

Da contenção à resolução? A MINUSCA e o processo de paz na República Centro-Africana

From containment to resolution? MINUSCA and the peace process in the Central African Republic

¿De la contención a la resolución? MINUSCA y el proceso de paz en República Centroafricana

LETÍCIA CARVALHO

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
leticiacarvalho@pucminas.br

GERALDINE MARCELLE MOREIRA BRAGA ROSAS DUARTE

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
geraldine@pucminas.br

MARIA EUGÊNIA NOGUEIRA JONES

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
maria.eugenia@sga.pucminas.br

Resumo

O artigo pretende investigar o papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas (ONU) na resolução do conflito na República Centro-Africana (RCA). Especificamente, procuraremos responder à seguinte pergunta: como o caráter de estabilização da MINUSCA tem contribuído para o processo de paz na RCA? Nossa hipótese é que o caráter de estabilização da operação e o uso robusto da força tem contribuído para o sucesso do processo de paz em termos de contenção do conflito, mas não exatamente no sentido de promover sua resolução e o estabelecimento da paz no longo prazo, já que a missão não tem atuado no enfrentamento das causas mais profundas do conflito. Metodologicamente, o artigo será baseado na análise do mandato da missão e de relatórios sobre seu desempenho, incluindo dados sobre orçamento, contribuições financeiras e envio de pessoal. Além disso, exploraremos um conjunto de dados sobre a incidência de conflitos armados e episódios violentos envolvendo civis no período de 2014 a 2020.

Palavras-chave: operações de paz, estabilização, resolução de conflitos, MINUSCA, República Centro-Africana

Abstract

The article aims to investigate the role played by the United Nations (UN) in conflict resolution in the Central African Republic (CAR). Specifically, we will seek to answer the following question: how has the stabilization character of MINUSCA contributed to the peace process in the CAR? Our hypothesis is that the stabilization character of the operation and the robust use of force have contributed to the success of the peace process in terms of containing conflict, but not exactly in the sense of promoting its resolution and the establishment of long-term peace since the mission has not focused on addressing the deeper causes of the conflict. Methodologically, the article will be based on the analysis of the mission mandate and reports on its performance, as well as data on budget, financial contributions, and personnel. Also, it will explore a set of data on the incidence of armed conflict and violent episodes involving civilians from 2014 to 2020.

Key words: Peace Operations, Stabilization, Conflict Resolution, MINUSCA, Central African Republic

Resumen

El artículo pretende investigar el papel desempeñado por las Naciones Unidas en la resolución del conflicto de la República Centroafricana (RCA). En concreto, trataremos de responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo el carácter estabilizador de la MINUSCA ha contribuido al proceso de paz en la RCA? Nuestra hipótesis es que el carácter estabilizador de la operación y el uso contundente de la fuerza ha contribuido al éxito del proceso de paz en términos de contención del conflicto, pero no exactamente en el sentido de promover su resolución y el establecimiento de la paz a largo plazo, ya que la misión no ha actuado para abordar las causas más profundas del conflicto. Metodológicamente, el artículo se basará en un análisis del mandato de la misión y de los informes sobre su desempeño, incluyendo datos sobre el presupuesto, las contribuciones financieras y el despliegue del personal. Además, exploraremos un conjunto de datos sobre la incidencia de los conflictos armados y los episodios violentos en los que están implicados civiles en el período comprendido entre 2014 y 2020.

Palabras clave: operaciones de paz, estabilización, resolución de conflictos, MINUSCA, República Centroafricana

1. Introdução¹

Apesar de geralmente ocupar lugar periférico na lista de prioridades de analistas e organizações internacionais, a República Centro-Africana (RCA) é peça fundamental do complexo quebra-cabeças da região onde se encontra. Cercada de vizinhos marcados por crises políticas e conflitos, como República Democrática do Congo (RDC), Sudão, Sudão do Sul e Chade, a RCA tem convivido com os desdobramentos de turbulências regionais que, somadas a uma herança colonial complicada e a uma série de motins, rebeliões, golpes de Estado e intervenções, a transformaram em terreno de teste para iniciativas de construção da paz (Carayannis e Lombard, 2015).

Nos últimos anos, a RCA foi palco de uma sucessão de intervenções militares, missões políticas especiais e operações de paz lideradas por seus vizinhos, sua antiga metrópole, organizações regionais e pela própria ONU. O principal traço comum dessas iniciativas parece ter sido a falha em solucionar a crise e construir uma paz duradoura, interpretando de maneira equivocada as divergências entre as partes conflitantes (Carayannis e Lombard, 2015; Abdenur e Kuele, 2017).

Desde 2014, uma nova iniciativa, liderada pela ONU, tem buscado solucionar a crise na RCA. A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) conta com um contingente de cerca de 13.000 civis, militares e policiais (UN Peacekeeping, 2020b) e um orçamento anual

de quase 1 bilhão de dólares (UN, 2019a). De acordo com seu mandato, teria como principais tarefas a proteção de civis, o suporte ao processo de transição, a promoção e proteção dos direitos humanos, e o suporte à justiça e ao primado da lei (UN, 2014a). O objetivo deste artigo é investigar os resultados da operação e discutir o papel desempenhado pela ONU na resolução do conflito.

Especificamente, procuraremos responder à seguinte pergunta: como o caráter de estabilização da MINUSCA tem contribuído para o processo de paz na RCA? Nossa hipótese é que o caráter de estabilização da operação e o uso robusto da força têm contribuído para o sucesso do processo de paz em termos de contenção do conflito, mas não exatamente no sentido de promover sua resolução e o estabelecimento da paz no longo prazo, já que a missão não tem atuado no enfrentamento das causas mais profundas do conflito. Metodologicamente, a pesquisa será baseada na análise do mandato da missão e de relatórios sobre seu desempenho, incluindo dados sobre orçamento, contribuições financeiras e envio de pessoal no período de 2014 a 2020. Além disso, exploraremos um conjunto de dados sobre a incidência de conflitos armados e episódios violentos envolvendo civis no mesmo período.

O artigo foi organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, discutiremos os lineamentos das operações de paz contemporâneas e os parâmetros para avaliar sua efetividade, propondo uma diferenciação entre contenção e resolução dos conflitos armados. Na segunda

¹ A pesquisa que deu origem a este artigo foi realizada com financiamento de Fundo de Incentivo à Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (FIP-2020/24714-1S). Ela foi desenvolvida como parte das atividades do Grupo de Trabalho “Missões de Paz e Ajuda Humanitária”, que integra o Observatório de Cooperação Internacional (OCI) mantido pelo Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

seção, retomaremos, de forma breve, disputas, instabilidade política e as sucessivas intervenções que procuraram estabelecer a paz na RCA. Finalmente, analisaremos a atuação da MINUSCA e sua contribuição para o processo de paz, pensado tanto em termos da contenção quanto da resolução do conflito.

2. Operações de paz no século XXI: efetividade na contenção e na resolução do conflito?

Avaliar a efetividade das operações de paz é um grande desafio tanto para acadêmicos quanto para tomadores de decisão não há uma definição consensual sobre o sucesso de uma missão. Especialmente no meio acadêmico, autores utilizam parâmetros distintos que variam, dentre outros aspectos, com o recorte temporal utilizado para avaliar a durabilidade dos resultados (Peter, 2016).

Um dos primeiros esforços na tentativa de refletir sobre a efetividade das operações de paz, amplamente reconhecido na literatura, é o trabalho de Paul Diehl (1988), que aponta como elemento central a capacidade de limitar o conflito armado e prevenir seu ressurgimento. Um aspecto secundário estaria relacionado à capacidade de estimular as partes a estabelecerem um acordo de paz. Numa crítica ao trabalho de Diehl, Robert Johansen (1994) aponta para o risco de avaliar o sucesso de uma operação tendo em vista uma noção ideal de paz e propõe uma análise baseada no “e se”, que deveria levar em conta os resultados obtidos em face do cenário alternativo, produzido, hipoteticamente, pela ausência dos peacekeepers.

Se assemelhando à visão de Diehl (1988), Marjorie Ann Brown (1993), introduziu uma importante dimensão a ser considerada na análise acerca do sucesso de uma operação: o cumprimento do mandato,

além da capacidade de reduzir o conflito armado e contribuir para sua resolução. Em que pese as dificuldades de se avaliar o desempenho das missões no estabelecimento dos mandatos, dado que estes são muitas vezes vagos e até mesmo pouco realísticos (Peter, 2016), esta é uma tarefa necessária em virtude dos objetivos variáveis que podem caracterizar as operações de paz. Como apontam Di Salvatore e Ruggeri (2017), o debate sobre a efetividade das operações de paz tem se centrado numa dimensão principal, a saber, a sobrevivência da paz.

Contudo, é natural que os caminhos para se avaliar a sobrevivência ou mesmo a construção da paz sejam também diversos e abarquem diferentes possibilidades de interpretação, caso se deseje discutir os efeitos de curto ou longo prazo das operações. Numa análise que avalie o sucesso de curto prazo, a literatura aponta parâmetros tais como: limitação da violência; durabilidade do conflito, no sentido de facilitar arranjos que promovam o fim da violência direta; diminuição da intensidade da violência; proteção de civis; contenção do transbordamento do conflito para o âmbito regional (spill over), dentre outros (Di Salvatore e Ruggeri, 2017).

Já uma análise que considere os efeitos de longo prazo, de um modo geral, se alinha a uma perspectiva de paz positiva, que pode envolver resultados diretamente associados ao conflito e tantos outros que extrapolam essa dimensão. As ênfases variam entre autores, mas podem abranger questões como: desenvolvimento econômico, democratização, promoção e proteção de direitos humanos e

desenvolvimento social, sempre correlacionados à ideia de peacebuilding².

Algumas análises buscam superar o desafio de enfatizar aspectos de curto ou de longo prazo, bem como escolher entre indicadores quantitativos ou qualitativos, tentando conjugar essas possibilidades. Exemplo disso é o trabalho de Darya Pushkina (2006), que propõe que o sucesso das operações de paz seja analisado a partir de quatro critérios capazes de ampliar a compreensão acerca da contribuição das intervenções para a promoção da segurança internacional e redução do sofrimento humano.

O primeiro critério considera a limitação do conflito armado e utiliza indicadores de redução da violência, manutenção de acordos de cessar-fogo, redução das mortes produzidas pelos enfrentamentos e progresso do desarmamento e da desmobilização. O segundo critério envolve a redução do sofrimento humano e se baseia em estimativas da redução de abusos aos direitos humanos e do alcance da missão no reassentamento de refugiados. Em terceiro lugar, a autora estabelece como medida de sucesso a prevenção do transbordamento do conflito, de modo a garantir a segurança regional. Por último, tem-se a promoção da resolução do conflito, que avalia o papel das operações de paz na criação de um ambiente que inibe a violência futura. Utilizando esses critérios, a autora analisa 17 operações de paz da ONU entre 1945 e 1998 e discute 12 hipóteses sobre o sucesso das missões (Pushkina, 2006).

Bem mais recentemente, vem se destacando no estudo acerca da efetividade das operações de paz o esforço da rede de pesquisa Effectiveness of Peace Operations Network

(EPON), fruto da iniciativa do Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), em parceria com inúmeras outras instituições internacionais. O aparato metodológico desenvolvido pelo grupo se baseia numa reflexão sobre a congruência e a relevância das operações de paz contemporâneas. A congruência diz respeito à relação entre recursos, capacidades, atividades e práticas que caracterizam as missões e os objetivos estabelecidos nos mandatos, permitindo avaliar em que medida uma operação de paz tem sido capaz de cumprir as tarefas idealizadas com os recursos e capacidades disponíveis. Já a relevância permite compreender o impacto da operação nas dinâmicas políticas e de segurança no Estado receptor e no sistema regional no qual o conflito ocorre, especialmente para a população mais afetada pela violência (Van der Lijn et al., 2019).

Uma leitura interessante e bastante arrojada é trazida por Lise Howard (2019), que esclarece que, de modo geral, as pesquisas quantitativas sobre as operações de paz tendem a concluir que elas são, majoritariamente, efetivas e, tudo o mais constante, produzem resultados construtivos. Já as abordagens mais qualitativas, usualmente, se concentram em apontar os fracassos e efeitos negativos produzidos pelas missões. A autora propõe, assim, estudar como as operações alcançam seus objetivos em campo e argumenta que isso ocorre por meio de três formas de exercício de poder: persuasão, indução e coerção.

Na tipologia estabelecida por Howard (2019), a persuasão se manifesta por meio da mediação, do constrangimento (shame), de demonstrações simbólicas, do diálogo com a comunidade e disseminação de informação,

² O termo peacebuilding se refere à construção da paz sustentável e envolve iniciativas diversas que apoiem os Estados na transição da guerra para a paz, e no desenvolvimento, visando evitar o ressurgimento de conflitos armados (UN, 2020).

bem como de programas de educação e treinamento. A efetividade desses métodos depende da consistência da mensagem transmitida e do comprometimento dos peacekeepers nesse processo. Já a indução financeira e institucional é expressa através de ajuda, projetos de impacto rápido (QIPs) e fundos fiduciários; sanções e restrições de mercado; reconstrução institucional; e o impacto econômico gerado pela própria presença da missão no local. Naturalmente, essa forma de exercer poder pode ser necessária naqueles casos em que a persuasão não produza os efeitos desejados. Por fim, a coerção, sempre utilizada de modo a minimizar o uso da força, envolve estratégias como compelência, deterrência, defesa, vigilância e monitoramento, e prisões.

Um ponto que merece destaque é o argumento de que, em virtude da natureza diferenciada das operações de paz (imparciais, consensuais e que limitam o uso da força), o uso robusto da força deve ficar a cargo de forças militares tradicionais, numa espécie de nova divisão internacional do trabalho. Nesse caso, os capacetes azuis se concentrariam nas estratégias de persuasão, indução e coerção, enquanto outras forças militares estariam encarregadas de prover segurança, utilizando a compelência de maneira mais enfática (Howard, 2019). A despeito de algumas questões que não são aprofundadas, como a legitimidade dessas forças, esse é o caminho, segundo a autora, para potencializar o sucesso das operações de paz.

Fato é que as operações mais recentes, aparentemente, têm caminhado na direção oposta à defendida por Howard (2019). Como discutem Karlsrud (2018), Howard e Dayal (2017), e Peter (2015), elas têm assumido um caráter de estabilização, apoiando governos dos Estados em conflito a combaterem grupos insurgentes e retomarem o controle territorial.

As operações cujos mandatos preveem a estabilização, como a MINUSMA (Mali), a MONUSCO (Congo) e a MINUSCA (República Centro-Africana), contam com grande contingente militar, autorizado a utilizar a força em defesa do mandato. Na prática, o peacekeeping tem se assemelhado ao peace-enforcement e parece, muitas vezes, se confundir com iniciativas de combate ao terrorismo e ao extremismo violento. Em alguns casos, não há exatamente uma paz a ser mantida, ou a que existe é extremamente frágil, fazendo com que a operação se distancie dos princípios basilares de imparcialidade, consentimento das partes e uso mínimo da força.

Essa realidade, de operações de paz que parecem ir à guerra (Duarte et.al, 2019), reflete o argumento de Mateja Peter (2019), que propõe que o peacekeeping surgiu como uma ferramenta de gestão de conflito, se tornou um instrumento de resolução, a partir de meados da década de 1990, e parece, atualmente, ter retornado ao ponto inicial, funcionando como estratégia de gestão e contenção dos conflitos armados. Como ela explica, ao longo da Guerra Fria, as operações de paz visavam claramente impedir a escalada dos conflitos, evitando que eles envolvessem diretamente as superpotências. Para tanto, as missões eram incumbidas de tarefas de monitoramento e não se engajavam nas questões internas dos Estados. Sua função era, portanto, gerir as crises e não as resolver. Contudo, após experiências profundamente negativas no início dos anos 1990, reformas normativas e operacionais culminaram em operações que visavam apoiar os Estados a resolverem os conflitos armados, levando as partes conflitantes a estabelecerem acordos voluntários para lidar com suas incompatibilidades, cessar a violência e tratar suas causas, visando, assim, a construção de

uma convivência pacífica (Wallensteen, 2002). Dessa forma, os mandatos das novas missões, agora multidimensionais, previam o apoio a processos de reconstrução política, econômica, infraestrutural e de segurança, contribuindo para a implementação de acordos de paz compreensivos³ e para a construção da paz positiva. Por pressupor que instituições estáveis são uma pré-condição para a paz, o peacekeeping foi se tornando uma peça na agenda ampla e liberal do statebuilding. Já as missões mais recentes, robustas militarmente e alinhadas aos governos dos Estados,

geralmente contestados, parecem ter abandonado a pretensão de resolver os conflitos, centrando-se na ideia de estabilização e funcionando como instrumento de contenção (Peter, 2019).

Sendo assim, partindo das ideias aqui discutidas, pretende-se analisar a efetividade da MINUSCA, tanto em termos de contenção, quanto em termos de resolução do conflito. A análise que se seguirá estará assentada num conjunto variado de elementos, tal como indicado no quadro abaixo.

QUADRO 1: CONTENÇÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Contenção do Conflito (Implementação do Mandato)	Resolução do Conflito (Adequação do Mandato)
Limitação do conflito armado e da violência	Favorecer o estabelecimento de acordo de paz compreensivo
Estabilização da situação de segurança	DDRR
Monitoramento de fronteiras e zonas de segurança	Reforma do setor de segurança
Limitação do contágio (transbordamento regional do conflito)	Reconstrução da infraestrutura
Assistência humanitária	Eleições
Proteção de civis	Reconstrução institucional
Suporte ao processo de transição	Justiça, lei e ordem
	Apoio a processos de reconciliação nacional
	Refugiados e Deslocados Internos
	Promoção e proteção dos Direitos Humanos
	Desenvolvimento econômico

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, BASEADA EM DI SALVATORE E RUGGERI, 2017; PUSHKINA, 2006; VAN DER LIJN ET AL., 2019; HOWARD, 2019; PETER, 2019

3. República Centro-Africana: um histórico de disputas e instabilidade

A República Centro Africana (RCA), assim como outros países da região, convive com

reflexos políticos, econômicos e sociais de seu passado colonial e de um processo de independência turbulento, marcado pelo surgimento de grupos que recorrem frequentemente à violência e pela instabilidade

³ Um acordo de paz compreensivo inclui, de forma abrangente, os principais atores envolvidos no conflito armado e que prevê caminhos para tratar as incompatibilidades entre eles, promovendo, efetivamente, a resolução das causas profundas do conflito (DeRouen, 2015).

das instituições governamentais. Durante a colonização francesa, a exploração da principal riqueza natural da região, o diamante, enriqueceu os grupos provenientes da metrópole e resultou no aumento da desigualdade e em disputas entre as cerca de 80 etnias que compunham a população nativa e não contribuiu decisivamente para o desenvolvimento da região. Com a independência, em 1960, a ausência de um aparato coeso de administração pública e o crescimento de facções de contrabando alavancaram divergências e atritos (Abdenur e Kuele, 2017).

Nesse período, a capital, Bangui, região de maior densidade demográfica, concentrou a elite política e econômica local, que passou a controlar as instituições públicas de forma a atender aos seus próprios interesses. O caráter oligárquico do governo, que restringia o acesso à terra, principalmente nas regiões norte e nordeste do país, gerava intensa insatisfação popular (Carayannis e Fowlis, 2017). A concentração de renda, somada à falta de investimento local e estrangeiro para o desenvolvimento da indústria e a um setor agropecuário incipiente, contribuiu para a estagnação do crescimento (Abdenur e Kuele, 2017). Ademais, a França continuou exercendo forte influência sobre a economia e a política da República Centro-Africana, de modo que a exploração de seus recursos naturais ainda favorecia os interesses de empresas e investidores franceses.

Nos anos seguintes, o progressivo desinteresse da França pelas antigas colônias africanas contribuiu para o aumento das disputas internas e da instabilidade política na RCA. A vitória de Ange-Félix Patassé nas eleições presidenciais de 1993 consolidou a rivalidade entre o norte/nordeste e o sul do país, diante das alegações de que o presidente favorecia o grupo nortenho em função de laços

étnicos. As disputas entre as regiões alimentaram uma crescente insatisfação popular contra o governo, processo que atingiu o ápice com a descoberta, por parte das Forças Armadas Centro-Africanas (FACA), de que, em torno do presidente, se formava uma força militar paralela à nacional. As duas frentes armadas passaram a se enfrentar frequentemente, o que, além de aprofundar a insatisfação popular, contribuiu para a desagregação das instituições políticas, minou a capacidade do Estado de sustentar o monopólio da violência organizada e levou a uma situação de decrescimento econômico – uma conjuntura favorável a uma guerra civil (Carayannis e Fowlis, 2017).

Já no início de 1996, a RCA estava dividida entre três grupos armados que se enfrentavam sistematicamente. A tentativa de pôr fim à crise foi marcada pelo envolvimento internacional, principalmente dos países vizinhos, e orquestrada pelo presidente Patassé em conjunto com a França (Carayannis e Fowlis, 2017). Foi criado um comitê para o monitoramento da crise que congregou os chefes de Estado do Gabão, Burkina Faso, Chade e Mali e, a partir das negociações, ficou acertado que seria necessário estabelecer uma operação de paz para monitorar a implementação do Acordo de Bangui (Mbadinga, 2001). Assim, a Missão para monitoramento da Implementação dos Acordos de Bangui (MISAB), uma coalizão formada por países africanos, com o apoio logístico e financeiro da França, realizou-se em consonância com o princípio do consentimento e obteve autorização do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU). Ela foi estabelecida em fevereiro de 1997 e chegou ao fim em abril de 1998, quando a França descontinuou a ajuda por entender que o processo de implementação do

acordo de paz estava ocorrendo de forma efetiva (ROP, 2020a).

Em seguida, visando garantir a estabilização da crise, o CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINURCA), que atuou entre 1998 e 2000. Seu grande diferencial foi garantir a realização de eleições e apoiar um conjunto de reformas no país sem depender da presença francesa, coordenadas pelo Escritório de apoio das Nações Unidas para a Construção da Paz na RCA (BONUCA). Na avaliação da ONU, a MINURCA foi considerada uma missão bem-sucedida, que estabeleceu bases para a construção de instituições políticas mais estáveis.

Apesar disso, a primeira década dos anos 2000 foi bastante turbulenta, marcada pela ampliação da capacidade militar e de articulação política dos principais grupos rebeldes: Exército Popular para a Restauração da República e da Democracia, da sigla em francês (APRD); União das Forças Democráticas pela União (UFDR); e a Frente Democrática do Povo Centro Africano (FDPC). O fortalecimento desses grupos fragilizou ainda mais as Forças Armadas, cuja estrutura já era precária em termos tanto logísticos quanto de pessoal (Spitaels e Hilgert, 2009). Em 2003, o general François Bozizé tomou a capital,

dissolveu a Assembleia Nacional e autoproclamou-se chefe de Estado. Durante o governo de Bozizé, marcado por denúncias de corrupção e nepotismo, o processo de fragilização institucional da RCA foi agravado, ao passo que grupos rebeldes fortaleceram seu controle sobre partes significativas do território, especialmente no norte (Carayannis e Lombard, 2015).

Várias operações internacionais foram autorizadas na tentativa de conter a crise: Força Multinacional dos Estados da África Central (FOMUC)⁴, Missão para a Consolidação da Paz na República Centro Africana (MICOPAX)⁵, e Missão das Nações Unidas na República Centro Africana e Chade (MINURCAT)⁶. Todavia, os mandatos dessas missões eram demasiadamente simples em relação ao que a complexidade do cenário exigia e não obtiveram muito êxito (Carayannis e Fowlis, 2017).

A degradação do cenário político e a presença de vários grupos rebeldes culminou na tomada de Bangui, em 2012, pelo UFDR (milícia conhecida também como Séléka), que tinha combatentes de países vizinhos e foi extremamente violento contra a população civil. Durante o mandato da MICOPAX, as partes conflitantes assinaram o Acordo de Libreville (2013), comprometendo-se a realizar

⁴ A FOMUC atuou entre 2002 e 2008, composta, principalmente, por soldados do Congo, Gabão e Chad, e contou com financiamento da União Europeia (ROP, 2020b).

⁵ Estabelecida pela Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a MICOPAX atuou entre 2008 e 2013, substituindo oficialmente a FOMUC (ROP, 2020c).

⁶ A MINURCAT foi estabelecida em 25 de setembro de 2007 e completou seu mandato em 31 de dezembro de 2010. Seus principais objetivos eram contribuir para a proteção de civis, promoção dos direitos humanos, do primado da lei e para o estabelecimento da paz na região (UN Peacekeeping, 2020a).

eleições legislativas democráticas (Carayannis e Lombard, 2015). Porém, com o fim do mandato, as ondas de violência e corrupção retornaram. Até o fim de 2013, a União Africana esteve pouco envolvida com a situação e quando o presidente Bozizé foi substituído, num golpe, por Michel Djotodia (líder muçulmano do Séléka), em março desse ano, o suporte regional (envolvimento do Chade e do Sudão), perdeu força. A essa altura, a França, que já estava operando no Mali, entrou em cena⁷ e, em seguida, o CSNU estabeleceu a Missão Internacional de apoio à República Centro-Africana (MISCA) (Carayannis e Fowlis, 2017).

A ascensão de Djotodia ao poder e a consequente suspensão da Constituição e dissolução do Parlamento levaram à completa deterioração da situação política na RCA, com o surgimento da insurgência conhecida como Anti-Balaka, formada por milícias cristãs. O mês de dezembro de 2013 foi marcado por inúmeros atentados, manifestações e tiroteios, orquestrados pelos Anti-Balaka, que demandavam uma postura mais assertiva da MISCA e das tropas francesas no desarmamento e desmobilização dos ex-Séléka, agora no poder. Apenas neste mês, mais de mil pessoas morreram e cerca de 100 mil foram deslocadas (BBC News, 2018).

Com a progressão cada vez mais violenta do conflito e o agravamento da crise no país, o CSNU estabeleceu, em abril de 2014, por meio da resolução 2149, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA)⁸, visando retomar a ordem e a segurança.

4. A efetividade da MINUSCA

O primeiro mandato da MINUSCA tinha como objetivo as seguintes tarefas: proteção da população civil; suporte e implementação de processo de transição, incluindo esforços para promover a autoridade do Estado e a integridade territorial; assistência humanitária; proteção do aparato designado pelas Nações Unidas; promoção e proteção dos direitos humanos; suporte para a justiça nacional e internacional e para a manutenção do Estado de direito; desarmamento, desmobilização, reintegração social; e repatriação (UN, 2014a).

Para tanto, a operação de paz teria que contar com um contingente expressivo, capaz de estabilizar o país e conter a violência. Autorizada a utilizar todos os meios necessários para garantir a consecução do mandato, a MINUSCA se caracterizou, desde o seu início, como uma operação robusta, como se evidencia na tabela abaixo:

⁷ Em dezembro de 2013, o presidente francês autorizou o início da Operação Sangaris, visando evitar uma catástrofe humanitária na RCA. Entre dezembro de 2013 e março de 2016, a França manteve cerca de 2 mil soldados no território centro-africano. A operação foi cancelada pelo CSNU por meio da resolução 2127 (France, 2016).

⁸ Antes disso, em fevereiro de 2014, o CSNU autorizou que tropas europeias, cerca de 700 soldados, fossem enviados à República Centro-Africana. A EUFOR RCA atuou principalmente na região de Bangui, priorizando a proteção de civis e buscando viabilizar a assistência humanitária. A missão permaneceu no território até março de 2015 (European Union, 2020).

TABELA 1: TROPAS, PESSOAL E ORÇAMENTO DA MINUSCA

Ano	Tropas	Pessoal total	Orçamento (aprox.)
2014	7.469	8.685	US\$ 630 milhões
2015	10.220	12.361	US\$ 840 milhões
2016	10.032	12.135	US\$ 920 milhões
2017	10.246	12.703	US\$ 900 milhões
2018	11.177	13.677	US\$ 930 milhões
2019	10.837	13.312	US\$ 910 milhões
2020	10.981	13.432	US\$ 970 milhões

FONTE: UN PEACEKEEPING, 2020B

O plano de implementação da missão foi dividido em três fases, sendo a primeira (do início do mandato a setembro de 2014) referente à transição entre a MISCA e a MINUSCA e a integração com o BINUCA. A segunda fase (setembro de 2014 a abril de 2015) previa o alcance da capacidade total de operação e integração dos escritórios e repartições. E a terceira fase (maio de 2015 a junho de 2015) visava a retomada da coesão da autoridade do Estado, a organização dos preparativos e metas para as eleições e o retorno dos programas de desmobilização e desarmamento (UN, 2014b).

4.1. A MINUSCA e a contenção do conflito na RCA

Considerando os aspectos discutidos anteriormente, acerca da efetividade das operações de paz, pode-se dizer que a MINUSCA não obteve grande sucesso no seu primeiro ano de mandato, nem no que tange à contenção do conflito, nem no que tange à resolução. Em relação à limitação do conflito armado e da violência, de acordo com dados do The Armed Conflict Location & Event Data Project (2020), a violência aumentou no território centro-africano. Foram registradas

3.217 mortes relacionadas ao conflito, em 2014, em comparação a 2.060 fatalidades ocorridas no ano anterior (ACLED, 2020). Num relatório produzido pelo Painel de Especialistas na República Centro Africana, estabelecido pela resolução 2127 do CSNU, foi constatado que as hostilidades entre os grupos rebeldes anti-Balaka e ex-Séléka não foram amenizadas (UN, 2014c).

Em relação às questões de segurança e à necessidade de estabilizar o território, o relatório apontou que as zonas de influência dos grupos rebeldes se expandiram. O Acordo de Libreville (2013) passou a ser contestado e, em julho de 2014, foi organizado um Fórum visando encontrar caminhos para recuperar a estabilidade e favorecer o processo de transição. O Fórum acentuou o descontentamento dos grupos rebeldes, principalmente os ex-Séléka, que não puderam tomar parte nas discussões, já que suas atividades eram consideradas ilegítimas. Foi estabelecido um cessar-fogo que durou pouco e os enfrentamentos entre ex-Séléka e Anti-Balaka se acentuaram, expandindo a violência, antes concentrada no centro-oeste do país, até a porção norte do território (UN, 2014c).

Essa difusão da violência trouxe implicações tanto para a questão do

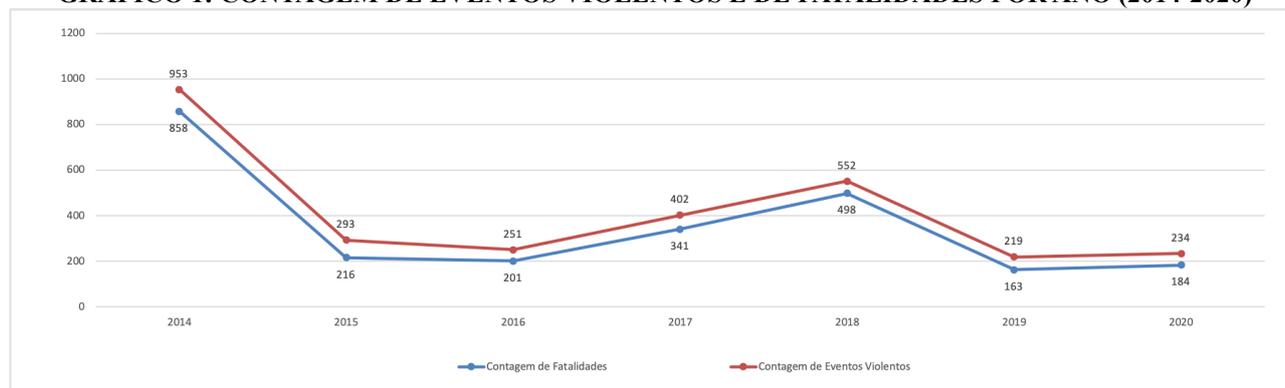
transbordamento regional, quanto para a capacidade de garantir a assistência humanitária. O tráfico de diamantes, praticado pelas milícias utilizando a República Democrática do Congo como rota de contrabando, e o tráfico de armas, principalmente de pequeno porte, viabilizado através do Chade, foram efeitos colaterais do conflito identificados pelo Painel de Especialistas. O relatório também apontou a dificuldade de prover assistência humanitária, tanto em razão da falta de comprometimento do governo, quanto em função do aumento da violência e do estabelecimento, pelos insurgentes, de bloqueios em rodovias essenciais.

Considerando esse apoio relativamente limitado fornecido pela presença da

MINUSCA ao processo de transição na RCA, o Conselho de Segurança recomendou, para o ano seguinte da operação de paz, a expansão das tropas e intensificação das patrulhas aéreas, particularmente nas fronteiras com o Chade, Sudão e Sudão do Sul, além da disponibilização de equipamentos aéreos, incluindo drones, para monitorar atividades transfronteiriças (UN, 2014c).

Como evidenciado anteriormente, o contingente da MINUSCA, para os anos de 2015, foi ampliado, na esperança de alcançar melhores resultados. Em termos de redução da violência, o progresso foi de fato significativo, com um saldo anual de 329 mortos, um número dez vezes menor que o do ano anterior (ACLED, 2020), como mostra o Gráfico 1.

GRÁFICO 1: CONTAGEM DE EVENTOS VIOLENTOS E DE FATALIDADES POR ANO (2014-2020)

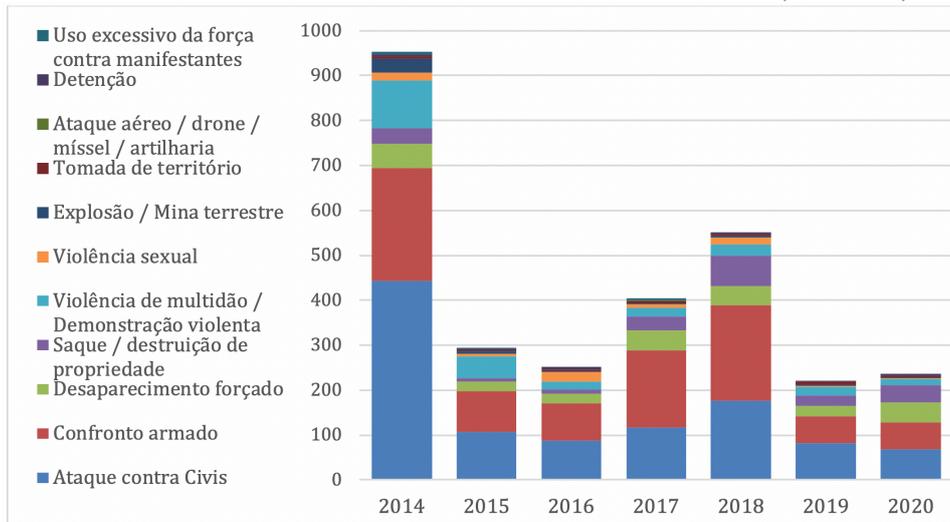


FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, BASEADA NOS DADOS DE ACLED (2020)

Nesse período, a operação também parece ter contribuído para uma mudança no perfil dos eventos violentos, como indica a expressiva

diminuição nos casos de ataques e confrontos armados, apresentada no Gráfico 2.

GRÁFICO 2: TIPOS DE EVENTOS VIOLENTOS POR ANO (2014-2020)

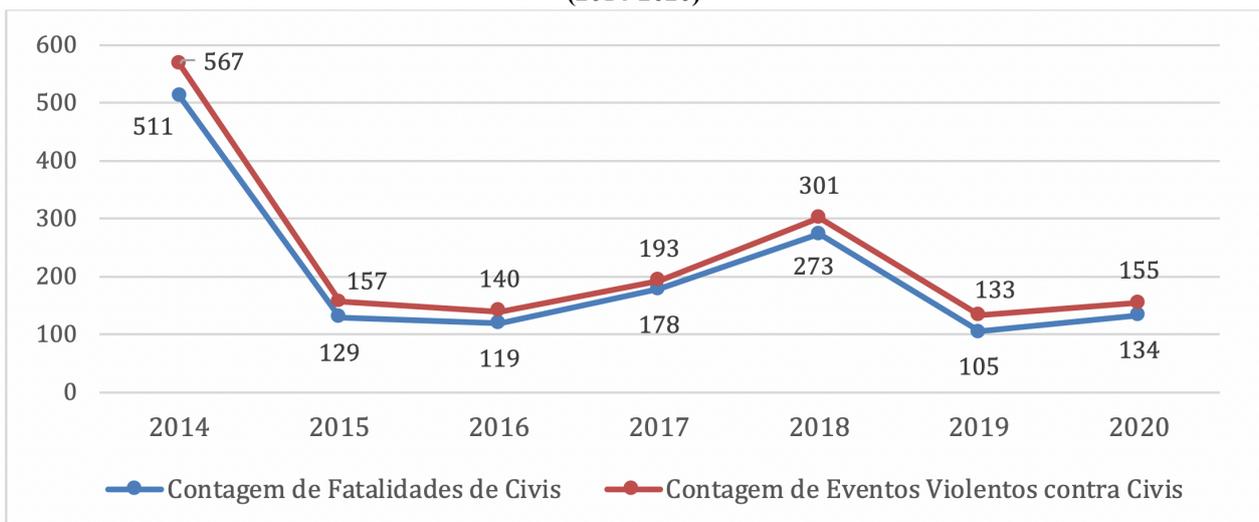


FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, BASEADA NOS DADOS DE ACLED (2020)

É importante notar que, conforme indicam os gráficos 1 e 2, o progresso em termos de redução da violência sofreu um revés nos anos de 2017 e 2018. Neste período, o número de mortos aumentou de forma expressiva (ver Gráfico 1), como resultado do crescimento, principalmente, dos confrontos armados e ataques contra civis (ver Gráfico 2), possivelmente em virtude do encerramento da Operação Sangaris.

O objetivo de proteger a população civil, especificamente, um dos principais elementos do mandato da MINUSCA, também parece ter avançado desde o estabelecimento da operação de paz, como mostra o Gráfico 3. Logo no início, em 2015, foram registrados 157 eventos violentos contra civis, resultando em 129 fatalidades, uma redução expressiva se comparados aos 567 eventos e 511 fatalidades registrados em 2014 (ACLED, 2020).

GRÁFICO 3: CONTAGEM DE EVENTOS VIOLENTOS E FATALIDADES CONTRA CIVIS POR ANO (2014-2020)

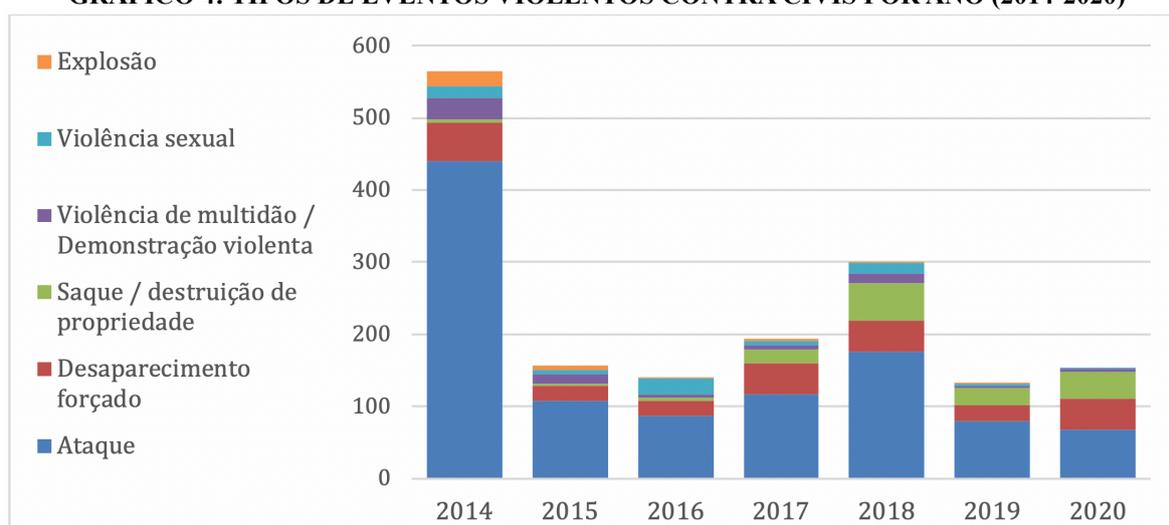


FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, BASEADA NOS DADOS DE ACLED (2020)

Em relação ao tipo de eventos violentos contra civis, é possível notar, até 2016, a redução expressiva do número de ataques e, ainda que menos significativa, de desaparecimentos forçados, como mostra o Gráfico 4. Em 2017 e

2018, também acompanhando a tendência da violência geral, a violência contra civis volta a crescer, incluindo saques e destruição de propriedade.

GRÁFICO 4: TIPOS DE EVENTOS VIOLENTOS CONTRA CIVIS POR ANO (2014-2020)



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, BASEADA NOS DADOS DE ACLED (2020)

A despeito do avanço na limitação da violência, uma resolução do CSNU, de março de 2015, alertou para a crise humanitária na RCA e para a vulnerabilidade dos 435.000 deslocados internos e 450.000 refugiados, sobrecarregando os países vizinhos - Chade, Camarões e República Democrática do Congo (UN, 2015a). Nesse sentido, tanto no que tange à limitação do contágio, quanto ao monitoramento de fronteiras e zonas de segurança, a efetividade da MINUSCA se mostrou baixa. Um relatório elaborado pela missão, em conjunto com o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, apontou que se verificava pouco progresso na reconstituição de forças legítimas de segurança, sua presença e capacidade limitada no país, além do controle de determinadas áreas por grupos armados (MINUSCA e OHCHR, 2016). O território nacional estava cada vez mais dividido entre zonas de influência desses grupos, com os

Anti-Balaka mais presentes na região oeste e os ex-Séléka nas regiões norte e leste. A porção oeste, de acordo com o relatório do CSNU, era a mais desafiadora, principalmente em decorrência da ocupação da zona de fronteira com Camarões e Chade (UN, 2015a).

De toda maneira, atuando no território em parceria com a Operação Sangaris e com a EUFOR RCA, a MINUSCA foi capaz de estabilizar minimamente o país e contribuir para o processo de transição política. Como afirma Howard (2019), a operação de paz exerceu a coerção de forma efetiva nas áreas de defesa, vigilância e prisões, mas, enquanto as tropas francesas estavam presentes no território, cabia a elas o uso da força visando dissuasão e compêlencia. Em um episódio, em fevereiro de 2015, por exemplo, na região de Bria, dois grupos armados estavam ameaçando os civis que o oponente dizia proteger. Os soldados da MINUSCA tentaram dialogar com eles e dissuadi-los, mas a

situação permaneceu inalterada. Utilizando informações obtidas por meio de patrulhamento e outras formas de vigilância, as tropas da Operação Sangaris desarmaram os combatentes forçadamente, enquanto os capacetes azuis se encarregaram das prisões.

Essa parceria permitiu a relativa estabilização do conflito e a MINUSCA desempenhou papel decisivo na organização do Fórum de Bangui, o processo de paz iniciado em maio de 2015. Ele resultou em eleições e nova Constituição, em dezembro do mesmo ano, e, em janeiro de 2016 se iniciou o governo de Faustin-Archange Touadéra, eleito pelo voto popular (Howard, 2019). O Fórum de Bangui priorizou a inclusão de diversos segmentos sociais, incluindo grupos étnicos e religiosos, comunidades de diáspora, mulheres e, aproximadamente, 600 representantes da sociedade civil. O objetivo foi debater o desenvolvimento econômico, governança, justiça e, principalmente, reconciliação nacional. A MINUSCA foi essencial para a arquitetura logística do Fórum, tornando possível o comparecimento de várias partes essenciais para o bom andamento das negociações e garantindo a segurança dos envolvidos. (UN, 2015b).

O ano de 2016, marcado pelo início do governo de Touadéra, sinalizou o fim do processo de transição e início do peacebuilding na RCA. O mandato da MINUSCA foi adaptado no sentido de priorizar a proteção de civis, a salvaguarda da assistência humanitária, retorno e reassentamento de refugiados e deslocados, além de avançar na redução da

presença de grupos armados por meio de uma “abordagem compreensiva” (UN 2016). Contudo, como aponta Howard (2019), não foi isso o que ocorreu. A prática que vinha sendo adotada anteriormente, de manter os militares submetidos ao comando dos policiais da MINUSCA, uma inovação importante no combate à violência na RCA, deixou de ser utilizada. Policiais e militares voltaram a obedecer a cadeias de comando separadas. Além disso, a pedido do presidente, a MINUSCA começou a ajudar o novo governo a prender proeminentes líderes ex-Séléka, o que indica um movimento no sentido de favorecer o governo, colocando em xeque os princípios de imparcialidade e consentimento das operações de paz.

Com o encerramento da Operação Sangaris e a retirada das tropas da EUFOR RCA, em setembro, os peacekeepers da ONU passaram a utilizar estratégias de coerção baseadas no uso da força, inclusive se envolvendo em batalhas urbanas, em algumas circunstâncias. O escândalo dos abusos sexuais cometidos pelos capacetes azuis⁹ também veio à tona nesse período, comprometendo a imagem da missão e a mensagem de paz, justiça e reconciliação que a MINUSCA vinha transmitindo à sociedade. Um relatório independente, encomendado pelo CSNU, atestou “massivo fracasso institucional” no trato da ONU com a questão, em que pese as tentativas do Secretário-Geral de defender a melhoria da performance das tropas e a política de tolerância zero da organização em relação à exploração e abuso sexual (Karlsrud, 2018).

⁹ Como explica Howard (2019), foram os soldados franceses, operando numa cadeia de comando independente da ONU, os acusados de praticarem repetidos atos de violência sexual nos arredores de campos de deslocados e de abusarem sexualmente de crianças em troca de água e comida. Contudo, as notícias veiculadas nas publicações de língua inglesa culpam as tropas da ONU pelas violações e abusos. Como é perceptível no gráfico 4, os casos de violência sexual se destacam em 2016, em comparação com os anos anteriores.

A atuação limitada da MINUSCA na contenção da violência e a crescente insatisfação dos grupos armados com o governo de Touadéra levaram ao ressurgimento da violência, principalmente a partir de setembro de 2016. O total de refugiados, nesse período, girava em torno de 670 mil pessoas, provocando grande impacto para os países vizinhos, principalmente Camarões, República Democrática do Congo e Chade (UNHCR, 2020). No final daquele ano e na primeira metade de 2017, os enfrentamentos entre os diversos grupos insurgentes, ex-Séléka e Anti-Balaka, lutando entre si e uns contra os outros, provocou o deslocamento de mais de 100 mil pessoas e a morte de mais de 300, apenas nos primeiros meses do ano. A violência se propagou pelas regiões sul, central, noroeste e leste do país, apesar de tentativas de avançar no processo de DDR e na promoção da justiça (International Crisis Group, 2020).

Um relatório da ONU sobre a RCA, publicado em junho de 2017, apontou que, apesar da atuação da MINUSCA ser considerada bem-sucedida no controle e estabilização da segurança na capital, as regiões mais afastadas padeciam com a violência. Os ex-Selèka continuavam sendo os maiores perpetradores de violência nas áreas sob seu domínio e incrementaram suas ações de controle político e militar na região norte e leste a partir de disputas pelo comando das prefeituras (UN, 2017).

Por isso, Touadéra convocou um Comitê Consultivo sobre Desmobilização e Desarmamento, no intuito de reunir os líderes dos quatorze grupos armados principais para negociar um cessar-fogo. Os países vizinhos, a União Africana, a CECA e a MINUSCA foram essenciais para que os líderes pudessem se reunir e garantir, durante as negociações, que a ordem e a segurança fossem mantidas. Contudo, ainda foi extremamente difícil para a

MINUSCA manter a segurança e a proteção da população civil, havendo retrocesso nas questões humanitárias (UN, 2017).

Enquanto a atenção do governo estava voltada para a desmobilização e desarmamento, a MINUSCA optou por buscar novos mecanismos de controle sobre a região norte e suplantando as atividades dos ex-Séléka. A cidade de Bambari, especificamente, foi alvo da Operação Bekpa, que, utilizando de vários recursos de enforcement – helicópteros, soldados fortemente equipados e armamentos – buscou restaurar o estado de direito e a autoridade estatal na cidade. As ações foram consideradas bem-sucedidas, já que a MINUSCA garantiu que o controle da prefeitura local voltasse para aqueles que haviam sido eleitos e, apesar dos insurgentes continuarem presentes na região, eles não pareciam ser mais uma ameaça iminente para a segurança da cidade (UN, 2017).

Já em relação aos anti-Balaka, a situação se tornou grave em maio de 2017, em decorrência de ataques sistemáticos por parte destes a comunidades islâmicas na região oeste. A MINUSCA precisou alocar mais peacekeepers na região, entretanto o número de mortes de civis durante os ataques foi bastante elevado e os deslocados internos foram mais de 30 mil. Houve dias de fogo cruzado entre a MINUSCA e os rebeldes, o que agravou a crise humanitária (UN, 2017).

Os primeiros meses de 2018 apresentaram alguma melhora no quadro político, com relativa recuperação da autoridade do Estado, manifesta, por exemplo, na retomada do controle de, aproximadamente, 80% das prefeituras (UN, 2018a). O embargo de armas, estabelecido desde 2013, foi interrompido pelo CSNU e a Rússia recebeu autorização para vender armas para a RCA e equipar as forças armadas. Contudo, a situação do conflito se agravou a partir de abril, como é

possível constatar nos gráficos acima, em função de inúmeros confrontos entre os grupos armados e as forças nacionais e internacionais, e dos diversos ataques à população civil (International Crisis Group, 2020).

Como Howard (2019) explica, a relação da MINUSCA com a população se deteriorou a partir de então. Um episódio ocorrido em 8 de abril de 2018 é revelador. Residentes do bairro PK5, um enclave muçulmano na capital Bangui, majoritariamente cristã, solicitaram aos peacekeepers que prendessem ou desarmassem grupos armados muçulmanos que vinham taxando ilegalmente e abusando de seus vizinhos. Os capacetes azuis, junto com as forças armadas centro-africanas, entraram no bairro e foram recebidos por centenas de jovens civis armados que atacaram as tropas, removeram barricadas e queimaram uma estação policial. Um tiroteio de 4 horas resultou em 30 mortos e 100 feridos. Num gesto simbólico de protesto contra o ocorrido, os residentes do bairro colocaram 17 corpos deitados em fila em frente aos portões da base principal da MINUSCA.

Ao longo do ano, diversos picos de violência coexistiram com acordos de cessar-fogo pouco duradouros e difíceis de serem monitorados pela MINUSCA, e duas tentativas de negociar um acordo de paz: uma mediada pela União Africana e outra mediada por Rússia e Sudão. A crise humanitária se agravou e o contingente de deslocados internos e refugiados sofreu um aumento de 70% no intervalo de um ano. Os programas de reconciliação nacional e DDR continuaram, porém, o aumento da violência ofuscou qualquer avanço nessa área. A MINUSCA continuou apoiando o governo, muito embora ele só conseguisse controlar, de fato, a capital e seus arredores (UN, 2018b).

Finalmente, em 2019, os processos de mediação conseguiram promover a assinatura

do Acordo Político para Paz e Reconciliação, encabeçado pela União Africana. O acordo, assinado pelo governo e por 14 grupos armados, previa um governo mais inclusivo, incorporando lideranças dos grupos insurgentes; maior descentralização, inclusive no tocante à gestão de recursos naturais; amplo desarmamento; criação de unidades de segurança mistas, compreendendo soldados, combatentes e peacekeepers; e o estabelecimento de uma Comissão da Verdade, Justiça, Reparação e Reconciliação, dentre outros aspectos (International Crisis Group, 2020).

A despeito da expectativa positiva trazida pelo acordo de paz, conforme aponta o relatório da ONU sobre o período, na prática, o status da segurança nacional não sofreu grandes alterações em comparação com o ano anterior. Houve expansão do controle da MINUSCA em áreas onde o acesso era precário; todavia, o cenário político sofreu com turbulências na medida em que a preparação para as eleições no ano seguinte se intensificou. Apenas um mês após a assinatura do Acordo, metade dos grupos armados integrantes já havia demonstrado insatisfação, alegando que o Primeiro Ministro, recém indicado pelo presidente, não estava verdadeiramente comprometido com o processo de paz (UN, 2019b).

De toda maneira, a MINUSCA foi fundamental na garantia de suporte técnico para a preparação eleitoral. Para incentivar a maior adesão popular, com o objetivo de criar um ambiente favorável para a integração política e eleições pacíficas, o pessoal da operação de paz, em conjunto com a Union pour la paix en Centrafrique, empreendeu ações de diálogos comunitários e intercomunitários, porém, a resistência foi maior do que o esperado e em alguns locais houve o reacendimento de práticas violentas e

de isolamento político-social. A missão conduziu, no decorrer de 2019, sete operações robustas na extensão do território que foram consideradas bem-sucedidas em termos de melhoria do alcance da missão, construção de bases de apoio militar operacional, treinamento de soldados e melhoria nas atividades de inteligência e monitoramento. Ademais, A MINUSCA ofereceu suporte técnico e militar para o recrutamento de soldados, para o desenvolvimento do plano de defesa nacional, além de ter sido ativa no treinamento das tropas (UN, 2019b).

Os meses de setembro e dezembro foram marcados por picos de violência, inclusive atingindo a capital, resultando em cerca de 95 mil novos deslocados internos (IDMC, 2020) muito embora o nível de violência, expresso pelo número de mortes, tenha reduzido substancialmente, em comparação com o ano anterior (ACLED, 2020). O ano de 2020 se iniciou em meio a tímidos avanços na implementação do acordo de paz, notadamente no que tange ao processo de DDR, intercalados com ondas de violência nas diversas regiões. Na região oeste, em particular, um grupo armado conhecido como R3 (Return, Reclamation et Rehabilitation) avançou declaradamente contra a MINUSCA, exigindo

a retirada da operação de paz. Nas demais regiões, esse e outros grupos insurgentes promoveram diversos ataques na tentativa de boicotar o processo eleitoral, realizado em dezembro em meio a um cenário de violência e instabilidade (International Crisis Group, 2020). O início de 2021 foi caracterizado por violência pós-eleitoral, pelo deslocamento de centenas de pessoas e pelo comprometimento da assistência humanitária, num momento em que se estima que cerca de 57% da população da RCA necessite de ajuda humanitária e proteção, tanto em função do conflito, quanto em virtude da pandemia de Covid-19 (UN News, 2021).

Como é possível perceber, a MINUSCA tem demonstrado efetividade variável ao longo dos anos. Considerando os critérios estabelecidos anteriormente e sintetizados no quadro abaixo, baseados na capacidade da operação de implementar o mandato, percebe-se que o sucesso da missão só é constante no que tange à proteção de civis, mesmo que limitadamente, e ao suporte ao processo de transição. Nos demais aspectos, os resultados oscilaram, apresentando, de modo geral, baixa efetividade nos primeiros anos, avanços em 2016, alguns retrocessos em 2017 e 2018, e um quadro mais positivo a partir de 2019.

QUADRO 2: CONTENÇÃO DO CONFLITO (IMPLEMENTAÇÃO DO MANDATO)

Contenção do Conflito (Implementação do Mandato)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Limitação do conflito armado e da violência	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓
Estabilização da situação de segurança	✗	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>	✗	✗	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>
Monitoramento de fronteiras e zonas de segurança	✗	✗	<i>Limitado</i>	✗	✗	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>
Limitação do contágio (transbordamento regional do conflito)	✗	✗	✗	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>
Assistência humanitária	✗	✗	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>	<i>Limitado</i>	✓	✓

Proteção de civis	X	Limi- tado	Limi- tado	Limi- tado	Limi- tado	Limi- tado	Limi- tado
Suporte ao processo de transição	Limi- tado	✓	✓	✓	✓	✓	✓

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

4.2. O papel da MINUSCA na resolução do conflito

Conforme discutido na primeira seção, a efetividade de uma operação de paz em relação à resolução de um conflito armado envolve sua capacidade de contribuir para a construção da paz positiva. Nesse sentido, é necessário analisar se o mandato é adequado no sentido de promover e auxiliar na implementação de um acordo de paz compreensivo.

Como Howard (2019) explica, até mesmo verificar essa adequação pode ser uma tarefa difícil. O mandato da MINUSCA é longo (o maior de todos) e complicado. São inúmeras tarefas designadas e diversas excepcionalidades, tais como a interação com a operação Sangaris e a possibilidade de utilizar “medidas temporárias urgentes”, o que, muitas vezes, torna difícil estabelecer prioridades. Contudo, como a autora afirma, desde o início os líderes da missão escolheram focar funções de policiamento como um caminho para auxiliar o país no processo de transição. Após as eleições, em 2016, e com a retirada das tropas francesas, a ênfase passou a ser a proteção de civis e a redução da presença dos grupos armados.

Nitidamente, nos primeiros anos, a presença dos capacetes azuis, em conjunto com as tropas francesas e europeias, contribuiu para estabilizar o território e criar um ambiente mais favorável para um processo de paz, como o Fórum de Bangui, em 2015. Além disso, a MINUSCA conduziu centenas de treinamentos sobre mediação e práticas de resolução de conflitos, monitoramento de direitos humanos, direitos dos prisioneiros, eleições, além de promover uma ampla campanha em prol da paz

e da coesão social. Estima-se que mais de 2.500 pessoas, membros da sociedade civil, tenham se envolvido nessas atividades (UN, 2015b). Entretanto, a partir de 2016, os treinamentos começaram a se destinar mais às forças policiais centro-africanas. Essa mudança de ênfase, associada aos escândalos relativos aos abusos sexuais e à postura mais ofensiva dos peacekeepers pode ter comprometido a capacidade da missão de transmitir uma mensagem coerente de paz e reconciliação (Howard, 2019).

É possível questionar se a atuação da MINUSCA, a partir de 2016, claramente orientada para apoiar o governo e reduzir a atuação dos grupos rebeldes, recuperando a autoridade estatal, de fato contribuiu para o estabelecimento de um acordo de paz compreensivo. Muito embora o acordo assinado em 2019 seja abrangente e apresente caminhos promissores para a construção da paz de longo prazo, é difícil avaliar o nível de satisfação e comprometimento dos grupos armados com ele, especialmente quando o apoio da MINUSCA ao governo altera o jogo de forças do conflito.

Como afirma Pangburn (2020), mais de um ano depois de se comprometerem com o acordo de paz, tanto o governo quanto os insurgentes parecem não estar dispostos a fazer todas as concessões necessárias para a sua devida implementação. Apenas entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020 foram contabilizadas mais de 590 violações ao acordo. O tráfico de armas continua intenso, cerca de 50% a 70% do território centro-africano permanece controlado pelos grupos armados e a principal iniciativa de

compartilhamento de poder e provisão de segurança estabelecida pelo acordo, as unidades mistas de segurança, vem sendo implementada de forma morosa e parcial.

Em relação ao processo de desmobilização, desarmamento e reintegração, um aspecto bastante valorizado no mandato da MINUSCA, pode-se dizer que a operação obteve um sucesso limitado ao longo dos anos. Entre 2015 e 2017, foi desenvolvido um programa inovador, Pre-DDR, que preparou o terreno para o lançamento do programa oficial de desarmamento, a partir de agosto de 2017. O Pre-DDR buscou oferecer alternativas para os combatentes que voluntariamente entregassem as armas e participassem de atividades comunitárias, recebendo pelo trabalho exercido (cash-for-work). No período em que vigorou, o programa envolveu 4.324 combatentes, embora a expectativa fosse desmobilizar cerca de 7 mil integrantes de grupos armados. De 2017 em diante o Programa Nacional de DDR vem desenvolvendo outros projetos que buscam promover a geração de renda no longo-prazo (MINUSCA, 2020).

Em parceria com o Banco Mundial, por exemplo, apenas em 2015, foi estipulada a quantia de 28.5 milhões de dólares para início do Pre-DDR e mais 20 milhões de dólares para a implementação de um programa de redução da violência comunitária e repatriação de refugiados (UN, 2015b). A MINUSCA atuou na criação de dezenas de projetos de geração de renda para jovens em situação de risco em comunidades afetadas pela presença de grupos armados. Estima-se que, apenas naquele ano, mais de 12 mil jovens tenham se beneficiado dessa iniciativa (Howard, 2019).

Contudo, o saldo não é totalmente positivo. Durante a campanha eleitoral, Toudéra prometeu que os combatentes ex-Séléka seriam incorporados às forças armadas

e ao governo centro-africano. Essa promessa não foi cumprida e a insatisfação com o novo governo aumentou substantivamente, prejudicando o processo de desmobilização e desarmamento e contribuindo para o retorno da violência (Murray e Mangan, 2017). De lá pra cá, pouco progresso tem sido feito, em relação a essa questão, apesar da expansão do Programa Nacional para outras regiões do país, além da central (UN, 2019b).

Em relação à reforma do setor de segurança, o papel da MINUSCA tem sido importante no treinamento das forças policiais, como afirmado anteriormente. As forças armadas vêm sendo treinadas pelos europeus, muito embora, desde 2018, a Rússia esteja se destacando no fornecimento de equipamentos militares para a RCA (Howard, 2019). Fato é que, a reforma que importa, prevista no Acordo Político para a Paz e a Reconciliação, que estabelece as unidades mistas de segurança, compostas por 60% de insurgentes e 40% de soldados das forças armadas, vem sendo implementada muito lentamente. Essa medida é importante, pois busca promover confiança entre as partes e proteção adequada para todos os segmentos da população, fortalecendo a ordem pública (Pangburn, 2020).

O papel da MINUSCA foi decisivo na realização das eleições, em dezembro de 2015. Foi por influência da operação de paz que o pleito, antes previsto para agosto, foi adiado para dezembro, já que era necessário garantir a segurança do processo, inclusive na fase de registro dos candidatos. Esse foi o momento mais delicado, haja vista o aparecimento de spoilers, mais especificamente, o interesse do ex-presidente François Bozizé em se candidatar, independentemente das alegações de crimes contra a humanidade cometidos por ele. Essa atitude poderia abrir uma brecha para que outros líderes se engajassem na disputa eleitoral, o que poderia ser nevrálgico para a

manutenção da segurança e controle de movimentos de oposição não pacíficos. As três fases das eleições transcorreram sem grandes dificuldades, em virtude do apoio logístico e de segurança fornecido pela MINUSCA. Também foi notório o trabalho dos peacekeepers, em conjunto com a Operação Sangaris, União Africana e países vizinhos na articulação da integração de seções eleitorais nos países com grande volume de refugiados centro-africanos, para que eles pudessem participar do processo (Murray e Mangan, 2017).

Nas eleições realizadas em dezembro de 2020, o papel da MINUSCA permaneceu sendo central, muito embora a atuação da operação de paz não tenha sido capaz de impedir ataques e o aumento da violência, praticada, principalmente, por grupos armados aliados a Bozizé. Além disso, como apontado pelo Comitê de Coordenação das ONGs na RCA, existia grande receio de que o foco da missão nos preparativos para as eleições pudesse diminuir sua capacidade de proteger os civis, dado o acúmulo de tarefas (CCO, 2020).

Na questão da promoção da justiça, da lei e da ordem, a MINUSCA desempenhou um papel bastante significativo, contribuindo para o estabelecimento do Tribunal Criminal Especial, criado em 2015 por uma lei aprovada pelo Parlamento. O objetivo do tribunal é julgar crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. A missão de paz foi pioneira na alocação da equipe especializada nesses tipos de casos e na concessão de financiamento para o início do trabalho na corte (UN, 2015b). O Tribunal é composto por juízes e procuradores centro-africanos e estrangeiros e aplica normas domésticas e internacionais, possuindo um status superior aos demais tribunais do país. Ele começou a funcionar, de fato, em 2018 e registra, atualmente, 15 casos em exame preliminar, 8

sob investigação e 8 nos quais as investigações já foram concluídas (Davi, 2020).

Ainda na dimensão jurídica, a MINUSCA, em parceria com o PNUD, financiou a reabilitação de outras 23 cortes de justiça na República Centro-Africana, contribuindo para restaurar a justiça e a ordem no país e reduzindo a impunidade. Segundo o relatório do CSNU, de 2016, a maior dificuldade nesse campo é a insegurança sentida pelos juízes, que alegam não conseguir desenvolver um trabalho adequado em certas áreas do país devido ao elevado risco imposto pelos grupos armados (UN, 2016). Com o reaquecimento da violência, a partir de 2017, essa realidade se tornou ainda mais crítica.

A MINUSCA, desde o seu estabelecimento, se esforça também para apoiar os processos de reconciliação nacional previstos nas iniciativas de paz implementadas nos últimos anos. Em 2015, por exemplo, de acordo com o relatório do CSNU, a operação de paz deu suporte para a implementação da Estratégia de Reconciliação Nacional, atuando junto com outras agências internacionais e locais na promoção do diálogo entre comunidades e na realocação voluntária de ex-Séléka, de seus campos em Bangui para suas comunidades de origem ou outros locais de escolha (UN, 2015b). A MINUSCA vem apoiando diversas iniciativas de diálogo local, incluindo membros da sociedade civil, para abordar temas variados relacionados ao conflito, como o retorno de deslocados internos e refugiados e ameaças feitas às comunidades por grupos armados. Os peacekeepers também promovem e dão suporte à criação de comitês de paz locais, destinados à promoção da coexistência entre as diferentes comunidades.

Nesse sentido, o passo mais importante foi dado com o Acordo de Paz de 2019, que previa o estabelecimento de uma comissão de verdade e reconciliação. Embora o prazo

estipulado não tenha sido cumprido, a lei de criação da Truth, Justice, Reconciliation and Reparation Commission foi finalizada em janeiro de 2020. Ela é resultante de consultas populares realizadas em 7 regiões do país, nas quais quase 2 mil representantes da sociedade civil (minorias, grupos religiosos, partidos políticos) foram ouvidos. O papel de apoio da MINUSCA nesse processo foi fundamental e, certamente, continuará sendo durante a atuação da Comissão, que possui o audacioso objetivo de investigar, apontar a verdade e situar a responsabilidade por eventos nacionais importantes ocorridos de março de 1959 a dezembro de 2019 (Leberger, 2020).

Em relação à reconstrução institucional e infraestrutural, pode-se dizer que o papel da MINUSCA não tem se mostrado relevante, com exceção, talvez, da participação na (re)construção de centros penitenciários e outras instalações de segurança. Como esses não são aspectos prioritários no mandato, os relatórios do CSNU exploram de forma muito periférica essa questão. Já a promoção e

proteção dos Direitos Humanos, sem dúvidas, foi beneficiada pela presença da MINUSCA no território. Contudo, ainda são muitas as fragilidades nessa área, em virtude da violência e de problemas estruturais agravados pelo conflito. O desenvolvimento econômico, como mencionado anteriormente, também não foi foco do mandato da operação de paz, que privilegiou a estabilização e a proteção de civis. Os indicadores ‘declínio econômico’, ‘desenvolvimento econômico desigual’ e ‘direitos humanos e estado de direito’, avaliados pelo Fragile States Index, sinalizam poucas mudanças na realidade da República Centro-Africana desde o início da atuação da MINUSCA. No quadro abaixo, pode-se observar a ausência de progresso nessas dimensões, quando se compara o ano de 2013, anterior ao início da missão, com os anos seguintes. De acordo com a metodologia utilizada pelo Fragile States Index, quanto mais perto de 10,0, pior é a situação do país em cada aspecto analisado.

QUADRO 3: INDICADORES ECONÔMICOS E DIREITOS HUMANOS NA RCA (FRAGILE STATES INDEX)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Declínio Econômico	7,7	7,8	8,3	8,6	9,1	8,8	8,7	8,4
Desenvolvimento Econômico Desigual	9,2	9,4	9,7	9,9	10,0	9,8	9,9	9,9
Direitos Humanos e Estado de Direito	8,6	9,5	10,0	9,9	9,7	9,4	9,5	9,2

FONTE: FUND FOR PEACE, 2020

Por fim, acerca do apoio ao processo de repatriação e reassentamento de refugiados e deslocados internos, o papel da MINUSCA vem sendo importante, muito embora limitado pela situação do conflito. Após a assinatura do Acordo de Paz, em 2019, foram dados passos maiores na direção de trazer de volta refugiados, localizados principalmente em Camarões. Em junho de 2019 foi assinado um

acordo entre a RCA, Camarões, a RDC e o ACNUR, visando acelerar esse processo. Em outubro, cerca de 4 mil refugiados retornaram a Bangui, iniciando o programa de repatriação. Contudo, cerca de 600 mil refugiados centro-africanos ainda permaneciam nos países vizinhos (UNHCR, 2019).

Como o quadro abaixo sinaliza, em termos de promover a resolução do conflito, o

papel da MINUSCA tem sido limitado, em que pese o fato de que, em linhas gerais, a missão

cumpra o que prevê o mandato.

QUADRO 4: RESOLUÇÃO DO CONFLITO (ADEQUAÇÃO DO MANDATO)

Resolução do Conflito (Adequação do Mandato)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Favorecer o estabelecimento de um acordo de paz compreensivo	X	✓ (Fórum de Bangui)	Limitado	Limitado	Limitado	✓ (Acordo Político para Paz e Reconciliação)	✓
DDRR	X	Limitado (Pré-DDR)	Limitado (Pré-DDR)	Limitado (Pré-DDR)	Limitado	Limitado	Limitado
Reforma do setor de segurança	X	X	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado
Reconstrução da infraestrutura	X	X	X	X	X	X	X
Eleições	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reconstrução institucional	X	X	X	X	X	X	X
Justiça, lei e ordem	X	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado
Apoio a processos de reconciliação nacional	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Refugiados e Deslocados Internos	X	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado	Limitado
Promoção e proteção dos Direitos Humanos	X	X	X	X	X	X	X
Desenvolvimento econômico	X	X	X	X	X	X	X

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Talvez a grande questão seja, de fato, a adequação do mandato e a pertinência de uma operação de paz enviada para estabilizar o país e apoiar o governo, quando a paz alcançada no território ainda é tão frágil.

5. Considerações Finais

Este artigo pretendeu investigar o papel desempenhado pela ONU na resolução do conflito na República Centro-Africana e avaliar as contribuições da MINUSCA para o processo

de paz. Com base na análise do mandato da missão, dos relatórios sobre seu desempenho e de dados sobre a incidência de conflitos armados e de episódios violentos envolvendo civis no período de 2014 a 2020, é possível concluir que, em termos de contenção do conflito e da violência, o papel da MINUSCA tem sido, num cômputo geral, limitado, a despeito do progresso relevante em relação à diminuição de fatalidades, à proteção de civis e ao apoio ao processo de transição. Por outro lado, como suposto pela hipótese que norteou

essa investigação, no que tange à contribuição da operação para a resolução do conflito na RCA e para a construção da paz de longo prazo, seu desempenho pode ser considerado pouco efetivo.

Sem dúvidas, essa limitada efetividade se deve não exatamente à incapacidade da operação de paz de cumprir o mandato estabelecido pelo CSNU, haja vista que se trata de uma missão robusta, dispendiosa e que conta com milhares de efetivos. Nosso argumento é que ela pode ser explicada pelas próprias características do mandato da MINUSCA, especialmente por seu caráter de estabilização e ênfase no uso robusto da força, especialmente a partir do fim da Operação Sangaris. A proposta de estabilização resulta em uma operação marcada pelo envolvimento dos capacetes azuis em situações de violência que, muitas vezes, fortalecem a posição relativa dos grupos que estão no poder e minam sua capacidade de estabelecer diálogo com outros, cujo envolvimento no processo de paz seria fundamental para seu sucesso. Além disso, boa parte dos recursos da operação é empregada para sustentar essa postura mais ofensiva, e não para alavancar, por exemplo, o processo de reconstrução institucional e da infraestrutura do Estado ou projetos de desenvolvimento econômico, como pretendiam as operações multidimensionais autorizadas pela ONU no início dos anos 2000. Essas características limitam a ação da MINUSCA no sentido do enfrentamento das causas mais

profundas do conflito na RCA – ligadas a um passado violento, fragilidade institucional e à própria inserção regional e internacional do país – e parecem comprometer sua capacidade de transmitir uma mensagem coerente de paz e reconciliação, bem como sua credibilidade junto à população local. Nossa conclusão, portanto, é que a estabilização do conflito ocorre, em larga medida, em detrimento do processo político de construção da paz.

Isso, é claro, não significa dizer que as operações de paz, de forma geral, tenham se tornado instrumentos menos importantes para promover a segurança internacional, ou que a MINUSCA, especificamente, não seja importante ou necessária para enfrentar a crise na RCA. Para as pessoas que são vítimas de um conflito como esse, a presença de uma operação de paz na região pode significar, literalmente, a diferença entre a vida e a morte, e ajudar, como tem acontecido, a conter a violência e dar início a um processo de transição. Assim, análises como a apresentada aqui têm o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de estudos sobre as operações de paz apresentando críticas com potencial construtivo, de modo que a ONU e os demais atores internacionais envolvidos tenham mais elementos para pensar a adequação e a efetividade de suas ações, e imaginar caminhos que possam levar da contenção à resolução dos conflitos armados e à construção de uma paz duradoura em países como a República Centro-Africana.

Referências Bibliográficas

Abdenur, A., e Kuele, G. (2017) (Rep.). República Centro Africana: raízes históricas e causas imediatas do conflito. [Online]. *Igarape Institute*. <https://igarape.org.br/en/republica-centro-africana-raizes-historicas-e-causas-imediatas-do-conflito/> [Consultado em 26 de agosto de 2020].

ACLED (2020) Central African Republic. Events 2014-2020. [Online]. <https://acleddata.com/data-export-tool/> [Consultado em 25 de outubro de 2020].

BBC News (2018) Central African Republic Timeline. [Online]. Jan. 08. <https://www.bbc.com/news/world-africa-13150044> [Consultado em 23 de outubro de 2020].

Brown, Marjorie Ann. (1993) United Nations Peacekeeping: historical overview and current issues. *Congressional Research Service*, Washington, D. C.

Carayannis, Tatiana e Fowlis, Mignonne (2017) Lessons from African-United Nations cooperation in peace operations in Central African Republic. *African Security Review*, v. 26, n. 2, pp. 220-236. <https://doi.org/10.1080/10246029.2017.1302707> [Consultado em 26 de agosto de 2020].

Carayannis, Tatiana e Lombard, Louisa (2015) Making sense of CAR. *An Introduction*. In Carayannis, Tatiana; Lombard, Louisa (Eds.). *Making sense of the Central African Republic*, London: Zed Books.

CCO (2020) CCO statement on MINUSCA's mandate and the priority of protection of civilians. [Online]. Jan. 31. https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/CCO-statement-on-MINUSCA-and-POC_Jan-2020-1.pdf [Consultado em 19 de outubro de 2020].

Davi, Tetevi (2020) The Special Criminal Court in the Central African Republic. An Update, *Oxford Human Rights Hub Blog*, setembro de 2020. <http://ohrh.law.ox.ac.uk/the-special-criminal-court-in-the-central-african-republic-an-update/> [Consultado em 19 de outubro de 2020].

DeRouen, Karl (2015) *An introduction to civil wars*, Los Angeles, Sage Publications.

Di Salvatore, J. e Ruggeri, A. (2017). Effectiveness of Peacekeeping Operations. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-586> [Consultado em 18 de setembro de 2020].

Diehl, Paul F. (1988) Peacekeeping Operations and the quest for peace. *Political Science Quarterly*, v. 103, n. 3, pp. 485-507. <https://www.jstor.org/stable/2150760?seq=1> [Consultado em 22 de setembro de 2020].

Duarte, G. M. M. B. R., Andrade, L. C. de S., Souza, M. de A. C., e Balestrini, A. (2019) "It may look like war, but it's peacekeeping": a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. *Conjuntura Internacional*, v. 16, n. 1, pp. 28-40. <https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2019v16n1p28> [Consultado em 18 de setembro de 2020].

European Union (2020) Missions and operations. EUFOR RCA. [Online]. https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm [Consultado em 10 de outubro de 2020].

France (2016) Ministère de la Défense, *Dossier de Presse: Opération Sangaris*. [Online]. <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites2/dossier-de-presse-sangaris-de-l-intervention-en-urgence-a-l-appui-a-la-communaute-internationale> [Consultado em 22 de setembro de 2020].

Fund for Peace (2020) Fragile States Index. Country Dashboard: Central African Republic. [Online]. The Fund for Peace, Washington, D. C. <https://fragilestatesindex.org/country-data/> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

Howard, L. M. (2019) *Power in Peacekeeping*, Cambridge, Cambridge University Press.

Howard, Lise Morjé e Dayal, Anjali Kaushlesh (2017) The use of force in UN Peacekeeping, *The International Organization Foundation*, v. 71, n. 1, pp. 71-101. <https://doi.org/10.1017/S0020818317000431> [Consultado em 26 de agosto de 2020].

IDMC (2020) Global Internal Displacement Database: Central African Republic. International Displacement Monitoring Centre. [Online]. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data> [Consultado em 18 de outubro de 2020].

International Crisis Group (2020) Crisis Watch Database: Central African Republic. [Online]. https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database?location%5B%5D=5&date_range=custom&from_month=01&from_year=2017&to_month=10&to_year=2020 [Consultado em 10 de outubro de 2020].

Johansen, Robert C. (1994) UN Peacekeeping: how should we measure success? *Mershon International Studies*, v. 38, n. 2, pp. 307-310. <https://doi.org/10.2307/222731> [Consultado em 22 de setembro de 2020].

Karlsrud, John (2018) *The UN at War: Peace Operations in a New Era*, Cham: Palgrave Macmillan.

Leberger, G. (2020) Central African Republic: ambitious truth commission plans, *Justice Info*, fevereiro de 2020. <https://www.justiceinfo.net/en/truth-commissions/43733-central-african-republic-ambitious-truth-commission-plans.html> [Consultado em 19 de outubro de 2020].

Mbadinga, Moussounga Itsouhou (2001) The Inter-African mission to monitor the implementation of the Bangui agreements (MISAB), *International Peacekeeping*, v. 8, n. 4, pp. 21-37. <https://doi.org/10.1080/13533310108413918> [Consultado em 26 de agosto de 2020].

MINUSCA (2020) Disarmament Demobilization Reintegration. [Online]. https://minusca.unmissions.org/en/DDR_En [Consultado em 18 de outubro de 2020].

MINUSCA e OHCHR (2016) Report on the situation of human rights in the Central African Republic (CAR) from 1 June 2015 to 31 March 2016. [Online]. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CF/CAR1June2015To31Mar2016_en.pdf [Consultado em 20 de outubro de 2020].

Murray, Elizabeth e Mangan, Fiona (2017) The 2015-2016 Central African Republic Elections, a look back: peaceful process belies serious risks, *United Nations Institute of Peace*. <https://www.usip.org/publications/2017/05/2015-2016-central-african-republic-elections-look-back> [Consultado em 24 de outubro de 2020].

Pangburn, Aaron (2020) One Year After CAR Peace Agreement, Looming Elections Distract from Current Dangers, *IPI Global Observatory*, março de 2020. <https://theglobalobservatory.org/2020/03/one-year-after-car-peace-agreement-elections-distract-from-current-dangers/> [Consultado em 18 de outubro de 2020].

Peter, Mateja (2015) Between Doctrine and Practice: the U.N. Peacekeeping Dilemma, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, v. 21, n. 3, pp. 351-370. doi:<https://doi.org/10.1163/19426720-02103002> [Consultado em 18 de outubro de 2020].

Peter, Mateja (2016) Measuring the success of peace operations: directions in academic literature, NUPI Working Paper 862. <https://effectivepeaceops.net/publication/measuring-the-success-of-peace-operations-directions-in-academic-literature/> [Consultado em 11 de setembro de 2020].

Peter, Mateja (2019) Peacekeeping: resilience of an idea. In: De Coning, C. e Peter, M. (Eds.) *United Nations peace operations in a changing global order*, Cham, Palgrave Macmillan.

Pushkina, Darya (2006) A recipe for success? Ingredients of a successful peacekeeping mission, *International Peacekeeping*, v. 13, n. 2, pp.133-149. <https://doi.org/10.1080/13533310500436508> [Consultado em 15 de agosto de 2020].

ROP (2020a) MISAB. [Online]. <http://www.operationspaix.net/99-operation-misab.html> [Consultado em 15 de setembro de 2020].

ROP (2020b) FOMUC. [Online]. <http://www.operationspaix.net/42-historique-fomuc.html>. [Consultado em 15 de setembro de 2020].

ROP (2020c) MICOPAX. [Online]. <http://www.operationspaix.net/77-operation-micopax.html> [Consultado em 15 de setembro de 2020].

Spittaels, Steven e Hilgert, Phillip (2009) Mapping Conflict Motives: Central African Republic, *International Peace Information Service*. <https://ipisresearch.be/publication/mapping-conflict-motives-central-african-republic-2/> [Consultado em 26 de agosto de 2020].

UN (2014a) Resolution 2149 (2014), S/RES/2149 (2014). [Online]. United Nations, New York, Apr. 10. [https://undocs.org/S/RES/2149\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2149(2014)) [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2014b) Budget for the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015, A/69/557 (2014). [Online]. United Nations, New York, Oct. 31. <https://undocs.org/en/A/69/557> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2014c) Report of the Secretary-General on the situation in the Central African Republic, S/2014/762. [Online]. United Nations, New York, Oct 29. <https://undocs.org/en/S/2014/762> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2015a) Resolution 2217 (2015), S/RES/2217 (2015). [Online]. United Nations, New York, Apr. 28. [https://undocs.org/S/RES/2217\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2217(2015)) [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2015b) Report of the Secretary-General on the situation in the Central African Republic, S/2015/576. [Online]. United Nations, New York, Jul. 29. <https://undocs.org/S/2015/576> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2016) Special Report of the Secretary-General on the strategic review of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic, S/2016/565. [Online]. United Nations, New York, Jun. 22. <https://undocs.org/S/2016/565> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2017) Report of the Secretary-General on the Central African Republic, S/2017/437. [Online]. United Nations, New York, Jun. 2. <https://undocs.org/en/S/2017/437> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2018a) Report of the Secretary-General on the Central African Republic, S/2018/125. [Online]. United Nations, New York, Feb. 15. <https://undocs.org/S/2018/125> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2018b) Situation in the Central African Republic Report of the Secretary-General, S/2018/611. [Online]. United Nations, New York, Jun. 18 <https://undocs.org/en/S/2018/611> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2019a) Financing of the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic, A/RES/73/312. [Online]. United Nations, New York. <https://digitallibrary.un.org/record/3812673?ln=en> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2019b) Central African Republic Report of the Secretary-General, S/2019/147. [Online]. United Nations, New York, Feb. 15. <https://undocs.org/en/S/2019/147> [Consultado em 01 de outubro de 2020].

UN (2020) Peacebuilding. [Online]. United Nations, New York. <https://www.un.org/peacebuilding/> [Consultado em 08 de setembro de 2020].

UN News (2021) Central African Republic: Respect final results of the election, UN and partners urge. [Online]. Jan. 05. <https://news.un.org/en/story/2021/01/1081362> [Consultado em 16 de março de 2021].

UN Peacekeeping (2020a) MINURCAT. Mission Fact Sheet. [Online]. United Nations, New York. <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/minurcat/> [Consultado em 29 de setembro de 2020].

UN Peacekeeping (2020b) MINUSCA. Mission Fact Sheet. [Online]. United Nations, New York. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/minusca_aug20.pdf [Consultado em 29 de setembro de 2020].

UNHCR (2019) Thousands of Central African refugees to return home from DRC. [Online]. UNHCR, New York, Nov. 22. <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/11/5dd7a6477/thousands-central-african-refugees-return-home-drc.html> [Consultado em 19 de outubro de 2020].

UNHCR (2020) Refugees from the Central African Republic. [Online]. UNHCR, New York. <https://data2.unhcr.org/en/situations/car> [Consultado em 19 de outubro de 2020].

Van der Linj et al. (2019) Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in Mali/MINUSMA, *EPON Report, NUPI*, abril de 2019. <https://www.nupi.no/en/Publications/CRISTin-Pub/Assessing-the-Effectiveness-of-the-United-Nations-Mission-in-Mali-MINUSMA> [Consultado em 15 de setembro de 2020].

Wallensteen, Peter (2002) *Understanding conflict resolution. war, peace and the global system*, London, SAGE Publications.

PROCESO EDITORIAL ▶ EDITORIAL PROCESS INFO

Recibido: 16/04/2021 Aceptado: 13/05/2022

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO ▶ HOW TO CITE THIS PAPER

Carvalho, Leticia, Duarte, Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas, Jones, Maria Eugênia Nogueira (2021) Da contenção à resolução? A MINUSCA e o processo de paz na República Centro-Africana. *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 14(2), 204-231.

SOBRE LOS AUTORES ▶ ABOUT THE AUTHORS

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte é doutora em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais e pesquisadora do Observatório de Cooperação Internacional (OCI) da PUC Minas.

Leticia Carvalho é doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais e pesquisadora do Observatório de Cooperação Internacional (OCI) da PUC Minas.

Maria Eugênia Nogueira Jones é graduanda em Relações Internacionais e pesquisadora do Observatório de Cooperação Internacional (OCI) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).