

OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS: O ESTADO LIBERAL-DEMOCRÁTICO COMO NEXO ENTRE O DESENVOLVIMENTO E A SEGURANÇA HUMANA

Turíbio Gonçalves¹
Carolina Valandro²
Mariana Dalalana Corbellini³

RESUMO

A paz e o conflito constituem padrões recorrentes das relações entre os Estados desde o estabelecimento destes como principal ator internacional. A busca pela paz é tema de estudos desde os mais remotos tempos e a criação de instituições e instrumentos capazes de fazer frente aos conflitos tornou-se prática indissociável das relações internacionais desde, pelo menos, o século XX. Entre tais instrumentos estão as chamadas operações de paz. Essas operações, de caráter multidisciplinar, têm por objetivo contribuir para que países em um contexto pós-conflito possam alcançar as condições necessárias para a manutenção de uma paz sustentável. Nesse sentido, o tema do desenvolvimento, nos últimos anos, tornou-se a tônica das operações de paz em um contexto de restabelecimento da ordem democrático-liberal em países onde o Estado é considerado ineficaz ou mesmo inexistente. Isto posto, o presente artigo tem por objetivo, através de uma análise bibliográfica e documental, utilizando o método qualitativo, apresentar um breve estudo sobre os desafios impostos ao sucesso dessas novas missões.

Palavras-chaves: Operações de Paz Multidimensionais. Desenvolvimento. Segurança Humana. Estado liberal-democrático.

ABSTRACT

Peace and conflict constitute recurrent patterns in the relationship between States since their establishment as main international actors. The search for peace has been a theme of study since the earliest times of the international society and the creation of institutions and instruments capable of overcoming conflicts has been a practice inseparable from international relations since, at least, the 20th century. Among these instruments are the so-called peace operations. These operations, of a multidisciplinary character, have the objective of contributing so that countries that find themselves in a post-conflict context are able to reach the necessary conditions for the maintenance of a

¹ Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista de iniciação científica do projeto de pesquisa “A Construção da Paz entre a Teoria e a Prática: Um Estudo sobre o Caso Haitiano”. <turibiomg@gmail.com>

² Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Bolsista de iniciação científica do projeto de pesquisa “A Construção da Paz entre a Teoria e a Prática: Um Estudo sobre o Caso Haitiano”. <valandro@mx2.unisc.br>

³ Professora do Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Coordenadora do projeto de pesquisa “A Construção da Paz entre a Teoria e a Prática: Um Estudo sobre o Caso Haitiano”. <mariana.corbellini@gmail.com>

sustainable peace. In this sense, the theme of development, in the last few years, stood out in peace operations in a context of reestablishment of a liberal democratic order in countries where the State is considered to be ineffective or even inexistent. Accordingly, through a bibliographical and documental analysis, using a qualitative method, this article has the purpose of presenting a brief study on the challenges to the success of these new missions.

Keywords: Multidimensional Peace Operations. Development. Human Security. Liberal Democratic State.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história da humanidade, o conflito, fosse entre povos, cidades ou Estados, foi frequentemente considerado algo natural à organização política das sociedades. Os governantes e líderes sempre acreditaram ser essa uma forma de afirmação de seu poder e de sua influência e a melhor forma de manutenção da soberania de um Estado⁴. A preocupação com a situação da população civil durante períodos de conflito foi constantemente relegada a segundo plano, sendo que a semente do que viriam a ser os direitos humanos só surgiu após a Primeira Guerra Mundial, na primeira metade do século XX.

Foram necessárias duas grandes guerras e a morte de milhões de pessoas para que se contestasse o uso da força como meio de alcançar objetivos nacionais após a diplomacia ter fracassado e, mesmo que ainda hoje isso não esteja completamente consolidado, não se pode negar que houve um grande avanço nas formas de resolução de conflitos – função exercida, entre outros, pelas várias organizações internacionais existentes, em especial a Organização das Nações Unidas (ONU).

Atualmente existe um cuidado maior com a segurança humana, termo que passou a ser corriqueiro nas relações internacionais perto do fim do século XX e que vem sendo aprimorado pelas várias agências da ONU que lidam com a questão humanitária. Mesmo que ainda não sejam completamente efetivas nas suas funções, tais agências, com o auxílio da comunidade acadêmica, cada vez mais buscam compreender

⁴ Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 1179), “em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o de Estado, para indicar, em toda sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política. Trata-se do conceito político-jurídico [...] cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e com isso realizar no Estado a máxima unidade e coesão política”. Acaba por transformar-se em um dos pilares da política internacional.

melhor o assunto da segurança e do desenvolvimento humano como forma de aprimorar os serviços prestados às populações por elas assistidas, principalmente através das chamadas operações de paz que vêm passando por transformações na tentativa de fazer frente aos desafios impostos por essa nova realidade.

Com o intuito de contribuir para o estudo deste tema, o presente artigo aborda, em um primeiro momento, a origem das operações de paz para, em seguida, explicar as alterações por elas sofridas a partir do final da década de 1980, momento em que passam a incorporar a dimensão de implementação do modelo de Estado liberal-democrático no contexto pós-conflito. Após, o trabalho apresenta uma breve análise dos desafios impostos por esse novo panorama das missões de paz, lançando questionamentos quanto à sua efetividade e aplicabilidade nas mais variadas regiões do mundo. Para tanto, o artigo é desenvolvido por meio de um estudo bibliográfico e documental, no qual são utilizadas obras de autores consagrados sobre o tema, além de documentos canônicos.

2 A ORIGEM DAS MISSÕES DE PAZ: OPERAÇÕES CLÁSSICAS

No ano de 1945, logo após os desfechos da Segunda Guerra Mundial, o mundo via surgir a organização que tinha por objetivo final a manutenção da paz e da segurança internacional. Da Conferência Internacional, realizada em São Francisco, nos Estados Unidos da América (EUA), resultou a Carta das Nações Unidas, que em 24 de outubro daquele mesmo ano seria ratificada por dois terços dos 51 países membros iniciais e pelos cinco países (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia⁵) que fariam parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como membros permanentes.

Um dos objetivos da comunidade internacional era o de evitar ou solucionar situações de conflito, como os vividos durante a primeira metade do século XX. Para isso, nos capítulos VI e VII da Carta da ONU, foram criados mecanismos que poderiam resolver possíveis conflitos sem que houvesse a perda de soberania pela parte do Estado no qual estivessem ocorrendo os distúrbios; ou seja, com o seu consentimento. Nesses capítulos se apresentava, então, a noção de segurança coletiva, que deveria permear a ação internacional frente às ameaças à paz e à segurança, e que acabaria por lançar as

⁵ À época, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URRS).

diretrizes que dariam origem às operações de paz – mecanismo que, apesar não constar em nenhum trecho da Carta, foi adotado de comum acordo pelos países em virtude dos desafios que a nova configuração mundial impunha à comunidade internacional.

Essa ideia de segurança coletiva teve uma curta duração, pois os fatos da nova realidade da política mundial na segunda metade do século XX acabaram solapando esse conceito. De acordo com Azambuja (1995, p. 141), “os mecanismos da segurança coletiva como inicialmente concebida tiveram vida muito breve e, já em 1948, com os acontecimentos em Berlim, instaura-se o ciclo da Guerra Fria, que leva à virtual paralisação do Conselho de Segurança”.

Porém, é importante ressaltar que durante esse período de paralisação do CSNU as atividades de manutenção da paz da organização não deixaram de ser realizadas e uma das formas de permitir que a organização mantivesse sua atuação no sentido de garantir a paz e a segurança internacionais também ao longo da Guerra Fria foi justamente através do mecanismo das operações de paz. As primeiras missões seriam denominadas, futuramente, operações clássicas, e ocorreram no período de 1945 a 1989. Ao todo, treze operações clássicas de manutenção da paz foram realizadas – elas podem ser entendidas, de acordo com Findlay (2002, p. 5), como aquelas que envolvem o “envio de contingentes militares para monitorar, supervisionar e verificar cessar-fogo, linhas de cessar-fogo, retiradas, zonas desmilitarizadas e acordos militares relacionados.”⁶

Ribeiro e Ferro (2004) afirmam que a prática das operações clássicas surgiu em maio de 1948, quando o Conselho de Segurança estabeleceu uma missão com vistas a supervisionar a trégua acordada ao final do primeiro conflito árabe-israelense⁷. As primeiras missões foram caracterizadas como missões de observação, pois os *peaceworkers*⁸ não se encontravam armados. Foi apenas em 1956, quando o então secretário-geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, autorizou o mandato da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)⁹ – a qual incluía operação armada – que se abriu o precedente para que futuras operações com o uso da força

⁶ Tradução livre.

⁷ A guerra árabe-israelense de 1948 começou após a retirada britânica e a declaração de independência do Estado de Israel em 14 de maio daquele ano. Os árabes rejeitaram o plano de partilha da Palestina, que propunha o estabelecimento de um Estado árabe e outro judaico na região, o que levou ao conflito.

⁸ Termo que designa os responsáveis pelo trabalho no terreno.

⁹ Primeira força de paz armada realizada pela ONU, foi responsável por supervisionar a retirada de tropas israelenses do território egípcio durante a Crise de Suez, segundo conflito árabe-israelense.

ocorressem. No entanto, a ONU permanecia atuando sob um de seus princípios fundamentais: o da neutralidade em relação às partes do conflito.

Muito importante ressaltar também a dinâmica do mundo durante o período das chamadas operações clássicas. Naquele momento, a Guerra Fria dividia o mundo, na visão dos EUA, entre países alinhados (à superpotência ocidental), não alinhados (pertencentes à esfera de influência da URSS) e o Terceiro Mundo (aos quais era relegada importância apenas periférica). Dessa forma, muitos conflitos internos de países sem grande relevância para as superpotências eram simplesmente por elas ignorados. Estes conflitos só passaram a ser relevantes perto do fim da Guerra Fria, sendo que esta mudança de foco de um eixo de embate entre potências para outro de conflitos étnicos e religiosos foi um dos motivos para o grande aumento das operações de paz na década de 1990.

Portanto, à medida que a bipolaridade do mundo foi deixando de ser o tema principal da política internacional, por volta do fim da década de 1980 houve um rearranjo do conceito das operações de paz, que passaram a incorporar novos temas como desenvolvimento e segurança humana, resultando naquilo que seria chamado de operações multidimensionais.

3 AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS: DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA HUMANA

Durante as décadas de 1980 e 1990, o mundo viu emergirem à esfera da política internacional diversos conflitos, em grande parte intraestatais, que haviam estado em segundo plano durante quase todo o período da Guerra Fria e eram praticamente desconhecidos de grande parte da opinião pública internacional. Esses conflitos estavam muito mais relacionados a disputas étnicas, religiosas e territoriais – consequentes, em grande medida, dos processos de descolonização¹⁰ – do que a embates entre os Estados em si.

¹⁰ O processo de descolonização que ocorreu ao longo do século XX deixou graves consequências para muitas ex-colônias, em especial nos continentes africano e asiático. Isso porque o vácuo de poder resultante da saída dos colonizadores fez com que antigas disputas – étnicas, religiosas, territoriais – se acirrassem.

Conflitos como em Ruanda, no Kosovo, na Chechênia e na Bósnia, entre outros, colocaram em cheque aquilo que a maioria dos pensadores ocidentais via como panorama do futuro pós-bipolaridade. A ideia predominante, no decorrer do século XX, de que a democracia liberal era uma aspiração de todas as civilizações em virtude de seu alto padrão moral e modernizador começou a cair em descrédito à medida que movimentos de antiseularização passaram a ganhar força em países que haviam tentado, após sua independência, se modernizar e secularizar – como, por exemplo, o Líbano e a Turquia, e mais atualmente o Egito. De acordo com Fukuyama (1992, p. 261),

a razão pela qual a democracia liberal não se tornou universal, nem permaneceu estável, uma vez no poder, está, em última instância, na falta de uma completa correspondência entre os povos e os Estados. Os Estados são criadores de políticas internacionais, enquanto que os povos são comunidades morais pré-existentes.

Esta nova configuração mundial acarretou uma maior atenção da sociedade internacional para aquilo que se convencionou chamar de segurança humana (superando o conceito de segurança coletiva vigente até então) em virtude de a maioria desses “novos” conflitos se darem em países onde as instituições estatais não conseguem corresponder àquilo que se espera do Estado dentro de uma concepção democrática e liberal (ocidental) do mesmo. Na prática, isso significa que tais Estados, denominados falidos ou debilitados, não conseguem dar o suporte necessário às suas populações.

Nesse contexto, as Nações Unidas se viram em um cenário onde poderiam se envolver de forma muito mais ativa e humanitária que no anterior, marcado pelos constrangimentos impostos pela política internacional das superpotências. Além do fato de, pela primeira vez desde sua criação, poder contar com o Conselho de Segurança e o Secretariado funcionando sem as amarras do período anterior.

Também nessa época foram negociados e redigidos diversos relatórios e documentos que viriam a se tornar textos canônicos para as operações de paz modernas. Entre os principais estão *An Agenda for Peace* (1992), *Brahimi Report* (2000) e *Responsibility to Protect* (2001), que serão vistos em maior detalhe a seguir.

3.1 An Agenda for Peace

O documento *An Agenda For Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* foi redigido por Boutros Boutros-Ghali, então secretário-geral das Nações Unidas, e aborda a resolução dos conflitos modernos através de valores liberais de defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, de promoção do desenvolvimento econômico e social de forma sustentável e do respeito aos princípios democráticos.

No parágrafo quinto de sua introdução, Boutros-Ghali (1992) apresenta um novo entendimento das fontes dos conflitos internacionais. Ele afirma que a resolução dos mesmos exige esforço máximo em respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, visando promover desenvolvimento econômico e social sustentáveis para alcançar uma maior prosperidade. Da mesma forma que Azambuja (1995), o ex-secretário-geral defende que a contenção dos conflitos deve se dar de maneira mais aprofundada, indo além do âmbito militar ao valorizar a sociedade civil e as condições para o desenvolvimento do país que se encontra em conflito.

No parágrafo 17, soberania e integridade territorial são abordados de forma a defender sua articulação conjunta, a fim de se encontrar um equilíbrio em respeito aos princípios democráticos. Boutros-Ghali (1992) afirma que se cada grupo étnico, religioso ou linguístico reivindicar sua soberania, não haverá limite para a fragmentação e a paz, a segurança e o bem-estar para todos se tornará cada vez mais difícil de alcançar.

Adiante, no parágrafo 55 do capítulo sexto do referido relatório, intitulado *Post-Conflict Peace-Building*, Boutros-Ghali (1992) afirma que as operações de pacificação e manutenção da paz, para serem verdadeiramente bem sucedidas, devem realizar amplos esforços para identificar e apoiar estruturas que tendem a consolidar a paz e promover uma sensação de confiança e bem-estar entre as pessoas, como a sociedade civil.

Nesse sentido, importante para este trabalho é a afirmação de Barnes (2006) de que há atores da sociedade civil que são centrais para a mobilização da guerra – intelectuais, autoridades tradicionais e líderes religiosos podem fornecer a fundamentação e a justificativa moral para a violência; instituições de ensino e os meios de comunicação podem moldar as percepções sobre o que está acontecendo; e associações civis e partidos políticos podem mobilizar os seus membros para a guerra. Porém, assim como grupos da sociedade civil podem ser um fator de guerra, podem

também atuar como uma força de paz. A sociedade civil é uma força potencialmente poderosa, que pode mobilizar o conflito ou facilitar a sua resolução. Em última análise, para a autora, o Estado pertence a seu povo. O envolvimento da sociedade civil na resolução de problemas que podem vir a gerar conflitos fortalece, em longo prazo, o desenvolvimento social e político do país, reforçando a ideia apresentada por Boutros-Ghali em seu relatório.

3.2 *Brahimi Report*

Em 2000, o então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, convocou o Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, para analisar as missões de paz da organização, identificando em quais pontos elas poderiam ser mais efetivas e como melhorá-las. Assim, deu-se origem ao *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, ou *Brahimi Report*¹¹.

Segundo Schnabel e Thakur (2001), as tarefas de reconstrução de um Estado no pós-conflito, especialmente a partir da década de 1990, compreendem muito mais do que a manutenção da paz. Para fazer frente aos novos desafios impostos, o *Brahimi Report* incentiva as Nações Unidas a desenvolver uma estrutura legal genérica, aplicável a todos os casos, ainda que sensível às tradições locais.

Porém, esse tipo de proposição está sujeita a falhas. Isso porque para, que se obtenham resultados sustentáveis, cada caso deve ser tratado de forma única, a fim de promover um desenvolvimento sólido e consistente, de acordo com as particularidades evidenciadas que influenciarão de diferentes formas no processo.

No documento, Brahimi (2000) destaca alguns pontos em que questões se impõem como obstáculos ao êxito das operações de paz:

- a) Eleições e restauração da democracia – a ONU precisa dar prioridade à criação de condições de segurança, de aparato legal, e, em alguns casos, até mesmo de uma Constituição, antes que sejam realizadas eleições em um país em situação de pós-conflito.
- b) Lei e ordem – pode ser necessário que se envie uma força internacional temporária para restaurar a ordem e a lei no país caso as instituições

¹¹ O relatório é conhecido pelo nome do presidente da comissão que o elaborou, Lakhdar Brahimi, atual Representante Especial Conjunto das Nações Unidas e da Liga Árabe para a Síria.

responsáveis pelo seu estabelecimento percam credibilidade com a população local.

- c) Pessoal – um desafio que se impõe é a dificuldade de recrutar pessoal qualificado para trabalhar nas missões e que tenha conhecimento regional e cultural sobre o país ao qual for enviado. Além disso, a ONU deve ser capaz de prover os serviços de apoio à população, que normalmente são realizados pelos Estados-membros, para que não fique dependente dos mesmos.
- d) Segurança – para que o ambiente esteja seguro é preciso um grande número de tropas participando da missão, principalmente no seu início. Ambientes inseguros aumentam a dificuldade de sucesso na manutenção da paz e, conseqüentemente, na reconstrução pós-conflito.

Portanto, de acordo com o documento, a resolução dos problemas destacados é necessária para garantir o êxito das operações de manutenção da paz multidimensionais, possibilitando o desenvolvimento efetivo do país abalado pelo conflito, de forma a capacitá-lo com autonomia suficiente para a manutenção da ordem em seu território.

3.3 Responsibility to Protect

The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty é um relatório redigido em 2001 pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, do inglês *International Commission on Intervention and State Sovereignty*). Este relatório trata do chamado direito de intervenção humanitária, ou seja, da questão de quando é ou não apropriado que um país ou coalizão de países realize ações coercitivas, e em especial militares, em outro Estado.

No capítulo 2 do referido documento, intitulado *A New Approach: “The Responsibility to Protect”*, seu parágrafo 2.15 traz a afirmação de que a soberania deve ser pensada – e reconhecida na prática da política internacional – como responsabilidade, o que implica em um significado triplo. Primeiro, demonstra que as autoridades estatais são responsáveis por proporcionar a segurança e o bem-estar de seus cidadãos. Em segundo lugar, sugere que as autoridades políticas nacionais são responsáveis por seus cidadãos internamente, assim como pelas populações de outros

países através da ONU, uma vez que todos são membros de uma comunidade internacional. E, em terceiro lugar, isso significa que os agentes do Estado são responsáveis por suas ações e pelas implicações delas decorrentes. O que leva os autores do documento a pensarem em soberania nesses termos é reafirmado pelo reforço cada vez maior nas normas internacionais de direitos humanos, além do impacto crescente no discurso internacional do conceito de segurança humana.

Conforme o documento, a soberania aplicada nesses termos resulta em maior segurança à população e, conseqüentemente, em bases sólidas para melhores condições de desenvolvimento do Estado também nos âmbitos social, econômico e tecnológico.

No parágrafo 2.22, a Comissão aceita que o princípio da soberania e a possibilidade de intervenção não são questões que envolvem apenas os direitos ou prerrogativas dos Estados, mas sim que afetam individualmente os seres humanos de forma fundamental. Um dos objetivos de expressar a questão central do debate como responsabilidade de proteger é justamente focar onde a atenção deveria estar mais concentrada, ou seja, sobre as necessidades humanas de quem busca proteção ou assistência.

Nesse sentido, Barnes (2006) afirma que para promover uma transformação nos conflitos, é importante mudar as atitudes e os comportamentos que perpetuam relações conflitantes e desenvolver estratégias mutuamente aceitáveis para a resolução dos problemas principais. Isso envolve promover mudanças nas pessoas, embora as alterações nas condições estruturais também sejam necessárias, em um prazo mais longo, para alcançar uma paz mais abrangente que inclua modificações nas estruturas de violência. Tal abordagem se justifica, pois, assim como as pessoas mudam as estruturas (instituições), as condições estruturais criam constrangimentos e oportunidades que moldam as pessoas por elas afetadas, gerando uma interação dinâmica ao longo do tempo – o que pode levar ao retorno ao conflito ou à manutenção da paz.

Com isso, segundo o ex-secretário-geral Kofi Annan, conforme consta no documento *Responsibility to Protect*, parágrafo 5.5, a construção da paz pode envolver a criação ou o fortalecimento das instituições nacionais, o monitoramento das eleições, a promoção dos direitos humanos, o fornecimento de programas de reintegração e reabilitação, bem como a criação de condições para o desenvolvimento.

Também acrescenta que as sociedades que se recuperaram de conflitos têm necessidades especiais. Para evitar um retorno ao conflito, enquanto se estabelece uma

base sólida para o desenvolvimento, a ênfase deve ser dada às prioridades críticas. Cada prioridade é ligada a todas as outras, e o sucesso vai exigir um esforço concertado e coordenado em todas as frentes.

Porém, Uvin (2002) afirma que a comunidade internacional não é capaz de prover os recursos necessários para que se crie uma democracia verdadeiramente funcional, devido ao fato de que há uma discrepância entre o modelo proposto e as políticas que são postas em prática pelos países doadores, não configurando as condições necessárias para que se estabeleçam princípios democráticos.

Portanto, por meio da discussão e da publicação desses três documentos, além da busca pela implementação de seus pressupostos, o tema do desenvolvimento associado às operações de paz passou a ser aceito não apenas na prática internacional, mas também na academia. Além de representar um avanço dessas missões, também significa uma transformação da segurança coletiva (do Estado) em segurança humana (individual). A segurança passa, então, a abranger um escopo maior de áreas a serem protegidas, deixando de restringir-se apenas ao âmbito militar.

Essa passagem representa uma nova etapa para as operações de paz, em que são priorizadas medidas humanitárias em prol do desenvolvimento humano, não apenas do Estado. Muitas missões buscam na origem do conflito sua resolução, o que lhes confere caráter mais profundo, em que se procura evitar qualquer tipo de violência.

A questão de segurança sempre esteve relacionada com o desenvolvimento, porém a associação desses conceitos à paz teve, ao longo do último século, diferentes tipos de interpretação. O subdesenvolvimento, após a Guerra Fria, foi associado à insegurança, e, portanto, deveria ser combatido, demonstrando uma nova forma de compreensão da conexão entre segurança e desenvolvimento.

Essa associação foi determinante para a caracterização das operações de paz como sendo multidimensionais, porque atuam em diversas áreas no processo de construção da paz. Incorporam o elemento de assistência pós-conflito, em que o desenvolvimento entra como instrumento de longo prazo para construção de uma sociedade mais justa. Sendo assim, a ideia de uma transformação possível através dessas missões é reafirmada e validada.

4 SOCIEDADE CIVIL, CULTURA INSTITUCIONAL E GOVERNANÇA: DESAFIOS ÀS NOVAS OPERAÇÕES DE PAZ

Como visto, as transformações nos nexos entre desenvolvimento e segurança trouxeram importantes mudanças na forma de se pensar as operações de paz que estão expressas em documentos como *An Agenda for Peace*, *Brahimi Report* e *Responsibility to Protect*. Esses três documentos foram escritos em um momento de transformação nas Nações Unidas e seu conteúdo valida o mais recente formato que assumem tais missões, multidimensionais e caracterizadas pelo desenvolvimento humano, incorporando aquilo que se chama de assistência pós-conflito.

Porém, conforme Uvin (2002), um problema crucial na agenda pós-conflito é a falta de dados fiáveis, de conhecimento qualificado. Há uma falta de informação por parte dos doadores internacionais em relação à população civil do país afetado pelo conflito, o que dificulta a implementação de medidas e o monitoramento do progresso da missão, bem como a comunicação entre as partes.

Isso se deve ao baixo grau de trocas de informações e experiências entre os envolvidos. Os países interventores estabelecem operações que servem à implementação de um modelo de Estado liberal e democrático predeterminado e buscam instaurá-lo sem considerar as tradições e a cultural local. Tomam a forma e vida da comunidade como obsoleta e esperam que a população adote princípios democráticos em um curto período de tempo. A isso se devem a ineficácia das instituições implantadas e as recorrentes falhas nas operações de paz.

Collier (2007), citado por Clemens (2007, p. 6), afirma que “mudanças profundas devem vir predominantemente de dentro das sociedades, não podendo ser a elas impostas. [...] *Nós não podemos resgatá-los*”¹². A ideia expressa aqui é a de que a imposição de um novo sistema, totalmente análogo à forma de vida da população local, não representa uma solução eficiente para a busca pela paz em países em conflito.

Ainda afirma que, no final, intervenção deveria consistir em modéstia e cautela, de forma que mesmo as menores oportunidades possam ser aproveitadas através do aprendizado contínuo, recompensando o sucesso e punindo o fracasso. Para o autor,

¹² Tradução livre.

muitos dos países chamados *bottom billion*¹³ “basicamente precisam estar sob bem-estar internacional por muito tempo [...] Para esses países a psicologia da ajuda precisa reconhecer que não está lá como estímulo temporário ao desenvolvimento, está lá para levar um mínimo de decência aos padrões de vida”¹⁴ (COLLIER, 2007, apud CLEMENS, 2007, p. 7-8).

Para Barnes (2006), qualquer estratégia de longo prazo para a prevenção da recorrência ao conflito precisa ser enraizada na criação de culturas de paz. Enquanto isso, no curto prazo é importante envolver os diferentes atores da sociedade em processos de diálogo capazes de trabalhar com as diferenças, proporcionando o desenvolvimento de uma base comum e a redução de percepções distorcidas resultantes do medo, da incompreensão e do ódio. Se os diversos elementos dentro de uma sociedade sentem que as possíveis respostas aos problemas são legítimas, eles estarão mais propensos a assumir a responsabilidade pela sua execução.

Nesse sentido, a sociedade civil é a parte mais importante na implementação de medidas que visem à reconstrução de um Estado afetado pelo conflito devido ao fato de os países serem compostos também pelas ações da sociedade e não apenas pelas ações governamentais. É a sociedade quem definirá se os processos avançarão, pois será responsável pela aplicação prática das medidas propostas. Em muitos casos, o envolvimento de amplos segmentos da sociedade em geral nos processos de construção da paz pode dar profundidade e durabilidade para as mudanças necessárias a uma paz sustentável (BARNES, 2006).

O surgimento da sociedade civil como uma voz importante é considerado por muitos como um dos principais marcos nas relações internacionais dos séculos XX e XXI. O surgimento da chamada sociedade civil global foi ativado pelo crescimento da tecnologia de comunicações. No entanto, conforme Barnes (2006), muitos acreditam que a razão para a sua proliferação é uma reação ao fracasso dos governos em responder eficazmente aos problemas transversais, que envolvem uma ampla gama de temas e atores. Para muitos, é também uma reação à crescente desigualdade de poder.

Nas novas missões de paz, portanto, os fatores civil, policial e militar têm de coordenar forças de ação entre si, buscando uma maior eficiência a fim de concretizar objetivos comuns. Tais setores precisam se adaptar à mudança do foco dessas missões,

¹³ A expressão *bottom billion* é utilizada por Collier (2007) para se referir aos países pobres que não conseguem progredir, apesar da ajuda internacional e do apoio que lhes é prestado.

¹⁴ Tradução livre.

que passa da manutenção da segurança para a assistência humanitária e a consolidação da paz.

Em linhas gerais, a opção pela implementação de um modelo de Estado liberal-democrático, muitas vezes alheio às particularidades locais, tem criado condições mais propícias para a implantação de operações de paz ao redor do mundo, devido às facilidades operacionais que essa padronização possibilita. No entanto, outra crítica ao modelo é feita devido à centralização das decisões referentes às missões no Conselho de Segurança, que é dominado por potências que não representam o cenário atual da balança de poder na política internacional, e sim aquele que existia no pós-Segunda Guerra. Sendo assim, tem-se visto, ao longo dos últimos anos, uma espécie de seleção dos países onde o CSNU deverá intervir ou enviar ajuda humanitária; seleção esta que depende do interesse de seus membros permanentes na região ou em oportunidades econômicas. Segundo Thakur (2006), as intervenções estão muito mais focadas em questões comerciais e geopolíticas do que na garantia da segurança e da dignidade da população.

Nesse sentido, a implementação de um aparato de Estado democrático-liberal parece funcionar também aos interesses dos países interventores. Como visto, esse modelo vem sendo seguido extensivamente pela ONU e é consenso entre as principais potências ocidentais. Em lugares como o Timor Leste e o Haiti foi feita sua aplicação, acarretando em resultados muitas vezes duvidosos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pouca eficácia das operações de paz multidimensionais trouxe um novo questionamento relacionado à aplicabilidade das instituições democráticas em países que não desenvolveram essa cultura. Em outros termos, o que está em jogo é se a cultura produz instituições ou se as instituições configuram a cultura. Na mesma linha, Rocha (2009, p. 867) afirma que

atualmente, o debate sobre a democracia organiza-se através da disjuntiva cultura política/desenho institucional. O sucesso dos espaços democráticos dependeria, para a perspectiva culturalista, das características da sociedade civil; já para a perspectiva institucionalista, o desenho e as características das instituições explicariam os resultados do processo de democratização. A questão de fundo, que demarca a polêmica, é se a cultura política explica o desenho das instituições políticas ou, antes, se o caráter das instituições – com a manutenção de regras e procedimentos específicos ao longo do tempo – produz uma cultura política afim.

Além das várias demonstrações de dificuldade ou mesmo inaplicabilidade do modelo democrático que os países ocidentais vêm enfrentando, surge o questionamento de vários autores sobre a decadência do Ocidente e, conseqüentemente, sua força em impor sua ordem aos demais países. No auge do poderio ocidental, por volta do início do século XX, a maioria dos países era colônia ou recentemente havia conseguido sua independência de países europeus. A situação que se apresenta hoje é totalmente diferente, pois o Ocidente tem sido constantemente confrontado com o aumento do poderio e da influência, principalmente, da Ásia e a ideia antes comum de se levar o modelo ocidental aos demais países já soa como ofensiva a novas potências regionais como a China e a Rússia.

De acordo com Huntington (1996, p. 536-537),

a crença de que povos não ocidentais deveriam adotar os valores, as instituições e a cultura ocidentais é imoral devido ao que seria necessário fazer para que isso pudesse acontecer. [...] Além disso, na condição de uma civilização madura, o Ocidente não mais dispõe do dinamismo econômico ou demográfico exigido para impor sua vontade a outras sociedades, e qualquer esforço nesse sentido também é contrário aos valores ocidentais de autodeterminação e democracia.

É cada vez mais evidente que no mundo multipolar que se configura desde o fim da Guerra Fria as organizações internacionais terão seu papel maximizado na busca pelos pressupostos expostos em documentos como *An Agenda for Peace*, *Brahimi Report* e *Responsibility to Protect*. Tais pressupostos, como visto, poderão diminuir os entraves para que organizações como as Nações Unidas tenham poder de ação ampliado em situações de risco para populações de todo o mundo. Ainda assim, precisam estar cientes das peculiaridades e necessidades das sociedades locais em países em conflito, pois isso determinará a eficácia das operações de paz, da possível reconstrução do país e das instituições instauradas no mesmo.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Marcos C. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 139-147, set./dez. 1995.

BARNES, Catherine. *Agents for Change: Civil Society Roles in Preventing War & Building Peace*. Issue Paper 2. Netherlands: European Centre for Conflict Prevention/International Secretariat of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, Sep. 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB, 1998.

CLEMENS, Michael A. Smart Samaritans: Is There a Third Way in the Development Debate? *Foreign Affairs*, v. 86, n. 5, p.132-140, set./oct. 2007.

FINDLAY, Trevor. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FUKUYAMA, Francis. *O Fim da História e o Último Homem*. Rocco, 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

RIBEIRO, Manuel de A.; FERRO, Mónica. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 3, p. 863-880, set./dez. 2009.

SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh. From An agenda for Peace to the Brahimi Report: Towards a new era of UN peace operations? In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht. *United Nations Peacekeeping Operations: Ad hoc Missions, Permanent Engagement*. Tokio: United Nations University Press, 2001.

THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security*. New York: Cambridge University Press, 2006.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Resolution 55/305 (A/RES/55/305). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations [Brahimi Report]*. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/>. Acesso em: 19 de jan. 2013.

_____. Resolution 47/277 (A/RES/47/277). An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. *Report of the Secretary-General [Boutros-Ghali]*. 1992. Disponível em: <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf>. Acesso em: 19 de jan. 2013.

UVIN, Peter. The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms. *Journal of Peacebuilding and Development*, v. 1, n. 1, p. 33-50, 2002.