nova abordagem de peacekeeping estava sendo pensada no qual o apoio a processos políticos e a autoridade legal do Estado receptor vem acompanhado de um programa de assistência militar e policial concomitante para retomada da ordem.

⁴⁴ “In the US, the term ‘stabilization’ is understood as an effort to address drivers of internal conflict within a host nation. The Joint Publication 3-07 on Stability defines stabilization as ‘the process by which military and nonmilitary actors collectively apply various instruments of national power to address drivers of conflict, foster [host nation] resiliencies, and create conditions that enable sustainable peace and security.’ Stability actions by the military may be one contribution to a broader, integrated US government stabilization effort. In the UK, the Stabilization Unit within the Foreign and Commonwealth Office laid out the government’s approach to stabilization in a 2014

“peacekeeping” obsoleto. Esses países, junto a França, são os chamados “*permanent three*” e se tornaram, ao longo dos anos” os “pen holders” das maiorias das missões de peacekeeping (Coning, 2018, p. 91). Os mesmos tiveram experiências em missões de estabilização conjuntas através do desdobramento da ISAF, no Afeganistão, oportunidade no qual tais países desenvolveram doutrinas para esse tipo de operações. Principalmente após os ataques de onze de setembro, a estabilização foi a prática dominante em intervenções do século XXI, como no caso do Iraque, local nos quais o uso de forças militares fora extensivo para controle de territórios dominados por células terroristas. Assim, corrobora-se aqui com o pensamento de Mac Ginty (2012) quando autor afirma que estabilização rompe com a ideia da paz pela emancipação dos povos, a partir do momento que trabalha no sentido da contenção de grupos alvos dentro do terreno de uma missão.

Um exemplo de missão de estabilização é muito bem observado no desdobramento da FIB, no contexto da MONUSCO⁴⁵, munida de ações de peace enforcement para tomar todas as medidas necessárias a fim neutralizar e desarmar grupos que se coloquem como ameaça a autoridade do Estado e a segurança de civis. Também se pontua a MINUSMA⁴⁶, missão desdobrada no Mali, atuante para estabilizar populações chave no norte do país a fim de deter ameaças e apoiar as autoridades locais impedindo que esses elementos armados tomem o controle dessas regiões. Outro exemplo seria a

document. This document defines stabilization as ‘one of the approaches used in situations of violent conflict which is designed to protect and promote legitimate political authority, using a combination of integrated civilian and military actions to reduce violence, reestablish security and prepare for longer-term recovery by building an enabling environment for structural stability’. It identifies the central challenge of stabilization as bringing about ‘some form of political settlement in a pressured and violent context.’ The document states that it ‘draws on evidence and lessons from experience in a range of situations over the past ten years, including Afghanistan, the Democratic Republic of Congo, Kosovo, Libya, Pakistan, Somalia and South Sudan’ (trecho retirado de Gorur, 2016, p. 12).

⁴⁵A MONUSCO (R/UNSC/2053/2012) substituiu uma missão anterior desdobrada na RDC, a MONUC, com um mandato inovador de proteção de civis, sendo possível o uso de todos os meios necessários para se assegurar esse objetivo. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/en/mandate>. Acesso: 15, mai, 2019.

⁴⁶R/UNSC/2423/2018. Disponível em: <https://minusma.unmissions.org/en/mandate-0>. Acesso em 15, mai, 2019.

MINUSCA⁴⁷, desdobrada a fim de oferecer estabilização para o processo político de extensão da autoridade do Estado na República Centro Africana.

Dessa forma, apesar da Nações Unidas não terem oferecido ainda seu próprio conceito de estabilização, o mesmo tem sido recorrentemente usado. A primeira missão a incorporar esta ideia foi a MINUSTAH, aprovada pelo resolução 1542⁴⁸, que em seu mandato destacava três diferentes provisões: desenvolver ambiente seguro e estável, através do apoio a transição governamental, assistência de processos políticos, para extensão da autoridade dos Estados, e monitoramento em direitos humanos (Gorur, 2016, p.9).

As características comuns a MINUSTAH, MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA são: (i) operação em ambientes no qual há um conflito corrente; (ii) são mandatadas para estabilizar o território protegendo o governo e seus cidadãos contra agressores identificados, apoiando a autoridade local a restabelecer controle de territórios; (iii) operar junto com as forças de segurança do Estado receptor e incluindo o suporte as mesmas na reconstrução de capacidades e (iv) usar a força robusta em face de antecipar ataques contra seus componentes e civis, agindo proativamente.

Assim, o Painel de Alto Nível em Operações de Paz (HIPPO, 2015) chegou a pontuar que o termo estabilização oferece uma gama de interpretações e que clarificações por parte das Nações Unidas das atividades dispostas por essas ações seria urgente. De acordo com Kenkel (2013) são características dessas operações seu mandato híbrido (com uma variedade de tarefas no campo militar, mas também policial e civil) mas também sua multidimensionalidade, sendo que no campo de operações não apenas estão presente forças da ONU, mas de outras organizações regionais e coalizações

⁴⁷ A MINUSCA incorporou o Escritório Integrado de Consolidação da Paz da ONU na República Centro-Africana (BINUCA). Em 2014, a Missão de Apoio Internacional liderada pela África na República Centro-Africana (MISCA) transferiu sua autoridade para a MINUSCA, através da construção do mandato pela resolução 2149 (R/UNSC/2014). Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>. Acesso em: 15, mai, 2019.

⁴⁸ Disponível em: <https://minustah.unmissions.org/mandat>. Acesso: 15, mai, 2019.

militares *ad hoc* que atuam a fim de responder, de forma integrada, seja militarmente, seja no âmbito do peacebuilding, à ameaças específicas nesses locais.

Assim, as missões de estabilização inauguraram um novo período no desdobramento de operações de paz, cujo objetivo do mandato perpassa a neutralização de grupos armados que são identificados como ameaças a se conter. O próprio o HIPPO (2015) ao destacar o comprometimento com os princípios fundamentais do peacekeeping, enfatizou que os mesmos deveriam ser interpretados progressivamente com flexibilidade para encarar novos desafios e nunca poderiam ser usado como desculpas para falhas na proteção de civis ou na defesa proativa da missão (*Report of the High-level Panel on Peace Operations*, 2015, p.12 in Braga, 2018, p.70). Assim, propostas de reforma, tal como o Relatório Cruz, começam a ser incorporadas no entendimento dessas missões indicando que para o enfrentamento de grupos armados criminosos e extremistas a ONU deve repensar o uso da força.

O ex-Secretário Geral Ban Ki-moon afirmou em pronunciamento que uma vez transformados os conflitos as operações de paz deveriam acompanhar tais mudanças a fim de serem instrumentos eficazes na promoção da paz⁴⁹. Frente a esse discurso, pode-se perceber qual é a lógica que informa a construção destas missões: uma vez entendidas como ferramentas para alcance da paz internacional, as mesmas são compreendidas como estratégia para solução de problemas de segurança coletivos (Pugh, 2004) e desta forma, se há um discurso de novos desafios, por consequência haverá também uma retórica em prol da atualização dessas operações.

Em sendo uma das respostas oferecidas pelas Nações Unidas aos conflitos, as missões de paz assumem o papel de representantes de normas de uma governança global que compreende que desafios relacionados à paz e segurança são códigos a serem traduzidos pelo espectro da violência e da

⁴⁹Ban Ki Moon in HIPPO (2014). Vide: <https://peacekeeping.un.org/en/report-of-independent-high-level-panel-peace-operations> Acesso: 30 nov. 2018

força. Não obstante, o discurso da falha dos anos 90 vem sendo recorrentemente difundido não no sentido de uma auto crítica com a reavaliação das condições que levaram territórios como Ruanda e Somália ao contexto de fragilidade estatal pela inserção em um sistema colonial de desigualdades (que favorece uma espiral de violências estruturais, no qual *“unequal power as, consequently, unequal life chances”* -Galtung , 1969, p.64), mas no sentido de que a ONU deve tomar parte nos conflitos. Nas palavras de Santos Cruz: *“not fear to use force when necessary* (2017).

Nessa transição de fases entre as missões de peacekeeping e peacebuilding para operações mais robustas com mandatos de peace enforcement e estabilização, o que pode ser percebido é como a ideia de soberania, fundamental a concepção dessas ações também se transforma. As primeiras operações de paz trabalhavam em um sentido westfaliano, através do princípio de respeito à soberania do Estado receptor. Ou seja, mesmo em um contexto de conflito, o Estado parte já era soberano de seu território, ator capaz de versar um acordo de paz, enquanto as missões da ONU ganhavam legitimidade, ao passo que mantinham essa paz já acordada (Pugh, 2004, p.39).

Contudo, a lógica de solução de problemas que informa essas missões colabora para que uma massiva exploração do discurso da falha dos anos noventa, através de uma retórica de lições aprendidas, venha incorporando uma agenda prescritiva de melhoramento de performance pelo o que não foi feito no passado: o uso da força por parte da ONU. Assim, com a ideia de “novos” conflitos (e o temor de que há uma progressiva erosão do monopólio da força do Estado por agentes que cooptam seu poder -Mello, 2010) acaba colaborando com a compreensão de que a soberania do território receptor de missões de paz seja primeiramente conquistada por forças militares, que munidas de um mandato de estabilização visam restaurar também a ordem pública (Doucet, 2012).

A paz, nesse sentido, se torna um termo *old-fashion* (Mac Ginty, 2012) porque há a construção de um entendimento que uma das partes do conflito são “*hostile forces do not understand a language other than fore*” (Cruz, 2017). Por exemplo, no mandato da MINUSMA, a proteção de civis ocorre vis-à-vis a neutralização de elementos chave no norte do país, no qual a ONU toma uma postura proativa contra grupos identificados como agressores (Coning, 2018, p. 90):

Protection, without prejudice to the primary responsibility of the Malian authorities, of civilians under imminent threat of physical violence and specific protection for women and children affected by armed conflict; in support of the Malian authorities, stabilization of the key population centers and other areas where civilians are at risk, notably in the Centre and North of Mali, including deterring asymmetric threats and taking active steps to protect civilians through active patrolling in areas⁵⁰ where civilians are at risk and prevent the return of armed elements to those areas; and the removal and destruction of mines and other explosive devices and ammunition management (MINUSMA Mandate, United Nations, S/RES/2423/2018)

Desde que as missões de peacekeeping incorporaram a força para defesa dos mandatos, as mesmas adquiriram ao longo do tempo várias das características de guerra com o uso de helicópteros, tanques, componentes de artilharia, etc, (Braga, 2018, p. 67) algo que se intensifica com as missões e estabilização. Aqui a força não só é usada para proteger o andamento de um mandato de peacekeeping em si, como no caso da ONUC, mas faz parte do alcance do próprio objetivo da missão de deter violências assimétricas e pacificar o território em meio ao conflito, através da elaboração de táticas de ataque (Coning, 2018, p. 85) para devolver à autoridade legítima regiões-influência de grupos armados. Por isso tais missões, como apontado acima pela elucidação do mandato da MINUSMA, representam uma ruptura perante as práticas prévias em operações de paz.

Há então uma construção de quem seriam os inimigos das Nações Unidas, tão potentes e ameaçadores capazes de romper com a neutralidade de suas missões e levar a ONU à guerra (Karlsrud, 2017). São grupos que colocam em xeque os próprios princípios fundamentais da Organização, violadores de

⁵⁰Grifo nosso.

direitos humanos e humanitários, questionadores do *status quo* e autores de um proposta da ordem global que vem para subverter e responder o desenvolvimento de políticas externas de muitos de países membros, que na identificação de alguns territórios como *rogue* ou falidos já implementam ações contenção de territórios (Pinar Bilgin et Adam Morton, 2004). Aqui, pontuamos a insurgência dos principais inimigos identificados no paradigma das novas guerras, como grupo extremistas, terroristas, narcotraficantes, em que na mobilização da violência não só pautam suas predisposições política, mas cooptam o Estado e seus territórios.

A história do desdobramento em operações de paz nos informa que há a dominação da lógica militar como um esforço global de resolução de conflitos (Pugh, 202) e como base da proteção de civis se percebemos que mandatos de estabilização, tal como da MINUSTAH, MONUSCO, MINUSMA e MINUSCA recam sobre esse objetivo. Sem um campo de batalha, cuja toda parte do território é passível da conquista por esses grupos dissidentes (Kaldor, 2013), a ONU vem trabalhando cada vez mais na construção de mandatos híbridos no qual organizações militares regionais, como a OTAN, ou representantes armados da União Africana (UA), já presentes nesses territórios, apoiam as Nações Unidas em seu propósito de resolução de problemas através da implementação de conhecimento contra insurgentes para a estabilização.

Durante a Guerra-Fria, enquanto cabia à ONU o desdobramento de missões de manutenção de paz, países como França, URSS e EUA minuíram-se de grande conhecimento insurgente em operações, na Irlanda, Argélia, Sudeste Asiático e na América Latina, com apoio a ditaduras militares (Pugh, 2004), justamente para contenção de inimigos com as mesmas propostas de cooptação do Estado pela mobilização política da violência, por vezes extrema (Crenshaw, 1981). Logo o discurso do paradigma das novas guerras, de que os conflitos mudaram e assim transformações das próprias operações de paz seriam necessárias, na verdade revelam a oportunidade desses países

membros do norte global colocarem em prática conhecimentos de contenção de territórios adquiridos em conflitos no mundo colonial e pós colonial e que até mesmo foram introjetados por Estados que outrora passaram por esse tipo de intervenção. Esse processo fica claro quando percebemos que o maior contribuidor de tropas na MINUSCA (missão desdobrada na República Centro Africana, que lida com grupos de violência extremista) por exemplo, é Ruanda, com 1.371 militares desdobrados segundo dados de março de 2019⁵¹.

Não obstante, em 2003, um ano antes do desdobramento da MINUSTAH, a administração do governo Bush, através *US Army Peacekeeping Institut*, clamou por uma maior participação dos EUA em operações de paz da ONU, mesmo período que acontece a intervenção americana no Iraque, com uma política militar de contenção e neutralização de células terroristas no contexto da Guerra Global contra o Terror. Na mesma proposta, o ex-presidente Barack Obama também urgiu, durante a realização do HIPPO (2015), uma maior participação dos EUA nas missões através da ideia de que mesmas deveriam reagir ao aumento do terrorismo global⁵².

Anos antes os EUA desdobraram 4.450 funcionários em nome do Departamento de Estado Americano no chamado Civilian Response Corps (CRC)⁵³, que visa construir capacidades em países rumo à estabilização. Apesar de seu amplo objetivo, o CRC teve grande influência na doutrina norte americana contraterrorismo (CT) desenvolvida durante as intervenções

⁵¹Contributing Countries, MINUSMA. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>. Acesso: 15, mai, 2019.

⁵²Vide Leaders Summit on Peacekeeping in <https://peacekeeping.un.org/en/leaders-summit-peacekeeping>. Acesso em 15 mai. 2019.

⁵³“This program element will provide for conflict and stabilization training which is essential for improving the effectiveness of U.S. national security missions. This includes a core of specialized training for the Civilian Response Corps to ensure they have the latest and best competencies for working in dangerous or austere environments to effectively address conflict and instability”. US Department of State in <https://www.state.gov/documents/organization/158339.pdf> e Vide:<https://ndiastorage.blob.core.usgovcloudapi.net/ndia/2009/SSTRO/Champagne.pdf#008>. Acesso em 30 nov. 2018.

no Afeganistão e Iraque cujo centro de gravidade é focado no chamado F3EAD: *Find, Fix, Finish, Exploit, Analyse and Disseminate* (Timo, 2015).

Dessa forma, observa-se que no mesmo período que grandes operações de intervenção para estabilização dentro do contexto da Guerra Global Contra o Terror começam a se espalhar pelo mundo, novos mandatos em operações de paz reproduzem práticas similares a de contra insurgência para realização de suas atividades em estabilização. Vide gráfico a seguir sobre o uso do termo estabilização no âmbito de reuniões abertas do CSNU, que aumenta a partir do ano de 2003, vide figura a seguir:

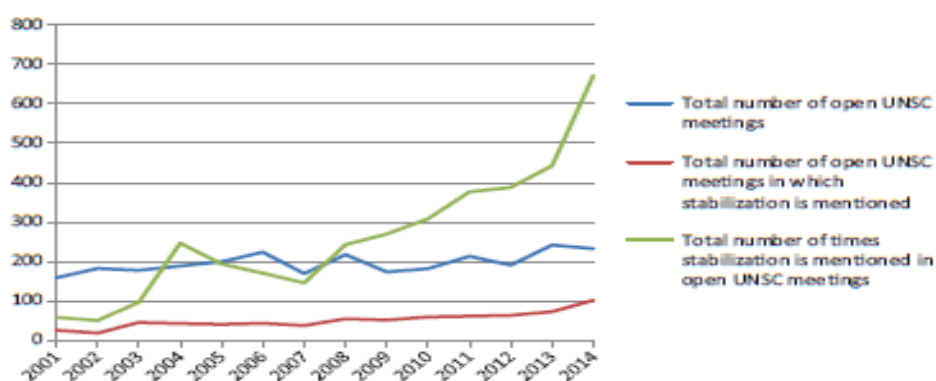


Figura 2: “Frequency of the use of the word ‘stabilization’ in UN Security Council open meetings, 2001–2014⁵⁴. Retirado de Karlsrud, 2018, p. 88

Uma vez identificados no ambiente da missão ameaças como *spoilers* criminosos e extremistas ideológicos, o que o próprio paradigma das novas guerras resgata é a necessidade de respostas a esses problemas a partir da mobilização de ações de contra insurgência por não se tratar de combatentes formais no conflito (Kaldor, 2013; Melo, 2012). Nesse sentido, começa a ser pensado para o ambiente de operações de paz a construção de capacidades militares por métodos defensivos no qual os *peacekeepers* aplicam o uso da

⁵⁴ “The figure has been developed on the basis of research conducted by Curran and Holtom (2015). The data exclude instances where ‘stabilization’ has referred to the EU ‘stabilization and association process,’ and when ‘stabilization’ appears in the title of the meeting.” Karlsrud, 2018, p. 88.

robusto da força para realizar o mandato (Friis, 2014). O centro de gravidade das ações de COIN (*Counterinsurgency strategy*), segundo Karsten Friis (2014, p. 51), está no campo da prevenção de situações de violação de segurança.

Desde as operações levadas a cabo no Afeganistão e Iraque no início dos anos 2000, Nathaniel Fick e John Nagls (apud Friis, 2014, p. 51) resumiram as ações de COIN como sendo “*focus on protecting civilians over killing the enemy, assuming greater risk*”. Dessa forma, o objetivo das missões de COIN também recai na POC e por consequência as novas doutrinas da ONU para operações de paz começam a dialogar com essas táticas. Friis (2014, p.50) ao analisar a Doutrina Capstone (2008) do DPKO e o *US Army Counterinsurgency Field Manual* encontrou similaridades em algumas áreas: i) o foco em civis, (ii) a coerência internacional com apoio integrado em missões, (iii) a importância do aceite do país receptor (iv) o uso de inteligência e (v) limitações no uso da força. Apesar das ações de COIN estarem no campo preventivo, diferentemente das operações de paz, a ideia de limitação do uso da força é resgatada dentro de ambos os manuais para que haja a concepção de que todos os esforços militares estão sendo na verdade tomados para dar suporte ao Estado receptor, no qual a companhia de contra insurgência é apenas parte de uma solução que visa “*clear an area of insurgents then keeps it safe while civilian actors secure a sustainable peace*” (Friis, 2014, p. 52).

Deve-se recordar que em missões como a MINUSTAH, operações policiais e militares para recuperação do território ocorreram a fim de apresentar um ambiente seguro para ações, concomitantes no mandato da missão, de assistência a processos políticos. Essa ideia, dentro de uma missão de estabilização, dialoga com o entendimento do DPKO acerca do desenvolvimento do POC no nível operacional, que de acordo com o Departamento deve ocorrer em três vertentes: (i) **proteção do processo político**, (ii) **da violência física** e (iii) **o estabelecimento de um ambiente**

seguro para tanto (Foley, 2017, p.180). Nesse sentido, Cedric de Coning (2018) pontua:

*“These stabilizations missions should not, however, despite the fact that they are associated with a more robust interpretation of the use of force, be misunderstood as an attempt to find military solution to a conflict. They should be understood as part of a larger strategy **to proactively shape the security environment by containing aggressors**⁵⁵ in order to create space for political solutions” (p. 90).*

Para Mac Ginty (2012) dizer que o alcance da paz é um conceito ultrapassado não implica afirmar que as missões das Nações Unidas não estejam comprometidas com tal objetivo. Contudo, o que o conceito de missões de estabilização tensiona é que e a própria construção de processos políticos para a erradicação dos cenários de conflitos, tal como propõe a lógica do peacebuilding, só pode ocorrer se houver, primeiramente, a contenção de agressores, uma vez que se trata de contextos no qual não há uma paz a se manter (Peter, 2015 apud Coning, 2018, p. 86). É preciso estabilizar territórios tomados por essas forças assimétricas dissidentes passando sua influência de volta ao monopólio do Estado. De acordo com Cedric Coning (2018) essa lógica faz parte de abordagem maior para criar as condições necessárias a construção do processo político⁵⁶. Contudo, o que queremos questionar é como haverá a construção desse processo político se as partes em questão do conflito são neutralizadas e nas palavras de Santos Cruz (2017) entendidas como *“hostile forces do not understand a language other than force”*.

Dentro do contexto das guerras liberais (Dillon, 2018), o peso da consequência da letalidade dessas operações parece ser reduzida (Jabri, 2010) em nome da erradicação de elementos que não respeitam os direitos

⁵⁵Grifo nosso.

⁵⁶ Nas próprias doutrinas de países como o Reino Unido e EUA se enfatiza o entendimento de que estabilização e uma abordagem compreensiva no qual elementos de ações militares andam juntos com ações políticas, de governança e econômicas. Isso seria o que diferenciaria a estabilização do war-fighting, no qual o esforço militar precisa ser combinado com esforços políticos (Coning apud Nadim, 2018, p. 94).

humanos: “*the use of force on behalf of international community*” (Braga, 2018, p. 67). Dentro do conceito de novas guerras, o alcance da paz não perpassa apenas a vitória no campo de batalha, tal como propunha as guerras clasewiztianas, mas na erradicação total do inimigo, que na sua identificação como uma parte ilegítima (Kaldor, 2013) também é reconhecido como sujeito não político, não capaz de versar um acordo de paz, pois seus objetivos muitas da vezes ultrapassam vitória tática passando pela conquista do próprio aparato estatal. O próprio Cedric de Coning (2018) apounta:

“In CAR, DRC and Mali the UN recognizes and supports the state- through the government of the day- **against the insurgents or armed groups who are seen as operating outside the legitimate political space**. This does not meant that UN does not recognize that there may be legitimate political tensions that need to be addressed, but **it does not recognize the aggressors as legitimately representing such political interest.**⁵⁷” (p. 92)

Assim, é com as missões de estabilização que a paz liberal apresenta seu paradoxo no qual a ideia de construção de um império de liberdade e a própria proteção de civis vem ser expressa também na implementação de um império da violência (Neocleous, 2015), no qual a ONU transita da neutralidade para a proatividade no conflito a fim de conter agressores. Assim, por mais que Coning (2018) afirme que as missões estabilização não podem ser vistas pelo viés da solução militar, as missões da ONU caminham em direção ao *war-fighting* (Karldsrud, 2017). Apesar de “fazerem parte de uma estratégia maior para criação soluções políticas” (Coning, 2018, p. 90) as mesmas identificam quem são seu inimigos e usa força para tanto (Braga, 2018, p. 67) a fim não só de conte-los, mas neutraliza-los, fazendo com que na construção dessas resoluções políticas sejam escolhidos os atores capazes de participar desse processo. Nesse direcionamento da força, as operações de paz acabam fazendo uma escolha política e abrem mão de sua neutralidade, pois prescrevem que a paz só será possível dado falência total do sistema sobrevivência de um inimigo (Habermans, 2002), identificado pelo CSNU.

⁵⁷ Grifo Nosso.

A paz liberal é então um projeto de engajamento de guerra, em que para o alcance do objetivo de sociedades mais seguras passa pela contenção de territórios e populações (Duffied, 2001). A segurança e uso da força é então o que informa a lógica de resolução de problemas das operações de paz (Pugh, 2004), pois até o arcabouço da institucionalização e da liberalização, conforme prescreve o peacebuilding, só é possível graças a um primeiro passo: a intervenção da ONU. Sob esta ótica, a construção da paz por meio destas Operações não pode ser pensada sem a chegada dos capacetes azuis, que acabam sendo reconhecidos, primeiramente, não como os atores que irão (re)construir o Estado, mas como agentes de segurança.

No Relatório Cruz pontua-se:

*“The proper mindset is especially important regarding the use of force. Under normal, lower risk conditions (e.g. civil demonstrations) the use of ‘proportional’ force is a sound concept. However, in higher-risk environments, where opposition’s tools include ambush, **terrorist attack**, and open combat, **the United Nations must employ overwhelming force. If such confrontations are not won by the United Nations, personnel die**”⁵⁸ (Santos, 2017).*

Dentro do discurso de que as lógicas dos conflitos do século XXI se transformaram em um contexto de guerra global contra o terror, a ameaça terrorista é enxergada como o grande inimigo capaz de mobilizar as operações de paz da neutralidade para o uso esmagador da força, como nas palavras de Santos Cruz. Sendo assim, a identificação da ameaça terrorista nos territórios dessas missões é capaz de alterar a posição da violência dentro das operações de paz, uma vez que há uma relação direta entre o uso da força e a noção de inimigo (Braga, 2018, p. 67) Dessa forma, analisaremos na próxima sessão, como ao longo dos anos a ONU vem se deparando com tal desafio no terreno de suas missões.

3.1 Um inimigo comum

Em muitos territórios nos quais as operações de paz estão presentes o contexto de fragilidade está relacionado a erosão do monopólio de força de

⁵⁸Grifo nosso.

um Estado corrupto, neo-patrimonial, cujo sistema de governança já é altamente militarizado seja por forças de governo, seja pela disputadas de poderes *facticos* que além do propriedade de armas despontam a liderança de comunidades religiosas, étnicas e extremistas. Isso pode ser visto em localidades como Sudão do Sul, Mali e RCA (Waal, 2014, p. 347). Dessa forma, membros da comunidade local ou se veem forçados a se voltar a cenários de refúgio (segundo dados do ACNUR 63.3 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar apenas em 2015 por causa de conflitos armados—ACNUR, 2016 apud Karlsrud, 2018, p. 13) ou são cooptados por forças criminosas e de violência política a fim de contornarem suas realidades de vulnerabilidade social. Esse quadro se acirra, principalmente, quando identificamos ferramentas de coerção altamente violentas por parte dos regimes opressivos desses Estados contra sua população (Karlsrud, 2014, p. 15).

Do mesmo modo, grupos que cooptam o poder desses governos vigentes, como células terroristas, vêm usando dos mesmos instrumentos de repressão. Por mais que o terrorismo não seja um fenômeno restrito à lógica dos conflitos do século XXI, a mobilização retórica do paradigma das novas guerras, principalmente após os ataques de onze de setembro, reorienta o futuro das operações de paz nessa direção (Karlsrud, 2017). Os números de fatalidades causadas pelo terrorismo global aumentaram desde os anos 2000 de 3.329 para 32.685 casos em 2014, ano decisivo não só quanto ao crescimento do número de vítimas, mas perante o número de ataques, coincidindo com atividades de novos grupos com ISIS⁵⁹ e Boko-Haram (IEP, 2015 apud Karlsrud, 2015, p. 13)

Ataques terroristas e a mobilização da chamada violência extremista, segundo as Nações Unidas, se configuram como crimes contra humanidade e crimes de guerra e cada vez mais as missões de paz estão sendo desdobradas em localidades que abrigam tais ameaças. Isso pode ser percebido com a Al-

⁵⁹ Estado Islâmico do Iraque e do Levante.

Qaeda, no Afeganistão (com a UNAMA), Al Shabaab, na Somália (com a UNSOM), com *al-Mourabitoun* e *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM)*, no Mali (com MINUSMA) e no confronto de milícias cristãs anti-Balaka contra a Coalizão Seleka, mulçumana, na República Centro Africana (com a MINUSCA). Assim, a população civil se encontra “*between this rising tide of violent extremism in their societies and the constraints placed on their work by counterterrorism policies that restrict their access to critic funds and resources*” (Karlsrud, 2018, p 13).

Desde o onze de setembro a ONU vem se tornando cada vez mais alvo de grupos terroristas. Ataques a suas missões, como o de Bagdah em 2003⁶⁰, Kabul em 2009⁶¹ e no Mali em 2013⁶², são cada vez mais recorrentes uma vez que nessas localidades as Nações Unidas vêm perdendo sua visibilidade como um ator imparcial e passa a ser entendida como participante de uma política global contra terrorismo. Assim, a Organização tem ajustado sua postura de risco “*bunkering itself*” e se distanciando de uma abordagem compreensiva com a população local, no qual suas missões primeiramente foram pensadas para ter (Duffield, 2012).

Só em 2014 a ONU sofreu 126 fatalidades das quais 39 foram em ataques ocorridos no ambiente da MINUSMA (Karlsrud, 2017, p.13). Dessa forma, a Organização se encontra em um liminar no qual o desenvolvimento de ações contra terrorismo para suas missões é incentivado por seus Estados membro que têm objetivos políticos de enfrentamento à violência extremista, dentro e fora de suas fronteiras, assim “*peace enforcement and discusses the implications of using contingents that are motivated by national self-interest to intervene in neighboring conflict-affected countries*” (Karlsrud, 2018, p. 16). Países contribuidores de tropas, a fim de conter a ameaça terrorista em

⁶⁰Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-36720720>. Acesso: 15, mai, 2019.

⁶¹Ataque que tem entre seus mortos o diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Melo. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan/five-u-n-foreign-staff-killed-in-attack-in-kabul-idUSSP50491720091028>. Acesso: 15, mai, 2019.

⁶²Disponível em: <https://www.nytimes.com/2015/11/21/world/africa/terrorist-attacks-in-mali-what-we-know.html>. Acesso: 15, mai, 2019.

territórios vizinhos, começam a mandar componentes a ONU que vai gradualmente perdendo sua neutralidade ao trabalhar com agentes politicamente interessados em neutralizar essas ameaças antes que as mesmas alcancem seus Estados⁶³. Por exemplo, no Mali, com a MINUSMA, os maiores contribuidores de tropas são: seu vizinho Burkina Faso, com 1.781 peacekeepers desdobrados, e o p Chade, com 1.471, como mostra a figura a seguir:

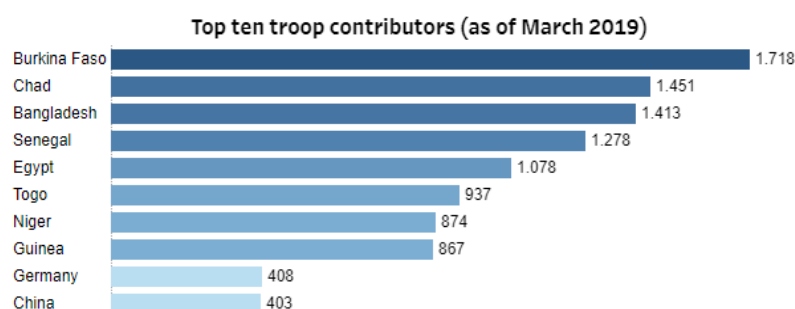


Figura 3: Top Ten Contributors (as March 2019)- MINUSMA. Retirado de: MINUSMA Fact Sheet. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>. Acesos: 15, mai. 2019.

Dado o princípio descrito na Carta das Nações Unidas de não intervenção, as Operações de Paz se tornam um canal legítimo sobre o qual os Estados podem adentrar nos territórios vizinhos, no qual não existe uma paz a se manter e sim um território a se estabilizar. Carlos Chagas Viana Braga (2018, p.68) afirma que o grau de uso da força usado contra um inimigo está diretamente vinculado a um nível de demanda política. A demanda de países contribuidores de tropas em atuar em seus vizinhos frente a ameaça terrorista e a própria proeminência que países como os EUA e Reino Unido tiveram em trazer para as Regras e Engajamento das Nações Unidas a ideia de estabilização até mesmo com noções de COIN, após anos de ação em países como Iraque e Afeganistão, nos remete ao debate de que a emergência de mandatos, como a MINUSMA, MINUSCA e MONUSCO,

⁶³ “The question is, which will be the ultimate goal of intervention. If it is RE-solution and not transformation, then our tools have led us down the wrong road and we have not asked the important question of kind of world it is we want to lie and in whose interest we want social institutions and structures work” (Fatherson, 2015, p. 198).

que visam neutralizar indivíduos, está diretamente vinculado a demanda política da nova ordem global que entende que o terrorismo é problema a ser dizimado.

Assim, as fronteiras do peacekeeping, peacenforcement e do war-making acabam se dissipando. Nesse sentido, o próprio relatório do HIPPO 2015 (também conhecido por Ramos-Horta Report) aponta que: *“extreme caution should guide mandating of enforcement tasks to degrade, neutralize or defeat a designated enemy. Such operations should be exceptional, time limited and undertaken with full awareness of the risks and responsibilities for the United Nations mission as a whole* (p. 12).

O que deixa as missões de paz nesse tipo de liminar entre o peacekeeping e o war-making é que nessas missões de estabilização há a identificação de opositores da ONU, no qual os mandatos apontam para sua degradação, neutralização ou derrota. No peacekeeping tradicional não há inimigos e sim forças dissidentes no qual as Nações Unidas são entendidas como vetor de interposição. Contudo, com missões robustas o uso da força recai no debate de identificar objetiva e discursivamente quem são os inimigos, para aonde essa força deve ser direcionada, tanto em vias de proteger o mandato da missão, quanto para atingir seus objetivos, proteger peacekeepers e civis. Nesse processo resgatamos o pensamento de Carl Schmitt, no qual *“Politics reaches its highest point when the enemy is clearly identified as the enemy”* (Braga, 2018, p. 69). Assim, o HIPPO (2015) chegou a apontar que há *“widening gap between what is being asked for um peace operations today and what they are able to deliver”* (Karlsrud, 2015, p. 17), porque as operações de paz foram pensadas inicialmente para seres imparciais, mas a mudança para o peacekeeping robustos implica na identificação de alguns grupos como spoilers, percebidos como inimigos do processo de paz que ONU pretende instaurar e para que o mesmo seja possível a força deve ser direcionada. Um exemplo disso é a FIB na MONUSCO, no qual mandata com uma condução ofensiva contra grupos

armados no Congo oriental (ADF-Nalu⁶⁴ e M-23⁶⁵) visava sua derrota (Braga, 2018, p. 73).

A identificação do inimigo é, pois, a balança que oferece a quantidade de força envolvida no ambiente de operações. Com a ideia de intervenções humanitárias esse processo ficou mais fácil, pois há a necessidade de responder com a força máxima aqueles perpetradores que sejam entendidos como ameaça a população civil (Braga, 2018, p. 68). Sendo assim, na percepção de que o terrorismo é o grande desafio de segurança internacional do século XXI, será percebido como irracional as resoluções desse problema que não dizem essa ameaça (vide Fatherson, 2014) até mesmo no ambiente de operações de paz.

Assim, o que estamos interessados em explorar é como, na construção do problema do terrorismo, as lógicas de enfrentamento para o mesmo se apresentam pelo uso força, e assim as próprias operações de paz como resposta a essas “novas guerras” se engajam em mecanismos da guerra contra o terror. Dessa forma, a problemática do cuidado das operações de paz pela proteção de civis vem junto da problemática de responder a esse inimigo terrorista, opositor dos princípios da ONU e questionador do poder e legitimidade de seus Estados Membros.

Após esse panorama de apresentação das mudanças ocorridas em operações de paz, nas próximas sessões nos debruçaremos a entender por que o terrorismo é considerado o inimigo comum do século XXI e das novas guerras (apesar de sua antiga mobilização desde o século XIX) para que possamos depois analisar como a ONU vem deixando suas missões mais robustas, a fim de validá-las como instrumentos relevantes de segurança internacional frente a essa ameaça.

⁶⁴A chamada *Allied Democratic Forces*, grupo rebelde com origem na fronteira entre a RDC e Uganda, considerada como uma organização terrorista pelo governo ugandês

⁶⁵O Movimento de 23 de Março (M-23) é também conhecido como Exército Revolucionário Congolês foi um grupo paramilitar com bases no território oriente do país, principalmente nas áreas de Kivu do Norte. No ano de 2012 liderou uma rebelião contra o governo levando ao controle da região de Goma.

4. Forças terroristas e a linguagem da violência

“The danger of the threat is further strengthened by alleged collapse of the previous normative and behavioural patterns applied to, or adopted by all actors involved in a conflict. It is then stated that ‘whith new forms of terror’ (...) there is no presecution, there is no punishment, there are not usual norms of social and human behavior (that till recently formed part of a pattern where there was hope to) sit down and work out a solution, through the establishment of ‘a negotiable agenda” (Tsoukala, 2008, p.55).

Nesse capítulo exploro algumas definições do conceito do terrorismo, que apesar de sua antiga mobilização, ganha nos últimos anos através do discurso das novas guerras o status de grande ameaça do século XXI. Entendendo que é inerente a história do pensamento a identificação de problemas e, para os mesmos, a construções de respostas no campo moral, discursivo e prático (Foucault, 1998), o que esse capítulo pretende revelar é como a construção de uma ameaça como terrorista, em especial após os ataques de onze de setembro, abre caminhos para respostas excepcionais no campo da segurança, levando Estado tidos como democráticos à guerra justificada em nome da segurança humana e global a partir do enfrentamento de um inimigo percebido como ilegítimo. Após esse movimento, pretendemos enxergar como a ONU vem se posicionando acerca do terrorismo e como nesse processo, cada vez mais, vão se construindo pontes para que suas Operações de Paz se tornem instrumentos de contraterrorismo e contra insurgência.

4.1 O “outro radical” e os limites da exceção

“Atos violentos de uma pessoa ou grupo de pessoas, praticados de surpresa e geradores de terror, contra pessoas inocentes ou alvos normalmente sem interesse militar, voltados à demonstração de insatisfação para com os poderes constituídos, a fim de modificar ou substituir por outro regime político existente. Pode também ser praticado para chamar a atenção da opinião pública sobre determinado ponto de interesse, ou ainda, para manter um regime (normalmente anti-democrático). (Mazzuoli, 2010, p. 320)

A partir dessa explicação, para a compreensão do terrorismo, mais do que entendê-lo pelo espectro da ameaça, deve-se ter em mente que o mesmo é um tipo de tática de guerra que utiliza a mobilização da violência extrema para fins políticos e por mais que o paradigma das novas guerras reconheça esses grupos como as grandes ameaças à segurança atual, a história revela a utilização dessa prática desde o século XIX. Para Martha Crenshaw (1981) o terrorismo pode ocorrer em dois cenários: seja ele usado pelo próprio Estado contra a sua população, através de políticas de contenção, seja em revoltas armadas contra o próprio Estado, a fim de se transmitir uma mensagem de insatisfação ao governo a partir do uso premeditado ou a ameaça do uso da violência.

Para Crenshaw (1981) há precondições que antecipam a formação das organizações terroristas, fatores políticos que permitem que indivíduos optem pela mobilização da violência como resposta a constrangimentos sociais. Para exemplificar esse processo podemos recordar a Irlanda do Norte do século XX, no qual o contexto de grande repressão britânica faz emergir o IRA (Exército Republicano Irlandês), grupo católico paramilitar de luta pela independência contra o Reino Unido. O próprio contexto de modernidade permite a insurgência dessa tática pois o cenário de urbanização, com tecnologias de comunicação e transporte facilita a organização desses grupos. Um exemplo disso seria na Rússia do século XIX e a formação dos grupos narodnikis⁶⁶, que ocorreram vis-à-vis a instalação do sistema ferroviário imperial.

A mobilização da violência extrema, principalmente contra civis, ou perante a personalidades que representem o Estado a ser questionado é entendida como um veículo para transmissão de uma mensagem política a fim de se alcançar o cenário internacional e chamar a opinião pública a suas lutas, ao passo que também se inspira outros grupos. Para tanto relembramos

⁶⁶Narodnik foi um movimento socialista do século XIX que acreditava que a propaganda política entre camponeses levaria a uma mobilização de massa contra o regime do Czar Alexandre II.

que vários movimentos de resistência colonial formação essas agremiações, como a guerra da Argélia e a luta contra ocupação francesa pela FRL.

As razões que levam esses grupos a se articularem dependem de contextos variados. Pode-se perceber, por exemplo, a presença de uma autoridade governamental altamente repressiva. Relacionado a esse aspecto, recordamos alguns movimentos de esquerda latino americanos, como o MR8 brasileiro, os montoneros argentinos e os tupamaros uruguaiois, que lutavam pela participação política direta frente as ditaduras militares. O MR8 se articula em um momento político cuja ditadura brasileira acabara de sancionar o AI-5⁶⁷, fazendo com que na visão do movimento nenhum outro caminho para mudança política fosse possível se não pela articulação da violência como resposta a repressão do Estado. Para além disso, a formação de células terroristas pode estar relacionada a questão de minorias étnicas perseguidas, que sem participação nos canais políticos legítimos, procuram mudanças institucionais através da violência terrorista (Crenshaw, 1981), como os Chechenos na Rússia, que reivindicam seu Estado próprio.

Contudo, não apenas grupos minoritários podem articular o terror como forma de mensagem política, mas também uma elite descontente, como o caso de grupos de esquerda na Europa do século XX, pós-Segunda Guerra, como o Baden Main Hoff, na Alemanha ocidental, que tinha reivindicações anarquistas. Assim, os objetivos desses grupos variam indo desde a reforma do sistema político, como até mesmo o enfrentamento a forças de ocupação estrangeira, como a Frente de Liberdade Palestina (FLP) contra Israel (Crenshaw, 1981). Seja qual for a mensagem política, o terrorismo é uma tática que ao redirecionar medo e o controle da população civil desafia uma

⁶⁷ “O Ato Institucional nº 5, AI-5, baixado em 13 de dezembro de 1968, durante o governo do general Costa e Silva, foi a expressão mais acabada da ditadura militar brasileira (1964-1985). Vigorou até dezembro de 1978 e produziu um elenco de ações arbitrárias de efeitos duradouros. Definiu o momento mais duro do regime, dando poder de exceção aos governantes para punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados.” Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>. Acesso: 15, mai. 2019.

autoridade, fazendo com que a mesma mostre sua face mais repressiva por ter seu monopólio de força questionado. Nas palavras de Habermans (2001):

O terrorismo que aparece sob a figura paramilitar das guerrilhas se diferencia (...). Ele determinou a cara de muitos movimentos nacionais de libertação na segunda metade do século XX e molda hoje lutas de independência (...) o efeito possível é o espanto e a inquietação do governo e da população. Do ponto de vista técnico, a alta suscetibilidade a interferências da nossa sociedade complexa de fato oferece oportunidade ideais para uma interrupção pontual do curso normal das coisas (...) O terrorismo global leva ambos ao extremo(...) a exploração cínica das vulnerabilidades de sistemas complexos (Habermans, 2011, p. 37)

Assim, é essencial a compreensão do terrorismo não só entendê-lo como um tipo de tática, mas como uma categoria descritiva que legitima ações de segurança por parte de Estados, no qual há um entendimento que a geração do terror só pode ser respondida com mais terror, pela aniquilação do inimigo, pelo dilaceramento das forças que ao agirem sobre a sociedade civil questionam o Estado como agente provedor de segurança. Assim, o terrorismo pode ser visto como um adjetivo, uma tipificação de grupos para que as respostas de combate ao mesmo possam utilizar de um arcabouço altamente repressivo e, ao mesmo tempo legitimado, pois a ameaça em questão é geradora de maiores inseguranças. Por exemplo, grupos latino americanos de questionamento a ditaduras militares foram considerados terroristas pelos regimes a fim de que as respostas de repressão pudessem adquirir certa justificativa.

Não obstante, muitas são as doutrinas militares que entendem o terrorismo como uma arma, ou estratégia, usada por guerrilheiros e insurgentes. Em manuais de contra insurgência norte americana dos anos 60, o terrorismo era entendido como uma tática usada por esses grupos para manter a população local em clima de medo junto com bombardeios, sabotagens e sequestros. Contudo, é durante os anos 80 que se associa essas práticas a uma abordagem internacional, no qual atos de violências

perpetrados dentro e fora dos territórios dos Estados eram suportados por poderes estrangeiros (Bonditti, 2008).

Através desse espectro, Philippe Bonditti (2008) considera o terrorismo *“through a series of discourses that together form a meta narrative about political violence that is a series of practices of violence that as we shall see are not just directed against established governments but also disrupt the modern understanding of political spatiality by operating transitionally”* (p. 2). No caminho do que Habermans (2001) apresenta, o terrorismo se mostra como a exploração cínica de sistema complexos, pois enquanto o Estado tem a prerrogativa de exercer seu monopólio de força para dentro de suas fronteiras, o terrorismo, organizado em células, o questiona mobilizando a força de maneira transnacional.

Dessa forma, pensar o combate ao terrorismo global é também pensar a construção de justificativas poderosas o suficiente, como a defesa da vida dos homens e dos direitos humanos (o que Chomsky, 2003, denunciou como humanismo militar), que legitimem os Estados sobrepassarem o princípio de não intervenção e respeito à soberania e agirem em território terceiro, dentro de uma aliança discursiva de reconhecimento mútuo de legitimidade, abrindo caminhos para uma arquitetura global contra o terror, no qual os Estados unidos nesse pacto desafiam a transnacionalidade das células terroristas, pela intervenção nos seus territórios de atuação.

Com esse pensamento, pode-se dizer que a guerra global contra o terror, conclamada pelos EUA e seus aliados após os ataques de onze de setembro, promove uma revisão do conceito de guerra justa, que segundo Michel Walzer (1977) seria aquela cujo meios e fins seriam justos. Isso pode ser traduzido no respeito aos princípios do Direito Internacional Humanitário de *Jus ad Bellum* e *Jus in Bello*. O aspecto que leva a guerra justa estaria no campo defensivo. De acordo com Glenn Snyder (2014) a defesa é a mobilização de meios que impeçam seus inimigos de alcançarem seus objetivos e pode ser trabalhada no campo da prevenção (impedindo que

inimigo ataque) ou da preempção (no desenvolvimento de respostas a uma ameaça eminente). Dessa forma, a guerra justa é codificada na guerra de preempção, arcabouço legitimado pelo Artigo 51º da Carta das Nações Unidas, que resguarda o instituto da autodefesa.

Não obstante, no contexto da guerra global contra o terror, trabalha-se o argumento de que o onze de setembro foi o marco temporal no qual inaugura uma nova fase para o terrorismo, que de forma transnacional, envolto a redes sofisticadas de comunicação e tecnologia, integrado a novas economias de guerra (Vide Mello, 2003), eleva o terror a uma nova escala de comoção mundial. (Tsoukala, 2008, p. 55). Dessa forma, não sabendo aonde está o inimigo, não havendo indícios de onde será o próximo ataque, quando e de que forma, há a construção do terrorismo como um mal imprevisível, dificilmente controlado: *“Omnipresent, unlimited and elusive, the threat acquires monstrous, lethal dimensions (...) In front of such a global danger, there is no possible protection (...) With these ruthless attacks that we now face everybody is a target”* (Straw apud Tsoukala 2008).

Nas palavras do ex-primeiro ministro britânico Tony Blair: *“the modern terrorismo knowns no bounds (...) of scale”* (Blair, 2003 apud Tsoukala, p. 55). A mesma retórica se repete no discurso proferido pelo ex-presidente americano, George W. Bush, após os ataques às torres gêmeas: “O mundo civilizado está se alinhando (...) os países que o formam compreendem que, se o terrorismo passar impune, suas cidades e cidadãos **podem ser os próximos alvos. O terrorismo, irrespondido⁶⁸**, é capaz não apenas de derrubar edifícios como de **ameaçar a estabilidade de governos legítimos⁶⁹**.”

Através desse discurso, percebe-se a construção do terrorismo como uma ameaça sempre eminente, que deve ser respondida com urgência a fim de se resguardar a vida da população civil. Nesse processo, a segurança

⁶⁸Grifo nosso

⁶⁹Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2001/010912_bush.shtml. Acesso: 15, mai. 2019.

individual assemelha-se a segurança nacional e os Estados voltam-se ao argumento da preempção a fim de assegurarem legitimidade a suas ações contraterrorismo como justas, frente a construção de uma ameaça que é sempre crível, apesar de inesperada. Foi com o argumento da preempção que os Estados Unidos tentaram assumir legitimidade a favor de sua intervenção no Iraque, no ano de 2003. Contudo, autores como o próprio Michel Walzer (2008) e Brian Forst (2008) revelam que a suposta presença de armas químicas não comprovadas no território iraquiano não configurariam uma ameaça eminente, não valendo para a ação americana a justificativa da autodefesa. Sendo assim, tal como o próprio terrorismo busca legitimidade para seus atos frente a opinião pública, os governos também o fazem, pois lidam com o terrorismo como uma ameaça constante que deve ser dissolvida em nome da segurança nacional (Forst, 2008; Doty 2007).

Thomas Schelling (1991) descreve o terrorismo como um meio de uso da força coercitiva por um processo de barganha, no qual a estratégia usada deve frisar a transmissão da mensagem política, pautada em valores coletivos, mais que a sobrevivência da organização, o que pode gerar altos custos. Nas palavras de Bonditti (2008) “*terrorismo is violence for effect*” no qual suas vítimas podem não estar relacionadas a sua causa, mas que são feitas, uma vez que o medo é um bioproduto⁷⁰ de sua luta (id. p.4). Dessa forma, por mais que possamos analisar que o terrorismo foi uma tática mobilizada desde o século XIX, à época a mensagem política estava muito mais relacionada a canalização da violência a personalidades representativas da classe política que se queria questionar. Aqui, recorda-se o pensamento de Martin Müller (apud Frost, 2008) no qual entende o terrorismo como

⁷⁰ *The exponential growth in fear of the threats posed by Terror to liberal regimes is now exacerbated by Terror's exploitation of the same resources of knowledge and technology, deriving from the life sciences, that have empowered the liberal project historically. Contemporarily, for these reasons, Terror is increasingly described as 'bioterrorism' (Chyba and Greninger 2004). Ordinarily bioterrorism is described thus because it incorporates a capacity to exploit developments in the biosciences for the creation of new forms of biotechnological weaponry, which threaten liberal regimes, potentially, with massive loss of life.(Doucet, 2012, p. 320).*

fenômeno moderno a partir da Revolução Francesa, com o terror revolucionário, no qual a utilização extrema da violência foi instrumentalizada a fim de mudar o *status quo* com o prosseguimento das elites dominantes.

Contudo, para Brian Forst (2008) o terrorismo é um ato de agressão excepcional, no qual o uso premeditado e ilegal, ou ameaça do uso da violência ganha proporções diferenciadas justamente por estar voltada a não combatentes civis e inocentes. O uso ilegal da força pode estar relacionado ao crime, no entanto o terrorismo se difere enquanto ato pois mobiliza a violência politicamente e busca apoio da opinião pública em suas ações, fugindo do anonimato, responsabilizando-se publicamente de ações contra civis, se mostrando como força potente e opositora ao Estado.

Não obstante, relembando que o terrorismo também é uma categoria discursiva, ao longo do século XX, governos foram tipificando elementos criminais como terroristas, a fim de que se pudesse, em seu combate, usar conhecimentos contra insurgente com maior uso da força. Isso foi o que ocorreu na Colômbia, no qual o governo, apoiado por uma política externa norte americana de contra guerrilha, combinou o crime transnacional do tráfico a ameaça doméstica de grupos insurgentes na transformação narcotraficante para o narcoterrorista (Trindade, 2011). Assim, os medos em relação ao crime e ao comportamento terroristas são interligados ao ponto que ambos desafiam os governos a promover ações de segurança e, nesse processo, os Estados atuam no sentido de relacionar as inseguridades domésticas à ameaças internacionais (Tsoukala, 2008, p. 70): o guerrilheiro colombiano como um narcoterrorista internacional, o criminoso imigrante árabe como um terrorista fundamentalista. Por isso resgatamos Bonditti (2008) ao afirmar que o terrorismo tensiona as percepções políticas da fronteira do nacional/internacional (vide Walker, 1993) através da identificação de novas ameaças.

Todavia, é desde o onze de setembro que discursos sobre o terrorismo tem elevado a violência política transnacional ao status de maior inimiga estratégica e ameaça a paz e segurança global. Isso surge, pois, tais atos tentam subverter a lógica de poder da atual ordem global que é dada como incontestada em seus valores liberais. Com efeito, o terrorismo causa uma distinção temporal entre o atual e o potencial, pois lida com o uso ou a ameaça do uso da violência. Nas palavras de Habermans (2004): “a indeterminação do risco pertence à essência do terrorismo” (p. 31), nesse aspecto, o vocabulário do inimigo constante e do risco eminente é sempre reforçado para que ações de *law-enforcement*, no campo da prevenção, sejam vendidas pelo argumento da preempção, na intenção de neutralizar essas células pelo emprego do *war-fare* (Bonditti, 2008, p. 13).

Nesse processo, o que se pretende é a deslegitimação da violência empregada por esses grupos, uma vez que há um imaginário político que informa que a força só é legítima se associada ao Estado moderno para exercício de sua soberania. O terrorismo consegue operar na rearticulação da violência para além das coordenadas espaciais da modernidade política, ditada por dicotomias como interno/externo, no qual fronteiras geográficas ditam a extensão do poder do Estado. Por outro lado, o terrorismo como tipificação pretende a reintegração dessa violência para o monopólio governamental e por isso traz consigo a noção de delinquência desses grupos. Agindo sobre a população civil, há a criação de um discurso de que tais grupos são apolíticos, bárbaros, incivilizados, não democráticos, processo que impede que a construção desse problema (vide Foucault, 1991) tenha como solução a agenda política, pois trata-se de um inimigo que não entende outra linguagem que não a da força (Vide Cruz, 2017).

As políticas de contra terrorismo, após o ataque de 11 de setembro, introduzidas por países aliados na guerra global contra o terror, em sua maioria europeus, junto aos EUA, foram apresentadas como essenciais a proteção das pessoas, no qual exercício da liberdade das mesmas passava

pelo exercício destas políticas em territórios chaves, no qual sem sistemas de governança favoráveis aos direitos humanos e rule of law fizeram eclodir esses grupos dissidentes, violadores desses mesmos princípios. Nesse processo, há a normalização de um estado de excepcionais, com novas formas de governamentalidade, no qual líderes políticos introduzem medidas emergenciais no nível doméstico e recursos militares no nível internacional (Tsoukala, 2008, p. 62). Enquanto recai nas intervenções dos anos noventa o discurso sobre a inação das mesmas, as intervenções pautadas no combate ao terrorismo são justificadas pela necessidade de extermínio desse mal para alcance da segurança internacional. Há a ideia de que “*This new⁷¹ evil our world is thus produced by a group of evil criminals*” (C. Kennedy apud Tsoukala, 2008, p. 65), que por agirem contra civis não combatentes desrespeitam a vida humana. No combate da ação contra terrorista há, então, uma oposição de termos que codifica a “barbárie” do grupo dissidente contra a “civilização” dos países que os perseguem nessa guerra global contra o terror.

Para o pós-estruturalista, David Campbell (1992), a identidade é uma dimensão inescapável do ser, não sendo fixa. Resgatando-se a ideia de performatividade de Judith Butler (2003), vê-se que a identidade é constituída no tempo e espaço, através de processos contínuos de repetição. O mesmo ocorre com a identidade estatal, que não exprime status ontológico, mas que se pode notar sua construção como efeito de práticas, tal como a formulação de Política Externa. Tais práticas usam do evangelismo do medo e a gerência de ansiedades coletivas para firmar uma identidade estatal que é provisória. Aqui, lembra-se o que foi pontuado por Der Derian (1995), quando este se propõe fazer uma genealogia do conceito de segurança, indicando que o medo da morte, quando nacionalizado atua no sentido de formular identidades coletivas, na qual a segurança é construída em relação a “um outro” (seja interno ou externo). Neste aspecto, Campbell (1992) pontua que

⁷¹ Grifo nosso.

a identificação do medo dentro da formulação de política externa não é uma ameaça concreta à identidade do Estado, mas uma condição de possibilidade para a sua existência.

Assim, ações de política externa contra terroristas, são construtivas da identidade de Estados, que ao agirem contra a barbárie desses grupos se constituem como estandartes da segurança humana. A mobilização das ansiedades coletivas com o medo da ameaça terrorista ocorre uma vez que esta se expressa um *otherness*, que ao mobilizar a violência para além do Estado se distancia do que se tende, na modernidade, por paz e segurança. Por isso que Mark Neocleous (2001) definirá a guerra global contra o terror como uma ofensa civilizatória e, nesse sentido, Anastassia Tsoukala (2008) pontua:

“Though feigning control over the uncontrollable is a central political issue, vital to the affirming of sovereignty in the current world risks society, these reassuring statements remains scarce and are usually made by police official, who points out, for instance, that ‘we have record that is second to none in the world on counter-terrorism and we are confident’ this will continue or that ‘we have massively increased the effort and resources we are devoting to security and counter-terrorist investigations’”. (p. 78)

Neste sentido, a presença de uma alteridade radical, entre o outro terrorista e o eu democrático, ratifica o movimento de deliquencialização do uso da força por parte desses grupos insurgentes e faz com que a resposta para os conflitos circunscritos por essa ameaça sejam traduzidas no emprego excepcional de ações de segurança (Bigo e Tsoukala, 2008), abrindo, deste modo, nenhum espaço para o diálogo político, uma vez que: “com terroristas não se conversa”.

Mais que afirmar que a identificação da ameaça terrorista rearticula o aparato de segurança do Estado democrático moderno para um regime de exceção, devemos compreender que este “Estado democrático” para se constituir enquanto o mesmo exerce diariamente projetos de exceção no qual focaliza a sua prerrogativa de força em grupos chaves, como minorias étnicas, migrantes, criminosos, para se valer como provedor de segurança a

seus cidadãos. A questão central que a tipificação terrorista possibilita é que na produção dessa alteridade radical, identidades que vêm sendo historicamente reforçadas por processos contínuos de exclusões no campo político, cultural, étnico e racial, podem ser violentamente combatíveis não só pela mobilização do Estado e seu aparato de força, mas por ações excepcionais de segurança que visam não apenas seu encarceramento e condenação, mas a neutralização dessas identidades, embasado na categorização de que as vítimas e os perpetradores da violência estão sempre em oposição, no qual o terrorista, além desse outro radical é também pertencente a uma classe política inferior (Tsoukala, 2008, 63). Nesse caminho não é possível deixar de identificar que dentro dos países em aliança na guerra global contra o terror, há a associação próxima do “ser terrorista” a imagem de imigrantes e requerentes de asilos (ibidem., p.66), pois essa identificação ocorre vis-à-vis a construção desses Estado e seus cidadãos como democrático frente a territórios *rogue* e *failed*, no qual seus naturais são entendidos como bárbaros, causadores de inseguranças e ameaças.

Desse modo, “*it looks like a structural homology between (in)securitization of management life and (in)securitization of management death*” (Tsoukala, 2008, p. 51). Isso, pois, a percepção do terrorismo como problema de segurança internacional recai na solução da neutralização total do inimigo, não só porque parte de um ator entendido como politicamente inferior, mas porque a mobilização dessa violência é traduzida em termos ideológicos, de origem fundamentalista. Desde o onze de setembro, houve uma grande ressonância de grupos armados, tais como a própria Al-Qaeda, ISIS, Boko Haram, engajados politicamente em estabelecer uma nova ordem global baseadas em teocracias pan-islâmicas. Essa face da motivação de natureza religiosa favorece a construção do terrorismo como uma mobilização não racional da violência. Assim, é possível dentro do paradigma das novas guerras, dizer que o mesmo é uma ameaça excepcional, não comprável por exemplo, aos nazistas dos anos 30 e 40, ou a ameaça

nuclear da Guerra Fria, dada sua natureza barbara e fundamentalista (Tsoukala, 2008, p. 53).

Habermans (2012) irá dizer que essa noção de fundamentalismo é um fenômeno moderno, comumente entendido como um predicado pejorativo relacionado a imposição política das próprias convicções de mundo. Assim facilmente essa ideia será atrelada a violências por motivações religiosas. Contudo é necessário relembrar a diferença entre o dogmatismo e a ortodoxia fundamentalista. Cada doutrina religiosa se apoia em um núcleo dogmático de verdades, contudo uma fé se torna fundamentalista quando representantes da mesma prescrevem imposições políticas na obrigatoriedade universal de sua doutrina (p.37).

O fundamentalismo, estaria, na verdade, vinculado a uma reação defensiva a temores de um desenraizamento violento das formas tradicionais de vida (Habermans, 2012, p.38). A partir dessa visão, não se pode meramente notar esses grupos terroristas fundamentalistas religiosos como a nova ameaça à segurança do século XXI, tal como dita o paradigma das novas guerras, mas também é preciso perceber que os mesmos surgem como resposta a uma ordem globalizante normativa ocidental que ameaça seus estilos de vida. De todo modo, os grupos terroristas vinculados ao fundamentalismo islâmico, no caso do onze de setembro, não se distanciam de motivações política e tão pouco mobilizam o terror como resultado de uma escolha irracional, na verdade vêm por meio desse tensionar as formas de governança global vigentes.

Assim, o processo que o onze de setembro inaugura é a normalização das exceções, no qual “*mutually-reinforcing, multilevel framing of threat*” aparecem emergir de novos ataques de grande escala no qual o problema do terrorismo exige o emprego de ações excepcionais de segurança empregadas em nome de uma questão de emergência pública (Tsoukala, 2008, p. 85). Contudo, através da análise do pensamento de Carl Schmitt, Giorgio Agamben sublinhou a ideia de que práticas de exceção residem até mesmo

nos limites formais e estruturais da norma política democrática liberal. A partir desse pensamento, pode-se dizer que as exceções vão surgir por causa dos limites estruturais da própria democracia liberal que cotidianamente, para sua sustentação, promove práticas de excepcionalismo (Neal apud Dillon & Neal, 2011, p. 45).

Resgatando o pensamento de Foucault (2001)⁷², o autor afirma que a administração dos limites dos problemas é constitutiva e ao mesmo desconstrutivas de técnicas, no qual, na história do pensamento, para cada distúrbio, como a questão da delinquência, um conjunto de práticas, no campo discursivo, moral e político são apresentadas. Nesse caminho, perante o campo dos estudos de segurança e relações internacionais, o problema do limite é sempre visto por vias securitizadas, produtor de violência, inseguranças, inimigos, guerras, cenários excepcionais ao discurso da liberdade, democracia, *rule of law*. Só que no caminho do que reiterou Agamben (apud Neal, 2011) a normalidade de qualquer ordem, até mesmo democrática, é sempre produtiva de decisões dramáticas sobre seus limites e fronteiras definidos por uma decisão soberana de quem é o inimigo (Behnke, 2007 apud Neal 2011, p. 46). O terrorismo problematizado na ideia de um *otherness*, esse outro radical, bárbaro, antidemocrático, apolítico, irracional, a violência pela deliquencilização é visto como um problema limite de segurança e para tanto precisa ser respondidos por vias excepcionais pela construção de guerras (como a guerra global contra o terror) no qual Estados democráticos engajam com um alto aparato de força a fim de combater essa ameaça.

Falar então do emprego de ações excepcionais de segurança dentro dos limites das próprias democracia é resgatar a percepção de que esses Estados para se identificarem como tal exercitam cotidianamente, no sentido de uma performatividade, ações de segurança para certas populações entendidas

⁷²Resgatando o pensamento de Derrida (1982) sobre a *différance*, Žizek (2005) e o problema do “real” e Badiou (2005) e o problema do evento (Vide Neal apud Dillon & Neal, 2011, p. 46).

como problema a fim de se valerem como agentes de segurança para seus cidadãos. Segundo Judith Butler (apud Neal, 2011, p. 47) decretar esses atos como excepcionais é uma instrumentalização e manipulação de leis do qual o Estado em face a essa maior insegurança pode usar a força para além de seu monopólio, até mesmo intervindo em territórios terceiros.

Por isso que a tipificação do outro como terrorista é, pois, uma ação soberana, ou até mesmo, segundo Achille Mbembe (2018) ação de necropolítica demarcando limites entre populações que devem ser asseguradas vis-à-vis territórios que merecem ser contidos e indivíduos que devem ser neutralizados, já que se tem o discurso de que com o outro terrorista “não se negocia”. Sendo assim, a única resolução possível a esse problema se faz pelo emprego da força, pela instrumentalização das leis no qual guerra justa passa ser guerra justificada. Assim, o debate de um emprego excepcional de ações de segurança recai no discurso da necessidade dessa exceção, pela afirmação do discurso (de acordo com Butler e Foucault, apud Neal, 2011) dentro do paradigma das novas guerras do mal terrorista como a maior ameaça de segurança na contemporaneidade.

Por isso que Butler irá afirmar que a performatividade é um elemento constitutivo da própria governabilidade (ibidem, p. 49). A emergência de Estados na guerra global contra o terror ratifica suas identidades como democráticas, como disposta atuar transnacionalmente via intervenção militar em nome de um projeto cosmopolita de sociedade liberais pacificadas, colaborando com a ideia de que tal guerra contra o terrorismo é moralmente justificada.

Assim, o processo de (in)securitização que envolve a percepção do terrorismo como a grande ameaça do século XXI tem a ver com atos políticos de fala que obtiveram sucesso na transformação de processos de tomada de decisão geradores de políticas de exceção em favor de ações coercitivas

(vídeo o que foi a autorização pelo CSNU da ISAF)⁷³ para combate desse mal, com uso de tecnologias militar, de vigilância e estabilização de territórios (Tsoukala, 2008, p. 5). Esse processo também atingem as próprias operações de paz das Nações Unidas, a partir do momento que se encontram em ambientes no qual a ameaça terrorista é um desafio à proteção de civis. Dessa forma as operações de peacekeeping se relacionam ao *war-fighting* (Karlsrud, 2015) a partir do momento que a ONU, para o cumprimento de um mandato de estabilização, no apoio a autoridade local, usa a força robusta a partir da identificação de um ator tido como inimigo da construção do processo de paz (Coning, 2018).

O uso da força robusta apesar de contraditório perante os princípios fundamentais do peacekeeping ganha justificativa, uma vez que no ambiente dessas missões o mal em questão mobiliza da violência extrema. Sendo assim, nas próximas sessões vamos ver como a identificação dessa ameaça, a partir de sua problematização pela força é capaz de modificar a localização da violência nas próprias Operações de Paz, deixando-as cada vez mais robustas. Também veremos como a ONU, nos últimos anos, vem apresentando uma série de propostas de ação no campo político para lidar com essa ameaça. Contudo, dada a construção do terrorismo como grande mal à segurança do século XXI, tais medidas não vêm a desacompanhadas de ação no campo militar e as propostas mais diplomáticas das Nações Unidas parecem perder folego e não serem o suficiente para resolver esse problema.

4.2 Operações de Paz contra terroristas: uma ponte a se construir?

Desde a o final da Segunda Guerra Mundial, peacekeepers vêm sendo desdobrados para 69 conflitos ao redor do mundo o que inclui guerras civis, disputas de fronteiras, guerras ocorridas pelo processo de enfraquecimento

⁷³ Nações Unidas: S/RES/1386 (2001): Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1386>. Acesso 15, mai, 2019. Vide também página 15.

da capacidade estatal, entre outros. Contudo, agora a ameaça é outra: grupos como a AQIM (*Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*: organização militar terrorista de origem salafita jihadista, oriunda, no ano de 2007, do Grupo Islâmico Armado⁷⁴ e vinculado à rede terrorista Al-Qeada⁷⁵) e o al-Mourabitoun (milícia africana jihadista), que desde 2015 juntou-se a AQIM com objetivo de implementar a lei sharia⁷⁶ no Mali, Argélia, Líbia e Níger (Sieff in Washington Post, 2017).

Após a inauguração do termo estabilização em mandatos de operações de paz com a MINUSTAH em 2004, as mais recentes missões das Nações Unidas têm sido desdobradas no objetivo de reinstaurar a ordem agindo proativamente contra grupos dissidentes, como a MINUSMA e MINUSCA e na atualização de mandatos da MONUC para o MONUSCO. Assim, esses novos mandatos de estabilização vêm acompanhados do discurso de que sendo desdobrados em ambientes no qual não há paz para se manter, recai sobre as Nações Unidas a função de agir proativamente ajudando os Estados receptores no combate a esses grupos para realização do objetivo de proteção de civis a fim de se evitar as consequências da inação, tal como nos anos 90.

Carlos Chagas Vianna Braga (2018) já argumentava que a questão da identificação do inimigo é central para a aparição de operações de peacekeeping mais robustas. Nesse processo, o próprio *UN General*

⁷⁴O Grupo Islâmico Armado (GIA) é uma organização paramilitar islâmica atuante desde os anos 90 que tinha como objetivo a derrubada do governo argelino para instauração de uma teocracia islâmica.

⁷⁵ Vide Laub et Masters, 2015.

⁷⁶“Also meaning ‘path’ in Arabic, sharia guides all aspects of Muslim life, including daily routines, familial and religious obligations, and financial dealings. It is derived primarily from the Quran and the Sunna—the sayings, practices, and teachings of the Prophet Mohammed. Precedents and analogy applied by Muslim scholars are used to address new issues. The consensus of the Muslim community also plays a role in defining this theological manual. Sharia developed several hundred years after the Prophet Mohammed’s death in 632 CE as the Islamic empire expanded to the edge of North Africa in the West and to China in the East. Since the Prophet Mohammed was considered the most pious of all believers, his life and ways became a model for all other Muslims and were collected by scholars into what is known as the hadith. As each locality tried to reconcile local customs with Islam, hadith literature grew and developed into distinct schools of Islamic thought: the Sunni schools, Hanbali, Maliki, Shafi’i, Hanafi; and the Shiite school, Ja’fari. Named after the scholars that inspired them, they differ in the weight each applies to the sources from which sharia is derived, the Quran, hadith, Islamic scholars, and consensus of the community.” (Aly Sergie, 2014, p. 1).

Assembly Special Committee on Peacekeeping Operations (C34) defendeu que ações de peacekeeping robustas são diferentes de ações de peace enforcement, no qual a força é usada, muitas das vezes, sem o consentimento do Estado receptor. Já nas ações de peacekeeping robustas a força se encontra no nível tático, limitada a um espaço e usada a fim de conter um *spoiler* específico (Karlsrud, 2015, p. 43).

Em se tratando de grupos paramilitares atuantes no noroeste africano, como o AQIM e al-Mourabitoun, a percepção dos mesmos como ameaça a proteção de civis vem acompanhada também da tipificação dessas agremiações como terroristas ao atuarem massivamente contra a população como meio de cooptar o próprio Estado para instalação de uma nova ordem de poder pautada em valores religiosos fundamentalistas. Nesse processo, as Nações Unidas se veem dentro de um cenário de crise que se aproxima com as com as guerras terrestres dos EUA no Iraque e no Afeganistão (Sieff in Washington Post 2017) e o peacekeeping tradicional transforma-se no peacekeeping robusto. Nisso, um dos princípios de operações de paz continua intacto: o aceite do Estado receptor. Contudo, as noções de não uso da força e neutralidade parecem se dissipar, uma vez que o apoio a esses Estados, no ambiente de conflito em curso, significa conter ameaças que o cooptam. Assim, a ONU se encontra em um liminar de que não identificar e agir contra esses *spoilers*, neutralizando-os significa não oferecer ao Estado receptor a reconquista de sua própria soberania. Sobre esse aspecto o CICV chegou a afirmar que no conflito malinense, componentes da MINUSMA são entendidas como parte do conflito ao apoiar as forças armadas locais.

Assim, dois argumentos se tencionam frente a essa modificação dos princípios do peacekeeping. Nos anos 40, com as primeiras operações de paz, tais noções foram pensadas a fim de (i) permitir que a ONU pudesse atuar nos territórios em conflitos, dada a permissão de Estados soberanos e (ii) ao não usar a força e manter a imparcialidade frente a grupos dissidentes pudesse se legitimar enquanto agente mediador, ao passo que seus peacekeepers

poderiam seguir seguros, uma vez que os mesmos estavam nos territórios para manter ou construir a paz e não atuarem como agentes de guerra. Contudo desde os anos 90, esses princípios são questionados a partir do argumentos de que para proteção de civis a ONU deveria fazer mais do que apenas se manter como uma forma de interposição e que seus peacekeepers, uma vez desdobrados em um ambiente mais permissivo a mobilização da violência, deveriam usar a força até mesmo para se proteger. É esse o primeiro argumento que Relatório Cruz (2017) oferece a fim de trazer mudanças nos princípios norteadores de operações de paz para missões mais robustas⁷⁷.

A MINUSMA entrou para a história no ano de 2016 como uma das operações de paz mais letais da história das Nações Unidas sofrendo 69 perdas por atos hostis de grupos armados diretamente contra bases da ONU (United Nations, 2016 apud Karlsrud, 2017, p. 1215). Uma vez que esses grupos terroristas percebem as Nações Unidas como parte do conflito e assim respondem violentamente a seus componentes, começa surgir o debate acerca da necessidade de munir essas operações de paz com ferramentas contra terrorismo. Na palavras de Peter Yeo, oficial sênior da U.N Foundation, sem capacidades contraterrorismo as Nações Unidas não tem como operar produtivamente em áreas de conflito: *“It’s time for us to realize that this kind of front-line role is central to the future of the United Nations”* (Yeo apud Sieff in Washington Post, 2017).

Ainda há controvérsias se as Nações Unidas devem de fato assumir essa postura. De acordo com Aditi Gorur (2017), se peacekeepers forem munidos de um mandato antiterrorista mais agressivo, isso poderia prejudicar a capacidade de mediação da ONU entre grupos em guerra, o que inclui, algumas vezes, extremistas religiosos violentos. O próprio HIPPO (2015)

⁷⁷“Since 1948, more than 3,500 personnel have lost their lives serving in United Nations peace operations with 943 due to acts of violence. During the past four years (2013 – 2017) a consistent increase in peacekeeper fatalities due to violent acts resulted in 195 deaths” (Cruzz, 2017, p. 1).

chegou a afirmar que operações de peacekeeping não são as ferramentas mais apropriadas para missões de contraterrorismo, apesar do seu desdobramento em áreas ameaçadas com grupos extremistas armados. Contudo, apesar da relutância das vias institucionais das Nações Unidas em rever os princípios de operações de paz para ações mais robustas de COIN, o que podemos perceber é que, em campo, missões mais robustas, como a MINUSMA, já vem conduzindo suas atividades junto a operações contra terroristas de outros Estados Membros e organizações militares *ad hoc* (Karlsrud, 2017, p. 1215).

Missões como a UNIFIL no Líbano também foram desdobradas em cenário cuja ameaça terrorista se fazia presente. Todavia ainda recai sobre o mandato dessa missão a manutenção de um cessar-fogo frente a um conflito interestatal. O que a MINUSMA inaugura é o desdobramento partir de um suporte **ativo** para estender a autoridade do Estado malinense em localidades tomadas por grupos extremistas. Além da proatividade que os peacekeepers assumem no terreno da missão, as Nações Unidas começam a atuar juntamente com operações contra terroristas em curso vindas de Estados membros, tal como a França que enviou para o Mali a Operação *Serval* e *Barkhane*⁷⁸, que nos últimos anos agiu em cooperação com as forças de paz da MINUSMA.

No ano de 2016 o presidente da Assembleia Geral no Painel de Alto Nível sobre Paz e Segurança conclui que era necessários discussões sobre ferramentas para as operações de paz responderem ao terrorismo e a violência extremista (UN General Assembly, Conclusions and Observations in Waging Peace, 2016 apud Karlsrud, 2017, p. 1216). Contudo, tal como foi abordado

⁷⁸ Operação Serval foi a denominação dada a intervenção das forças armadas francesas no Mali no ano de 2013, com apoio logístico de forças americanas e de outros países europeus, tendo sido autorizada pelas Nações Unidas sobre a rubrica da resolução 2085 do CSNU (S/RES/2085, 2012) que também desdobra a African-led International Support Mission to Mali (AFISMA), missão militar liderada pela ECOWAS e União Africana enviada para apoiar o governo malinense contra rebeliões do AQIM e do Movement of Unity and Jihad in Western Africa (MUJWA). A intervenção francesa ocorre a pedido da junta militar que chega ao poder no Mali em 2012. No ano de 2014 a França inicia a Operação Barkhane anti-insurgente na região do Sahel com o desdobramento de 3.000 militares junto com G5Sahel, grupo institucional para cooperação regional em questões de segurança na África Central, formado pelos governos de Burkina Faso, Chade, Mali, Mauritânia e Níger (Karlsrud, 2017).

nas seções anteriores, as definições sobre o terrorismo variam no campo teórico e discursivo, indo desde a percepção de uma tática de mobilização da violência, até mesmo a tipificação para agentes criminosos. Nem mesmo as Nações Unidas conseguiram chegar a uma definição única sobre essa ameaça, deixando que seus Estados membros trabalhem com seus próprios conceitos. Por exemplo, a definição oferecida pelas forças armadas norte americanas vão de encontro as análises feitas por Tsoukala (2008), no qual o terrorismo moderno recai em uma concepção da violência motivada por natureza fundamentalista e ideológica, vinculada a uma parte ilegítima do conflito: *“the unlawful use of violence or threat of violence, often motivated by religious, political or other ideological beliefs to install fear and coerce governments or societies in pursuit of goals that are usually political”* (US Department Army, 2012 apud Karlsrud, 2017, p. 1216).

No ano de 2005 o então presidente americano George W. Bush moveu os limites da Guerra Global Contra o Terror (GWOT) para uma luta contra o extremismo violento (*Struggle Against Violent Extremism*-SAVE) e recentemente essa agenda veio se consolidando em práticas e políticas entendidas como PCVE: *Contering and Preventing Violent Extemism*, que se diferenciam das ações de *Counterterrorism* (CT). O extremismo violento se refere a crenças e ações de pessoas, no qual suportam o uso ideologicamente motivado da violência para atingir objetivos radicais, políticos ou religiosos (Smit, 2017). Resgatando o pensamento de Habermans (2004) e Tsoukla (2008), percebe-se que nos últimos anos o fenômeno do terrorismo e do extremismo são entendidos como interconectados, até mesmo como parte do processo de delinquencilização e despolitização de grupos que usam a mobilização do terror como forma de incidência política. O terrorismo pode ser entendido como uma tática de guerra para influenciar governos em um propósito de mudança política. Contudo, tal estratégia pode ser usada por grupos extremistas, no qual o uso da violência perpassa, também, o âmbito

da crença. O objetivo de se empregar o terror não está na apenas na mudança política, mas em uma transformação civilizatória.

O que o onze de setembro faz ressortir dentro do paradigma das novas guerras (do terrorismo como a grande ameaça do século XXI⁷⁹) é a ideia de que esses ataques modernos são ideologicamente dirigidos e legitimados por bases religiosas fora de um arcabouço global normativo que é estadocêntrico, democrático, secular, moderno, liberal, no qual os países da guerra global contra o terror se inserem. Assim, há uma dupla descrição do terrorismo moderno que ao mesmo tempo que é considerado um sistema poderoso transnacional é também interconectado a valores fundamentalistas, fazendo com que suas causas tenham a disposição potenciais combatentes idealistas e religiosamente motivados. Dessa forma, *“is thus stated that ‘you cannot fight against an ‘ism’ (terrorism, fundamentalism, fanaticism, extremism). It is a continuing struggle”* baseado na premissa de que estamos vivendo um alto nível de uma ameaça diferenciada no qual os atos de horror aliados a proposta de uma nova forma de vida fundamentalista vão além dos aparatos de segurança que os Estados podem oferecer (Tsoukala, 2008, p 54).

Assim, há a associação e tipificação do terrorista como extremista e até mesmo a ONU indica que o extremismo violento deve ser urgentemente combatido, uma vez que é uma das causas do terrorismo⁸⁰ (Smit, 2017, p. 1) Para John Karlsrud (2018, p. 95) o terrorismo e o extremismo violento fazem ambos parte do mesmo espectro no qual usam a violência para atingir objetivos políticos, contudo não podem ser vistos no mesmo grau de associação. A caracterização de vários grupos e indivíduos como terroristas, independentemente de onde estão alocados pode levar a uma maior radicalização dos mesmos, pois uma vez identificados como tal o arcabouço

⁷⁹ Dentro do âmbito da Assembleia Geral destaca-se aqui a resolução 46/51 de 1991 que versa como à paz e segurança internacionais são ameaçadas por atos terroristas. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/sixth/69/int_terrorism.shtml. Acesso em 15, jun. 2019.

⁸⁰ United Nations, General Assembly: Plan of Action to Prevent Violent Extremism. A/70/674, 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674. Acesso: 15, jun. 2019.

de resposta a essa ameaça caminha no sentido de resoluções militarizadas, estreitando outras possibilidades possíveis de engajamento com o problema. A insurgência do extremismo violento pode estar relacionada a várias causas como injustiça social, marginalização de grupos por forças estatais, subdesenvolvimento, estruturas de governança não representativas e com elevados índices de corrupção e militarização e falta de coesão social, suportada por processos de radicalização religiosa da sociedade (ibidem, p. 95).

Karsten Friis (2014) já pontuava que várias doutrinas de CT⁸¹ e COIN⁸² mobilizavam a ideia de que *“from hunting the enemy the focus is shifted to building political support (...) military solution to COIN campaign is only part-solution* (p. 51) para captar corações e mentes em uma disputa de narrativas políticas. Contudo, desde a Guerra Fria, com as missões americanas de contra insurgência na América Latina e Sudeste Asiático e principalmente após as intervenções no Afeganistão e Iraque, as ações de CT e COIN são *“often associated with war-fighting (...) while not excluding the use of offensive kinetic force”* (ibidem, p. 49). Assim, desde 2005 há uma série de propostas de criação de práticas de PCVE que aparecem no sentido de atualizar as ações de CT aprofundando o argumento de que combater o terrorismo faz parte da aplicação de uma serie de práticas que estão em um escopo maior que combinam não só ação militar, mas ações de governança. Por isso que Philippe Bonditti (2008) vai pontuar que lutar contra o terrorismo nada mais é do que uma grande modificação na arte de governar pessoas (p.1).

Nesse sentido, Timo Smit (2017, p. 3) apresenta quais as diferenças entre as atividades de CT e PCVE. A primeira se refere a ações mais reativas, no qual objetivam **conter, suprimir e neutralizar** ameaças terroristas identificadas, através de ações coercitivas no âmbito militar e do *law-*

⁸¹Contraterrorismo.

⁸² *Counterinsurgency strategy*.

enforcement, com operações de inteligência, vigilância, controle de fronteiras, policiamento, etc. Já as ações no campo do PCVE se referem a atividades mais proativas que objetivam prevenir a manifestação de ideologias extremistas melhorando a “resiliência social” por meios não coercitivos com estratégias de comunicação que visam prover alternativas a narrativas radicais abrangendo, também, a área de boa governança, crescimento socioeconômico e direitos humanos. Tanto as atividades de CT como as de PCVE podem estar relacionadas a quatro diferentes aspectos: (i) ou estão vinculadas ao endereçamento das causas que levam ao terrorismo, assim como podem (ii) agir nas consequências do mesmo. Consegue-se dividir essas atividades entre (iii) ações diretas feitas por organizações que desdobram operações de CT ou PCVE e (iv) ações indiretas que visam fortalecer a capacidade dos próprios governos frente a essas ameaças. A tabela a seguir oferece exemplo de como as atividades de CT e PCVE se distribuem nesses quatro espectros:

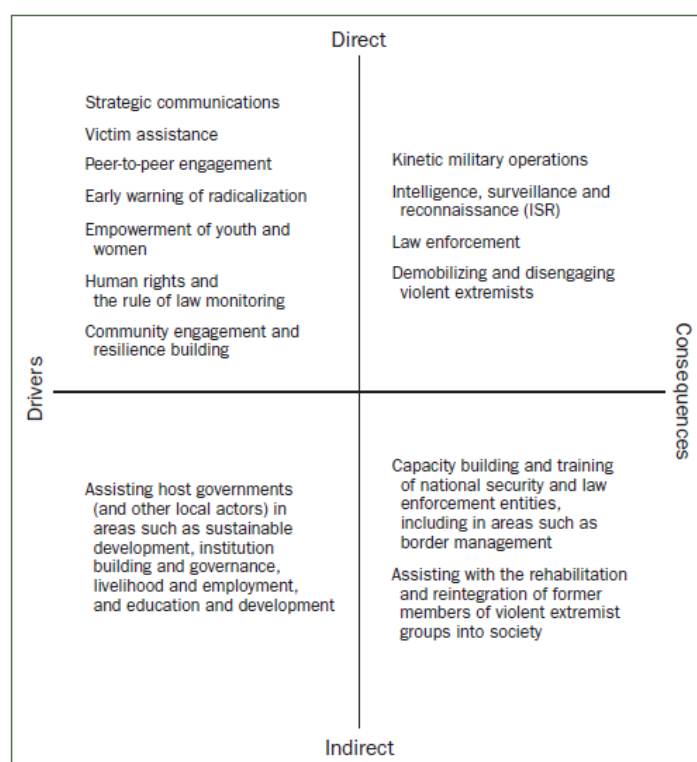


Figura 4: Examples of counterterrorism and preventing and countering violent extremism activities that peace operations could undertake. Retirado de: Boutellis, A. and Fink, N. C., *Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism* (International Peace Institute, Oct. 2016), p. 7; and Karlsrud, J., 'Towards UN counter-terrorism operations?', *Third World Quarterly*, vol. 38, no. 6 (Jan. 2017), p. 1218, apud Smit, 2017, p. 4

Essa nova abordagem da prevenção e contenção do extremismo violento é o que deixa a ideia de contraterrorismo mais palatável ao ambiente da Nações Unidas, através da ideia que a Organização pode agir contra esse mal não só com a aprovação de missões militares de seus Estado Membros em campo, mas também em atividades múltiplas de assistência. Dada a escala dos ataques de onze de setembro (vide Tsoukala, 2008) e seu vínculo com grupos extremistas religiosos, desde então o CSNU vem provendo diretrizes, sugestão de normas e até mesmo facilitando a assistência técnica para o combate contra o apoio financeiro ao terrorismo (que conforme nos recorda Mello 2010 são grupos muitas da vezes relacionados a atividades econômica criminosas como tráfico de armas, drogas e corrupção a fim de alimentarem suas atividades- Karlsrud, 2018, p 94).

Assim, em 2005, no mesmo ano que presidente Bush transforma a Guerra Global Contra o Terror (GWOT) na Luta Contra o Extremismo Violento (SAVE), o secretariado das Nações Unidas estabeleceu a *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF), que destina-se a fortalecer uma abordagem de ação comum entre seus Estados Membros para coordenação e coerência no trabalho de combate ao terrorismo e a prevenção do extremismo violento (PVE). No mesmo ano a Arábia Saudita sedia a primeira Conferência Internacional contra o Terrorismo, em Riad, na qual o rei Abdullah Bin Abdulaziz Al-Saud urgiu a comunidade internacional a criar um centro global de combate ao terrorismo. O mesmo só vira realidade em 2011⁸³, quando a Assembleia Geral cria o UNCCT: *United Nations Counter-Terrorism Center*, escritório oficial da CTITF dentro do Departamento de Assuntos Políticos (DPA).

A maior realização da CTITF foi a adoção, no contexto da Assembleia Geral, no ano de 2006, da *United Nations Global Counter-Terrorism*

⁸³Nações Unidas, A/ RES/66/10: United Nations Counter-Terrorism Centre. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/ares6610>. Acesso: 15, jun. 2019.

*Strategy*⁸⁴, que visa o combate ao terrorismo a partir de quatro pilares de ação. O primeiro se relaciona a medidas para abordar as condições propícias à propagação do terrorismo, além de focar no desenvolvimento de programas e narrativas de contra radicalização e apoiar às vítimas dessa ameaça. Além disso, está também no âmbito desse primeiro pilar a revitalização dos processos de diálogos nesses conflitos, a partir de ações dentro do DPA⁸⁵. Já nesse contexto, apontava-se que DPKO, através de suas missões em campo teria grande papel na estabilização de conflitos e assim na prevenção dessas ameaças⁸⁶.

O segundo pilar da Estratégia Global é apresentado como medidas para prever e combater o terrorismo. Segundo Karlsrud (2017, p 1217) é aqui que se encontram tarefas associadas as operações de CT em si, pois estão descritas nesse pilar atividades como: (i) *law enforcement* e controle de fronteira, (ii) ações de **prevenção** e resposta a ataques de armas de destruição em massa, (iii) luta contra o financiamento do terrorismo e (iv) atividades de proteção de alvos vulneráveis e infraestruturas críticas da Internet. Nesse caminho, Karlsrud (ibidem, p. 1217, 1278) irá associar as atividades do segundo pilar a doutrina norte americana de CT baseada na estratégia F3EAD (*find, fix, finish, exploit, analyse, disseminate*), no qual pressupõe ações de: *ISR (intelligence, surveillance and reconnaissance-* para o campo *find e fix*), operações de captura e neutralização (*finish*), atividades de inteligência (*exploit*) e reinserção de informação para contra narrativa (para *analyse e disseminate*).

⁸⁴Nações Unidas, A/RES/60/288: The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288

⁸⁵ Houve nesse contexto a criação do Grupo de Trabalho sobre Diálogo, Compreensão e Combate ao Apelo ao Terrorismo, que segundo a CTITF visa construção da compreensão entre os povos de diversas religiões e culturas exige um diálogo sustentado que vise dissipar os mal-entendidos e equívocos que podem levar à ignorância e ao ódio. (United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, 2006, disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>. Acesso 15, jun. 2019.

⁸⁶Vide: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/un-global-counter-terrorism-strategy>. Acesso 15, jun. 2019

No terceiro pilar estão descritas medidas para construir a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo ao passo de que se fortalece o papel dos mesmos no sistema das Nações Unidas. A partir de lições aprendidas pela *Coalitions for Willing*⁸⁷ tanto no Iraque como no Afeganistão, representantes militares, policiais e especialistas da ONU deveriam conduzir ações de ISR através do apoio a reforma do setor de segurança dos Estados, o que inclui treinamento de suas forças para ações de contraterrorismo, reforma no sistema prisional para esse tipo de categoria e trabalhar no inclusão de combatentes rebeldes nas forças armadas nacionais (O’Neil, 2015 apud Karlsrud, 2017, p. 1219).

Por fim, o ultimo pilar da Estratégia Global da ONU Contraterrorismo versa sobre medidas para melhorar a proteção de direitos humanos e o *rule of law* enquanto se combate o terrorismo, garantindo a promoção de práticas e normas para que “*targeting of terrorists does not cause unlawful harm to civilians*” (ibidem, p. 1219). Assim, vimos que através dessa Estratégia da ONU, por de uma gama de atividades encorajou seus Estados membros, tanto no campo da ação proativa de CT, como no campo do peacebuilding, a se voltar contra o terrorismo entendido, desde a resolução da Assembleia Geral 46/51 de 1991 como grande ameaça à paz e segurança internacional.

Em 2016, dez anos após a Estratégia Global, o ex-Secretário Geral Ban Ki-moon lança o *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*⁸⁸, que urge por uma abordagem abrangente contra essas ameaças que não somente incluía medidas no campo da segurança de CT, mas também ações preventivas sistemáticas para lidar com as condições subjacentes que levam indivíduos a radicalizarem-se e se juntarem a grupos extremistas violentos⁸⁹. O Plano fornece mais de 70 recomendações aos Estados Membros e ao Sistema das Nações Unidas para prevenir a disseminação do extremismo

⁸⁷Termo que se refere a Força Multinacional no Iraque, liderada pelos EUA.

⁸⁸ Report of the General Secretary. A/70/674 (2016). Plan of Action to Prevent Violent Extremism. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/70/674>. Acesso: 15, jun. 2019.

⁸⁹ Vide: About the Plan: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/plan-action-prevent-violent-extremism>. Acesso 15, jun. 2019.

violento através de sete áreas chaves: (i) diálogo e prevenção de conflitos, (ii) fortalecendo a boa governação, os direitos humanos e o Estado de direito, (iii) desenvolvendo estratégias de engajamento com as comunidades, (iv) empoderando a juventude, (v) capacitando a igualdade de gênero, (vi) melhorando sistemas de educação e desenvolvendo capacidades para facilitação de emprego e (vii) criando estratégias de comunicação na internet⁹⁰.

Contudo, Naz Modizadeh (2016) em sua análise sobre o Plano de Ação e Prevenção ao Extremismo Violento irá chamar a atenção para três grandes falhas que impedem que as recomendações do secretariado quanto a essa ameaça ganhem sinergia e atinjam de forma incisiva as ações desempenhadas pelos próprios Estados Membros no campo do CT e as próprias atividades das Nações Unidas como as Operações de Paz. Segundo a autora o Plano falha ao não oferecer uma definição de extremismo violento. Isso acarreta que os países trabalhem com seus próprios conceitos, fazendo com que o termo fique à mercê de predisposições políticas que podem vincular o extremismo violento a características de comunidades e territórios no qual os governos têm interesse em intervir. Em segundo lugar o plano falha em prover evidências claras das causas que levam a radicalização, dando vagos exemplos a respeito desse processo como:

“Countries that fail to generate high and sustainable levels of growth, to create decent jobs for their youth, to reduce poverty and unemployment, to improve equality, to control corruption and to manage relationships among different communities in line with their human rights obligations, are more prone to violent extremism and tend to witness a greater number of incidents linked to violent extremism. (...)Violations of international human rights law committed in the name of state security can facilitate violent extremism by marginalizing individuals and alienating key constituencies, thus generating community support and sympathy for and complicity in the actions of violent extremists” Nações Unidas, A/70/674, *Plan of Action to Prevent Violent* (2016) apud Modirzadeh (2016), p. 2.

⁹⁰ Também no ano de 2017 a Assembleia Geral estabelece o *United Nations Office of Counter-Terrorism* (UNOCT) pela resolução A/RES/71/29, que une o escritório da CTITF ao Centro de Contraterrorismo das Nações Unidas. O novo escritório conta com recursos do DPA e do Secretariado. Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/71/29>. Acesso: 15, jun. 2018.

De fato, contextos de violação de direitos humanos, principalmente pelos próprios Estados pode levar a cenários de conflitos com violência extremista, principalmente por parte de populações que se veem a margem dos processos políticos institucionais. Contudo, para Modizzadeh (2016) a seção falha em estabelecer claramente quais os vínculos causais entre atos de má governança, más condições de vida e o extremismo violento (ibidem, p. 2). Isso também ratifica o processo que coloca alguns conceitos frente aos interesses dos Estados. A partir da leitura das causas que levam ao extremismo violento, segundo o Plano, recordamos até mesmo conceito de fragilidade estatal, mas não se pode deixar de dizer que a classificação de um Estado como frágil legitima a intervenção de terceiros (Bilgin et Morton, 2004) e o mesmo pode acontecer com territórios identificados com a presença de extremista violentos.

No mesmo caminho, o Plano ainda presume que cada Estado tenha seu projeto nacional de ação contra o extremismo violento. Contudo, se entendemos que o próprio terrorismo é uma categoria de tipificação (Bonditti, 2008) no qual legitima ações excepcionais no campo da segurança, a partir do momento que produz uma alteridade radical, principalmente vinculada, na modernidade, a ideia de extremismo (Tsoukala, 2008), não se pode deixar de observar que a construção, no âmbito de cada Estado, de um projeto de prevenção da violência extremista pode passar pelo reforço de processos de vigilância, securitização, criminalização e encarceramento de comunidades (Neal, 2011; Modirzadeh, 2016). Por mais que a noção de PCVE tenha vindo para atualizar a ideia de CT e que o Plano da ONU tenha como principal objetivo informar outras ações que não as militares no combate a essa ameaça, a proposta do Secretário Geral falha em elucidar como as próprias ações de CT, tal como as operações no Afeganistão (que contou com aprovação do próprio CSNU), Iraque e ações ocidentais no mundo pós-colonial durante a Guerra Fria produziram inimigos atuais como Boko Haram, Al-Qeada, AQIM, GIA, se entendermos os mesmos, tal como

pontuou Habermans (2004), como reações defensivas a temores de um desenraizamento violento de formas tradicionais de vida. Nesse sentido, Naz Modizareh afirma: *“if the counterterrorism system is broken, the Secretary-General’s Plan of Action to Prevent Violent Extremism just does not present a convincing fix”* (p. 4).

Assim, o plano não só conseguiu encontrar sinergia para que os próprio Estados Membros deixem de lado projetos securitizadores no combate ao terrorismo, como também não conseguiu fortificar ações mais inclusivas e dialogantes no próprio âmbito das Nações Unidas, como nas suas Operações de Paz. Por exemplo, o Plano chega a citar o caso malines como forma de indicar que em ambientes de missão a ameaça do terrorismo é um desafio a POC e aos próprios peacekeepers:

“In Mali, terrorists came close to destroying the basic state structure, thereby affecting the stability of a country and of an entire region. Al-Qaida in the Islamic Maghreb and other groups continue their activities in northern Mali with spillover effects in neighboring countries. They put the presence and activities of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) at risk.” Nações Unidas, A/70/674. *Plan of Action to Prevent Violent* (2016).

A apresentação do Plano de Ação da ONU oferece um risco de (re)endereçar programas já existentes de construção de *rule of law*, resiliência social, ações socioeconômicas, do campo de peacebuilding para a prevenção e contenção do extremismo violento (PCVE), para que seja possível atingir novos fundos, recursos e o próprio interesses dos Estados, já que as ansiedades coletivas no âmbito da comunidade internacional não mais estão focadas na ideia de construção da paz, pela emergência de estruturas que ajam nas causas dos conflitos, mas sim no combate e derrota do terrorismo global e de ideologias extremistas (Karlsrud, 2018, p. 99). Por exemplo, o PNUD vem renomeando algumas de suas ações sobre a rubrica da *“community violence reduction”* (UNDP, 2016 apud Karlsrud, 2018, p. 99).

Assim, retomamos o pensamento de Mac Ginty (2012) no qual a noção da paz se faz *old-fashion*, principalmente em se tratando de territórios no qual não há paz para se manter. Em locais como o Mali e a República Centro Africana, os mandatos de missões de estabilização como a

MINUSMA e MINUSCA trabalham com objetivo de **suprimir, neutralizar**, “*take active steps to anticipate, deter and effectively respond to serious and credible threats to the civilian population*” (MINUSCA Mandate, UNSC, S/RES/2149, 2014⁹¹). Esse vocabulário da contenção, conforme vimos nas últimas seções é também a linguagem da contra insurgência e do contraterrorismo (Friis, 2014; Smit, 2013).

É importante frisar que discussões atuais para que as operações de paz se armem com ferramentas antiterroristas (vide Yeo apud Sieff in Washington Post, 2017), até mesmo para proteção de peacekeepers, perpassa a tipificação das ameaças no ambiente de missão como grupos terroristas, ou extremistas violentos. Dessa forma, por mais que o Plano de Ação da ONU proponha agir politicamente nas causas que levam essas ameaças, o mesmo não conseguiu achar ressonância nem nas próprias operações de paz, atualmente missões de estabilização, que colocam esses grupos como dificultadores de uma proposta política para a resolução do conflito, uma vez que são entendidos com “*hostile forces do not understand a language other than force*” (Cruz, 2017). Assim, novas propostas de PCVE não conseguiram romper com as bases da constituição do problema do terrorismo como a grande ameaça de segurança do século, em que sua problematização recai em ações de segurança, no qual o processo de estabelecimento de uma agenda negociável (Tsoukala, 2008, p. 95) não é possível dado a presença de uma alteridade radical, no qual atos de violência extrema devem ser respondidos com extremos atos de segurança.

Nesse caminho, Alvaro de Soto, enviado especial da ONU para o Oriente Médio, rejeitou seu posto no ano de 2007 quando não foi dada a permissão de conversar com grupos rebeldes tidos como terroristas. Em sua visão “*this would seriously weaken our hand as a peacemaking tool*” (Soto, 2007 apud Karlsrud, 2018, p. 89). Nesse caminho John Karlsrud (2018) pontua:

⁹¹Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>. Acesso: 15 jun. 2019.

“Labeling political actors and rebel groups as terrorists is a well-known strategy for marginalizing and limiting the influence of groups competing with the incumbents for power. The UN has over the course of many years carved out a space for engaging with all actors, also those considered beyond the pale. If the UN is forced to limit its engagement to those that have been accepted by the host state or strong powers like the USA, this will weaken the ability of the UN to broker conflict and maintain peace and security” (p. 98)

O próprio ex-Secretário Geral Ban Ki-moon lamentou o fato de que há uma grande ênfase por parte dos Estados em implementar o segundo pilar da *Global Counter-Terrorism Strategy* (UN, 2015 apud Karlsrud, 2018, p. 96), que ao versar sobre ações de prevenção e combate ao terrorismo trabalha com ações diretas de CT. Não distante disso, percebe-se que o número de forças especiais americanas de contra insurgência na África cresceu de 1% em 2006 para 17% em 2017 (Karlsrud, 2017, p. 6). No mesmo ano o presidente Donald Trump, em discurso para desdobramento de tropas, afirmou a mudança de entendimento entre a ideia de paz para a derrota do inimigo: *“We are not nation-building again. We are killing terrorists”* (apud Karlsrud, 2017, p. 10).

Ações emblemáticas nesse sentido foram o desdobramento da AMISOM⁹², missão da União Africana mandatada pelo CSNU para agir contra o grupo *Al-Shabab* na Somália e a própria ISAF, da OTAN, no Afeganistão contra o Taliban. Essas operações contaram com capacidades militares avançadas, uso de forças especiais para ações de ISR, entre outras atividades descritas como ações diretas e voltadas a diminuir as consequências do terrorismo (vide figura 4). Essas missões, em se tratando de organizações militares regionais, podiam agir parcialmente para conter esses inimigos específicos. Contudo, se olharmos as atuais missões de estabilização da ONU, principalmente a MINUSMA, veremos que por mais que o HIPPO (2015) pontue que operações de paz não sejam ferramentas de contra insurgência, em campo, tais missões já cruzaram a linha entre o peacekeeping para ações de contraterrorismo (Smit, 2017, p. 7), adquirindo

⁹² UNSC, R/2372, 2017. Disponível em: <https://amisom-au.org/amisom-mandate/>. Acesso: 15, jun. 2019.

características de war-fighting, levando, nas palavras de Karlsrud (2015; 2018), as Nações Unidas à guerra. Sendo assim, no próximo capítulo analisaremos como isso foi possível no Mali e como a missão desdobrada na RCA pode chegar ao mesmo patamar, identificando quais as principais implicações e desafios desse processo.

5. A ONU vai à Guerra

“What happens when the UN wages war? (Karlsrud, 2015, p 40)

Alguns especialistas afirmam que o uso de operações de paz no combate ao terrorismo talvez seja uma área nas Nações Unidas no qual o poder de veto dos membros permanentes no CSNU possa vir a convergir (Gowan 2015 apud Karsdud 2018, p. 85). Durante a Cimeira sobre peacekeeping da Assembleia Geral de 2015 o ex primeiro ministro britânico David Cameron pontuou que o combate ao terrorismo seria um fator motivador para contribuir com mais tropas, capacidades e recurso as operações de paz da ONU. No mesmo caminho, a Missão Americana nas Nações Unidas cita a insurgência jihadista de grupos, como a AQIM, como desafio no qual a ONU deve estar mais equipada para lidar.

Oficiais do exército americano chegaram a pontuar que em se tratando do aumento do suporte à operações de paz para combate ao terrorismo seria uma questão de compartilhamento e não terceirização (Anna et Hadjicostis, 2015 apud Karlsrud, 2018, p. 84), uma vez que os países membros poderiam usar o canal legítimo das Nações Unidas para aplicar conhecimentos e realizar operações que foram desdobradas desde o início da guerra global contra o terror, mas dada seu caráter parcial muitas dessas ações passaram por grande questionamento por parte da comunidade internacional, vide as próprias intervenções americanas no Oriente Médio, pós onze de setembro.

Assim, o efeito cominativo dessas propostas têm sido o fortalecimento da crença de que a abordagens militares para solução de conflitos em Estados

frágeis e falidos é necessária, no qual ações no campo humanitário, ou outras ações no campo político, apenas aparecem para fortalecer os ganhos militares (Karlsrud, 2018, p. 87). Por exemplo, durante o governo Obama uma proposta de ação militar foi aplicada no Afeganistão seguindo a ideia do “*clear and hold*”, no qual o desdobramento de militares para ações de CT fora acompanhado de especialistas civis para construir estratégias a fim de que o espaço de segurança fornecido por essas tropas possa se estender. Assim, a ideia do “*statebuilding*” vira o “*armed nations building*” (Karlsrud, 2018, p. 89).

Por mais que institutos dentro da própria Nações Unidas, como HIPPO 2015, afirmem que as operações de paz não sejam instrumentos de contraterrorismo, está tanto nas origens das missões da ONU, como nas estratégias levadas a cabo por países ocidentais contra grupos extremistas armados no Iraque e Afeganistão, as mesmas ações de estabilização do final da Guerra Fria, começando com a performance da SFOR, da OTAN na Bósnia. Essa noção, no qual se conjugam ações militares e do campo da atuação civil também aparece nas missões de estabilização da ONU sobre a rubrica da “*comprehensive approach*” (Vide Coning, 2018; Friis, 2014) no qual mandatos como MINUSMA, MINUSCA e MONUSCO atuam na neutralização de indivíduos ao passo que também oferecem tarefas de apoio ao governo local. No pilar três Estratégia Global Contraterrorismo, as ações de operações de paz para reforma do setor de segurança dos países deve oferecer treinamentos as forças armadas locais para se enfrentar ameaças assimétricas, tal como grupos de violência extremista (vide O’Neil, 2015) e isso está acontecendo no Mali, uma vez que tropas francesas e da União Africana vêm cooperando com MINUSMA para treinamento das Forças de Segurança locais.

O desdobramento paralelo com missões contraterrorismo no Mali é o que tensiona as atividades da ONU nesse terreno. Por exemplo, ao mesmo tempo que Burkina Faso e Chade são os maiores contribuidores da

MINUSMA, os mesmos atuam com operações altamente ofensivas da força conjunta do G5Sahel (JF-G5S), grupo de segurança para África Central formado por seus governos, além das forças do próprio Mali, Mauritânia e Niger. Isso, contribui com que as tropas da ONU sejam entendidas como parte do conflito, pagando um alto preço de 104 mortes de peacekeepers por atos hostis de 2013 a 2018. Além disso, há a cooperação conjunta de forças da ONU com missões contraterrorismo em curso como a Operação Barkhane. Isso faz parte de uma tendência da crescente aceitação do uso da força para resolver problemas políticos, no qual se combina uma assertividade de mandatos em operações de paz movendo cada vez mais o peacekeeping robusto para o peaceenforcement (Guéhenno 2015; Bode 2016 apud Karlsrud, 2018, 85).

5.1 Impérios de violência para impérios de liberdade: os casos da MINUSMA e MINUSCA

“(...) peace is not necessarily the natural outcome of colonial war (...) the colonial peace as a ‘war without end’” (Mbembe apud Hokowhitu et Page, 2011, p. 1)

O Mali é um dos países mais pobres do mundo, com uma economia extremamente condicionada a exploração de minérios, tendo apenas conquistado a independência da França em 1960. Seu território abriga muitas etnias, dentre elas Bambara, Malinke, Sonike, Tuaregues, Moorish, Fulani, Songhay, Dogon e Peuhl, sendo que os malineses são majoritariamente islâmicos. A etnia dos Tuaregues localizados ao norte do país foram discriminados por vários governos instaurados após a independência que argumentavam que seu modo de vida nômade era um impedimento ao desenvolvimento do país, levando a marginalização desses grupos (Parenti, 2018, p. 1).

Desse modo, os tuaregues começaram a realizar várias revoltas no país. Nos anos sessentas tais empreitadas contaram com apoio de armamentos soviéticos, contudo a grande insurgência ocorreu em 1990 com

aparecimento de vários grupos militares que lutavam pela instauração de um Estado autônomo para os tuaregues denomino de Azawad. Exemplos desses grupos são o MPA (Movimento Popular do Azawad) e FNLA (Frente Nacional para a Libertação do Azawad- ibidem, p. 3)⁹³. Houve tentativas por parte do governo de se instaurar um acordo de paz. Todavia, os mesmos nunca foram cumpridos. Na luta pelo controle de território, em 2010, vários desse grupos independentista de Azawad se unem em torno do MNLA (*Mouvement National pour la Libération de l’Azawad*).

Em 2012 ocorreu grandes ataques do MNLA para o controle do norte do Mali. Desde a queda do governo Gadaffi, insurgentes malineses que haviam fugido para a Líbia retornam a seu território com pesado armamento e assim foi possível a MNLA depor o presidente do país Taumani Touré que estava no poder desde 1991 por um golpe de estado (ibidem, p. 3). O MNLA, na intenção de construir um novo governo se une a grupos islâmicos, vinculados a rede terrorista Al-Qaeda, que também vinham se fortificando e ganhando cada vez mais seguidores no norte do país (como o AQIM- *Al Qaeda in the Islamic Maghreb*- e o MUJAO -Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental). Contudo, primeiramente, o MNLA era apenas um grupo separatista político, enquanto é a intenção do AQIM e MUJAO a instauração da lei sharia no território malinês. Essa distinção faz com que os grupos extremistas novamente se separem da MNLA colocando o avanço do terrorismo na região no topo da agenda de segurança (Karlsrud, 2018, p. 118).

Assim, a ECOWAS (Economic Community of West African States) envia, no ano de 2012, uma equipe de mediação a fim de apoiar o diálogo político entre grupos armados separatistas e as forças militares depostas. Contudo a situação humanitária se agrava por recorrentes ataques desses grupos extremistas a população civil. Assim, a ECOWAS começa a discutir

⁹³Há outros grupos como o Exército Revolucionário para a Libertação do Azawad (*Armee Revolutionnaire de Liberation de l’Azawad – ARLA*), Frente Popular para a Libertação do Azawad (*Front Populaire de Liberation de l’Azawad – FPLA*) e Frente Islâmica e Árabe do Azawad (*Front Islamique Arabe de l’Azawad – FIAA*) (Vide Parenti, 2018, p. 2).

a possibilidade de envio de uma missão de estabilização ao Mali para apoiar as forças armadas nacionais no enfrentamento do terrorismo. Essa ideia ganha sinergia quando a União Africana requer, no âmbito do CSNU, a autorização para o desdobramento de forças de estabilização com um mandato de peaceenforcement (Parenti, 2018, p. 4). Nesse sentido, o Conselho aprova a emissão da AFISMA (*African-led International Support Mission in Mali*) mandatada para:

*“(...) support the Malian authorities in recovering the areas in the north of its territory **under the control of terrorist, extremist and armed groups** and in **reducing the threat posed by terrorist organizations**, including AQIM, MUJWA [MUJAO] and associated extremist groups, while taking appropriate measures to reduce the impact of military action upon the civilian population; **To support the Malian authorities in their primary responsibility to protect the population** (UNSC, R/2085/ 2012)”⁹⁴.*

Em 2013 os grupos radicais islâmicos do norte do país seguiram em direção a capital, Bamako. Com receio de perder mais territórios, o governo malinês solicita uma intervenção francesa, que envia a operação Serval, altamente extensiva em tarefas de contraterrorismo, que contou com grande apoio do governo africano do Chade. Todavia, em abril do mesmo ano, através resolução 2100⁹⁵ a AFISMA tem seu mandato renovado na MINUSMA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali). Essa atualização veio acompanhada da ideia de que caberia à União Africana trabalhar com ações de peaceenforcement, enquanto a ONU manteria a estabilização atingida por esse processo. Contudo, a UA e a ECOWAS foram contra essa divisão de trabalho, urgindo por uma presença mais enfática das Nações Unidas, no qual a substituição da AFISMA deveria ser acompanhada com aumento no apoio logístico e de treinamento para combate a essas novas ameaças (Karlsrud, 2018, p. 119).

No mesmo período, forças da União Africana também foram mandatadas para agir contra o grupo terrorista Boko-Haram na Nigéria,

⁹⁴ UNSC, R/2085/ 2012. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2085>. Acesso: 15. jun. 2019.

⁹⁵ UNSC, R/2100/2013. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/2100>. Acesso: 15, jun. 2019.

principalmente com MNTJF (Força-Tarefa Conjunta Multinacional) através do apoio de tropas de Camarões, Chade, Níger, além do próprio governo nigeriano, contando com o suporte logístico e financeiro dos “*permanent three*”: França, Reino Unido e EUA. Assim, a MINUSMA é desdobrada junto com uma série de mecanismos de cooperação na área de segurança que estão agindo na região do Sahel a partir do objetivo de contenção de grupos terroristas (Karlsrud, 2018, p. 119) espalhados por vários países da região que veem seus governos dentro dessas forças tarefas regionais, ao mesmo tempo que mandam tropas para ONU. O governo do Chade é essencial e muito ilustrativo desse processo, pois é visto como um Estado forte na região, mantendo suas forças armadas em várias alianças (Tull, 2015 apud Karlsrud, 2018, p. 118), como o caso do JF-G5S que, ao mesmo tempo atua território junto a MINUSMA, é uma iniciativa regional voltada, principalmente, ao combate ao terrorismo.

Por isso a multidimensionalidade da MINUSMA vai ser a porta de entrada para se entender porque há o surgimento da ideia de que uma missão contraterrorismo está sendo desdobrada no território, pois seus próprios países contribuidores de tropas participam de várias coalizações com esse objetivo e, assim, trazem para as Nações Unidas esse tipo de engajamento. Por exemplo, o contingente do Chade, na MINUSMA, tem mostrado disposição de entrar em combate direto com grupos armado, conforme mostra o relato a seguir:

“In one incident a convoy escorted by Chadian troops was hit by a roadside bomb, resulting in a number of Chadian casualties. The normal reaction would have been to wait for back-up and medical evacuation, but the Chadian troops followed the tracks of the bombers into the desert and ended up in an ambush where they fought for a prolonged period, losing several troops, but in the end persevering and winning the battle.⁴³ There have been widespread concerns that the Chadian troops not are well enough versed in international humanitarian law, and MINUSMA was given six months to ensure that the troops inherited from the African Union and the Economic Community of West African States (ECOWAS) could perform to UN standards.”(Karlsrud, 2015, p. 47).

O grupo G5-Sahel é visto como o principal parceiro da Operação Barkhane da França para o combate ao terrorismo no território malinês. No

ano de 2014, após a MINUSMA sofrer muitas perdas por parte de ataques diretos a componentes da ONU, o governo pediu que “*a rapid intervention force capable of effectively combating terrorists*” (What’s in Blue, 2014). A solicitação não foi aprovada pelo CSNU a partir do argumento que seria lograr uma nova fase em operações de paz contraterrorismo. Assim, a União Africana em uma reunião a nível ministerial com seus Estados membros (UA Nouakchott) delimitou três alternativas para lidar com o terrorismo no Mali: (i) uma brigada de intervenção integrada a MINUSMA, baseada na FIB, desdobrada no contexto da MONUSCO; (ii) Uma missão separada da UA, porém com apoio logístico da ONU aos moldes da AMISOM; ou (iii) uma missão integrada baseada nas ações da MNJTF de combate ao Boko-Haram (AU, 2015 apud Karlsrud, 2018, p. 124). Todavia, John Karlsrud (ibidem, p. 124) afirma que a atuação do G5-Sahel no Mali já pode ser comparada FIB congoleza e o fato da União Africana ter solicitado a inclusão oficial de uma brigada de intervenção ratifica a aparente popularidade desse tipo de ferramenta para resolução de conflitos por violência assimétrica no ambiente de operações de paz.

Nesse sentido, a ONU não oficializa esse movimento uma vez que seria ratificar que os princípios de neutralidade e não uso da força se dissiparam em nome do apoio ao Estado receptor para combater seus *spoilers* a partir de ferramentas war-fighting. Por mais que oficialmente uma brigada de intervenção não tenha sido desdobrada no Mali, essas ferramentas ficam claras, por exemplo, quando identificamos a MINUSMA como a primeira operação de Peacekeeping da ONU a ser desdobrada conjuntamente uma unidade de inteligência dedicada a missão: a ASIFU (*All-source Information Fusion Analysis Unit*). Essa unidade é emblemática do processo (já anteriormente mencionados por nós) de apresentação no canal das operações de paz da ONU dos conhecimentos de contra insurgência adquiridos por países ocidentais ao longo do início dos anos 2000, principalmente, a partir do momento que a ASIFU conta apenas com tropas europeias por ter sido

inspirada nas experiências de forças especiais de inteligência aos moldes da *Fusion Cell* (SOFFC) da ISAF, no Afeganistão (Karlsrud, 2018, p. 11).

Está na competência da ASIFU o oferecimento de tarefas de ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*). A unidade é composta, majoritariamente, por tropas Holandesas, Suíças e Norueguesas. Há também uma participação larga na MINUSMA de tropas britânicas e a França, além de ter sua operação paralela, também apoia a ONU com capacetes azuis. Assim, na contramão da tendência das outras operações de paz que vem contando cada vez mais com tropas oriundas do Sul Global (Vide Kenkel, 2013), a MINUSMA tem a maior participação de tropas ocidentais desdobradas atualmente em uma missão de peacekeeping. (Karlsrud, 2015, p. 46). Nesse sentido, essa operação se faz paradigmática, pois por se tratar de um conflito que tem como contra parte grupos considerados terroristas acaba por motivar a contribuição de tropas ocidentais, uma vez que o terreno da missão se torna laboratório para lições aprendidas de contra insurgência e war-fare no Afeganistão e em outras regiões (ibidem, p. 46).

Assim, com ações robustas, um componente de inteligência e com tropas de países engajados com operações de contra insurgência, a MINUSMA vai ultrapassando a barreira do peacekeeping para o contraterrorismo (Smit, 2014). O desdobramento paralelo da operação francesa Barkhane tem tido impactos na execução do próprio mandato que foi se tornando mais proativo ao longo dos anos, dada a identificação da alteridade radical terrorista. A MINUSMA recebe, primeiramente, em 2013, a autorização de usar a força a fim de apoiar às autoridades de transição do Mali para estabilizar os principais centros populacionais, especialmente no norte do país, e, neste contexto, dissuadir as ameaças e tomar medidas ativas frente a grupos dissidentes (UNSC, R/2100/2013). Nesse primeiro mandato, a tipificação terrorista não se explicitava e a noção de neutralização era canalizada apenas para “*Prevent the return of **armed elements** to those áreas (ibidem, 2013)*”. Contudo, a missão da ONU é alvo de um aumento ataques violentos entre

2014 e 2015 e o mandato foi significativamente aguçado, em 2016, solicitando as forças da MINUSMA que:

“(...)enhance early warning, to anticipate, deter and counter threats, including asymmetric threats, and to take robust and active steps to protect civilians, including through active and effective patrolling in areas where civilians are at risk, and to prevent the return of armed elements to those areas, engaging in direct operations pursuant only to serious and credible threat. (...) “Stressing that terrorism can only be defeated by a sustained and comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all States, and regional and international organizations to impede, impair, and isolate the terrorist threat(...) (UNSC,S/RES/2295 -2016).

Por mais que ONU afirme que a MINUSMA, como uma missão de estabilização, não é mandatada para engajar explicitamente com tarefas contraterrorismo, a operação no Mali apresenta um novo arcabouço perante as missões tradicionais de peacekeeping pois, em seu próprio mandato, trabalha-se a ideia fundamental as ações de contraterrorismo que é a noção da antecipação. Recorda-se, nesse sentido, o que foi pontuado por Snyder (2014) e Walzer (1977) sobre a noção de preempção no desenvolvimento de uma resposta ativa para uma ameaça crível da alteridade radical terrorista clara no mandato da missão, no qual ações conjuntas de segurança devem ser tomadas a fim de se isolar essa ameaça.

Deve-se pontuar que o OROLSI (*Office of Rule of Law and Security Institutions*) dentro do DPKO tem suportado a MINUSMA no estabelecimento do chamado *Organized Crime and Counter-Terrorism Unit*, uma matriz com pessoal militar e civil voltado a desenvolver capacidades de contraterrorismo e contra violência extremista com ferramentas operacionais a fim de traçar novas diretrizes para a execução do mandato. Está na provisão dessa unidade também a apresentação de recomendações para que o governo do Mali possa desenvolver uma estrutura integrada combate ao terrorismo e crime organizado. Assim, com essas novas ferramentas e em paralelo com as ações do G5-S e da operação Barkhane, pode-se dizer que MINUSMA ultrapassou os limites delimitados pelo HIPPO (2015) das operações de paz não serem ações de contraterrorismo (Karlsrud, 2018, p. 8).

Cedric de Coning (2018, p. 91) irá argumentar que proatividade das missões de estabilização caminha em concomitância com processos de construção de soluções políticas ao conflito. Contudo, se nos voltamos ao caso malinês, percebemos que a MINUSMA (apesar de paradigmática no processo alteração da violência em missões da ONU, com cada vez mais ferramentas de war-fighting, como a ASIFU e sua unidade de contraterrorismo) não tem conseguido levar o processo político de resolução do conflito adiante no Mali. Assim, o caráter altamente robusto da missão vai se desenhando ao passo que novas tecnologias de war-fare são colocadas a disposição dos peacekeepers e dos comandos das forças. A ASIFU, conta, especialmente, com os chamados drones Boeing Scaneagle capazes de atuar 15 horas seguidas, fornecendo vídeos de vigilância e reconhecimento. Apesar de já se contar com o emprego dessa alta tecnologia, em maio de 2014 a ONU ainda faz um pronunciamento aberto para todas as companhias interessadas a fornecer drones no norte do Mali, sendo uma postura nunca antes percebida em contexto de operações de paz (Karlsrud, 2018, p. 12).

Sobre esse aspecto, deve-se contar que após longo processo de negociação foi firmado um acordo de paz, em 2015, entre o governo malinês e duas coalizões dissidentes: a Coordenação dos Movimentos Azawad (CMA) e a Plataforma de grupos armados (conhecida como *The Platform*). No acordo era previsto novas eleições diretas ao governo. No entanto, o mesmo não versa de forma explícita sobre a representação e reivindicação dos interesses desses movimentos dentro do processo eleitoral. Isso significou que o acordo de paz não teve a sinergia para formar uma nova base estrutural no qual incluísse nas instâncias políticas representativas oficiais as vozes desses grupos (Nyirabikali, 2015), isso, porque, a identificação dos mesmo, através da problematização do terrorismo, não os reconhece como representantes de interesses políticos legítimos (Coning, 2018). No mesmo caminho, resgatamos o pensamento de Crenshaw (1981) quando a autora reconhece que está na base das causas do terrorismo o silenciamento político

de grupos minoritários que não conseguem se ver representados nos canais institucionais de atuação, como o caso das minoria Tuaregues malinesas que irão encontrar em grupos como a AQIM o suporte para suas lutas políticas.

Esse processo também encontra ressonância na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). Desde sua independência da França nos anos 60, a República Centro Africana (RCA) vem sendo governada por uma série de juntas militares. O cenário de fragilidade nas instituições estatais se acirra, principalmente devido aos conflitos fronteiriços com o país, uma vez que grupos armados oriundo do Sudão do Sul e da República Democrática do Congo, regiões também alarmantes no quesito humanitário, cooptam a autoridade do território e, nos últimos tempos conseguiram atingir 80% do terreno da RCA (BBC, 2018), sendo possível dizer que 14 grupos armados no total controlam o país (Anistia Internacional, 2018).

Neste contexto, se inicia em 2004 a chamada Guerra Civil da República Centro Africana, no qual rebeldes da União das Forças Democráticas para Reunificação (UFDR) entram em confronto com forças do Estado que os acusavam de estar vinculados ao governo sul sudanês, atrelado ao conflito em Darfur. Essa primeira guerra leva a uma disseminação de grupos armados que acabaram interferindo na longevidade do acordo de paz alcançado em 2007.

Em 2012, a Convenção dos Patriotas para a Justiça e Paz (CPJP) e a Convenção Patriótica para Salvar o País (CPSK), ambas participante do cessar-fogo, não aceitam a falta de integração de seus combatentes na FACA (Forças Armadas Centro-Africanas) e acabam se aliando a outras milícias locais formando a Coalização Seleka (Instituto Igarapé, 2017). Com características sectárias, começa, no mesmo ano, uma nova guerra civil na RCA, sendo seu centro de gravidade as disputas entre essa coalizão, de maioria mulçumana, que acusa o governo de François Bozizé de não ter respeitado o acordo de paz, e grupos milicianos cristãos (os chamados anti

balaka). Assim, uma marca do conflito na República Centro Africana é a mobilização do extremismo violento, no qual grupos armados, para além de seus objetivos políticos, usam da força a como meio de imposição de princípios fundamentalistas

Nesse período, forças do Chade, Gabão, Camarões, África do Sul e RDC, sob a bandeira da União Africana, foram enviadas para manter os dissidentes Seleka, que em 2013 de fato rompem com acordo de paz, avançando na capital do país, Bangui, e derrubando o governo de Bozizé. O conflito começa a chamar a atenção da comunidade internacional não só por fazer parte de uma fronteira extremamente problemática, mas pelo alto número de deslocados internos, violações de direitos humanos, uso de crianças soldados e execuções sumárias (Anistia Internacional, 2018). "Enquanto as facções disputam o poder na República Centro-Africana, civis de todos os lados estão expostos aos seus mortíferos ataques", afirmou o enviado da Human Rights Watch em 2013, ano no qual o país chega a ser declarado como um dos mais pobres do mundo com uma população de 4,5 milhões de habitantes⁹⁶.

No ano de 2009 as Nações Unidas criam a BINUCA (*United Nations Integrated Peacebuilding Office in the Central African Republic*) que tinha como mandato oferecer suporte as autoridades de transição no país, trabalhando com caráter urgente na Autoridade Nacional Eleitoral para assegurar eleições justas e inclusivas antes do final de seu mandato em 2015, provendo para isso assistência técnica, financeira e logística ao processo eleitoral⁹⁷.

Contudo, em 2014, relatórios da Anistia Internacional apontaram vários massacres cometidos pelos cristãos anti-Balaka, majoritários no sul e oeste do país, a comunidades mulçumanas no norte, chegando a afirmar que crimes

⁹⁶ Disponível em: Vide: <https://observador.pt/2018/11/30/unicef-duas-em-cada-tres-criancas-na-republica-centro-africana-precisam-de-assistencia-humanitaria/>. Acesso em: 12. Jun. 2019.

⁹⁷ Além dessas tarefas é descrição do mandato da BINUCA oferecer ajuda humanitária, apoiar a extensão da autoridade do Estado através de atividades de assistência técnica no campo do peacebuilding, oferecer ferramentas de reforma do conselho de segurança e Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e promoção de Direitos Humanos. Vide: <https://binuca.unmissions.org/en/mandate>. Acesso: 15, jun. 2019.

de limpeza étnica estavam sendo cometido na RCA⁹⁸. Há, majoritariamente no território, comunidades de pastores nômades que historicamente entram em conflitos com agricultores alocados no norte⁹⁹. Com a guerra civil, esses grupos nômades se tornam cada vez mais armados e segundo a *Global Conflict Tracker*, desde o início do conflito, quase seis mil pessoas foram mortas e só em Camarões estão refugiadas cinquenta mil civis¹⁰⁰, uma vez que o conflito afeta diretamente o acesso da população a medicamentos, água e alimentos.

Assim, em 2014, as Nações Unidas abrem mão do processo de construção da paz e partem para a estabilização do conflito quando o CSNU autoriza unanimemente a transformação do mandato da BINUCA para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), pela resolução 2134¹⁰¹, que se destaca dentre as últimas operações de paz desdobradas pela ONU, pois, sobre o objetivo de proteção dos civis, autoriza o confronto direto com forças dissidentes:

To protect, without prejudice to the primary responsibility of the CAR Authorities (...), the civilian population under threat of physical violence; (...) In support of CAR Authorities, to take active steps to anticipate, deter and effectively respond to serious and credible threats to the civilian population and, in this regard, to enhance early warning, while maintaining a proactive deployment and a mobile, flexible and robust posture, as well as conducting active patrolling, in particular in high risks areas” (UNSC, S/RES/2149, 2014)

Na análise desse mandato, encontramos similaridades com o que está em curso no Mali. A presença internacional multifacetada também está representada em tropas da União Africana, ECOWAS, França e da União Europeia, sob o contingente da EUFOR-RCA (*European Union Military*

⁹⁸ Central African Republic- Overview (2018). Amnesty International. Vide: <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/central-african-republic/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁹⁹ Vide: <https://www.msf.org.br/noticias/república-centro-africana-rca-msf-inicia-campanha-de-vacinacao-no-maior-campo-para> Acesso em: 12. jun. 2019

¹⁰⁰ Vide: <https://www.cfr.org/interactives/global-conflict-tracker#!/conflict/violence-in-the-central-african-republic> Acesso em: 12 jun. 2019.

¹⁰¹ Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2031\(2011\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2031(2011)). Acesso: 15, jun. 2019.

Operation in Central African Republic). A MINUSCA também foi construída a fim de assumir a responsabilidade das operações militares e policiais da missão da União Africana, MISCA (Missão Internacional de Apoio a República Centro Africana), em um processo similar da transposição da AFISMA para a MINUSMA.

Foi dado como argumento para a mudança de mandatos da MISCA para a MINUSCA que as tropas da União Africana, tendo interesse político em dissuadir o conflito, “*would not be able to stoop the bloodshed*” (Karlsrud, 2015, p. 48). Não obstante, se analisamos as tropas da MINUSCA, perceberemos os mesmos atores engajados com a UA. Por exemplo, o país que mais envia peacekeepers à RCA é Ruanda e forças de Camarões também estão presentes na lista dos dez maiores contribuidores de tropas¹⁰². Ou seja, com a intensão de agir de forma imparcial no conflito, a ONU oferece um novo mandato de estabilização para apoiar o governo do país, através da ideia de que as ações de peacebuilding em curso pela BINUCA só teriam efetividade uma vez pacificado o território em contínuo conflito e nenhuma previsão de paz entre forças os anti-balaka, a colização seleka e o próprio governo. Contudo dada a configuração regional de suas tropas e o desdobramento paralelo com missões como da União Europeia, as forças da MINUSCA também vem tomando parte do conflito ao agir proativamente junto com o governo e essas coalizões regionais contra inimigos anti-Balaka (ibidem, p. 48).

Não obstante, esse processo foi denunciado pela Anistia Internacional que expôs em relatório os excessivos abusos quanto a uso da força pelas tropas da ONU¹⁰³. Pouligny (2006) e Autuserre (2010) afirmam que missões como a MINUSCA vêm agindo proativamente junto ao Estado receptor e seus líderes e não conjuntamente com as populações locais e os líderes representativos das mesmas. Assim, tanto a missão de estabilização no Mali,

¹⁰² Vide: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusca>. Acesso em: 15, jun. 2019.

¹⁰³ Central African Republic- Overview (2018). Amnesty International. Vide: <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/central-african-republic/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

quanto a da RCA são exemplos de mandatos para fortalecer a autoridade do Estado, quando na verdade, essa autoridade é ainda disputada e questionada nos territórios. Uma ação mais proativa de agentes terceiros, seja de coalizões militares regionais, seja da União Europeia e Africana, ou da própria ONU, faz com que as próprias estruturas locais percam “*legitimacy and capacity to deliver a sustainable peace*” (Karlsrud, 2018, p. 160).

Em fevereiro deste ano foi firmado um acordo de paz entre o governo de e grupos armados, negociado sobre rubrica da União Africana, principalmente para tentar diminuir o número de deslocados internos que chegou a marca de 1.2 milhões de pessoas. Segundo a Human Rights Watch o acordo é vago nos processos judiciais necessários para garantir a justiça pós-conflito (HRW, 2019). Então, assim como a missão desdobrada no Mali, percebemos que a MINUSCA, proativa em ações robustas quanto ao uso da força, não tem obtido sucesso em mostrar a outra face da “*comprehensive approach*” no qual as missões de estabilização primeiramente foram pensadas a ter (Vide Coning, 2018).

Quando o CSNU prescreve mandatos em operações de paz no qual agem sobre determinado inimigo, seja terroristas islâmicos no norte do Mali, ou a milícia cristã anti-balaka extremista na República Centro Africana, uma grande consequência desse processo para as Nações Unidas é a perda de sua neutralidade. A execução de mandatos desenhados para agir contra determinado grupo de dissidentes podem ter impacto no status legal das tropas da ONU, pois estendem a autoridade do Estado não só pelo apoio técnico com capacidades de contra insurgência, mas engajando-se proativamente contra esses grupos. Assim, os peacekeepers podem ser tornar “*lawful targets*” dentro do direito internacional humanitário, pois começam ser uma parte integrada ao conflito (Karlsrud, 2018, p.11). Esse processo ocorre pois há o entendimento de que a paz só pode ser construída quando o Estado, primeiramente, derrotar seus inimigos. Essas novas missões da ONU não objetivam a ausência total do conflito, no qual esse cenário é atingido

por um acordo de paz, mas principalmente a imposição da hegemonia do Estado e o fortalecimento de seu monopólio de força em locais de influência de grupos armados (como o Norte do Mali- vide Neocleous, 2014, p. 29). Nesse sentido, “a paz” dessas Operações da ONU deve ser entendida por uma violência codificada (ibidem, p. 29), no qual a transformação operacional voltada para proteção de civis foram institutos que permitiram a essas missões a implantação de ativos militares para gerenciamento da ordem pública de seus territórios receptores (Doucet, 2017. p.131).

Nesse sentido, as missões de estabilização, como MINUSMA e MINUSCA, precisam da identificação em seus mandatos de qual inimigo neutralizar, sobre quem direcionar a força, pois a própria ideia de fortalecimento da autoridade do Estado receptor indica que para promoção de ordem pública um inimigo deve ser dissuadido. Por isso a paz irá perpassar o emprego da violência contra esses grupos. Desse modo é possível dizer que o discurso da paz se codifica pelos meios da violência e se traduz em um movimento de pacificação.

Resgata-se aqui a ideia de humanismo militar (Chomsky, 2003), no qual a guerra é produzida e justificada em nome do alcance da paz. Contudo, algumas guerras, tal como a Guerra Global contra o Terror, não são pensadas sem o objetivo de destruição total do inimigo (Neocleous, 2014, p. 23), no qual a problematização do terrorismo perpassa a sua aniquilação como alteridade radical. O império de liberdade de governos engajados com o combate ao terrorismo, sejam ocidentais, sejam os grupos de coalizões militares ad hoc, como o G5-Sahel, perpassam o império de violência, no qual os mesmos se engajam em atividades de segurança para derrotar tal ameaça, achando para isso novos canais de atuação como as Operações de Paz da ONU.

6. PeaceWarkeeping e Codificação da Paz pelos Meios da Violência – Conclusão

“(...) atacando os direitos, da mesma forma que o fazem os atos terroristas, ‘o Estado securitário alimenta-se de um estado de insegurança que ele próprio fomenta e para o qual pretende ser a resposta’ utilizando a ‘reprodução alargada do sentimento de terror’ para ‘fabricar espantalhos destinados a meter-lhes medo’. Nada disto, irá, portanto, parar num futuro próximo, já que ‘a paz civil no Ocidente depende, assim, em grande medida das violências à distância, de fogos de atrocidades que se acendem, de guerras de feudos e de outros massacres que acompanha o estabelecimento de praças-fortes e de feitorias nos quatro cantos do planeta”. Achille Mbembe, 2017

Localizar as questões da paz e da violência é algo central na construção das sociedades modernas. Não obstante, vários autores da sociologia política, tal como Elias (2000), Giddens (1986) e Weber (1947), nos informam o papel fundamental que as guerras tiveram na construção do Estado moderno, ao mesmo tempo que identificam o importância do Estado para o emprego da guerra (Neocleous, 2014; Dillon & Reid, 2015). Mas em que se estaria fundada esta relação Estado/guerra? Pynchon (1973 apud Neocleous, 2014, p. 18) irá dizer que o verdadeiro negócio da Guerra é comprar e vender. Em um constructo ocidental no qual se funda a sociedade burguesa, a noção de ordem e da necessidade de segurança são postas frente à formação do Estado e a tentativa de se assegurar a economia da acumulação. Sobre a prerrogativa do monopólio do uso da força, o aparato estatal moderno mobiliza a violência e assim emprega uma guerra cotidiana a todos aqueles que apresentam uma ameaça à ordem social, no sentido de promover a paz (Neocleous, 2014; Dillon & Reid, 2015). Desse modo é possível dizer que o discurso da paz se codifica pelos meios da violência e se traduz em um movimento de pacificação.

Pacificação é aqui entendida como policiamento (Neocleous, 2014). Mas o que isso significaria? Está na prerrogativa do trabalho da polícia a formulação de uma ordem social, que ao garantir a paz e a segurança, garante também a acumulação. No processo de pacificação, o uso da violência militar e policial se combinam para destruir possíveis resistências a ideia de segurança empregada, mas também no sentido de criar populações dóceis em espaços controlados (Rigakos, 2011 apud McMichael, 2015). A segurança

empregada pela pacificação é vista como construtiva, uma violência necessária, a guerra vestida para a paz (Saborio *apud* McMichael, 2015).

Assim, o que as missões de estabilização vêm reforçar é que há um redirecionamento da ideia de soberania. Enquanto nas missões de peacebuilding há o foco na construção de instituições capazes de garantir uma paz sustentável¹⁰⁴, nas missões de estabilização, o que as ações multidimensionais pretendem com instauração da ordem (Doucet, 2012) é reconstruir o monopólio de força do Estado tensionado por grupos dissidentes. Contudo se entendemos, conforme Achille Mbembe (2018), que a soberania é o poder de decodificar políticas no qual protegerão a vida de uns ao passo que se volta a violência para outros, processos como o trabalhado pelo mandato da MINUSMA e MINUSCA envolvem a retomada desse direito pelas forças da ONU aos Estados receptores.

Neste sentido, quando os Estados mobilizam do monopólio da violência em nome da paz, o que se pretende é o desenvolvimento de uma ordem social, que molda o comportamento dos indivíduos (ibidem, 2014). Desta forma, a partir deste espectro não é possível distinguir o discurso da paz e da guerra, uma vez que para autores como Neocleous, Foucault, Dillon e Reid, o exercício da segurança e assim de uma possível liberdade para alguns significa o emprego da guerra, pacificação e o controle de outros indivíduos identificados como problemas à ordem.

O que se destaca acerca da violência mobilizada para o processo de pacificação é que a mesma é tida como algo necessário, legitimado pela noção de que a paz só será alcançada vis-à-vis a mobilização de esforços para a mesma. As novas operações de estabilização da ONU, como a MINUSMA

¹⁰⁴ Antonio Gramsci apontava que a dominação de sociedades não está somente pautada na difusão das forças do Estado, mas na própria sociedade civil, com a construção de estruturas de educação, justiça e financeiras (Fatherson, 2015, 197). Nas palavras de Ricardo dos Santos Oliveira (2018) “a partir do viés pós-estruturalista (...) o peacebuilding não deve ser compreendido apenas como uma meta narrativa em comum, mas, ao contrário, como um discurso que produz e reproduz sujeitos no seu dia a dia prático nos seus diversos contextos interacionais (p. 18), ou o que Foucault denuncia como a edificação de uma governamentalidade liberal.

e MINUSCA, são, desse modo, ações de pacificação. No emprego de drones, de componentes de inteligência, na ação proativa e de prevenção contra ameaças identificadas no mandado de sua missão, as mesmas visam trazer a estabilidade do território, ao passo que instauram a ordem com tarefas cada vez mais no campo do contraterrorismo, afinal, como diz Cedric de Coning (2018): *“They should be understood as part of a larger strategy to proactively shape the security environment by containing aggressors (p. 90)”*

No mesmo caminho do que revelou Barkawi et Brighton (2011) sobre a relação guerra e verdade, para Vivianne Jabri (apud Fatherson, 2015, p. 196) o conflito e a violência são elementos constitutivos da sociedade humana. As operações de paz, redirecionando o objetivo de sua atuação, da “manutenção da paz” para a estabilização de territórios, assumem o direito de declarar estados de exceção, a partir de uma lógica de solução de conflito que pretende reinstaurar a ordem a partir de uma pedagogia militar (Jabri, 2015). O discurso dentro de um novo paradigma de que algumas guerras são ilegais, mais notoriamente desde 2001, não pode ser descolado da mobilização política feita por alguns países para se empregar a Guerra Global Contra o Terror (Neocleous, 2015, p. 19). Assim, governos como o do Estados Unidos começam a clamar por uma maior participação em operações de paz para usar o meio institucional da ONU para convergência de seus interesses (Karlsrud, 2017).

Dessa forma, o discurso das novas guerras chega no âmbito das Nações Unidas como justificativa a uma lógica de solução de problemas na qual o emprego da violência e a militarização são concebidos como os primeiros passos para uma transformação social de territórios tomados por forças que não entendem outra linguagem que não a da força (Cruz, 2017). Os programas de estabilização pautados no objetivo da reconquista de territórios para forças legítimas vêm nos recordar que os processos de formação do Estado não ocorrem sem processos de violência (Neocleous, 2015). A questão que aqui elucidamos é que uma vez identificada a ameaça terrorista

no mandato da missão, as forças de paz da ONU conquistam a justificativa para empregar essa violência, renunciando à sua neutralidade, a fim de reestruturarem o monopólio de *quasi-states* (Jabri, 2015).

A ameaça terrorista, atrelada a ideia de um outro radical, evidenciamos um desafio de segurança cuja resposta, aparentemente, sugere sua absoluta aniquilação, isso pois a mobilização da violência pelo terrorista modifica a percepção da ameaça do inimigo, para a noção da ameaça como inimigo (Bonditt, 2010). Assim, cria-se um discurso no espectro da segurança internacional em que o emprego da ameaça por esses grupos, apesar deste indicar reivindicações políticas, indica que não há “humanidade” em tais ações e assim o estabelecimento de uma agenda negociável não se faz possível (Tsoukala, 2008), nem mesmo para as Nações Unidas

O terrorismo, também denuncia as formas binárias sobre as quais nós pensamos o próprio Estado e o ambiente internacional, ao atar os meios da guerra (noção da violência interestatal) e do crime (a violência em termos individuais). Para além disso, a ação terrorista pode tanto ser pensada nos termos territorializados de Estados considerado falidos, ou em redes transnacionais de indivíduos (Bonditti, 2010). Com todos estes aspectos, é na construção de uma resposta à ameaça do terrorismo que o movimento de codificação da paz pelos meios da violência se faz latente. Dado a diferença sobre os quais a violência é usada na ação terrorista, cuja alteridade radical se faz presente, o discurso de se usar a guerra para se alcançar a paz se faz altamente necessário.

Relembramos Viviane Jabri (2015) ao destacar o aspecto pedagógico das Operações de Paz e de ações contra terrorismo como uma nova arte de governar pessoas (Bonditti, 2010). Pensar novas missões antiterroristas é trabalhar no sentido de, ao identificar a ameaça do outro radical, ampliar o uso da força e destacar a necessidade de criação de uma ordem social ditada nos termos da lógica liberal para que o uso da violência saia das mãos do terrorista e impere no monopólio legítimo do Estado.

É importante destacar que o projeto da paz liberal é uma forma de disposição, despolitização, descontextualização (Jabri, 2015), no qual o uso de meio de exceção encontra respaldo na institucionalidade das Nações Unidas. As novas missões de paz antiterror indicam caminhos pelos quais se tira o uso dessas ameaças dos contextos de demandas políticas nos quais elas estão inseridas: uma arquitetura de desigualdades em escala planetária (Mbembe, 2018). Por isso que os processo de paz levados a cabo no Mali e RCA não encontraram sinergia. A linguagem das armas, dos drones, das ações de inteligência, do “*enhance early warning, to anticipate, deter and counter threats*” (de acordo com mandato da MINUSMA) e do “*anticipate, deter and effectively respond to serious and credible threats*” (na MINUSCA) é que se faz mobilizada para lidar com conflitos circunscritos no contexto do terrorismo e do extremismo violento.

Assim, essas novas operações de paz não seguem no caminho de produzirem uma paz livre em termos de colonialidade (Mbembe, 2010). Recordamos o que disse Achide Membe (2003) acerca das estruturas de necropoder: Para a vida se fazer valer em espaços como o Norte Global - geralmente países sustentadores de ações como as Operações de Paz - há espaços em que o a morte se faz como um grande instrumento de poder e dominação. Identificando tais espaços, alguns Estados empenham-se no caminho de promoverem a paz, porém sobre os meios da violência, resultando na não inversão destas lógicas de poderes e na pacificação destes espaços, majoritariamente pertencentes ao Sul Global, como o Mali e Repúblicas Centro Africana. Nesse ponto, podemos afirmar, que engajando-se com a neutralização de elementos as operações de paz são instrumentos de necropolítica.

Sem alcançarem acordos de paz fortalecidos, missão como a MINUSMA e MINUSCA ajudam no processo de despolitização das demandas de grupos que mobilizam a ameaça para se fazerem ouvidos (Cresnschaw, 2015). Estas novas missões da ONU são instrumentos que

auxiliam o movimento de pacificação de indivíduos e espaços circunscritos em um cenário de desigualdade global (Mbembe, 2010).

A paz e a segurança estariam sobre o âmago de Estados liberais, das Nações Unidas, enquanto que a guerra seria representativa de atores bárbaros, como os terroristas. Em missões como a MINUSCA e MINUSMA, a paz veste-se para guerra e a estabilização do conflito só vem via emprego de ações de war-fighting. Enquanto que Neocleous (2014, p. 13) pontua que “*war as peace and peace as pacification*” atores como a ONU, em suas novas missões oferecem não a manutenção de zonas de paz (peacekeeping), mas a continuidade de zonas de guerra (warkeeping), em que a partir de agora o capacete azul é, pois, uma parte em conflito, disposto a neutralizar, dissuadir, derrotar, ou seja, usar do vocabulário da guerra e do contraterrorismo para proteger civis. Nas palavras de Dillon et Reid (2015): “*Killing to Make Life Live*”.

7. Referências

Aditi Gorur and Alison Giffen (2015) “Defining Stabilization in the Context of UN Peacekeeping”, Submission to the High-Level Independent Panel on Peace Operations, Stimson Center, Washington D.C.

Andrea Bianchi and Yasmin Naqvi, International Humanitarian Law and Terrorism. Oxford: Hart Publishing, 2011

Alex Bellamy and Paul Williams, Understanding Peacekeeping, Cambridge: Polity Press, 2011

Beyer, Cornélia. Understanding and explaining international terrorism. Human Security Journal. 2008

Bigo, D.; Tsoukala, A. (Ed.). Terror, insecurity and liberty: illiberal practices of liberal regimes after 9/11. New York: Routledge, 2008

Bilgin, P. Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective. London: Routledge, 2005 (Cap.1)]

Bilgin, Pinar; Morton, Adam (2004). D. From 'Rogue' to 'Failed' States? The Fallacy of Short-termism. Politics. vol. 24(3), 169–180 Call, Charles (2008). "The Fallacy of the "Failed State". Third World Quarterly, 29:8, 1491-1507.

Bonditti, Philippe. Violence, 'Terrorism', Otherness. Reshaping enmity in times of terror. In: Campbell Rod (Ed.). Violence and Civilization. Joukowski Institute, 2010

Boutros-Ghali, Boutros: Agenda para a Paz: Diplomacia Preventiva, restabelecimento e manutenção da paz. Nova Iorque, Nações Unidas, 1992.

Braga, Carlos Chagas Vianna: Between absolute war and absolute peacekeeping: The question of the use of force in peacekeeping. In Nadim, Peter: The use of force in UN peacekeeping. Global Institutions. 2018

Clausewitz, Carl Von. On War. 3 v. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984. Versão em português disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>.

Campbell, David. Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Rev. Ed. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

Conor, Foley: The Protection of Civilians by UN Peacekeeping missions: saving succeeding generations, Cambridge University Press, 2017.

Coning, Cedric de: Is stabilization the new normal? Implications of stabilization mandates for use of force in UN peacekeeping operations. In Nadim, Peter: The use of force in UN peacekeeping. Global Institutions. 2018

Chomsky, Noam: The New Military Humanism: Lessons from Kosovo. London: Pluto Press, 1999

Dillon, Michael; Neal, Andrew (eds.) Foucault on Politics, Security and War, 2008.

Dillon, Michael & Reid, Julian. The Liberal Way of War: Killing to make life live. Londres: Ed. Routledge, 2009.

Doyle, Michael. "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs". Philosophy and Public Affairs 12 (3), 1983, p. 205-235.

_____. Liberalism and Foreign Policy. In: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim (eds). Foreign Policy: Theory, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press, 2nd Ed, 2012.

Duffield, Mark (2001), Global Governance and the New Wars. London: Zed Books.

Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (New York: United Nations, 2008).

Emma Skeppström, Emma; Wiklund, Cecilia Hull & Jonsson, Michael (2015): European Union Training Missions: security sector reform or counter-insurgency by proxy? European Security. Vol 24

Fagnello, Priscila Liane Fett: Operações de manutenção da paz da ONU: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013

Friss, Karsten: Peacekeeping and Counter-insurgency: Two of a Kind?. International Peacekeeping, Vol 17, 2010.

Forst, B. (2009a). Criminologists and terrorism. Criminology & Public Policy, 8(3), 655-660.

_____. (2009b). Terrorism, crime, and public policy. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Galtung, J. Violence, peace and peace research. Journal of Peace Research, Londres, v.6, n.3, p.167-91, 1969.

Global Peace Operations Review (2016). Henke, Marina: Has UN Peacekeeping Become More Deadly? Analyzing Trends in UN Fatalities. Provider For Peacekeeping nº 1. (2016)

Habermans, Jürgen: O Ocidente Dividido. Editora Unesp. Paulo. 2011.

Hokowhitu, Brenda & Page, Tiffany: Postcolonial Peace. Juncture: Journal of Thematic Dialogue. n.14, 2011.

Jackson, Richard (2005) Writing the War on Terrorism, Manchester: Manchester university Press. Jenkins, Brian (1975) 'international Terrorism: A New Mode of Conflict', in Carlton, David and Schaerf, Carlo (eds.)

Jabri, Vivienne: War, Government, politics: a critical response to the hegemony of the liberal peace, In: Richmond, Oliver (ed.), Palgrave advances in peacebuilding, Palgrave Macmillan, 2010.

Kenkel, Kai. "Five generations of peace operations: from the 'thin blue line' to 'painting a country blue'." *Revista Brasileira de Política Internacional* 56 (1), 2013, p. 122-143

Kaldor, Mary (1999), *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge/Stanford: Polity Press/Stanford UP.

Karlsrud, John; (2015), *Towards UN counter-terrorism operations?* Third World Quarterly

_____; (2015) "The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali," *Third World Quarterly* 36 (1): pp. 40–54.

_____; (2016) *Norm Change in International Relations: Linked Ecologies in UN Peacekeeping Operations*. Abingdon: Routledge.

_____; (2017) "Towards UN counter-terrorism operations?," *Third World Quarterly*, 38 (6): pp. 1215–1231. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2016.1268907>.

Keegan, John. *A History of Warfare*. New York. First Vintage Books Edition. 1994.

Khalil, Mona Ali (2018): *The world needs robust peacekeeping not aggressive peacekeeping in Humanitarian Law and Policy*: <http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/05/15/world-needs-robustpeacekeeping-not-aggressive-peacekeeping/>. Acesso: 30 nov. 2018.

Lindiberg. Emy: *War in Mali Background study and annotated bibliography* (2013). The Nordic Africa Institute in <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:632135/FULLTEXT01.pdf>

Lyra H. Spang, "The Humanitarian Faction: The Politicization and Targeting of Aid Organizations in War Zones," *International Affairs Review* XVIII, no. 1 (2009).

Malesevic, Sinisa (2008). *The Sociology of New Wars? Assessing the Causes and Objectives of Contemporary Violent Conflicts*. *International Political Sociology*. 2. P. 97-112

Mbembe, Achille. Necropolitics. *Public Culture*, 15, 2003.

_____. Necropolítica, una revisión crítica. In: GREGOR, Helena Chávez Mac (Org.). *Estética y violencia: Necropolítica, militarización y vidas lloradas*. México: UNAMMUAC, 2012, p. 130-139.

McMichel, Christopher: Urban Pacification and “Blitzes” in Contemporary Johannesburg. *Antipode*. Vol: 47. n.5. 2015.

Muggah, R (ed) (2013). *Stabilization Operations, Security and Development Studies in Conflict, Development and Peacebuilding*, Routledge.

Modizadeh, Naz (2016): If It’s Broke, Don’t Make it Worse: A Critique of the U.N. Secretary-General’s Plan of Action to Prevent Violent Extremism. *Lawfare* in <https://www.lawfareblog.com/if-its-broke-dont-make-it-worse-critique-un-secretary-generals-plan-action-prevent-violent-extremism>. Acesso: 30 jun. 2019.

Neocleous, Mark. *War Power, Police Power*. Edinburgh: Edinburgh University, 2014.
Report of Painel on United Nations Peace Operations (General Assembly document A/55/305), 21 aug. 2000.

P.A. Mello (2010) ‘Review Article: In Search of New Wars: The Debate about a Transformation of War’ 16(2) *European Journal of International Relations* 297-309.

Roger Mac Ginty (2012). *Against Stabilization Stability: International Journal of Security & Development*.

Rietjens, Sebastian & Waard, Erika: *UN Peacekeeping Intelligence: The ASIFU Experiment* (2017). Routledge

Santos, Ricardo Oliveira dos. *Governando o Internacional Através das Operações de Paz das Nações Unidas: Peacebuilding como Instrumento de Limites e Poder na Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo*. Rio de Janeiro, 2018. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Schelling, Thomas. What purposes can international terrorism serve? In: FREY, R. G; MORRIS, C. W *Violence, terrorism and justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 18-32.

Smit, Timo, Multilateral peace operations and the challenges of terrorism and violent extremism. SIPRI, 2017.

Schucksmith, Christy & White. United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP). In: WILLIAMS, Paul D. et al. The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations. Oxford: Oxford University Press, 2015.

THE PEACE RESEARCH INSTITUTE OSLO (PRIO): Patterns of peacemaking. 2013. Disponível em: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=8657>>Acesso em: 12, out. 2017.

Tilly, Charles. Social movement as historically specific clusters of political performances. Berkeley Journal of Sociology, 1993-4, 38, p. 1-30

The Washington Post: The World's most dangerous UN mission (2017) in https://www.washingtonpost.com/sf/world/2017/02/17/the-worlds-deadliest-u-n-peacekeeping-mission/?noredirect=on&utm_term=.b82cb7b9d1e0. Acesso: 24 nov. 2018.
Trindade Viana, Manuela. United States policies towards the Colombian armed conflict: implications of merging war and crime fighting, 2011.

UN (2012c) S/2012/894. Report of the Secretary-General on the Situation in Mali, November 28, 2012. New York: United Nations.

UN (2012d) S/RES/2085, December 20, 2012. New York: United Nations.

UN (2013a) S/RES/2098, March 28, 2013. New York: United Nations.

UN (2013b) S/RES/2100, April 25, 2013. New York: United Nations.

UN (2013c) S/2013/354. United Nations Integrated Strategy for the Sahel, June 14, 2013. New York: United Nations. Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali

UN (2014c) Standard Operating Procedure: Intelligence Cycle Management. Bamako: United Nations Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali.

Valerio de Oliveira Mazzuoli, Curso de Direito Internacional Público, Editora Revista dos Tribunais, 2011

Walzer, Michael (1977). Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations. Basic Books.

William J. Durch (2206) ed., Twenty First Century Peace Operations, United States Institute of Peace, Washington, DC.