

AS MISSÕES DE PAZ HÍBRIDAS: A UNAMID EM DARFUR
THE HYBRID PEACE MISSIONS: UNAMID IN DARFUR
LAS MISIONES DE PAZ HÍBRIDAS: LA UNAMID EN DARFUR

Sérgio Luiz Cruz Aguilar¹

Marina Biagioni Marquezi²

RESUMO: Em 2007, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu no Sudão a *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), como missão híbrida juntamente com a União Africana. Esse formato híbrido de operação de paz trouxe diversos desafios e questionamentos quanto à sua eficácia. O texto apresenta os principais problemas e desafios enfrentados por esta missão desde seu desdobramento. Utilizando documentos e fontes secundárias, apresenta as mudanças ocorridas nas missões de paz até chegar ao modelo de operação híbrida, o conflito no Sudão e os problemas e desafios enfrentados pela UNAMID no terreno, desde o campo político até o operacional.

Palavras-chave: Operações de Paz Híbridas. ONU. União Africana. Darfur. UNAMID.

ABSTRACT: In 2007, the United Nations (UN) established in Sudan the United Nations-African Union Mission in Darfur (UNAMID), as a hybrid mission along with the African Union. This hybrid form of peacekeeping operation has brought several challenges and questions about its effectiveness. The text presents the main problems and challenges faced by this mission since its deployment. Using documents and secondary sources, it presents the changes that have occurred in the peace missions until reaching the hybrid operation model, the conflict in Sudan and the problems and challenges faced by UNAMID on the ground, from the political to the operational field.

Keywords: Hybrid Peace Operations. UN. African Union. Darfur. UNAMID.

¹ Professor Livre Docente em Segurança Internacional da UNESP – Campus de Marília e dos programas de pós-graduação San Tiago Dantas de Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP, PUC/SP) e de Ciências Sociais (UNESP/Marília). Pós-doutorado na Universidade de Oxford – Reino Unido. E-mail: sergioaguilar@marilia.unesp.br

² Graduanda em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI). E-mail: marina_biagioni@hotmail.com

RESUMEN: En 2007, la Organización de las Naciones Unidas (NU) estableció en Sudán la *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID). Este formato híbrido de operación de paz ha traído diversos desafíos y cuestionamientos en cuanto a su eficacia. El texto presenta los principales problemas y desafíos enfrentados por esta misión desde su desdoblamiento. Utilizando documentos y fuentes secundarias, presenta los cambios ocurridos en las misiones de paz hasta llegar al modelo de operación híbrida, el conflicto en Sudán y los problemas y desafíos enfrentados por la UNAMID en el terreno, desde el campo político hasta el operativo.

Palabras clave: Operaciones De Paz Híbridas. Naciones Unidas. Unión Africana. Darfur. UNAMID.

Introdução

As operações de paz constituem o principal instrumento de ação conjunta dos Estados para promover a paz e a segurança internacionais. Elas não estavam previstas na Carta das Nações Unidas, tendo sido criadas pelo Secretário Geral Dag Hammarskjold, o Primeiro Ministro canadense Lester Pearson e o Vice-Secretário Geral Ralph Bunche para situações que ocorreram como no Sinai e em Chipre (WEDGWOOD, 2001). Do final da década de 1940 até hoje essas operações são “respostas *ad-hoc*, conduzidas pelas demandas das situações e realidades da política internacional, e situações no terreno” (UNITED NATIONS PEACEKEEPING..., 2010, p. 2). Na realidade é um modelo híbrido de diplomacia e técnicas de resolução de conflito.

Durante a Guerra Fria, a ONU apenas ocasionalmente interviu em guerras civis, como no Congo, Líbano e Chipre. A partir de 1989, com a operação na Namíbia (UNTAG), a sociedade internacional tentou manter a paz em um considerável número de guerras civis.

Em razão da relutância dos estados membros em delegar poder mais impositivo ao Conselho de Segurança (CSNU), até a década de 1990, a maior parte das intervenções autorizadas pela ONU foram realizadas por estados, ou coligação de estados propensos a suportar os custos humanos e financeiros (CHESTERMAN,

2004, p. 10), como os exemplos da Somália - 1992 (liderada pelos Estados Unidos) (UN, 1992), Rwanda - 1994 (conduzida pela França) (UN, 1994a), Haiti – 1994 (EUA) (UN, 1994b), Albania - 1997 (Itália) (UN, 1997), e a Interfet no Timor Leste - 1999 (liderada pela Austrália) (UN, 1999). Mesmo no caso da Bósnia Herzegovina, quando medidas impositivas foram autorizadas no curso da operação de paz (UNPROFOR), elas foram conduzidas pela União Europeia Ocidental e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (AGUILAR, 2003).

Logo após o fim da Guerra Fria, o entusiasmo inicial de que a ONU poderia manter um mundo mais estável e seguro resultou num maior envolvimento da Organização e o efetivo das operações de paz atingiu o total de 68.894 pessoas em agosto de 1995 (UN, 1995). A decepção subsequente provocada pelos fracassos na Somália, Bósnia e Ruanda, levaram a um dramático declínio das operações de paz. Em janeiro de 2000 apenas 18.643 *peacekeepers* estavam desdobrados (UN, 2000). As operações em larga escala retornaram em meados de 2000, com o efetivo atingindo 107.805 *peacekeepers* em abril de 2015 (UN, 2017a). No final de 2017, seis operações com mais de 10.000 militares cada uma estavam em execução (MONUSCO, UNMISS, UNAMID, MINUSMA, MINUSCA e UNIFIL)³.

As operações não só aumentaram em seu tamanho, mas também em sua complexidade e, por conta da constante mudança na natureza dos conflitos, o seu campo de atuação também se tornou muito mais amplo. A partir disso, passaram a existir novos tipos de abordagens, incluindo as missões híbridas, em que há uma liderança conjunta, por parte de duas organizações internacionais. Uma iniciativa recente nesse sentido foi a *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), missão híbrida da ONU juntamente com a União Africana, desdobrada em 2007 no Sudão. Esse formato híbrido trouxe diversos desafios e questionamentos quanto à sua eficácia.

Nesse contexto, o texto trata do modelo de operação de paz híbrida da ONU, utilizando o caso da UNAMID, em Darfur. Tem-se como objetivo apresentar os principais problemas e desafios enfrentados por esta missão desde seu

³ Os números apresentam apenas as contribuições com militares e policiais e não o efetivo total das operações.

desdobramento em 2007. Inicialmente discorremos sobre as mudanças nas operações de paz e, em seguida, apresentamos um breve resumo do conflito no Sudão. Na última parte, destacamos os problemas e desafios enfrentados no terreno, desde o campo político ao operacional.

As mudanças nas operações de paz

Com o passar dos anos e a constante mudança do sistema internacional que trouxe novos desafios e demandas para a área de segurança, as operações de manutenção de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) evoluíram para ser uma das principais ferramentas de ação conjunta dos Estados, utilizada para promover manter a paz e segurança internacionais. Hoje, as operações multidimensionais desempenham diversas tarefas que vão desde a reconstrução de um Estado até a proteção de civis. Além disso, por conta da constante mudança na natureza dos conflitos, o campo de atuação das operações se tornou muito mais amplo e atualmente existem diversos tipos de abordagens, incluindo as missões híbridas, em que há uma liderança conjunta, por parte de duas organizações internacionais, de uma missão com uma estrutura de comando única (UN, 2008).

De acordo com o antigo Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, em seu documento *Uma Agenda para a Paz*, as operações de paz podem ser definidas como:

operações de campo das Nações Unidas, nas quais pessoal civil e/ou militar é empregado com o consentimento das partes e sob o comando das Nações Unidas, para ajudar a controlar e resolver conflitos internacionais ou internos, existentes ou potenciais, que tenham uma clara dimensão internacional (BOUTROS-GHALI, 1992, tradução nossa).

A primeira operação de paz, de acordo com a ONU, foi a *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), de 1948, que era extremamente simples, constituída apenas de observadores militares desarmados que foram mandados para a Palestina para supervisionar uma trégua negociada após a primeira guerra entre Israel e os Estados árabes (LEONEL, 2010). Um grande avanço na área das operações de paz ocorreu de fato em 1956, com a criação da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), que foi estabelecida no Egito seguindo o ataque perpetrado por Israel, Reino Unido e França a esse mesmo país (GOULDING, 1993). Tal missão tinha como objetivo criar uma zona-tampão e monitorar a retirada de forças

beligerantes do Canal de Suez, contando com um contingente de tropas armadas atuando sob a bandeira da ONU (GARCIA, 2013).

As operações de paz desdobradas até o fim da Guerra Fria foram denominadas 'tradicionais' e norteadas com base na natureza interestatal dos conflitos. Os objetivos do processo de manutenção da paz nas Nações Unidas eram necessariamente limitados a manter o cessar-fogo, uma vez estabelecido, e a estabilizar a situação no terreno, de modo que pudessem ser feitos esforços a nível político para resolver as controvérsias por meios pacíficos. As operações tradicionais não desempenhavam nenhum papel direto nos esforços políticos para resolver o conflito (ONU, 2008).

Porém, com o fim da Guerra Fria e as mudanças que se operaram no cenário internacional a partir desse contexto, surgiu uma nova realidade para as operações de paz. Os conflitos que antes ocorriam entre dois ou mais Estados, passaram a ocorrer dentro dos Estados. Esse novo cenário impôs muitas limitações e desafios à atuação da ONU, que não estava preparada para lidar com essa nova realidade, em que havia uma demanda maior por operações de paz e situações cada vez mais complexas. Por fim, os três grandes fracassos de Ruanda, Somália e Bósnia, na década de 1990, tiveram um grande impacto na maneira com que a ONU conduzia suas operações. Diante disso, as missões passaram a exigir uma abordagem mais ampla e multidimensional, pois estavam sendo despachadas para locais em que os conflitos ainda estavam em andamento e eram extremamente complexos e perigosos (KENKEL, 2013).

A partir dessa situação, as operações de paz evoluíram para a sua segunda geração, na qual ficaram conhecidas como 'multidimensionais', definidas como "operações que compreendem uma mistura de componentes militares, policiais e civis trabalhando juntos para lançar as bases de uma paz sustentável" (ONU, p. 97, 2008, tradução nossa). Tais missões possuíam algumas características que as distinguiam das antigas, como a adição de tarefas civis; o aumento da interação com agentes humanitários em contextos complexos de emergência; a proteção de civis; o apoio amplo aos processos políticos; além de estarem inseridas numa conjuntura de violência contínua (Bellamy et. al apud KENKEL, 2013). Ademais, em contraste com as operações tradicionais, as multidimensionais muitas vezes eram mandatadas pelo CSNU para promover o diálogo político e a reconciliação nacional (ONU, 2008). Sendo

assim, essas missões se comprometiam não somente com a manutenção, mas também com a construção e consolidação da paz no nível interno e externo (PELZ; LEHMANN, 2007).

O aumento da complexidade das operações de paz e a realização de tarefas cada vez mais ambiciosas e aprimoradas também tornaram as parcerias indispensáveis. Houve um crescimento no número de envolvidos nas missões de grande escala, dentre eles organizações regionais, agências especializadas da ONU, instituições financeiras e ONGs internacionais (KENKEL, 2013). Ademais, não só novos sujeitos passaram a se envolver nas missões da ONU, como passaram também a despachar suas próprias operações. Organizações regionais como a União Africana (UA), a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, desdobraram suas próprias operações como a *African Union Mission in Sudan* (AMIS); a *European Union Monitoring Mission in Georgia* (EUMM) e a *Kosovo Force* (KFOR), respectivamente, e se esforçam para aumentar suas capacidades nessa área.

O crescente envolvimento de outras organizações na manutenção da paz criou novas oportunidades para a combinação de capacidades com o objetivo de lidar com as crises complexas. Esse envolvimento é, inclusive, previsto no Capítulo VIII da Carta da ONU, que diz que nada impede a existência de acordos regionais destinados a tratar dos assuntos que dizem respeito à manutenção da paz e da segurança internacionais, desde que tais acordos e suas atividades sejam compatíveis com os propósitos e princípios da Organização (ONU, 1945). A mais recente iniciativa foi uma operação de manutenção da paz declaradamente híbrida em Darfur, no Sudão, autorizada pelo CSNU, em que elementos das Nações Unidas e de uma organização regional foram desdobrados como parte da mesma missão sob uma liderança conjunta (ONU, 2008).

As operações híbridas envolvem o “despacho de pessoal militar, policial ou civil de duas ou mais entidades sob uma estrutura de comando única” (ONU, p. 96, 2008). Essa abordagem integrada emergente é uma resposta à natureza constantemente mutante e complexa dos conflitos atuais e reflete uma tendência crescente de compartilhamento do fardo de assegurar a paz e segurança internacionais (KENKEL, 2013; PELZ; LEHMANN, 2007). No entanto, esse formato levantou alguns

questionamentos quanto à sua eficácia e enfrentou muitos desafios operacionais, financeiros, conceituais, e outros (BIRIKORANG, 2009).

Várias organizações regionais se envolveram em missões integradas nos últimos 20 anos, que não eram declaradamente híbridas, mas possuíam um padrão de compartilhamento de tarefas. É possível destacar algumas iniciativas, como a *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH), de 1995, na Bósnia Herzegovina, em que a ONU ficou responsável pelas questões policiais e pela assistência humanitária, a Organização para Cooperação e Segurança na Europa (OSCE) ficou responsável pelos assuntos políticos e a OTAN pela segurança (AGUILAR, 2003). Na *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) a ONU, apesar de exercer o mandato sobre a região, dividiu tarefas com a União Europeia, a OSCE e a OTAN (AGUILAR, 2003).

A missão mais atual nesses moldes de integração é a missão híbrida da ONU juntamente com a União Africana, chamada *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), autorizada pelo CSNU por meio da resolução 1769 e desdobrada a partir de 2007. Ao contrário das missões anteriores, esta é declaradamente híbrida e estabelece um comando operacional unificado sobre os componentes militares e civis da operação (BAH; JONES, 2008). Atuando sob a égide do capítulo VII, tal missão foi considerada na época a maior e mais cara missão já desdobrada pela ONU (PELZ; LEHMANN, 2007), porém sua forma diferenciada trouxe diversos desafios e questionamentos quanto a sua efetividade, legitimidade, aplicabilidade, etc. (BIRIKORANG, 2009).

O conflito no Sudão

O continente africano é, atualmente, onde se concentra grande parte das operações de paz (UN, 2017d). Tal região enfrenta uma variedade enorme de velhos e novos desafios para a segurança que estão profundamente conectados, uma vez que os atuais problemas são alimentados pelos antigos. Essa situação torna extremamente difícil a ação para resolver e conter os conflitos desse continente, principalmente porque nos últimos tempos eles têm se apresentado com diversas novas variáveis que os tornam complexos e intratáveis, e fazem com que os Estados,

sozinhos, não sejam capazes de controlá-los e busquem, assim, o apoio das organizações internacionais (OTHIENO, SAMASUWO; 2007).

Dentro desse cenário, o conflito no Sudão, principalmente na região de Darfur, é um exemplo de uma crise intratável em que houve a necessidade de uma ação por parte das organizações internacionais para tentar conter as hostilidades. Como dito acima, por meio de um processo atribulado, as Nações Unidas e a União Africana uniram suas forças numa missão conjunta para fazer frente aos desafios apresentados por esse conflito.

Desde sua independência, em 1956, o Sudão foi castigado com uma guerra civil que resultou em grande parte dos desejos independentistas dos territórios do Sul. Por décadas, os movimentos rebeldes do sul estiveram em desacordo com o governo do país por conta de poder, recursos e direito de autodeterminação (BIRIKORANG, 2009). Apesar de o conflito ser retratado como uma disputa religiosa entre os muçulmanos do norte e os animistas/cristãos do sul, as origens da oposição entre as regiões remontam desde o período colonial e possuem motivos muito mais profundos, como a exclusão política, social e econômica das regiões periféricas, negligenciadas pelo governo centralizado em Cartum (SCHNEIDER, 2008).

Somente em 1972, a assinatura do Acordo de Paz de Addis Ababa, colocou um breve fim ao que ficou conhecido como Primeira Guerra Civil Sudanesa (BADMUS, 2008). Porém, o Acordo não conseguiu dissipar as tensões que originaram o conflito civil e então, o país mergulhou na sua segunda guerra civil, entre o governo o *Sudan's People Liberation Movement/Army* (SPLM/A), um movimento rebelde do sul. Essa guerra durou até 2005, quando foi assinado um acordo chamado de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), que colocou fim ao conflito (SCHNEIDER, 2008; BADMUS, 2008; BIRIKORANG, 2009).

Porém, enquanto o CPA estava sendo implementado, começou uma nova rebelião na região de Darfur, envolvendo o *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e outro grupo rebelde, chamado *Justice and Equality Movement* (JEM). Ambos os grupos acusavam o governo de Cartum de negligenciar a região de Darfur e reivindicavam uma maior representação e inserção no sistema político nacional e no

processo de paz entre o norte e o sul, além disso, eles pediam por uma divisão mais igualitária da riqueza, especialmente a proveniente do petróleo (PERES, 2012).

Os rebeldes atacaram as bases do governo, acusando-o de negligenciar a região política e economicamente e oprimir a população não árabe. O governo de al-Bashir respondeu aos ataques rebeldes realizando uma campanha de limpeza étnica, armando milícias árabes, conhecidas como *Janjaweed* (SCHNEIDER, 2008; BIRIKORANG, 2009). No entanto, governo de Bashir não tinha como objetivo apenas conter os grupos rebeldes, pois financiava ataques indiscriminados à população não árabe residente em Darfur. Para tornar suas atitudes efetivas, a administração fechou as fronteiras, eliminou a imprensa e aumentou o apoio às milícias *janjaweed* (ALVES, 2016).

As negociações do CPA entre o norte e o sul do país concentraram todas as atenções dos atores internacionais, enquanto acontecia um genocídio da população não árabe na região de Darfur. (ALVES, 2016).

Apesar de ter tido seu gatilho com a assinatura do CPA, o conflito em Darfur tem raízes muito anteriores e decorre de efeitos cumulativos gerados pelos longos anos de negligência, marginalização e divergências políticas que consumiram a região devido às posições de Cartum. Existem várias questões que ajudaram a promover o confronto, como a questão étnica, a questão ambiental que envolve a seca e a desertificação da região, a questão da propriedade da terra, o acesso a recursos e a disponibilidade de armas. Esses fatores, juntamente com a política de Cartum de armar grupos árabes, a crise de identidade e as questões de má governança, vieram a ser os principais fatores que incitaram o conflito (SAKA; OMEDE, 2012).

Em 2004, o Chade apoiou negociações em N'Djamena que levaram ao Acordo Humanitário de Cessar-Fogo entre o governo sudanês, o JEM e o SLM/A (SCHNEIDER, 2008). A União Africana (UA) despachou uma missão de observação para Darfur, a *African Union Mission in Sudan* (AMIS) e uma Comissão de Cessar-Fogo (CFC) para monitorar a observância do Acordo em 2004 (AU, 2004). O primeiro mandato da Missão era limitado e autorizava as tropas apenas a monitorarem o acordo de paz, proteger os observadores e a si mesmos. Porém, dada a continuação da violência, a missão foi transformada em uma operação de manutenção da paz. O

seu segundo mandato dava alguns poderes para proteger civis sob ameaça iminente, facilitar a entrega de ajuda humanitária, além de envolver um aumento do contingente militar e a introdução de um componente de polícia civil (EKENGARD, 2008; BIRIKORANG, 2009). No entanto, os ataques contra civis continuaram, as partes em conflito permaneciam violando os acordos e a missão não possuía capacidade suficiente para cumprir o mandato (SAKA; OMEDE, 2012).

De acordo com Birikorang (2009) e Saka e Omede (2012), a AMIS promoveu esforços no sentido de prestar assistência a agências civis, além de fornecer segurança aos campos de refugiados e apoio às agências e organizações de ajuda humanitária. No entanto, não foi o suficiente para deter os ataques à população civil ou para ajudar a conter o conflito, e isso se deve ao seu mandato restrito, ao fato de estar em número menor e superada em armamentos pelos rebeldes, e à falta de capacidade operacional e de recursos da União Africana.

Além da missão da União Africana, a ONU também estabeleceu duas missões no território sudanês. Inicialmente, em 2004, foi despachada uma equipe como missão política especial, chamada *United Nations Advance Mission in the Sudan*, por recomendação do Secretário-Geral e autorizada pela Resolução 1547 do CSNU para preparar o monitoramento internacional previsto no Acordo de Naivasha de sobre Arranjos de Segurança, de 25 de setembro de 2003, facilitar os contatos com as partes interessadas e preparar o desdobramento de uma operação de paz após a assinatura do acordo de paz (UN, 2004a). Porém, com a piora do conflito na região de Darfur, o Conselho de Segurança, por meio da Resolução 1556, apontou a possibilidade de expansão da UNAMIS para a região em crise (UN, 2004b). A partir disso, a Missão se envolveu profundamente com o contexto da região, participando das negociações de paz de Abuja e estabelecendo uma Cédula de Assistência das Nações Unidas em Adis Abeba, que apoiou a implantação e a gestão da AMIS (UN, [201-]).

Em 2005, negociações mediadas pela União Africana foram realizadas em Abuja, na Nigéria, entre representantes do governo sudanês e os principais grupos rebeldes e resultaram no Acordo de Paz de Darfur – *Darfur Peace Agreement* (DPA). No entanto, ele se revelou falho, principalmente porque foi assinado pelo governo e apenas uma facção rebelde que surgiu da fragmentação do SLM, chamada *Minni Minawi* (SLM/MM) (SCHNEIDER, 2008; SAKA; OMEDE, 2012).

Com a contínua fragmentação dos movimentos rebeldes, houve um aumento do banditismo e dos ataques violentos, dirigidos contra a população civil de Darfur. Os ataques e a piora da situação humanitária fizeram com que a ONU tomasse decisões visando assumir o processo de paz (SAKA; OMEDE, 2012). Em 2006, o Secretário-Geral recomendou em seu relatório a criação de uma missão de paz exclusiva para a área de Darfur (UN, 2006). Porém, o Conselho de Segurança resolveu apenas expandir o mandato da já existente UNMIS para incluir seu despacho para a região de Darfur (UN, 2006b). Entretanto, a Missão não conseguiu se deslocar para a área devido à firme oposição do governo do Sudão a uma operação de manutenção da paz realizada unicamente pela ONU (UN, 201-). Logo se percebeu que sozinhas, tanto a ONU quanto a União Africana não seriam capazes de conter a situação de violência que continuava a aumentar.

Diante do claro insucesso da AMIS e a erosão de sua credibilidade, demonstrados pelos ataques sofridos por suas forças, em vista da deterioração da situação de segurança em toda a região de Darfur e a não aplicação do DPA, a ONU começou a preparar a AMIS para incorpora-la à força híbrida que se pretendia criar (SAKA; OMEDE, 2012).

No final de 2006, a ONU e a União Africana acordaram uma abordagem baseada em três fases para alcançar a transformação das forças africanas. Contrariamente ao que era esperado, o Governo sudanês expressou sua aprovação do plano. A primeira fase consistia no envio de um “Pacote de Suporte Leve”, por parte da ONU, consistindo de assessores e equipamentos. A segunda fase era baseada num “Pacote de Suporte Pesado”, que consistia em reforçar a AMIS com unidades militares, civis e policiais. Por fim, a terceira e última fase era a transformação formal da AMIS em UNAMID (EKENGARD, 2008). Assim, foi oficializada em 31 de Julho de 2007, por meio da Resolução 1769, a *United Nations-African Union Mission in Darfur* (UNAMID), sob a égide do capítulo VII, que incorporou totalmente a missão da União Africana e nomeou um africano como *Force Commander* da missão híbrida (BIRIKORANG, 2009).

A justificativa estipulada pelo Conselho de Segurança para o desdobramento da missão foi “apoiar a implementação antecipada e efetiva do Acordo de Paz de Darfur (DPA)” (UN, 2007). Além disso, o mandato também estabeleceu que a missão

deveria contribuir para a proteção de civis sob ameaça iminente e prevenir ataques contra civis; assistir o processo político para garantir que ele seja inclusivo; contribuir para um ambiente seguro para o retorno de refugiados e deslocados internos; dentre outras coisas. E por fim, o Conselho de Segurança, expressando seu temor pela retomada dos ataques aos cidadãos da região, autorizou o uso da força para proteger os civis, o pessoal e as instalações da missão, para apoiar a implementação do DPA e impedir sua interrupção e ataques armados (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 operações de paz. Dada a força da missão, os recursos logísticos e financeiros com que ela conta e o robusto mandato que tem como núcleo a proteção civil, a UNAMID tem sido mais pró-ativa e bem-sucedida em aumentar a segurança da região e facilitar o acesso de assistência humanitária (SAKA; OMEDE, 2012). Além disso, continua a trabalhar na intensificação dos esforços diplomáticos com objetivo de fazer com que os grupos não signatários façam parte do DPA. No entanto, diversas questões ainda estão presentes minando a segurança da população de Darfur e do próprio pessoal da Missão. Uma dessas questões é o problema do fracionamento e a falta de cooperação entre os movimentos rebeldes. Isso demonstra que, mesmo com uma missão híbrida robusta de larga escala, o conflito em Darfur permanece sendo um desafio (SAKA; OMEDE, 2012).

A UNAMID: problemas e desafios

A UNAMID incorporou pessoal da AMIS e foi autorizado um efetivo de até 19.555 militares, incluindo 360 observadores militares e oficiais de ligação, e um componente civil, incluindo até 3.772 policiais e 19 unidades formadas de polícia (UFP) com 140 policiais cada (UN, 2007). Em 2011, a operação atingiu o efetivo de pessoal uniformizado com um número de 22.882 (17.723 tropas armadas, 239 observadores militares, 4.920 policiais, incluindo UFPs), 1.130 civis do staff internacional da ONU, 2.902 civis locais contratados e 481 civis do programa de voluntários da ONU (UNAMID, 2011).

O componente militar era um misto de tropas de países africanos como Burquina Faso, Egito, Etiópia, Gâmbia, Quênia, Nigéria, Ruanda, Senegal e Tanzânia,

com de outras regiões como Indonésia, Mongólia, Nepal, Paquistão, Bangladesh e China, além de policiais de 38 países e observadores militares de 22 países, incluindo do Brasil (UNAMID, 2018).

Em janeiro de 2018 a operação era a 4ª maior desdobrada pela ONU, ficando atrás apenas da MONUSCO na República Democrática do Congo, da MINUSMA no Mali e da UNMISS no Sudão do Sul, operando com um orçamento de 486 milhões de dólares no ano fiscal de 2017/2018 (UN, 2017b).

Diversos fatores apresentaram desafios para a Missão garantir a segurança da população de Darfur. As facções envolvidas no conflito se fragmentaram em mais de vinte grupos diferentes, com objetivos e demandas individuais. Com isso, não só a população civil era atacada, como também os próprios membros da missão de paz. Além disso, a UNAMID enfrentou problemas em relação aos recursos logísticos, financeiros e humanos que eram insuficientes para atender as demandas do conflito e as tarefas atribuídas pelo CSNU (BIRIKORANG, 2009; SAKA; OMEDE, 2012).

A problemática relação com o governo do Sudão afetava a capacidade operacional da UNAMID. O governo exigiu que a Missão fosse formada predominantemente por africanos, com apenas algumas contribuições da China e do Paquistão. As autoridades sudanesas também atrasaram a alocação de terras para desdobramento das bases da ONU na região de Darfur, bloquearam os equipamentos da Organização na alfândega por meses. Além disso, impuseram restrições onerosas sobre o escopo funcional da operação, proibindo o movimento noturno das tropas e estabelecendo toque de recolher em algumas áreas, exigindo permissão oficial para realizar voos, atrasando a emissão dos vistos, etc. (MICKLER, 2013; DUNNE, 2009).

Outro problema enfrentado foi o atraso no desdobramento do pessoal. A UNAMID lutou por vários anos para conseguir atingir a capacidade total de funcionários autorizada pela Resolução 1769. De acordo com Prinsloo, a Missão começou em 2007 apenas com o pessoal herdado da AMIS. Em 2008, os líderes da Missão assumiram suas funções e estabeleceram as unidades de Assuntos Cívicos, Direitos Humanos e Gênero. Porém, somente em 2011, após quatro anos de seu início, a Missão finalmente alcançou o efetivo autorizado (PRINSLOO; VAN NIEKERK, 2015).

Os desafios logísticos que já eram grandes em razão das características geográficas e de infraestrutura da região de Darfur, foram acentuados pela de meios de transporte e aviação, especialmente helicópteros. Várias foram as solicitações do Secretário-Geral da ONU para que os membros da Organização ajudassem com os meios necessários para que a Missão adquirisse as capacidades necessárias para cumprir seu mandato e atender às expectativas da população de Darfur.

A UNAMID viveu o dilema do seu tamanho e da complexidade de seus objetivos versus a estrutura e capacidade da mesma. A experiência anterior com a AMIS mostrou que havia a necessidade de se ter uma força militar robusta, equipada e móvel para fazer frente aos grupos armados que atuavam em Darfur. Porém, a realidade foi diferente e os líderes da UNAMID tiveram que trabalhar com os meios que possuíam priorizando as ações a serem realizadas no nível operacional, enquanto lidavam com a inflexibilidade e falta de cooperação do Governo do Sudão no nível político.

O relatório publicado em 2016, pela *International Refugee Rights Initiative* (IRRI), baseado em pesquisa de campo e entrevistas conduzidas por pesquisadores anônimos, apresentou uma perspectiva de civis, em sua maioria vivendo em campos de deslocados internos, sobre a atuação da UNAMID. Ao tratar das principais falhas da Missão, os entrevistados criticaram a UNAMID em três sentidos: ela não teria feito o suficiente para proteger os civis; o mandato não estava em conformidade com o que eles (civis) acreditam que deveria ser feito para protegê-los; e a má conduta dos *peacekeepers* com relação ao assédio e abuso sexual (IRRI, 2016).

Sobre os casos de exploração, assédio e abuso sexual por parte dos membros da força de paz, as alegações não eram novas, tendo sido apresentadas já no período de funcionamento da AMIS. Houve alegações credíveis de estupro, demandas de sexo em troca de alimentos e assédio sexual por militares integrantes de tropas da União Africana. Como essas tropas permaneceram na UNAMID, os mesmos problemas persistiram (IRRI, 2016). Cabe salientar que o problema não é restrito à UNAMID, mas presente em outras operações de paz, apesar da 'política de tolerância zero' da ONU para essas práticas dos *peacekeepers* no terreno.

Com relação aos motivos 'ineficácia' da UNAMID, a maioria dos entrevistados apontou dois fatores específicos: o controle do governo sobre as atividades da Missão por meio de impedimentos e imposições e também a falta de recursos da mesma. A falta de cooperação do governo também foi reconhecida pela ONU como um grande impedimento para o funcionamento efetivo da Missão (IRRI, 2016).

Os entrevistados também criticaram o desempenho das tropas e o fato de elas não realizarem algumas atividades de maior importância, como a coleta de armas e a proteção dos campos de deslocados internos, e se aterem somente à escrita de relatórios que muitas vezes seriam manipulados pelo governo ou distorcidos pela própria UNAMID (IRRI, 2016). Aicha Elbasri, ex-porta-voz da Missão, denunciou em um artigo que a UNAMID adulterava as informações como parte do esforço de reduzir a imagem da situação catastrófica real em Darfur (ELBASRI, 2014).

Ao criticarem o mandato da operação, os entrevistados pediram por uma ação mais robusta. O atual mandato não previa uma ação proativa quanto à proteção dos civis. Ao autorizar os *peacekeepers* a agirem em situações de ameaça iminente, praticamente conduziram a uma postura reativa, enquanto a população civil pedia por uma ação mais 'impositiva', ou seja, o maior uso da força contra os grupos armados que atacavam civis, praticando crimes contra a humanidade (IRRI, 2016).

Segundo o relatório, a UNAMID se encontra numa posição complexa, pois apesar de ter sido criada como uma operação de manutenção da paz, ela opera num ambiente no qual praticamente não existe paz a ser mantida. Percebendo a situação, alguns governos ocidentais começaram a pressionar a ONU para fortalecer o mandato, mas enfrentaram o não consentimento do governo do Sudão e os vetos dos russos e chineses no CSNU (IRRI, 2016).

Com a UNAMID desdobrada, as negociações políticas prosseguiram enquanto as operações das forças armadas sudanesas atacaram o JEM, forçando-o a firmar um acordo-quadro com o governo em Doha, rompido em maio de 2010, devido aos contínuos ataques por terra e ar empreendidos pelo governo contra territórios sob o controle daquele grupo. Em 2011 foi assinado o *Doha Document for Peace in Darfur (DDPD)*, que teve dificuldades para uma implementação concreta (BRAGA, 2016). Isso porque, enquanto o governo usava o DDPD como base para qualquer acordo de

paz, os grupos rebeldes o rejeitavam por achá-lo muito favorável ao governo. O JEM chegou a enviar uma versão revisada do DDPD que foi rejeitada pelo governo (WILLIAMS, 2011).

Os confrontos entre tropas do governo e grupos insurgentes prosseguiram. Entre 2013 e 2014, a violência se dava em três frentes de enfrentamento no Sudão (Darfur, Kordofão do Sul e Nilo Azul). Em Darfur, a violência aumentou dramaticamente em 2014, após o desencadeamento de uma operação militar do governo contra os rebeldes.

Os combates fizeram com que o número de deslocados internos (IDPs) crescesse rapidamente, passando a marca de 2,5 milhões. Somente no primeiro semestre de 2015, 100.000 pessoas haviam sido obrigadas a procurar abrigos provisórios em campos para IDPs. Iniciativas do governo, como o 'Diálogo Nacional', de 27 de janeiro de 2014, esbarravam na indisposição do partido político governante de fazer as concessões necessárias para que o diálogo tivesse sucesso. Em dezembro de 2014, os opositores do governo assinaram a Declaração Política sobre o Estabelecimento de um Estado Cidadão e Democrático, que ficou conhecida como 'Chamada ao Sudão' (*Sudan Call*) que clamava por uma transição democrática e o desmantelamento do partido governante (BRAGA, 2016).

Os relatórios da ONU indicam que o nível de violência foi diminuindo paulatinamente na região de Darfur, se comparados 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 e o SPLM-N, e o partido de oposição *National Umma Party*, apesar dos ataques armados não cessarem, houve uma melhora da situação (UN, 2016). Com isso, o CSNU, em 29 de junho de 2017, aprovou uma redução do efetivo da UNAMID em duas fases, passando de 19.248 militares e policiais para 11.235 em junho de 2018 (UN, 2017c).

Conclusão

A proteção de civis foi o núcleo do mandato da UNAMID. Apesar dos problemas apresentados acima, o CSNU atribuiu uma amplitude de missões, mas aumentou e

efetivo e aprovou maiores recursos logísticos e financeiros, se comparados com a AMIS. Em consequência, a UNAMID foi mais proativa e melhorou a provisão da assistência humanitária em Darfur.

Os desafios foram grandes para a ONU permitir que a Missão tivesse sucesso. A condição de operação híbrida aumentou a necessidade de entendimentos em nível político com a União Africana. As deficiências da organização regional tinham que ser cobertas pela ONU, incluindo o financiamento e diversos recursos materiais para sua operação.

Ainda no campo político, a ONU enfrentou os constrangimentos impostos pelo governo do Sudão. As operações de paz já têm desafios constantes, mesmo que criadas para fortalecer governos, como são os casos da MONUSCO na República Democrática do Congo, da MINUSMA no Mali e da MINUSCA na República Centro Africana, todas elas com mandatos robustos. No caso do Sudão, o governo sudanês mais causava problemas que auxiliava a UNAMID. Nem a expedição de mandato de prisão do presidente Bashir pelo Tribunal Penal Internacional fez com que seu governo se tornasse mais cooperativo com a operação de paz.

No campo operacional, as dificuldades em termos de pessoal e material reduziam a capacidade de ação e geravam um sentimento de fracasso em proteger os civis na própria população que deveria ser protegida. Além de não ter capacidade de realizar a proteção física, pela presença, em todos os locais possíveis de ataques, as tropas careciam de mobilidade para reagir com rapidez quando eles aconteciam. Além disso, as forças da ONU enfrentavam ataques dos grupos armados e tinham que lidar com os constantes deslocamentos humanos provocados pelo conflito. Dessa forma, a postura era mais reativa e emergencial.

De qualquer forma, a operação mais robusta, com maior efetivo e meios que a predecessora, permitiu que parte da população civil fosse 'protegida' e auxiliou no avanço do processo de paz. Estando ainda em andamento, a UNAMID permanece como um estudo de caso interessante para ser melhor entendido e explicado no âmbito do vasto campo das operações de paz.

Referências

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

BADMUS, Isiaka Alani. Nosso Darfur, Darfur Deles: A Política Desviante do Sudão e a Nascente “Limpeza Étnica” em uma Emergente Anarquia Africana. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 30, nº 2, maio/agosto 2008, p. 309-360.

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.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. UN Doc. A/47/277 –S/24111, 17 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 15 nov. de 2017.

BRAGA, Camila. *O Conflito Armado em Darfur – Sudão*. Série Conflitos Internacionais, v. 3, n. 5. Marília: Observatório de Conflitos Internacionais, outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatorio-deconflitosinternacionais/o-conflito-armado-em-darfur---sudao.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

CHESTERMAN, Simon. *The Use of Force in UN Peace Operations*. External Study. New York University - School of Law, August 2004.

DUNNE, Stewart. *Darfur: What hope has UNAMID got in overcoming historical impediments to peace in the Region?* 2009. Disponível em: <<http://www.peaceopstraining.org/cotipso/theses/darfur-what-hope-has-unamid-got-in-overcoming-historical-impedi/>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

EKENGARD, Arvid. *The African Union Mission in Sudan (AMIS): Experiences and lessons learned*. 2008. Disponível em: <<https://www.foi.se/reportssummary?reportNo=FOI-R--2559--SE>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ELBASRI, Aicha. *We Can't Say All That We See in Darfur*. 2014. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2014/04/09/we-cant-say-all-that-we-see-in-darfur/>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1075-conselho%20seguranca-das-nacoes-unidas.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GOULDING, M. The evolution of United Nations peacekeeping. *International Affairs*, v. 69, n. 3, 1993, p. 451-464.

INITIATIVE, International Refugee Rights (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: 16 mar. 2018.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 56, no. 1, 2013.

LEONEL FILHO, João Batista Bezerra. *Operações de Manutenção de Paz da ONU: a eficácia do emprego dos contingentes de tropas no Timor Leste, na República Democrática do Congo e no Haiti*. Brasília: UNB, 2010.

MICKLER, David. UNAMID: a hybrid solution to a human security problem in Darfur? *Conflict, Security & Development*, v. 13, p.487-511, 2013. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14678802.2013.849469>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

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.

OTHIENO, Timothy; SAMASUWO, Nhamo. A critical analysis of Africa’s experiments with hybrid missions and security collaboration. *African Security Review*, v. 16, p. 25-39, 2007. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2007.9627429>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

PELZ, Timo; LEHMANN, Volker. *The Evolution of UN Peacekeeping (1): Hybrid Missions*. 2007. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/evolution-un-peacekeeping-1-hybrid-missions>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

PERES, Luciana. *Limites da proteção a civis em face de atrocidades em massa: o genocídio em Darfur à luz do discurso oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12243/1/2012_LucianaPeres.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

PRINSLOO, Barend; VAN NIEKERK, Dewald. UNAMID: an African solution to a complex case of geopolitical dynamics. *African Security Review*, v. 24, p. 237–247, 2015. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2015.1064822?journalCode=rasr20>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

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, 2012, p. 60-69. Disponível em: <www.cscanada.net/index.php/css/article/download/2319/2345>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SCHNEIDER, Luíza Galiuzzi. *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.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Sudan (Darfur)*. Monthly Forecast. New York, 30 September 2016. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-10/sudan_darfur_26.php>. Acesso em: 10 nov. 2017.

UN. DPKO/DFS. *Principles and guidelines* (Doutrina Capstone). New York, 18 jan. 2008. Disponível em: <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. *Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations*. (2017a). Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/msr_31_dec_2017.pdf>.

_____. *Monthly Summary of Troops Contributors to Peacekeeping Operations as of 31 August 1995*. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/aug-1995.pdf>>.

_____. *Peacekeeping Operations Fact Sheet* (2017b). New York, 31 December 2017. Disponível em <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_fact_sheet_dec_17.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

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

_____. 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.

_____. S/RES/1101. New York, 28 March 1997. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1101> Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. S/RES/1264. New York, 15 September 1999. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1264>. Acesso em: 23 nov. 2017.

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

_____. S/RES/1556. New York, 30 June 2004b. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/1556>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. S/RES/1590. New York, 24 March 2005. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1590>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. S/RES/1706. Nova Iorque, 31 August 2006b. Disponível em <<http://unscr.com/en/resolutions/1706>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

_____. S/RES/1769. New York, 31 July 2007. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1769>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. S/RES/794. New York, 3 December 1992. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. S/RES/929. New York, 22 June 1994a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/929>. Acesso em: 20 nov. 2017.

____. *S/RES/940*. New York, 31 July 1994b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940>. Acesso em: 20 nov. 2017.

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

____. *Summary of Troops Deployed in Current United Nations Operations as of 31/01/2000*. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/pk_nationalcontrib_2000-01_p-o-t-tot-rank_notbymission_jan2000.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UNAMID - African Union-United Nations Mission in Darfur. *Facts and Figures*. 2011. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml>> Acesso em: 12 Dez. 2011.

____. *Facts and Figures*. El Fasher, March 2018. Disponível em: <<https://unamid.unmissions.org/unamid-facts-and-figures>>.

UNITED NATIONS. DPKO. *List of peacekeeping operations: 1948-2017*. (2017d). Disponível em: < https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist_1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

____. *United Nations Mission in Sudan: UNMIS background*. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unmis/background.shtml>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING LAW REFORM PROJECT. *Contemporary issues in UN Peacekeeping*. Briefing Paper n. 1. University of Essex, School of Law, September 2010.

Wedgwood, Ruth. United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force. Washington University, *Journal of Law & Policy*, v. 69, 2001.

WILLIAMS, Paul D. *Horn of Africa: Webs of Conflict & Pathways to Peace*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011.