MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A UNAMID EM DARFUR: CONSIDERAÇÕES SOBRE OPERAÇÕES DE PAZ HÍBRIDAS

Sérgio Luiz Cruz Aguilar
Livre Docente em Segurança Internacional pela UNESP. Professor da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP – Campus de Marília/SP e dos programas de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP) e Ciências Sociais (UNESP)
tcaguilar2012@hotmail.com

Marina Biagioni Marquezi
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP). Graduada em Relações Internacionais pela UNESP – Campus de Marília/SP
marina_biagioni@hotmail.com

Resumo: A *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), estabelecida em 2007, é o atual modelo de operação de paz híbrida, conduzida pela Organização das Nações Unidas (ONU) juntamente com a União Africana (UA). Esse formato de missão trouxe uma miríade de novos dilemas para os estudos das operações de manutenção de paz. Nesse sentido, o artigo utiliza a UNAMID para apresentar algumas considerações sobre operações híbridas no campo do gerenciamento/resolução de conflitos. Baseado em fontes secundárias e primárias, o texto parte da ideia central de que, apesar de o conceito restringir a característica híbrida da operação às suas estruturas no terreno, o processo de interação das organizações parceiras se deu com muito mais propriedade e destaque nos níveis político e estratégico.

Palavras-chave: UNAMID; Operações híbridas; ONU; União Africana.

UNAMID IN DARFUR: CONSIDERATIONS ABOUT HYBRID PEACEKEEPING OPERATIONS

Abstract: The United Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID), established in 2007, is the present model of hybrid peacekeeping operation, carried out by the United Nations along with the African Union. This format of operation has brought a myriad of new dilemmas to peacekeeping studies. In this way, the article uses UNAMID to present some considerations on hybrid operations in the field of conflict management/resolution. Based on secondary and primary sources, the text starts from the central idea that, although the concept restricts the hybrid characteristic of the operation to its structures on the ground, the process of interaction of the partner

organizations took place with far more justification and prominent at the political and strategic levels.

Keywords: UNAMID; Hybrid operations; United Nations; African Union.

INTRODUÇÃO

Em 31 de julho de 2007, por meio da Resolução 1769, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizou o desdobramento da *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), sob a égide do capítulo VII, que incorporou totalmente a Missão da União Africana no Sudão (AMIS).

O mandato estabelecia, dentre outras coisas, que a Missão deveria contribuir para a proteção de civis sob ameaça iminente de ataques, auxiliar o processo político para garantir que ele fosse inclusivo e contribuir para um ambiente seguro para o retorno de refugiados e deslocados internos. A UNAMID deveria apoiar a implementação do Acordo de Paz de Darfur (DPA) e impedir ataques armados. Além disso, o CSNU autorizou o uso da força para proteger os civis, o pessoal da Organização das Nações Unidas (ONU) e associado, e as instalações da Missão (UN, 2007). O desdobramento da UNAMID foi um passo muito importante não só para a contenção do conflito em Darfur, mas também para o desenvolvimento das missões de paz, especialmente por ser um modelo de operação híbrida.

O conceito de hibridismo foi bastante utilizado na antropologia, sociologia, estudos institucionais, organizacionais e pós-coloniais, ligado à heterogeneidade, mistura ou modificação de culturas, identidades, raças e sociedades humanas em geral. A partir da década passada, passou a ser abordado em estudos de paz e conflito.[1] Mac Ginty trabalhou hibridismo como processos sociais e políticos de *peacemaking*, *peacebuilding* e reconstrução pós-conflito, os quais envolvem interação de uma série de atores e estruturas já hibridizados, resultantes de processos longo prazo de negociação social e adaptação (GINTY, 2010). Nesse sentido, a noção de hibridismo aplicada às operações de paz resulta em duas abordagens: uma sobre as

[1] Ver, por exemplo, Boege et al. (2009) e Richmond (2009).

formas de paz híbridas, como abordado por Ginty; outra, no sentido de operação de paz híbrida, conceituada como

> "operação combinada/conjunta em uma área de responsabilidade específica, conduzida por forças de diferentes organizações (neste caso, as Nações Unidas e a UA) sob um arranjo comum de comando e controle, com a finalidade de alcançar um objetivo comum ou resultado final, com cada força mantendo a identidade de sua organização em toda a operação" (ABOAGYE, 2007, p. 2, tradução nossa).[2]

Dessa forma, o texto apresenta considerações sobre a UNAMID, que foi aceita como sendo o maior exemplo de aplicação do modelo de operação híbrida segundo o conceito acima e que, por conta disso, se apresenta como um caso paradigmático no campo das operações de paz. Apesar da Missão ainda estar em curso, o que torna difícil determinar se esse modelo seria uma boa opção para o gerenciamento/resolução de conflitos, após mais de dez anos atuando em Darfur, é possível apresentar algumas discussões sobre esse tipo de operação.

O argumento central é que, apesar conceito restringir a característica híbrida da operação às suas estruturas no terreno, o processo de interação das organizações parceiras se deu com muito mais propriedade nos níveis político e estratégico.

Utilizando fontes secundárias e primárias como as resoluções do CSNU e os relatórios do Secretário Geral da ONU (SGNU), o texto foi estruturado em três partes: a primeira trata da evolução das operações de paz da ONU até chegar ao modelo híbrido; a segunda apresenta o desdobramento da UNAMID; e a terceira apresenta algumas considerações sobre a operação híbrida para concluir que os problemas e dificuldades enfrentadas pela parceria ONU-UA em Darfur estão mais relacionados com os níveis político e estratégico do que com o operacional no terreno.

A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ E O HIBRIDISMO

A atuação de organizações regionais em pról da paz e segurança internacionais está prevista no Cap. VIII da Carta das Nações Unidas, que estabelece no seu artigo 52.1. que

[2] O autor fez referência ao documento *AU Darfur Integrated Task Force* (DITF). *Report of discussions by the DITF on the proposed hybrid. Addis Ababa*.

> Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas (ONU, 1945).

A única ressalva é que o Conselho seja sempre informado de toda ação empreendida por organizações ou acordos regionais, como dito no artigo 54. Além disso, o artigo 53.1 autoriza que o CSNU utilize acordos ou entidades regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade (ONU, 1945).

O fim da Guerra Fria teve com resultado o afloramento de conflitos intraestatais, envolvendo questões étnicas, culturais e religiosas que permaneceram 'adormecidas' ou foram mantidas controladas durante aquele período. Isso ocorreu principalmente no continente africano, na região dos Bálcãs, na Europa Oriental e em antigas repúblicas soviéticas, locais que, em sua maioria, estavam anteriormente sob a tutela das grandes potências. Os conflitos violentos dentro dos Estados e a diminuição do uso do poder de veto dentro do CSNU permitiram a ONU desdobrar uma quantidade sem precedentes de operações de paz, na década de 1990.

A euforia dos primeiros anos pós-queda do Muro de Berlim indicava que o maior envolvimento da ONU conseguiria trazer mais segurança ao sistema internacional, na medida em que a Organização seria capaz de gerenciar melhor, e até mesmo resolver, os principais conflitos no globo. No entanto, o sentimento logo se dissipou. As operações de paz acabaram sendo desdobradas em regiões que experienciavam conflitos internos complexos sem serem acompanhadas dos meios necessários para cumprir o mandato, que, por sua vez, nem sempre era claro e objetivo. Com isso, vieram os fracassos na antiga Iugoslávia, Ruanda e Somália na década de 1990. Além disso, as chamadas operações multidimensionais, ao incorporarem grandes efetivos de militares, policiais e civis, tornaram-se mais caras e impactaram o orçamento da ONU. A Organização carecia de pessoal, equipamentos e recursos para atender às demandas cada vez maiores na área das operações de paz. Em decorrência, houve um amplo processo de mudanças[3], no âmbito do qual ganhou destaque a participação, por formas diversas, das organizações regionais e sub-regionais nos

[3] Ver AGUILAR, 2009.

arranjos de segurança internacional.[4] Esses arranjos se fizeram presentes na Libéria, Haiti, Tajiquistão, Bosnia e Herzegovina, dentre outros.

Em 1992, a Agenda para a Paz, salientou a importância de uma maior divisão de tarefas dentro do sistema internacional (UN, 1992). Na África, várias iniciativas regionais e sub-regionais passaram a atuar de forma mais incisiva na tentativa de gerenciar conflitos no continente. A Organização da Unidade Africana (OUA), em 1986, enviou observadores militares para monitorar a fronteira em disputa entre Burkina Faso e Mali, a partir da qual desdobrou outras pequenas missões de observação em Ruanda (1991–3), Burundi (1993–6), Comores (1997–8/2001-2), Etiópia-Eritréia (2000-8) e República Democrática do Congo (RDC) (1999–2000). A União Africana atuou no Burundi (2003–2004 e 2006–2009), Comores (2004, 2006, 2007-8, 2008), Sudão (2004–2007) e Somália (desde 2007). A *Economic Community of West African States (ECOWAS)* enviou tropas para a Libéria (1990–1998 e 2003), Serra Leoa (1997–2000), Guiné-Bissau (1998–1999) e Costa do Marfim (2003–2004). A *Southern African Development Community (SADC)* desdobrou tropas no Lesoto (1998) e RDC (1998). A *Economic and Monetary Community of Central Africa (CEMAC)* atuou na República Centro-africana (RCA) (2002–2008), bem como a *Economic Community of Central African States (ECCAS)* (2008-2013).

O Suplemento da Agenda para a Paz, de 1995, apresentou cinco formas de vínculos entre a ONU e organizações regionais que poderiam ser utilizadas no campo das operações de paz: consultas (*consultations*); apoio diplomático (*diplomatic support*); apoio operacional (*operational support*), ou seja, provimento de recursos ou de assessoria técnica; co-desdobramento (*co-deployment*) de forças da ONU e regionais no terreno; e operações conjuntas (*joint operations*) em que a ONU e organizações regionais compartilham a responsabilidade da operação (UN, 1995). Segundo Aboagye (2007), como as duas últimas formas de vínculo se dão no nível tático, o principal elemento que as diferencia é o grau de autoridade, comando e controle que as organizações parceiras exercem sobre suas respectivas forças, componentes e recursos.

Jones e Cherif (2004) apresentaram que as parcerias em geral ocorrem conforme três tipos de operações: sequenciais; paralelas ou integradas. No primeiro

[4] Ver AGUILAR, 2017.

tipo, diferentes organizações (ou coalisões) desdobram operações de forma sequencial. No Timor Leste, em 1999, a força multinacional liderada pela Austrália (INTERFET) criou as condições necessárias de segurança para que fosse desdobrada, em seguida, a *UN Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). Na Libéria, forças da ECOWAS permitiram o desdobramento da *UN Mission in Liberia* (UNMIL). No Haiti, em 2004, a força multinacional liderada pelos EUA permitiu o desdobramento da *Mission* des *Nations* Unies *pour la Stabilisation* en *Haïti (*MINUSTAH) meses mais tarde.[5]

No segundo tipo, diferentes entidades operam na mesma área com comandos diferentes para atingir os mesmos objetivos. É o caso do *co-deployment* apresentado no Suplemento da Agenda para a Paz, que implica em autoridades estratégicas e comando e controle distintos (UN, 1999; ABOAGYE, 2007). Na *United Nations Mission on Bosnia y Herzegovina* (UNMIBH), em 1996, a ONU e outras instituições regionais dividiram tarefas com o mesmo objetivo de promover a paz e a estabilidade na região. A Força-Tarefa Internacional de Polícia – *International Police Task Force* (IPTF) da ONU ficou responsável pelas questões policiais e pela assistência humanitária, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ficou responsável pela segurança, a Organização para Cooperação e Segurança na Europa (OSCE) tratou dos assuntos políticos, o Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) lidou com refugiados, enquanto a União Europeia (EU) prestou assistência ao desenvolvimento e o Gabinete do Representante Especial do Secretário Geral da ONU era responsável pela coordenação geral das atividades (AGUILAR, 2003). Bah e Jones (2008) apresentaram variações dessas operações como: apoio militar de curto prazo, como a Operação Artemis – 2003 e a EUFOR RD Congo – 2006, conduzidas pela União Europeia (EU) ao lado da *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo* (MONUC)[6]; ligação militares-observadores, como na Georgia e Tajiquistão onde a Comunidade dos Estados Independentes – *Commonwealth of Independent States* (CIS) proveu militares como suporte para os observadores militares da *UN Observer Mission in*

[5] Há exemplos desse tipo de operação também na Somália, Kosovo, Costa do Marfim e Burundi, assim como de transferências de operações da ONU para outras organizações como de parceiros para a ONU (BAH; JONES, 2008).
[6] Ver AGUILAR, 2019.

Georgia (UNOMIG) e da *UN Mission of Observers to Tajikistan* (UNMOT), respectivamente; e paralelas civis-militares como no Kosovo e Afeganistão, dentre outras (BAH; JONES, 2008).

O terceiro tipo são as operações integradas, nas quais as organizações envolvidas dividem o comando ou uma subordina seu comando à outra. São as operações denominadas conjuntas (*joint operations*) no Suplemento da Agenda para Paz. A ONU utiliza como exemplo desse tipo de parceria a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), lançada em conjunto pelas Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1993. Nela, o Representante Especial do Secretário Geral "tinha total domínio sobre as capacidades de ambas as organizações" (BAH; JONES, 2008, p. 24, tradução nossa), o pessoal e o financiamento foram compartilhados pelas duas organizações (UN, 1999; ABOAGYE, 2007), sendo que a OEA ficou incumbida de participar de questões referentes a civis, "mais especificamente, na observação da violação de direitos humanos juntamente com a ONU" e essa última atuou na negociação com as partes do conflito (MATIJASCIC, 2008, p. 62).

Dessa forma, no contexto do crescente envolvimento de organizações internacionais (globais, regionais e sub-regionais) na manutenção da paz e da falta de capacidade de algumas delas sustentarem operações mais robustas e em longo prazo, especialmente na África, novas oportunidades surgiram para a combinação de capacidades com o objetivo de lidar com as crises complexas e dividir o fardo do gerenciamento de conflitos, sendo as operações de paz híbridas uma opção. A UNAMID surgiu, então, como o maior exemplo desse modelo na qual os componentes civis e militares atuaram sob um comando operacional unificado.

A UNAMID EM DARFUR

O complexo conflito no Sudão, principalmente na região de Darfur, resultou em uma ação por parte das organizações internacionais para tentar conter as hostilidades. O conflito tem raízes muito antigas e decorre de efeitos cumulativos gerados pelos longos anos de negligência, marginalização e divergências políticas que consumiram a região devido às posições da capital, Cartum. Várias questões

como etnia, meio ambiente (seca e a desertificação da região), propriedade da terra, acesso a recursos e a disponibilidade de armas, ajudaram a promover o conflito. Esses fatores, juntamente com a política de Cartum de armar grupos árabes locais, a crise de identidade, a guerra pela independência do sul e má governança, adicionaram mais complexidade ao conflito (SAKA; OMEDE, 2012).

Com a assinatura do *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), em 2003, que concedeu autonomia ao sul do país e que resultou na independência do Sudão do Sul em 2011, o CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) para observar a implementação do CPA (UN, 2005). No entanto, na região de Darfur, outra rebelião estava em andamento, envolvendo o *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e outro grupo rebelde, chamado *Justice and Equality Movement* (JEM). Os rebeldes atacavam bases do governo, acusando-o de negligenciar a região política e economicamente e oprimir a população não árabe. Por sua vez, o governo do presidente al-Bashir, frente à situação, respondia aos ataques realizando uma campanha de limpeza étnica contra os não árabes de Darfur, armando milícias árabes na região chamadas de *janjaweed* (SCHNEIDER, 2008; BIRIKORANG, 2009).

Nesse contexto, em 2004, a UA negociou o Acordo Humanitário de Cessar-Fogo entre o governo sudanês, o JEM e o SLM/A, a partir do qual desdobrou uma missão de observação, a AMIS, e uma Comissão de Cessar-fogo (CFC) para monitorar sua observância (SCHNEIDER, 2008). Ao mesmo tempo, a ONU despachou uma equipe como missão política especial, chamada *United Nations Advance Mission in the Sudan*, para preparar o monitoramento internacional previsto no CPA, facilitar os contatos com as partes interessadas e preparar o desdobramento de uma missão após a assinatura do acordo de paz (UN, 2004).

O mandato da AMIS era limitado e autorizava as tropas apenas a monitorarem o acordo. Com a continuação da violência, algumas atribuições para proteger civis sob ameaça iminente e facilitar a entrega de ajuda humanitária foram adicionadas, da mesma forma que o aumento do contingente militar e a introdução de um componente policial (EKENGARD, 2008; BIRIKORANG, 2009). No entanto, a chamada AMIS II, teve seu desdobramento atrasado por conta das dificuldades logísticas, principalmente o componente policial, e permaneceu sem capacidade suficiente para cumprir o mandato. Em consequência, os ataques contra civis continuaram e as partes

em conflito permaneceram violando os acordos (EKENGARD, 2008; SAKA; OMEDE, 2012).

Com o apoio da ONU, a UA reformulou a Missão. A AMIS II *Enhanced* (AMIS IIE) teve seus componentes militar e policial aumentados, além da introdução de um componente de direitos humanos e assuntos humanitários (EKENGARD, 2008). Dessa forma, o efetivo foi de 150 militares para 2.800 em 2005 e para 7.000, em 2006 (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013). No entanto, novamente problemas logísticos e financeiros atrasaram o desdobramento das tropas e a construção das bases, os poucos veículos foram providenciados pelos ingleses e os helicópteros eram civis alugados e pagos por outros países, como Canadá e Holanda (EKENGARD, 2008).

A situação piorou em Darfur, o que levou o SGNU a recomendar a criação de uma missão de paz exclusiva da ONU (UN, 2006a). No entanto, o CSNU apenas expandiu o mandato da UNMIS, que estava no país para apoiar a implementação do CPA, para que passasse a incluir a região de Darfur (UN, 2006b). Mas a missão da ONU não foi desdobrada no local devido a firme oposição do governo do Sudão que apresentava inúmeras condições para aceitar uma operação de paz no seu território (UN, 201-b).

Com as ações tanto da ONU quanto da UA sendo incapazes de conter a violência na região de Darfur e deter os ataques à população civil, essas organizações perceberam que sozinhas não seriam capazes de resolver o conflito. Nesse contexto, a missão híbrida foi uma opção para fazer frente aos desafios que o contexto apresentava. Dessa forma, no final de 2006, a ONU e a UA acordaram uma nova abordagem que foi aprovada pelo governo sudanês e, em 31 de julho de 2007, o CSNU aprovou a *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), sob a égide do capítulo VII, que incorporou totalmente a missão da UA. A transição da AMIS para a UNAMID terminou oficialmente em 31 de dezembro de 2007 (UN, 2007).

A operação foi criada por um período inicial de 12 meses, composta por até 19.555 militares, incluindo 360 observadores militares e oficiais de ligação, um componente civil, e até 3.772 policiais, incluindo 19 unidades policiais formadas (UN, 2007). As tropas africanas da AMIS foram incorporadas à UNAMID e, com isso, tiveram acesso ao orçamento da ONU para operações de paz e outras formas de assistência daquela Organização (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013). A operação foi

autorizada a adotar todas as medidas necessárias, nas áreas de desdobramento de suas forças e conforme suas capacidades, para realizar as seguintes tarefas:

> 1) proteger seu pessoal, instalações, equipamentos, e assegurar a segurança e liberdade de movimento de seu próprio pessoal e trabalhadores humanitários;
> 2) apoiar a implementação rápida e eficaz do Acordo de Paz de Darfur, impedir a interrupção de sua implementação e ataques armados, e proteger os civis, sem prejuízo da responsabilidade do Governo do Sudão (UN, 2007, p. 5, tradução nossa).

Segundo os acordos firmados entre a ONU e a UA: a liderança da missão seria apontada de forma conjunta pelo SGNU e o Presidente da UA; o *Force Commander* deveria ser africano; a missão iria se beneficiar do apoio da ONU, bem como das suas estruturas e sistemas de comando e controle; o tamanho da força seria decidido por ambas as organizações; e os funcionários civis seriam contratados seguindo os padrões da ONU. Dessa forma, Rodolphe Adada foi nomeado como Representante Especial da União Africana e das Nações Unidas para Darfur e o antigo *Force Commander* da AMIS, o nigeriano Martin Luther Agwai, foi apontado no mesmo cargo na UNAMID. As estruturas de comando e controle foram fornecidas pelas Nações Unidas, enquanto as diretrizes estratégicas para a operação eram emitidas em conjunto pelo Subsecretário-Geral para Operações de Paz e pelo Comissário da União Africana para a Paz e Segurança. Foi estabelecida uma única cadeia de comando, através da qual o Representante Especial Conjunto do Presidente da UA e do Secretário-Geral (Chefe da Missão) tinha autoridade geral sobre a operação, supervisionava a implementação do mandato e era responsável pela gestão e funcionamento da mesma. O Chefe da Missão reportava ao SGNU e ao Presidente da Comissão da UA. Em 2011, a estrutura também passou a incluir dois Representantes Especiais Conjuntos Adjuntos, nos moldes das operações multidimensionais da ONU. Já o financiamento ficou inteiramente a cargo da ONU (PRINSLOO, 2012).

Assim, além da característica fundamental que define uma operação de paz híbrida – a estrutura única de comando e controle, alguns elementos também ficaram patentes na UNAMID, como o caráter africano da mesma e o alto grau de controle político que a UA exerceu no arranjo híbrido. Para ajudar a condução das atividades

no terreno, um Mecanismo Conjunto de Coordenação e Apoio foi criado em Adis Abeba-Etiópia para simplificar a tomada de decisões entre as organizações, composto por uma equipe de oficiais de ligação encarregados de fornecer apoio operacional e de planejamento para a Missão, além de facilitar a conexão entre o então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) da ONU e o Conselho de Paz e Segurança (PSC) da UA. No Sudão, um dispositivo tripartite constituído pelas duas organizações e pelo governo sudanês foi estabelecido para resolver questões operacionais, como a emissão de vistos e a liberdade de circulação do pessoal da Missão (PRINSLOO; NIEKERK, 2017; PRINSLOO, 2012).

A 'parceria' entre a UA e a ONU foi importante no campo político, propiciando um relacionamento mais aberto com o governo sudanês que se mostrava hostil, coisa que a ONU não conseguia fazer por si só, além de permitir acesso a uma região até então inacessível para a Organização. Isso porque, segundo Adada (2009, n.p.) "o Governo Sudanês apenas via a comunidade internacional (isto é, a UNAMID) como uma força que tinha como objetivo derrubar o seu regime, mas com a ajuda da UA, foi possível aliviar essas suspeitas". Quando foi criada, a UNAMID era a maior e mais cara operação da ONU com orçamento inicial de pouco mais de 1.2 bilhões de dólares (LANZ, 2015).

A UNAMID viveu enormes desafios. Logo no início, a situação se deteriorou em Darfur e as facções envolvidas no conflito se fragmentaram em diversos grupos diferentes, com objetivos e demandas individuais e conflitantes. Assim, as dinâmicas se alteraram e o conflito não se centrava somente no embate entre o governo do Sudão e os grupos rebeldes, mas entre os próprios grupos rebeldes. As Forças Armadas sudanesas e os *janjaweeds* atacavam bases do JEM e do SLM – Abdul Wahid, uma das facções do grupo principal, e, além disso, a violência intercomunal passou a ser cada vez mais frequente. Com isso, não só a população civil era atacada como também trabalhadores humanitários, ocorrendo grandes deslocamentos de pessoas para campos de refugiados no Chade e outros locais. Ataques também eram perpetrados contra o pessoal da UNAMID pelas milícias aliadas ao governo do Sudão e pelos grupos rebeldes (BIRIKORANG, 2009; SAKA; OMEDE, 2012; PRINSLOO, 2012). Em consequência, em julho de 2008, o CSNU solicitou a rápida mobilização das forças que estavam previstas e instou os Estados-membros da ONU a contribuir com equipamentos, helicópteros, veículos de transporte terrestre, etc. O Conselho

destacou, também, a necessidade de a UNAMID utilizar plenamente o seu mandato e suas capacidades para a proteção de civis, garantindo o acesso humanitário e trabalhando com outras agências da ONU (UN, 2008). No entanto, em 25 de agosto, forças do governo atacaram o campo de desalojados de Kalma alegando uma busca de armas, ação que resultou em 33 civis mortos e pelo menos 85 feridos (UNAMID, 2008).

A mesma situação de insegurança persistiu durante o ano de 2009, o pessoal da UNAMID e os trabalhadores humanitários continuaram sendo alvo de ataques que tiveram como resultado diversos mortos e feridos (UN, [201-a]). No entanto, no final daquele ano, o efetivo do pessoal uniformizado se aproximou do teto autorizado de 19 mil e houve um aumento de cooperação com a polícia sudanesa, que fornecia escoltas em áreas fora de Darfur, o que auxiliou a desbloquear rotas de abastecimento. A Missão paulatinamente conseguiu prestar ajuda a população civil. Veículos recebidos foram utilizados para fornecer água para a população local, foi estabelecida uma unidade de investigação especial de crimes de gênero para monitorar e informar sobre crimes cometidos contra mulheres e crianças, e a UNAMID financiou vários projetos de impacto rápido em agricultura, educação, saúde, água e saneamento e empoderamento de mulheres (PRINSLOO, 2012).

A situação de segurança em Darfur permaneceu volátil ao longo do ano de 2010, com os níveis de violência consideravelmente mais altos do que em 2009. Já em 2011, a mediação conjunta da UA e da ONU continuou as consultas com as partes do conflito. Em maio daquele ano, mais de 500 representantes do governo sudanês, movimentos armados, partidos políticos e grupos da sociedade civil discutiram durante cinco dias as principais questões do conflito durante a Conferência das Partes Interessadas em Darfur, realizada em Doha, no Catar. Em 14 de julho, o Governo do Sudão e o *Liberation and Justice Movement* (LJM), uma nova coalizão de grupos rebeldes menores, formada em 2010, assinaram um protocolo de acordo para a adoção do Documento de Doha para a Paz em Darfur (DDPD), que seria a estrutura para o processo de paz na região (UN, [201-a]; PRINSLOO, 2012).[7]

[7] O DDPD foi fruto de dois anos e meio de negociações, diálogos e consultas entre as principais partes envolvidas e interessadas no conflito, além de parceiros internacionais. A UNAMID forneceu conhecimento técnico, apoio e divulgação ao processo e ao documento, além de ter exortado os movimentos não signatários a se juntarem à iniciativa. O DDPD abordou as causas profundas do conflito em Darfur e suas consequências, incluindo tópicos sobre Compartilhamento de Poder, Compartilhamento de Riqueza, Direitos Humanos, Justiça e Reconciliação, Compensação e Retorno e Diálogo Interno, entre outros (UN, 2011).

Em 10 de fevereiro de 2013, o Governo do Sudão e o JEM assinaram um acordo de cessar-fogo em Doha, no Catar (UN, 2013a).[8] Dois meses mais tarde, foi estruturado um acordo de paz entre o Governo do Sudão e uma facção separada do JEM, chamada JEM-*Bashar* (SUDAN TRIBUNE, 2013).[9]

A UNAMID recebeu críticas durante os anos de atuação na região de Darfur. No entanto, existiram aspectos positivos que devem ser destacados. Um estudo independente encomendado pelo DPKO/DFS que examinou conceitos operacionais de doze operações, em 2009, verificou que apenas três se referiam explicitamente a proteção de civis, e uma delas era a UNAMID (UN, 2010). A Missão conseguiu proteger civis, principalmente dentro e ao redor dos campos de desalojados. Foi implementado o conceito de '*firewood patrol*s', que envolvia o pessoal militar e policial patrulhando áreas em que as mulheres de campos de desalojados normalmente iam coletar madeira, com a intenção de criar um cordão de proteção ao redor dessas áreas.[10] Unidades de polícia formada instalaram luzes e câmeras no perímetro dos campos para deter ataques e colher informação, e criaram Centros de Policiamento Comunitário para garantir uma proteção consistente no interior dos campos (UN, 2010).

Em 2009, civis reuniram-se no entorno das bases para se proteger de ataques e dos bombardeios aéreos. Na cidade de Muhajiriya, no sul de Darfur, foram mais de 10.000. Na cidade de Umm Barru, no norte da região de Darfur, aproximadamente 350 pessoas foram aceitas dentro das instalações de uma equipe da ONU. Isso gerou preocupações e discussões sobre o fornecimento de proteção dentro das bases da ONU (UN, 2010).[11]

Foi garantido acesso ao Escritório de Direitos Humanos da UNAMID, onde a população local podia relatar incidentes e solicitar ajuda. Houve o fornecimento de

[8] As negociações para o cessar-fogo tiveram início no mês anterior, segundo os parâmetros estabelecidos do DDPD, responsável por formar a base para um acordo de paz abrangente entre todas as partes. O JEM foi o segundo grupo rebelde a se comprometer com o DDPD. O acordo de cessar-fogo deu abertura para que negociações a respeito de outros assuntos fossem iniciadas (UN, 2013a).

[9] Durante as negociações de paz, os dois lados concordaram em uma série de medidas para melhorar a implementação do DDPD e também conversaram sobre órgãos para lidar com os assuntos das populações nômades e pastorais, de assistência social, entre outros (SUDAN TRIBUNE, 2013).

[10] Esse procedimento estendeu a proteção para áreas além dos campos. No entanto, os atores humanitários criticavam-no no sentido de que, ao permitir a coleta de madeira por membros de um grupo em áreas de outro grupo, diminuindo seus recursos, exacerbava as tensões. As críticas foram utilizadas pela ONU para alertar para a importância das operações de paz entenderem fatores subjacentes quando desenharem certas técnicas de resposta (UN, 2010).

[11] Anos mais tarde, a ONU acabou implementando os *Protection of Civilian sites* no Sudão do Sul como estratégia de proteção por uma necessidade decorrente da guerra civil.

treinamento e informação para a população, incluindo projetos de impacto rápido e a realização de workshops sobre cuidados de saúde, direitos humanos, violência de gênero e reconciliação tribal. A prestação de assistência humanitária aumentou com a escolta de comboios e o transporte para áreas mais isoladas (IRRI, 2016).

A UNAMID agiu sobre atores não estatais e obteve promessas dos grupos rebeldes relacionadas ao não recrutamento de crianças soldados (UN, 2014b). Várias iniciativas de mediação de conflitos intercomunais e de reconciliação foram colocadas em prática com o objetivo de diminuir tensões provocadas por incursões de rebanhos de gado e disputas sobre terras (UN, S/2012/771, 2012a; UN, S/2013/225, 2013b; UN, S/2014/852, 2014a). A Seção de Assuntos Civis inclusive mapeou rotas de migração como parte da estratégia de prevenção. O projeto envolveu negociações com nômades e fazendeiros, com meses de antecedência ao deslocamento de nômades, com os quais o movimento poderia gerar conflitos, conseguindo diminuir a possibilidade de eles ocorrerem (UN, 2010).

Os relatórios da ONU indicaram que o nível de violência diminuiu paulatinamente na região de Darfur, se comparado com a situação antes do desdobramento da UNAMID. Com a assinatura, em agosto de 2016, do *Roadmap for Ending the Conflict in Sudan* por vários grupos rebeldes como o JEM, SLA-MM[12] e o SPLM-N[13], e o partido de oposição *National Umma Party*, apesar dos ataques armados não cessarem, houve uma melhora da situação (UN, 2016).

O mandato da UNAMID foi sendo estendido com algumas alterações na sua configuração. Em 2017, o CSNU estabeleceu fases seguintes para a reconfiguração da operação com a redução progressiva de tropas e policiais. Na primeira fase, o teto passaria de 19.248 militares e policiais para 11.395 militares e 2.888 policiais e, na segunda fase, para 8.735 militares e 2.500 policiais até 30 de junho de 2018 (UN, 2017a, 2017b). No entanto, foram mantidas as prioridades estratégicas da UNAMID de proteção de civis, facilitação da assistência humanitária e a segurança do pessoal humanitário, mediação entre o Governo do Sudão e os movimentos armados não signatários do DDPD e apoio à mediação dos conflitos intercomunitários (UN, 2017a). Em meados de 2018, o CSNU determinou nova redução no teto autorizado para a Missão em preparação para a transferência das responsabilidades de segurança para

[12] *Sudan Liberation Army - Minni Minawi*.
[13] *Sudan People's Liberation Movement-North.*

o governo do Sudão e uma possível retirada daquele país (UN, 2018). Dessa forma, em julho de 2019, a UNAMID operava com 8.291 *peacekeepers* sendo: 4.411 militares, 728 policiais, 1.618 policiais em unidades de polícia formada, 524 civis do *staff* internacional da ONU, 67 pessoas do *UN volunteers*, e 943 civis do *staff* nacional (UN, 2019).

CONSIDERAÇÕES SOBRE A OPERAÇÃO DE PAZ HÍBRIDA EM DARFUR

Tardy (2014) questionou se as operações híbridas são resultado de um pensamento estratégico sobre como responder melhor às crises complexas ou uma reação *ad hoc* às necessidades de gerenciamento de conflitos. O autor elencou três razões pelas quais, segundo ele, os atores internacionais escolheram hibridizar suas respostas com relação ao gerenciamento dos conflitos: como forma de compartilhar o fardo de assegurar a paz e segurança internacionais; como estratégia; ou como 'flexibilidade e seletividade'. A primeira razão está relacionada com as demandas cada vez maiores de recursos humanos, financeiros e operacionais que levaram à necessidade do compartilhamento de tarefas. A dimensão estratégica é relacionada com a ideia de maximizar a coerência e a eficácia do esforço internacional por meio da cooperação, com os atores internacionais diversificando a fonte de material estratégico, o que facilitaria a elaboração de políticas abrangentes e adaptadas às situações. O terceiro motivo diz respeito à flexibilidade que o modelo oferece e a possibilidade que surge de selecionar a forma como será conduzida a parceria, ou seja, a seletividade de decidir onde intervir e a flexibilidade para cada ator decidir como participa do arranjo de acordo com suas condições (TARDY, 2014).

Se as operações de paz híbridas envolvem o "despacho de pessoal militar, policial ou civil de duas ou mais entidades sob uma estrutura de comando única" (ONU, 2008, p. 96), esse hibridismo implica na necessidade de coordenação entre as organizações participantes em ternos de decidir o que e como será implementado e, em seguida, o acompanhamento, avaliação e reformulação das ações no terreno, de acordo com a evolução da situação. Sendo organizações diferentes, haverá posições, restrições e visões distintas e em diferentes níveis de suas atividades. Essas dissonâncias também têm relação com as agendas e interesses das instituições e de

seus Estados-membros, principalmente aqueles envolvidos nessas operações (TARDY, 2014). Há, então, a necessidade de que os interesses das organizações envolvidas sejam incorporados ao mandato e às políticas da missão.

No nível político, a UNAMID foi aprovada pelo CSNU onde, teria havido falta de apoio de alguns dos membros permanentes. A Rússia, por exemplo, havia vendido aeronaves militares que foram utilizadas para bombardear vilarejos em Darfur, enquanto a China tinha cerca de três bilhões de dólares investidos no setor de petróleo do Sudão. Portanto, esses dois países teriam sido responsáveis pela falta de ação e pelo enfraquecimento das resoluções do CSNU em relação à Darfur. A China oficialmente apoiou o regime de al-Bashir, isolando o Sudão da pressão econômica e da responsabilização pelas violações dos direitos humanos (PRINSLOO, 2012).

Além disso, várias diferenças entre o CSNU e o PSC se apresentaram como desafios. Por exemplo, como cita Bashua (2014), o PSC defendia que UNAMID desempenhasse um papel mais expressivo no apoio à implementação de projetos de recuperação em Darfur, enquanto o CSNU insistiu que o papel da Missão se limitasse a melhorar a segurança, para permitir que outros atores implementassem projetos. Enquanto o PSC expressou forte apoio ao processo político em Darfur, que tinha como base uma série de consultas populares, e emitiu instruções para que a UNAMID apoiasse a iniciativa, o CSNU reiterou para que a situação de segurança e de direitos humanos fosse melhorada antes do início do processo político. Essas posições contraditórias colocaram a Missão em vários dilemas e proporcionaram às partes do conflito, particularmente ao governo do Sudão, uma oportunidade de explorar as diferenças entre as duas instituições (BASHUA, 2014).

Outra questão se referia às discrepâncias entre poder e influência das organizações na operação híbrida. Mesmo que o arranjo tivesse como objetivo o compartilhamento da responsabilidade, as disparidades de orçamento, acesso à informação e capacidade dos secretariados e órgãos decisivos criaram uma realidade muito diferente e as divergências entre a ONU e a UA ficaram nítidas dentro da UNAMID. A ONU possui um orçamento muito maior e financiou a operação. Além disso, o Secretariado da ONU possui experiência no gerenciamento de operações de paz, diferentemente do PSC da UA que havia administrado apenas três operações no Burundi, Somália e Darfur. Essas diferenças significaram para a UNAMID que, embora

a ideia da cooperação tivesse como base uma estrutura horizontal, a ONU gozava de maior influência sobre o mandato e a atuação da Missão (BASHUA, 2014).

Uma característica comum das iniciativas regionais apresentadas anteriormente foi uma falta de capacidade (militar, logística ou material) para atuar de forma independente por parte das organizações, resultando na dependência de apoio financeiro e logístico externo (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013; NEETHLING, 2004). No Sudão, a *African Union Mission in Sudan* (AMIS) operou com apoio da UE, ONU e da OTAN em termos de financiamento, apoio aéreo e treinamento de tropas. Na Somália, a AMISOM[14] recebeu apoio logístico e financeiro dos Estados Unidos (EUA), UE, OTAN e ONU (COLEMAN, 2011). As operações da ECOWAS demonstraram a dependência do apoio dos países ocidentais e da ONU (DE WET, 2014). A operação do ECOMOG em Guiné-Bissau foi altamente dependente do apoio francês e português (OBI, 2009). Tropas desdobradas na RCA em 1997–8 foram apoiadas pela França.[15] A ECOMIL[16], na Libéria, foi beneficiada por substancial apoio dos EUA, e a FOMUC[17] foi apoiada pela França e UE (COLEMAN, 2011).

No caso da UA, pode-se dizer que o hibridismo refletiu, também, a dependência institucional. Apesar de a Organização aspirar um maior papel na área de segurança no continente africano, ainda não possui capacidade para executar autonomamente suas operações, mantendo-se dependente de auxílio externo. A UNAMID foi financiada exclusivamente pelas contribuições regulares feitas pelos Estados membros da ONU.

Quanto à capacidade operacional, a UNAMID sofreu com o atraso no desdobramento do pessoal. Apesar de uma estrutura única de comando e controle, as linhas diferenciadas de exigências de cada organização resultaram no atraso do recrutamento dos funcionários civis e na dificuldade de consenso entre a ONU e a UA sobre o desdobramento de militares e policiais. Isso culminou em um encarecimento da operação. Ao mesmo tempo, o governo do Sudão também apresentou impedimentos burocráticos que atrasaram a implementação da mesma. O governo

[14] *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) é uma missão de paz regional africana desdobrada na Somália desde 2007.
[15] Em janeiro de 1997, foi criada uma operação de paz conjunta africana, a *Mission Interafricaine de Surveillance des Accords de Bangui* (MISAB) que atuou na RCA até abril de 1998.
[16] ECOWAS Mission in Liberia (ECOMIL) desdobrada pela CEDEAO em setembro de 2003.
[17] *Force multinationale en Centrafrique* (FOMUC), desdobrada em dezembro de 2002 na RCA pela CEMAC, onde permaneceu até 2008.

utilizou diversas táticas para dificultar o envio de tropas para a Missão, tais como: exigir que ela fosse formada majoritariamente por africanos[18]; rejeitar a tropas do sudeste asiático ou de outras localidades; não alocar terras para as bases da UNAMID; demorar na emissão de vistos, dentre outras. Com isso, poucas tropas adicionais foram enviadas logo após a transferência de autoridade da AMIS para a UNAMID e, até 2008, a Missão trabalhou com apenas um terço da força que havia sido autorizada (PRINSLOO, 2012).

A UNAMID enfrentou desafios logísticos advindos das características geográficas e de infraestrutura da região. A missão anterior da UA havia mostrado a necessidade de se ter uma missão mais robusta, bem equipada e com mais mobilidade para fazer frente ao conflito em Darfur. Porém, a realidade foi completamente diferente e a UNAMID teve que trabalhar com os recursos que possuía, enquanto lidava com diversos problemas internos e externos. Dois anos após o desdobramento, a Missão ainda não contava com os helicópteros previstos (oito de ataque e 18 de transporte), o que comprometia a capacidade de reação e mobilidade aérea que era requerida para cumprir suas tarefas (UN, 2010).

Além disso, o governo também impôs restrições e dificultou as operações dos contingentes no terreno, bloqueando equipamentos e rações alimentares na alfândega por meses e proibindo patrulhas aéreas. Pelo menos 42 incidentes ocorreram em 2009 devido às patrulhas serem impedidas de transitar em determinadas áreas por funcionários do governo. O acesso da UNAMID aos campos de deslocados internos também era frequentemente negado por funcionários do governo sudanês, que alegavam a necessidade de serem informados dos movimentos das tropas. No entanto, mesmo quando possuíam tais informações, negavam a permissão para as patrulhas circularem nas áreas, apesar de previsto no Acordo de Status da Força (PRINSLOO, 2012).

A UNAMID foi vista em parte como ineficaz e excessivamente cautelosa, tanto pela população do Sudão, especialmente de Darfur, quanto pela comunidade internacional. Com base em pesquisas de campo e entrevistas realizadas com civis no Sudão, em sua maioria vivendo em campos de deslocados internos, a *International*

[18] A postura do governo de al-Bashir estaria relacionada à expedição de mandado de prisão pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). Na sua visão, se a Missão fosse liderada pelo Ocidente, poderia ter o objetivo de derrubar o regime e realizar as prisões (PRINSLOO, 2012).

Refugee Rights Initiative (IRRI) publicou, em 2016, um relatório sobre a atuação da UNAMID. A impressão geral dos entrevistados indicou que, embora houvesse um reconhecimento de que a presença da missão foi melhor do que a alternativa de não haver missão alguma, havia uma frustração em relação a diversas falhas. A maioria dos entrevistados apresentou três principais falhas da UNAMID: ela não teria feito o suficiente para proteger os civis; o mandato não estava em conformidade com o que eles (civis) acreditavam que deveria ser feito para protegê-los; e a má conduta dos *peacekeepers* com relação à exploração e abuso sexual (IRRI, 2016).

É importante salientar que os entrevistados culparam em primeiro lugar o governo do Sudão e as milícias rebeldes pelas duas primeiras falhas da UNAMID, tanto em razão do controle do governo sudanês sobre as atividades da Missão, como pelos impedimentos que resultaram na falta de recursos da mesma. Foi destacada, ainda, a diferença no desempenho e treinamento das tropas fornecidas por diversos países africanos. Havia certa desconfiança nessas tropas e o sentimento era de que elas deveriam ser mais eficazes do que as tropas da AMIS, o que não teria ocorrido (IRRI, 2016).

A IRRI destacou certa confusão quanto ao mandato da UNAMID, que não era claro o suficiente nem apresentava um objetivo bem estabelecido, e criticou as tropas por não realizarem algumas tarefas importantes como a coleta de armas e a proteção dos campos de deslocados. A Iniciativa destacou, ainda, um artigo de uma ex-porta-voz da Missão que denunciou que os relatórios apresentavam informações adulteradas com o objetivo de amenizar a realidade caótica de Darfur (IRRI, 2016).

A experiência da UNAMID, no entanto, trouxe resultados positivos para ambas as organizações. A operação híbrida ajudou na comunicação, consulta e colaboração entre a ONU e a UA em nível prático. A comunicação foi ampliada e facilitada com a criação do Mecanismo Conjunto de Apoio e Coordenação, em Adis Abeba, e outros mecanismos para a contratação e envio conjunto de tropas (PRINSLOO; NIEKERK, 2017).

A questão da parceria entre a ONU e a UA, e com organizações sub-regionais africanas, ganhou destaque nas discussões entre as duas organizações. A intenção da ONU em desenvolver um programa de construção de capacidades para a UA resultou no estabelecimento do *United Nations Support Office for the African Union Mission in Somalia* (UNSOA) em Addis Ababa em 2009, transformado em *United*

Nations Support Office in Somalia (UNSOS), em novembro de 2015 (UNSOA, 2018). Apesar de ser direcionado para a operação na Somália, os ensinamentos do programa serviram para outras operações no continente africano como a UNAMID e a MINUSMA, no Mali.

No entanto, as relações entre a ONU e a UA sobre operações de paz são fontes de fricção. Em 2012, a embaixadora dos EUA na ONU enfatizou que "alguns membros do Conselho de Segurança sentem que os Estados membros da UA nem sempre apresentam visões unificadas e consistentes sobre assuntos chaves, e que a UA ocasionalmente age devagar em assuntos urgentes". Além disso, salientou que a colaboração "deve ser baseada nas exigências do problema em questão, e que ela não pode ser baseada em políticas decididas independentemente pela organização regional com os Estados membros da ONU simplesmente abençoando e pagando por isso" (UN, S/PV.6702, 2012b, p. 15, tradução nossa). A questão do financiamento também tem sido outra fonte de fricção no CSNU, especialmente por conta da objeção dos EUA sobre o uso de contribuições sem critérios claros de transparência financeira, conduta e disciplina, e direitos humanos (WHAT…, 2018).

Em 2017, o SGNU apresentou um relatório sobre opções para a autorização e apoio às operações de paz da UA, reconhecendo que a colaboração entre as duas organizações seria muito informal e mal definida, resultando em incertezas e desacordos sobre o assunto. O relatório salientou a importância da observância e fiscalização, particularmente nas áreas de direitos humanos, conduta e disciplina. Para melhorar a parceria, o SGNU e o Presidente da UA assinaram o documento *Joint UN-AU Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security*, "ressaltando ainda mais o compromisso de trabalhar em conjunto" (UN, 2017c).

Em novembro e dezembro de 2018, o CSNU conduziu debates abertos sobre o fortalecimento das operações de paz na África. As discussões enfatizaram a parceria estratégica entre as organizações nessas operações e como elas são vitais em complementar outros esforços internacionais. O objetivo era "mobilizar a comunidade internacional de modo a aumentar o nível de atenção e investimento na paz e segurança africana em geral, e nas operações de paz em particular". A *Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations* foi endossada por 151 Estados membros e incluiu "compromissos para apoiar a UA no fortalecimento e implementação de suas políticas, procedimentos e capacidades", além da

"necessidade de aumentar a previsibilidade, sustentabilidade e flexibilidade do financiamento para as operações de apoio à paz[19] lideradas pela UA e autorizadas pelo Conselho" (WHAT…, 2018, tradução nossa).

CONCLUSÕES

As operações de paz híbridas surgiram como uma opção para responder à natureza complexa e a quantidade de conflitos atuais, os quais impactam na capacidade física e financeira de organizações internacionais, como a ONU, de gerenciá-los. Assim, refletem uma possibilidade de compartilhamento do ônus de assegurar a paz e a segurança internacionais. As operações híbridas envolvem o despacho de militares, policiais e civis de duas ou mais organizações sob uma estrutura de comando única e é apoiada no capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, além de terem sido encorajadas em documentos da ONU, como a Agenda para a Paz (1992) e o Suplemento da Agenda para a Paz (1995).

O hibridismo pode ser visto, também, como uma abordagem estratégica capaz de garantir que as intenções e ideias dos diversos atores cheguem até o terreno, além de facilitar a elaboração de políticas abrangentes e adaptadas às diversas situações que se apresentam. Ainda, o modelo permitiria flexibilidade e a possibilidade do atores selecionarem a forma como se dará a cooperação (TARDY, 2014).

De acordo com a definição da própria ONU, o aspecto 'híbrido' da UNAMID restringiu-se à estrutura da missão, ou seja, ao caráter africano da mesma, ao comando e controle unificado, tendo como figura principal o Representante Especial Conjunto que seguia as diretrizes dadas pelas duas organizações. Dessa forma, o aspecto híbrido se relacionou com o nível operacional, uma vez que a chefia da missão fez a ligação do nível político-estratégico proveniente de Nova Iorque e Addis Ababa com os componentes da missão no terreno.

Prinsloo e Niekerk (2017) salientaram que o hibridismo foi mais presente na relação política especial entre a ONU e a UA, e teve pouca influência prática na estrutura ou nas operações realizadas no terreno, se comparado com o modelo das

[19] A UA denomina as operações de paz como *Peace Support Operations*.

operações multidimensionais e robustas da ONU. Realmente, as maiores questões relacionadas com a UNAMID acima apresentadas se localizaram nos níveis político e estratégico. A partir das decisões e coordenações acertadas pelas lideranças das organizações parceiras, e sua tradução para o contexto do conflito e da operação de paz no terreno, as atividades da operação seguiram seu curso e não se diferenciaram em termos de estrutura das operações robustas conduzidas de maneira isolada pela ONU.

Alguns problemas enfrentados pela UNAMID no terreno não foram exclusividade da operação, mas são comuns às demais operações de paz robustas desdobradas na África como casos de má conduta dos *peacekeepers*, incluindo violência e abuso sexual, falta de recursos suficientes para cumprir o mandato e o fato de as tropas não conseguirem evitar os ataques de grupos rebeldes a civis, aos seus próprios membros ou a agentes humanitários. No entanto, a aplicação do modelo híbrido trouxe consigo uma miríade de novos obstáculos, e ainda, amplificou as dificuldades inerentes que acompanham uma operação de paz dessa natureza (BIRIKORANG, 2009; SAKA; OMEDE, 2012).

A UNAMID foi a primeira operação de paz robusta desdobrada considerada oficialmente híbrida. O exemplo anterior da MICIVIH no Haiti, tratou-se de uma missão pequena e longe da complexidade do conflito em Darfur e do tamanho da missão desdobrada naquela região. Além de atuar num ambiente complexo, a UNAMID sofreu uma série de desafios relacionados com a dinâmica do conflito e com as exigências impostas pelo governo do Sudão. Assim, se o formato híbrido apareceu como uma solução para as inúmeras exigências do governo de al-Bashir para aceitar uma missão de paz no território sudanês, a missão híbrida foi impactada por ele e parte de seus problemas operacionais foram decorrentes da relação entre ONU-UA-UNAMID com o governo sudanês.

O formato híbrido aplicado em Darfur permite algumas considerações. Primeiro, por ser uma experiência relativamente nova, ainda há dificuldades que permeiam a utilização desse modelo de operação de paz e que precisam ser sanadas. A cultura organizacional diferente das organizações envolvidas fez com que seus membros tivessem que 'aprender' a operar de forma conjunta. Na falta de conhecimento anterior sobre como fazer isso, os acertos e erros acabaram ocorrendo durante a operação (o processo de '*learning by doing*'). Um exemplo foi a confusão de interesses e opiniões

dos Conselhos das duas organizações quanto às funções da Missão, resultando em certa dificuldade de se obter consenso imediato sobre determinadas questões, o que contribuiu para que o processo de tomada de decisões fosse muito mais demorado, com implicações no terreno, tanto operacionais como logísticas. No caso da UNAMID, o processo de '*best practices*' desenvolvido na sede da ONU em Nova Iorque, certamente ajudará em futuras aplicações do modelo híbrido.

Segundo, também é possível fazer considerações a respeito das relações hierárquicas entre as organizações, que possuem diferentes agendas e influência política. O exemplo da UNAMID pode indicar que operações de paz híbridas só serão estabelecidas quando houver uma convergência entre as organizações parceiras. Ainda, as ações nesse sentido continuarão condicionadas pelas limitações das organizações envolvidas e pelos interesses dos seus principais membros.

Terceiro, sobre o conhecimento e consciência a respeito dos conflitos e as capacidades. As organizações regionais e sub-regionais possuem, a princípio, maior conhecimento e sensibilidade para tratar dos conflitos em suas regiões, ao mesmo tempo em que carecem de capacidade militar, logística, material e financeira para lidar com eles sozinhas. Nesse caso, o modelo híbrido se apresenta como uma boa opção no campo do gerenciamento de conflitos, como a UNAMID demonstrou. No entanto, pode-se inferir que o fardo financeiro das operações híbridas continuará com a ONU e os parceiros internacionais e, assim sendo, sua criação e permanência dependerá da disposição dos principais membros do CSNU.

O mandato aprovado pelo CSNU para a UNAMID era abrangente e envolvia a proteção de civis, a obtenção de uma solução política, a garantia de um ambiente seguro e estável, a prestação da ajuda humanitária e o reforço ao Estado de Direito, governança e os direitos humanos em Darfur. Dessa forma, a operação híbrida não pode ser dissociada dos esforços para a resolução da crise de Darfur, que teve o envolvimento de outras organizações como a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e estados como Reino Unido, Noruega e Estados Unidos (que formaram a chamada 'troika', em 2001), dentre outros. Em 2004, a organização regional citada negociou um acordo com o governo sudanês que incluiu vários protocolos em meio a pressões realizadas pelo CSNU, como o estabelecimento de uma Comissão Internacional de Inquérito (UN, S/RES/1564, 2004) e a aplicação de sanções (UN, S/RES, 1556, 2004). Esses esforços no campo de *peacemaking* se

mantiveram durante o período de atuação da UNAMID como, por exemplo, as negociações entre o Governo do Sudão e os movimentos não signatários do Acordo de Darfur, conduzidas pela ONU, UA, IGAD, Governo de Sudão, Exército de Libertação do Sudão/*Minni Minawi* e o *JEM/Gibril*, em 2014 (UN, 2014). A questão política evoluiu e resultou em acordos entre as partes do conflito. Em consequência, a situação da segurança em Darfur melhorou, visto que já se pensa em uma saída da UNAMID num futuro próximo. A Missão ajudou na prestação de assistência humanitária e na facilitação da mesma, assim como proveu certa proteção aos civis, o que não havia acontecido antes de seu desdobramento. O último ponto – proteção de civis - normalmente deve ser pensado em longo prazo. Assim, se a operação de paz empreendeu atividades para reforçar o Estado de Direito, a governança e os direitos humanos em Darfur, ela cumpriu a missão de iniciar um processo que deve prosseguir além da presença da UNAMID na região, bem como envolver outras organizações e instituições, locais e internacionais.

O desdobramento da UNAMID como operação híbrida, além de ter sido um passo significativo para a contenção do conflito em Darfur, foi importante para o progresso das relações de cooperação entre a ONU e a UA no âmbito da manutenção da paz. Apesar conceito de operação de paz híbrida estar centrado nas suas estruturas no terreno, o exemplo da UNAMID indica que o processo de interação das organizações parceiras se deu com muito mais propriedade nos níveis político e estratégico do que no nível operacional. Apesar dos problemas e dificuldades encontradas, o modelo híbrido apresentou-se como uma possível opção de gerenciamento/resolução de conflitos, mediante uma revisão de certos problemas. Os ensinamentos colhidos com a experiência, se forem corretamente analisados, com certeza ajudarão caso o modelo seja aplicado em outros conflitos no futuro.

REFERÊNCIAS

ABOAGYE, Festus. ***The hybrid operation for Darfur:*** A critical review of the concept of the mechanism. 2007. Institute for Security Studies. Disponível em: <https://issafrica.org/research/papers/the-hybrid-operation-for-darfur-a-critical-review-of-the-concept-of-the-mechanism>. Acesso em: 14 set. 2018.

ADADA, Rodolphe. *Discurso de Rodolphe Adada no Sínodo da África*. 2009. Disponível em: <https://zenit.org/articles/rodolphe-adada-s-address-to-africa-synod/>. Acesso em: 05 out 2018.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *A guerra da Iugoslávia*: uma década de crises nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A Reforma da Organização das Nações Unidas. *Tensões Mundiais*, v.5, p.13 - 37, 2009.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. European Union Military Operations: The use of force in the Central African Republic, Chad and the Democratic Republic of the Congo. In: RATUVA, Steven; COMPEL, Radomir; AGUILAR, Sergio (Eds). *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security*. Cingapura: Palgrave Macmillan, 2019, p. 257-276.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Security Mechanisms in the Global South: Asia, South America and Africa in Comparison. In: WOERTZ, Eckart (Ed.) *Reconfiguration of the Global South: Africa, Latin America in the 'Asian Century'*. United Kingdon: Routledge, 2017, p. 83-10.

BAH, A. Sarjoh; JONES, Bruce *Peace Operations Partnerships: Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements*. Report. Center on International Cooperation. New York: New York University, May 2008.

BASHUA, Abiodun. Challenges and Prospects of au-un Hybrid Operations: The UNAMID Experience. *Journal of International Peacekeeping*, v. 18, p. 92-101, 2014.

BIGATÃO, J. P.; SAINT-PIERRE, H. L. As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos cooperativos e desafios. *Boletim Meridiano*, v. 47, n. 140, nov.-dez., p. 26 - 33, 2013.

BIRIKORANG, Emma. *Towards attaining peace in Darfur: Challenges to a Successful AU/UN Hybrid Mission in Darfur.* 2009. Disponível em: <https://www.africaportal.org/documents/4798/no_26.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BOEGE, Volker; BROWN, Anne, CLEMENTS, Kevin; NOLAN, Anna. *On Hybrid Political. Orders and Emerging States: State Formation in the Context of "Fragility"*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2009. Disponível em: <http://berghof-handbook.net/documents/publications/boege_etal_handbook.pdf>. Acesso em 20 mai. 2011.

BOUTELLIS, A.; WILLIAMS, P. D. 2013. *Peace Operations, the African Union, and the United Nations*: Toward More Effective Partnerships in Peace Operations. New York: International Peace Institute, April.

COLEMAN, Katharina P. Innovations in African solutions to African problems: the evolving practice of regional peacekeeping in sub-Saharan Africa. *The Journal of Modern African Studies*, 49, 2011, p. 517-545.

DE WET, E.. The evolving role of ECOWAS and the SADC in peace-operations: a challenge to the primacy of the United Nations Security Council in matters of peace and security? *Leiden Journal of International Law*, v. 27, n. 2, 2014, p. 353-369.
EKENGARD, Arvid. *The African Union Mission in Sudan (AMIS):* Experiences and lessons learned. 2008. Disponível em: <https://www.foi.se/reportsummary?reportNo=FOI-R--2559--SE>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GINTY, Roger Mac. Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace. *Security Dialogue*, v. 41, n. 4, agosto de 2010, p. 391-412.

IRRI - International Refugee Rights Initiative (Org.). *"No one on the earth cares if we survive except God and sometimes UNAMID":* The challenges of peacekeeping in Darfur. 2016. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/sudan/no-one-earth-cares-if-we-survive-except-god-and-sometimes-unamid-challenges>. Acesso em: 05 out 2018.

JONES, Bruce; CHERIF Feryal. Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses. External Study. Center on International Cooperation. New York: New York University, 2004. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5880~v~Evolving_Models_of_Peacekeeping__Policy_Implications_and_Responses.pdf>. Acesso em 23 Out. 2018.

LANZ, David. African Union–United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID). In: *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.* 2015. Disponível em: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199686049.001.0001/oxfordhb-9780199686049-e-69>. Acesso em: 03 out 2018.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. *A Primeira Operação de Manutenção de Paz das Nações Unidas no Haiti (1995-1996)*: dos antecedentes ao cumprimento do mandato. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2008. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/96293>. Acesso em: 02 ago. 2019.

NEETHLING, T. International peacekeeping trends: the significance of African contributions to African peacekeeping requirements'. *Politikon*, v. 31, n. 1, 2004, p. 49-66.

OBI, C. I. Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte D'Ivoire. *African Security*, 2:2-3, 2009, p. 119-135.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas.* São Francisco, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 07 nov 2017.

PRINSLOO, Barend L. *The AU/UN hybrid peace operation in Africa: a new approach to maintain international peace and security?* 2012. Disponível em: <https://dspace.nwu.ac.za/handle/10394/11076>. Acesso em: 02 out 2018.

PRINSLOO, Barend; NIEKERK, Dewald Van. Hybrid Peacekeeping and the United Nations: The Case of UNAMID. *Politikon:* South African Journal of Political Studies, v. 44, p. 404-424, 2017.

RICHMOND, Oliver. Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Liberal–Local Hybridity via the Everyday as a Response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding,* v. 3, n. 3, 2009, p. 324–344.

SAKA, Luqman; OMEDE, A. J. From AMIS to UNAMID: The African Union, the United Nations and the Challenges of Sustainable Peace in Darfur, Sudan. *Canadian Social Science*, v. 8, n. 1, p. 60-69, 2012. Disponível em: <www.cscanada.net/index.php/css/article/download/2319/2345>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SCHNEIDER, Luíza Galiazzi. *As causas políticas do conflito no Sudão: determinantes estruturais e estratégicos.* 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16012/000685618.pdf?sequen>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SUDAN TRIBUNE. *Sudan and JEM-Bashar sign peace deal in Doha.* 2013. Disponível em: <https://www.sudantribune.com/spip.php?article46120>. Acesso em: 03 out 2018.

TARDY, Thierry. Hybrid Peace Operations: Rationale and Challenges. *Global Governance:* A Review of Multilateralism and International Organizations, v. 20, n. 1, jan.-mar., p. 95-118, 2014.

UNAMID. *Statement Relating to Kalma IDP Camp*. New York, 1 Dec 2008. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-statement-relating-kalma-idp-camp>. Acesso em: 15 nov. 2018.

UN - UNITED NATIONS. *DPKO/DFS Lessons Learned Note on the Protection of Civilians in UN Peacekeeping Operations:* Dilemmas, Emerging Practices and Lessons. 2010.

UN. *A/47/277-S/24111*. An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York, 17 jun. 1992. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/144858>. Acesso em: 20 nov. 2018.

UN. *A/50/60 (1995)*. Supplement to an Agenda for Peace. 1995. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>. Acesso em: 13 set 2018.

UN. *Cooperation between the United Nations and regional organizations/arrangements in a peacekeeping environment.* Suggested Principles and Mechanisms. 1999. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20Cooperation%20between%20the%20UN%20and%20Regional%20Organizations.pdf>. Acesso em: 13 set 2018.

UN. *Doha Document for Peace in Darfur.* 2011. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/doha-document-peace-darfur>. Acesso em: 03 out 2018.

UN. Office of the Special Representative of the Secretary-General on Children and Armed Conflict. *A Decade of Action Plans to Protect Children Affected by Armed Conflict.* New York, May 14, 2014b. Disponível em: <https://childrenandarmedconflict.un.org/a-decade-of-action-plans/>. Acesso em: 13 set 2018.

UN. *Report to the Security Council on options for authorization and support for African Union peace support operations* (S/2017/454) (2017c). New York, 15 June 2017. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/remarks-sg-team/2017-06-15/report-security-council-options-authorization-and-support>. Acesso em: 10 Dez 2018.

UN. *S/2006/591*. Report of the Secretary-General on Darfur. 2006a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/591>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UN. *S/2012/771*. New York, 16 October 2012a. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2012_771.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UN. *S/2013/225*. New York, 10 April 2013b. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_225.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UN. *S/2014/852*. New York, 26 November 2014a. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/sites/default/files/s2014852_of_26_november_2014.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

UN. *S/2016/812*. New York, 27 September 2016. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/sites/default/files/sg_report_on_unamid_27sept2016.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

UN. *S/PV.6702*. New York, 12 Jan. 2012b. Disponível em: < https://www.securitycouncilreport.org/wp-content/uploads/RO%20S%20PV%206702.pdf >. Acesso em: 10 nov. 2018.

UN. S/RES 1564 (2004). New York, 18 Sep 2004. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2004/sc8191.doc.htm>. Acesso em: 04 nov. 2018.

UN. *S/RES/1547*. New York, 11 June 2004. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1547>. Acesso em: 20 nov. 2017.

UN. *S/RES/1556 (2004)*. New York, 30 July 2004. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan%20SRES1556.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

UN. *S/RES/1590*. Nova Iorque, 24 de março de 2005. Disponível em: <http://unscr.com/files/2005/01590.pdf>. Acesso em: 04 out. 2018.

UN. *S/RES/1706*. Nova Iorque. 2006b. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1706>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UN. *S/RES/1769*. Nova Iorque. 2007. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1769>. Acesso em: 20 nov. 2017.

UN. *S/RES/1828*. Nova Iorque. 2008. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1828>. Acesso em: 02 out. 2018.

UN. *S/RES/2363*. Nova Iorque. 2017a. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2363>. Acesso em: 04 out. 2018.

UN. *S/RES/2429*. Nova Iorque. 2018. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2429>. Acesso em: 04 out. 2018.

UN. *SC/12893. Security Council Renews Mandate of African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, Unanimously Adopting Resolution 2363*. New York, 29 June 2017b. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2017/sc12893.doc.htm>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UN. *Sudan and Darfur rebel group sign ceasefire under UN-African Union auspices.* 2013a. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2013/02/431672-sudan-and-darfur-rebel-group-sign-ceasefire-under-un-african-union-auspices>. Acesso em: 03 out. 2018.

UN. *UNAMID Facts and Figures*. 2019. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-facts-and-figures>. Acesso em: 31 jul. 2019.

UN. *UNAMID Timeline.* [201-a]. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/timeline>. Acesso em: 03 out. 2018.

UN. UNAMID. *UNAMID Acting Head Participates in Darfur Negotiations Between Government & Non-Signatory Movements*. 24 Nov. 2014c. Disponível em: <https://unamid.unmissions.org/unamid-acting-head-participates-darfur-negotiations-between-government-non-signatory-movements>. Acesso em: 31 jul. 2019.

UN. *UNMIS Background.* [201-b]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unmis/background.shtml>. Acesso em: 23 set. 2018.

UNSOA. 2018. Disponível em: <https://unsoa.unmissions.org/>. Acesso em: 10 dez. 2018.

WHAT'S in Blue. *Strengthening Peacekeeping Operations in Africa*. 16 Nov. 2018. Disponível em: <https://www.whatsinblue.org/2018/11/strengthening-peacekeeping-operations-in-africa-open-debate.php>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Recebido em: 09/03/2019

Aprovado em: 20/08/2019