

2.

A Paz Liberal nas Operações de *Peacebuilding*

O conceito de paz liberal se fortaleceu com a ampla disseminação de análises quantitativas e estudos filosóficos a partir da década de 1980 que buscavam mostrar que democracias liberais não entram em guerra entre si. Surgiram variadas explicações para esse ‘fenômeno’, porém, de alguma forma, encontramos em todas elas o vínculo entre a paz internacional e valores associados ao liberalismo.

Alguns estudos defendem que uma estrutura institucional liberal (governo representativo, separação de poderes legislativo e executivo) justifica o comportamento pacífico do Estado no sistema internacional; outras análises enfatizam o respeito aos princípios liberais (liberdades civis, Estado de Direito) ou a dependência econômica como definidores de uma política favorável à paz. Ainda que distintas em seu enfoque, a grande afirmação que se deduz dessas pesquisas é que o sistema internacional será mais pacífico quanto maior for o número de Estados liberais.

O objetivo geral desse estudo é analisar os discursos críticos a respeito da disseminação e imposição, por meio das operações de *peacebuilding*, desse entendimento particular de paz. Para tanto, esse capítulo pretende esclarecer o vínculo existente entre a paz liberal e as operações de *peacebuilding*.

O propósito desse capítulo é expor as premissas e os ideais liberais que se expressam no discurso das operações de *peacebuilding*. O capítulo está dividido em três partes. A primeira é dedicada a explorar brevemente o pensamento liberal. Sem a pretensão de dar conta do liberalismo em suas complexidades e inconsistências, é importante aduzir algumas considerações acerca do surgimento das ideias, dos contextos, das continuidades e das rupturas históricas, da divisão do pensamento liberal em diferentes vertentes e por fim, do papel do liberalismo nas relações internacionais.

A segunda parte examina como o ideal da paz perpétua de Immanuel Kant foi apropriado e interpretado pelas narrativas contemporâneas acerca da paz internacional. Busca-se traçar o debate que culminou tanto na afirmação de que

“Estados liberais não fazem guerra entre si”, quanto nas justificativas morais para o intervencionismo liberal em Estados não-liberais.

Finalmente, a terceira parte desse capítulo investiga a influência do pensamento liberal nas transformações conceituais e práticas das operações de paz (OPs) das Nações Unidas (ONU). Associadas a outros movimentos teóricos e experiência em campo, tais transformações condicionaram o surgimento de gerações de OPs mais robustas e intrusivas, autorizadas a intervirem nos assuntos internos de Estados, especialmente na proposição e criação de estruturas para a reconstrução pós-conflito, em nome da paz e segurança internacionais.

2.1

O liberalismo e o indivíduo

Compartilhado por variadas vertentes liberais é a “concepção definitiva, moderna em caráter, de homem e sociedade” (Gray, 2003: p. xii). Quatro elementos fundamentais à grande maioria das variantes são destacadas por John Gray. O liberalismo é: (a) individualista (assume a primazia moral da pessoa contra quaisquer reivindicações coletivas); (b) igualitário (defende que todos os homens possuem o mesmo status moral); (c) universalista (afirma a unidade moral da espécie humana independente de associações históricas ou formas culturais) e; (d) meliorista (afirma o potencial de corrigibilidade e de melhoramento de todas as instituições sociais e arranjos políticos).

Traços do liberalismo, de acordo com alguns autores, podem ser encontrados nos tempos mais remotos da história ocidental das ideias, em particular a partir dos estoicos, na ênfase judaico-cristã em uma relação individual com Deus, em ideias associadas à tradição do Direito Natural e na influência dos escolásticos espanhóis (Van de Haar, 2009: p.17). No entanto, como corrente política e tradição intelectual teria surgido a partir do século XVII (John Gray, 2003: p.xi).

Uma das primeiras expressões liberais como uma doutrina aplicada à política é encontrada no Segundo Tratado sobre o Governo Civil de John Locke, ao final do século XVII. Havia na Inglaterra nesse período uma forte afirmação do governo parlamentar, que enfatizava liberdade de associação e propriedade

privada, contra a monarquia absolutista¹. Locke incorporou esses princípios afirmando que:

os homens são por sua natureza livres, iguais e independentes, e por isso nenhum pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar seu consentimento. O único modo legítimo pelo qual alguém abre mão de sua liberdade natural e assume os laços da sociedade civil consiste no acordo com outras pessoas para se juntar e unir-se em comunidade, para viverem com segurança, conforto e paz umas com as outras, com a garantia de gozar de suas posses, e de maior proteção contra quem não faça parte dela (Locke, 2004: 76).

Essa passagem de Locke ilustra a primazia do indivíduo no pensamento liberal e aponta as condições em que o indivíduo abre mão de parte de sua autonomia para viver em segurança em sociedade². As liberdades individuais são defendidas como direitos naturais e inalienáveis, ao mesmo tempo em que acredita-se que a vida coletiva é necessária para a evolução humana. A partir dessas premissas, é possível observar uma condição na qual a liberdade de cada indivíduo em seu estado de natureza deve ser conciliada com a igualdade absoluta entre eles, o que depende do consentimento individual e autônomo de respeito mútuo à vida, propriedade e liberdade de cada um. Para tanto, faz-se necessário a criação de uma ordem em que abram mão de uma autonomia irrestrita em prol da preservação de seus próprios direitos.

O indivíduo, para a corrente de pensamento liberal, é uma unidade irreduzível da sociedade, a partir da qual a última pode ser explicada. No cerne do pensamento liberal encontramos a visão de um indivíduo conceitual e ontologicamente anterior à sociedade (Parekh, 1992: p.161) e é a partir da

¹ Já havia na Inglaterra um documento, a Magna Carta Libertatum, assinada pelo rei João em 1215, que pretendia limitar arbitrariedades do poder monárquico. Apesar de suas cláusulas constitucionais (limitação do poder executivo), servia exclusivamente para proteger os interesses da nobreza e do clero. O conteúdo do documento não era acessível a maioria, uma vez que fora escrito em latim. Sobre as cláusulas constitucionais da Magna Carta, ver: Stuart, William A. "The Constitutional Clauses of Magna Carta" *Virginia Law Review*, vol. 2, n.8 (May 1915), pp. 565-583.

² John Locke apresenta uma visão de natureza humana relativamente otimista. Diferentemente do individualismo realista de Thomas Hobbes, que previa um Estado de natureza em que os indivíduos estariam em um estado de insegurança constante em relação aos outros, John Locke sugere que a criação de um Estado se torna necessário somente para que os direitos naturais de cada indivíduo sejam assegurados. Ele está menos preocupado com a segurança do que com a preservação dos direitos à vida, propriedade e liberdade. Se os homens são todos iguais, nenhum homem teria o direito de julgar violações a esses direitos naturais. Assim, passam do estado de natureza do estado civil ao consentir a criação de uma ordem que os preserve.

interação dessas unidades independentes que os aspectos morais, sociais e políticos são definidos.

Os homens são iguais desde que são dotados de razão e capazes de fazerem suas próprias escolhas, definir suas próprias crenças e fazerem seus próprios julgamentos. Dessa forma, os princípios liberais de liberdade, de igualdade e de justiça dependem da condição racional dos indivíduos. A liberdade individual provém da capacidade dos indivíduos de fazerem escolhas racionais a partir da ponderação de seus interesses.

Os defensores dessas ideias liberais ganham espaço em um contexto europeu no qual o iluminismo havia transformado a forma como o homem interpretava a existência humana e a própria estrutura do conhecimento. O iluminismo foi “*the conviction of the progress of human knowledge, rationality, wealth, civilization and control over nature*”, e derivou sua força “*from the evident progress of production, trade, and the economic and scientific rationality believed to be associated inevitably with both*” (Hobsbawm, 1996: p.20).

Um século depois da obra de John Locke na Inglaterra, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão³, aprovada pela Assembléia Nacional da França em 26 de agosto de 1789 prescreve que: “os homens nascem iguais e permanecem livres e iguais em seus direitos”. Acrescenta ainda que o objetivo de todas as associações políticas seria a “preservação dos direitos naturais e inalienáveis do Homem”, que seriam os direitos à “liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão”. Sobre a forma de governo legítima defendida por essa Declaração, encontra-se a afirmação de que “o princípio de toda a soberania reside essencialmente na nação”.

Seguindo a tendência de repúdio às ordens autoritárias e de defesa de uma soberania que emana do indivíduo livre e autônomo, o pensamento liberal foi desenvolvido e disseminado ao longo do século XVII por pensadores do iluminismo escocês, como Adam Smith, pelo racionalismo de Kant na Prússia, pelos economistas e fisiocratas franceses e pelos fundadores norte-americanos⁴.

³ Tradução livre. Disponível em: <http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html>. Acesso em 20 de novembro de 2011.

⁴ François Quesnay (1694-1774) é um dos principais representantes do pensamento fisiocrata francês. Em 1758, Quesnay publica sua principal obra ‘*tableau économique*’, na qual constrói seu esquema do funcionamento econômico. Destaca-se sua visão de sistema econômico como um mecanismo ou um organismo vivo. Sua obra influencia publicações posteriores, como a de Adam Smith. Adam Smith publica ‘*The Wealth of Nations*’ em 1776 e se torna uma figura importante

Os liberais clássicos compartilhavam da convicção no individualismo secular, racionalista e progressista, que deveria refletir formas adequadas de organização política e econômica que libertassem o indivíduo da tradição opressora. Surge como uma “*doctrine directed entirely towards the conduct of men in this world*” (Mises, 2002: p.4). Preocupa-se com “*the advancement of their (Man) outward, material welfare and does not concern itself directly with their inner, spiritual and metaphysical needs*” (Mises, 2002: p.4).

Ao contrário do que é comumente defendido, os liberais clássicos não se posicionavam contra o Estado, mas o viam como o mal necessário. Para que a autonomia do indivíduo fosse assegurada, os homens deveriam estar submetidos a um Estado, mas segundo sua vontade. As tarefas do Estado seriam mínimas e limitadas a assegurar os direitos negativos do homem à vida, propriedade e justiça.

No século XIX, houve rupturas com determinadas premissas do liberalismo clássico. Novas vertentes liberais surgiram respaldadas pelas ideias dos utilitários ingleses, como Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873), de David Ricardo, da Escola de Manchester, dos economistas políticos franceses Say, Constant e Bastiat e do filósofo de Estado Alexis de Tocqueville. Com relação ao grau de liberdade atribuído ao indivíduo, o liberalismo clássico poderia ser classificado como a via média entre as duas principais vertentes do liberalismo que surgem a partir de 1850, quais sejam: o liberalismo social e o libertarianismo (Van de Haar, 2009: p.19).

No mundo anglo-saxônico, a crescente influência do liberalismo social significou o declínio do liberalismo clássico, enquanto a influência libertária se restringiu às margens da política norte-americana. O libertarianismo engloba os pensadores que defendem direitos individuais absolutos, favoráveis ao Estado mínimo ou até à abolição do Estado.

Já o liberalismo social pode ser classificado como a variação moderna do liberalismo, que demanda maior papel do Estado na vida dos indivíduos. O

para o pensamento liberal. Smith defendia o equilíbrio espontâneo do mercado por meio da competição. A ‘mão invisível do mercado’ significava que os interesses e as capacidades comerciais individuais se acomodariam, resultando na prosperidade das nações em que os indivíduos fossem livres de restrições ao comércio. Entre os fundadores norte-americanos, destaca-se o liberalismo de Thomas Paine (1737-1809), que teria influenciado em grande medida a independência norte-americana e a revolução na França. Entre suas principais contribuições estão *Common Sense* (1776), *Rights of Man* (1791) e o panfleto *Agrarian Justice* (1795), no qual discute as origens e os direitos de propriedade. A influência de Kant será discutida adiante nesse capítulo.

liberalismo social se tornou a vertente liberal dominante, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, com grande influência do utilitarismo de Jeremy Bentham e de John Stuart Mill, da Teoria da Justiça de John Rawls e outros defensores do papel social do Estado.

O liberalismo social nega a teoria da ordem espontânea. Se os liberais clássicos acreditavam na autorregulação do mercado e espontaneidade do progresso por meio da competição livre entre os indivíduos racionais, o novo liberalismo, ou liberalismo social, defendia a necessidade individual de se atingir um patamar de autorrealização para a felicidade, e o Estado possuía um papel fundamental na provisão dos requisitos mínimos ao indivíduo para uma boa vida. Nesse caso, tais liberais invocavam uma liberdade positiva, que deve ser conquistada em prol da justiça, felicidade e igualdade (Van de Haar, 2009: p.24), ao contrário da liberdade negativa defendida pelos liberais clássicos, que deveria ser assegurada simplesmente pela não-intervenção⁵.

Isaiah Berlin, em *Four Essays on Liberty* publicado em 1969, distingue os conceitos de liberdade negativa e positiva. Segundo Berlin, a liberdade negativa é a condição na qual os indivíduos podem agir sem impedimentos externos. Se um indivíduo for impedido por outros de fazer o que faria sem esse impedimento, tal indivíduo pode ser considerado não-livre (1969: p.3).

O sentido positivo da palavra ‘liberdade’ deriva do desejo do indivíduo de ser seu próprio ‘senhor’, de ser sujeito e não objeto. É a condição em que suas decisões dependem somente de sua razão e vontade, e não de forças externas de qualquer tipo (Berlin, 1969: p.8).

Na segunda metade do século XX, o liberalismo, que surgiu em um contexto histórico e geográfico específico como um movimento emancipador de estruturas sociais repressivas se transforma no *status quo*. Em outras palavras, o liberalismo se torna a interpretação dominante do papel do indivíduo e do Estado para a sociedade ocidental.

Como pôde ser observado, a preocupação do liberalismo com a autonomia do indivíduo racional é central. Para os liberais clássicos, a ordem e o equilíbrio surgem espontaneamente a partir do conflito de interesses individuais, o que se

⁵ É importante destacar as ideias do liberalismo social e o impacto de tais ideias no intervencionismo liberal. Somente a partir da concepção de liberdade positiva é possível conceber a ideia de intervenção em prol da realização da liberdade.

reflete na criação de uma sociedade política civil que preserve a liberdade de cada um e a igualdade entre todos, bem como na concorrência que regula o mercado. Portanto, dizer que há regulação espontânea da ordem é diferente de dizer que há harmonia de interesses. A vertente do liberalismo social que surge posteriormente introduz uma noção de liberdade positiva. Com isso, entende-se que a liberdade está vinculada a outros princípios e condições que devem ser conquistados ativamente.

2.1.1

O liberalismo e o Estado

Nas relações internacionais, as correntes de pensamento liberal assumem a existência dos Estados soberanos e se voltam para a discussão sobre o grau de autonomia desses Estados no sistema internacional. O problema do homem no estado de natureza foi resolvido com a criação dos Estados modernos, agora tomados como dados. A partir disso, o problema da autonomia, da ordem e da regulação é transferido para outro nível de análise, no qual os Estados independentes e soberanos (autogovernados) se encontram em um sistema anárquico.

A devastação causada pela I Guerra Mundial fez com que a punição a que a Alemanha fora submetida não fosse suficiente para o restabelecimento da ordem, fazendo com que um sentimento de urgência emergisse para que o sistema fosse repensado como um todo. Nesse contexto, surgiu a disciplina de Relações Internacionais dominada pela corrente de pensamento do Internacionalismo Liberal defendida a partir dos Estados Unidos e da Inglaterra.

Na Inglaterra, as ideias internacionalistas liberais foram desenvolvidas pelos fabianos - social democratas, e pelos liberais radicais por meio de institutos como o da 'União para Controle Democrático'. Os ingleses identificavam como grandes falhas do sistema a diplomacia secreta e a dificuldade de mobilizar os grandes poderes para a realização de uma conferência internacional (Brown, 2001: p.22).

Nos Estados Unidos, as ideias liberais eram disseminadas pelo próprio presidente Woodrow Wilson, expressas no Discurso dos 14 pontos em janeiro de 1918. A diagnose para a instabilidade sistêmica apontava para um componente de

‘política doméstica’ e outro referente às ‘estruturas institucionais internacionais’. Em relação à política doméstica, Woodrow Wilson afirmava com convicção a crença liberal no ‘povo’, nos regimes constitucionais e no princípio da autodeterminação, e argumentava que a guerra era fomentada por líderes autocratas e militaristas. No âmbito internacional, acusava a diplomacia e o sistema de alianças pela instabilidade sistêmica.

O sistema de equilíbrio de poder é contestado como um mecanismo adequado à prevenção de guerras. Assim, defende-se nesse período que a lei deve substituir a guerra e que o sistema deve ser dominado por princípios universais.

Na década de 1930, o ideal liberal já havia se enfraquecido, com o fracasso do sistema de segurança coletiva⁶ e a descrença na harmonização de interesses ou na opinião pública como fatores que preveniriam a guerra. Vale lembrar que os regimes fascistas que emergiram nesse período contavam com o apoio da massa pública, o que vai de encontro com a convicção liberal de que os cidadãos, tendo a chance de opinar sobre a guerra, seriam contra ela.

A publicação de ‘Vinte Anos de Crise’ em 1939, por E.H. Carr, explorou os princípios do liberalismo – que recebeu a classificação de pensamento utópico – e o contrapôs à corrente de pensamento realista que se fortaleceu a partir desse período. Encontra-se em tal obra a contraposição teórica que ficou conhecida na literatura de Relações Internacionais como o primeiro grande debate teórico da disciplina.

Segundo Carr (1981: p.71-72), o sistema estava dividido entre aqueles que estavam satisfeitos com o *status quo* e os Estados que não estavam em uma posição privilegiada, e que, portanto, estavam insatisfeitos. Seria utópico crer na harmonização de interesses, que pressupunha que tais Estados se submeteriam às mesmas leis e à mesma moral dos Estados dominantes.

⁶ A Liga das Nações foi criada sobre o sistema de segurança coletiva, defendidos por liberais como Woodrow Wilson como substituto dos sistemas de alianças e balanço de poder. Todos os Estados devem estar dispostos a subordinar seus direitos soberanos e seus interesses e necessidades particulares a um interesse comum de paz e estabilidade e a fazer parte da criação de um sistema global capaz de restringir seus membros da ameaça ou do uso da força (ver Gareis, 2005). No sistema de segurança coletiva, uma ameaça localizada deveria ser tratada como uma ameaça à paz internacional (ver Herz, 2004). O sistema de segurança coletiva depende que todos os Estados estejam incluídos porque a ameaça provem de dentro e o fato de todos se comprometerem com o sistema dá legitimidade para a punição ocorrer. Por isso, sua funcionalidade depende da universalidade.

Observa-se, contudo, que muito do internacionalismo liberal foi mantido mesmo depois do fracasso da Liga das Nações. Como exemplo, temos a criação da Organização das Nações Unidas ao fim da II Guerra, com a qual princípios essenciais de 1919, como o da autodeterminação nacional, não agressão e respeito pela lei foram associados aos princípios da soberania.

Surgiram maiores desafios para a hegemonia da teoria realista a partir da década de 70, em um período da Guerra Fria dominado por mudanças tanto nas questões de ‘alta política’ como nas de ‘baixa política’. Disseminaram-se as teorias que se tornaram dominantes entre as décadas de 1980 e 1990, quais sejam: a do institucionalismo liberal expressa nas obras de Robert O. Keohane e a do neorrealismo desenvolvida por teóricos como Kenneth N. Waltz.

Ainda nesse contexto da Guerra Fria, teorias da globalização, a noção de realidade como construção social apresentada por teorias construtivistas e outras teorias ‘dissidentes’ começavam a desafiar a ortodoxia da disciplina de Relações Internacionais.

Pode-se vincular o surgimento das teorias institucionalistas liberais, das narrativas em defesa da interdependência e do multilateralismo como reflexos da decadência da hegemonia norte-americana. Assuntos socioeconômicos e outras questões antes relegadas a segundo plano ganham espaço nessas correntes teóricas, em contraposição à ênfase dada pelos neorrealistas à segurança como o tópico mais importante da agenda política.

Ainda que institucionalistas liberais como Keohane (1977, 1984) mantivessem premissas realistas, como a anarquia e a natureza egoísta dos Estados, defendiam que certa cooperação beneficiaria o sistema como um todo e a interdependência a tornava necessária.

As teorias da globalização, da interdependência, do multilateralismo, somados ao fim da Guerra Fria e à ‘vitória’ do ocidente, deram ímpeto aos ideais liberais, que ganharam nova forma com o resgate do pensamento kantiano e o foco nas estruturas domésticas e na moral liberal como a receita para a paz internacional.

Do mesmo modo em que a solução para o conflito de interesses entre indivíduos livres, autônomos e racionais é encontrada no respeito coletivo à vida, à propriedade e à liberdade, dissemina-se a ideia de que a relação entre Estados soberanos, livres e iguais perante a lei pode ser pacífica se guiada pelos mesmos

princípios liberais. Esse discurso, o da paz liberal, será discutido na seção seguinte.

2.2

Da paz perpétua à paz liberal

Depois de problematizar brevemente o conceito ‘liberal’ a partir dos diferentes significados que possuiu ao longo da história, busca-se com esta seção apresentar a paz liberal como um conjunto de narrativas e dinâmicas, muitas vezes não consistentes ou coerentes, cuja legitimidade é condicionada em um determinado período da história e em um contexto específico.

Não é a intenção deste trabalho defender uma interpretação particular da obra de Immanuel Kant, no entanto, dada a centralidade de seu opúsculo “A Paz Perpétua: Um projeto filosófico” para os discursos contemporâneos da paz liberal, é importante explorar brevemente alguns pontos principais da obra do citado autor.

2.2.1

Algumas Interpretações da Paz Perpétua

O ensaio “A Paz Perpétua” de Immanuel Kant foi editado pela primeira vez em 1795. Mais de dois séculos após sua publicação, reconhece-se hoje sua importância como texto político, que conta com inúmeras e variadas interpretações.

Em seu trabalho, *‘War Over Perpetual Peace: An Exploration into the History of a Foundational International Relations Text’* (2004), Eric S. Easley examina as diferentes interpretações na língua inglesa da obra de Immanuel Kant ao longo das décadas. Com isso, busca ilustrar como a realidade de diferentes períodos reflete a perspectiva a partir da qual a obra “A Paz Perpétua” era lida, evidenciando o caráter instável de qualquer texto.

A primeira tradução para a língua inglesa (desde a tradução original do alemão para o inglês em 1786) surge no ano de 1884 por J.D. Morell. Poucas análises substanciais foram feitas em relação ao texto antes dessa tradução (Easley, 2004: p.41). Morell (1984: p.vii) vê o Tratado como em favor de um

“method of creating a federal union between neighbouring nations (...) [through] which the end of durable peace can be gradually attained”, como explicita no prefácio de sua tradução do texto de Kant.

As primeiras interpretações de “A Paz Perpétua” favoreciam o estabelecimento de uma autoridade acima do nível dos Estados, cujas leis fossem reforçadas por uma sanção coercitiva. Como demonstra Easley (2004: p.37), alguns termos que surgem dessas interpretações do final do século XIX de “A Paz Perpétua” ao se referir à autoridade prescrita por Kant são ‘Estado internacional’, ‘*civitas gentium*’ e ‘Estado de nações’. Outros mencionam a autoridade um ‘Estado universal’, ou ‘República Universal’. Ainda são encontradas referências à ‘federação universal’ e ‘união federal’.

A obra “A Paz Perpétua” de Kant é dividida em 6 artigos preliminares, 3 artigos definitivos e 2 suplementos. No segundo artigo definitivo para a paz perpétua entre os Estados, encontra-se a afirmação sobre a ordem internacional: *“The Right of Nations shall be based on a Federation of Free States”* (Kant, 1991: p.102). Nesse artigo, identifica-se uma analogia entre Estados e indivíduos, cujos reflexos são percebidos na abstração moderna do Estado como entidade autônoma, a ele conferindo *status* de indivíduo portador de uma natureza belicosa e de liberdades semelhantes às dos indivíduos no estado de natureza:

People who have grouped themselves into nation states may be judged in the same way as individual men living in a state of nature, independent of external laws; for they are a standing offence to one another by the very fact they are neighbours. Each nation, for the sake of its own security, can and ought to demand of the others that they should enter along with it into a constitution, similar to the civil one, within which the rights of each could be secured. (Kant, 1991: p.102)

A partir do trecho transcrito acima, seria possível interpretar que os Estados devem se submeter a uma autoridade soberana universal, no entanto, não se pode ignorar a ressalva feita logo adiante que *“the idea of an international state is contradictory, since every state involves a relationship between a superior (the legislator) and an inferior (the people obeying the laws), whereas a number of nations forming one state would constitute a single legislation”* (Kant, 1991: p.102).

O sistema internacional do final do século XIX confiava sua ‘estabilidade’ no mecanismo de equilíbrio de poderes, formação de alianças e diplomacia secreta. As interpretações de “A Paz Perpétua” que surgiram nesse período enfatizavam o caráter instável do sistema anárquico e o caráter belicoso dos Estados soberanos e independentes. Portanto, eram favoráveis à limitação da soberania estatal como solução para a insegurança à que todos os Estados estavam submetidos (Easley, 2004: p. 37).

Entre 1950 e o início de 1980, sob nova perspectiva, Easley mostra que as interpretações endossavam a soberania Estatal como um fator essencial por meio da qual a paz perene seria conquistada. Nesse período, as interpretações favoreciam ‘confederação’, ‘federação livre’, ‘associação’, ou ‘aliança de Estados na paz perpétua’. Algumas interpretações ainda continham referências sobre o caráter voluntário dessas entidades, frouxamente vinculadas e em último caso, dissolúvel (Easley, 2004: p.60).

Nos artigos preliminares desse texto referido, Kant (1991: p.94) afirma que “*no independently existing state, whether it be large or small, may be acquired by another state by inheritance, exchange, purchase, or gift*”, declarando com isso que um Estado não é um pedaço de propriedade (*patrimonium*), mas uma sociedade de homens cujo direito de governar pertence somente ao seu próprio Estado.

Ainda nos artigos preliminares de ‘A Paz Perpétua’, encontra-se o seguinte trecho, que é destacado por aqueles favoráveis à independência e autonomia dos Estados: “*No state shall forcibly interfere in the constitution and government of another state*” (1991: p.96). Entretanto, Kant acrescenta a esse artigo que em casos de rebelião interna que resultasse em um estado de anarquia, a assistência externa não seria considerada interferência na constituição de outro Estado. Entretanto, “*so long as this internal conflict is not yet decided, the interference of external powers would be a violation of the rights of an independent people which is merely struggling with its internal ills*” (Kant, 1991: p.96). Tal interferência seria condenada como uma ofensa e a consequência seria a insegurança de todos os Estados.

No primeiro suplemento do texto “A Paz Perpétua”, os intérpretes encontram os argumentos em favor da não-intervenção, a partir da afirmação que “*Perpetual peace is guaranteed by no less an authority than the great artist*

Nature herself (natura daedala rerum)” (Kant, 1991: p.108). A partir dessa leitura parcial, argumenta-se que Kant defendia que a natureza belicosa do homem o guiaria à paz perpétua espontaneamente. A separação dos Estados soberanos independentes então é vista de forma positiva, pois a existência de um poder superior culminaria em uma monarquia universal.

Essa leitura predomina no contexto da Guerra Fria, período em que o princípio da não-intervenção e o respeito à soberania eram veementemente defendidos pelas duas superpotências. Tais conceitos são basilares na criação da Organização das Nações Unidas. Em 1948, Carl Joachim Friedrich (p.33), em uma das interpretações de “A Paz Perpétua”, afirma “*there can be little question that the Charter of the United Nations in many respects fulfills those conditions which Immanuel Kant had formulated as essential to the establishment of a world-wide organization*”.

O fim do mundo bipolar trouxe muitas mudanças, inclusive no padrão das interpretações de “A Paz Perpétua”. Ao final do século XX, encontra-se uma maior concentração de revisões substanciais do texto, comparado ao período anterior (Easley, 2004: p.98).

A grande maioria das interpretações escritas na segunda metade da década de 90 indica a mudança de ênfase para o primeiro artigo definitivo, especialmente para a passagem em que Kant menciona a relevância do “consenso dos cidadãos”. Uma leitura estadocêntrica é predominante porque acredita-se que uma república liberal independente, e não alguma forma de governo internacional que reduza a soberania dos Estados, seria o meio principal para a paz (Easley, 2004: p.135).

No primeiro artigo definitivo para a paz perpétua encontra-se a afirmação que “*The Civil Constitution of Every State shall Be Republican*” (Kant, 1991: p.99). Segundo Kant, uma Constituição Civil Republicana é a única que deriva da ideia de contrato original e a qual toda a legislação jurídica de um povo deve ser submetida. A constituição é estabelecida pelos seguintes princípios: “*firstly, by principles of the freedom of the members of a society (as men); secondly, by principles of dependence of all upon a single common legislation (as subjects); and, thirdly, by the law of their equality (as citizens)*” (Kant, 1991: p.99)

Esse padrão das interpretações mais recentes fundamenta os discursos da paz liberal, explorados adiante.

2.2.2

República vs. democracias

As interpretações contemporâneas de Immanuel Kant tratadas na dissertação associam a paz internacional a disseminação de Estados democráticos liberais. Tal associação deve ser examinada, uma vez que Kant não pode ser considerado um democrata.

Ainda na Paz Perpétua (1795), Kant afirma que as diferenças entre as constituições republicana e a democrática devem ser esclarecidas. Segundo ele, as formas de Estado (*civitas*) podem ser divididas de acordo com os que possuem o poder soberano ou de acordo com o modo de governo. Sobre o poder soberano, há formas de soberania, classificadas em autocracia (poder soberano do monarca), aristocracia (poder soberano da nobreza) e democracia (poder soberano do povo). A segunda divisão é pela forma de governo, baseada na constituição, que pode ser republicana ou despótica.

Kant define o republicanismo como o princípio político da separação do poder executivo do legislativo, enquanto o despotismo seria a execução autônoma pelo Estado das leis que ele mesmo decretou. A democracia, segundo Kant (1991, p.100-101), seria uma forma déspota de governo, pois “todos” decidem por ou até mesmo contra aquele que não concorda, ou seja, a maioria decide, mas a maioria não é a representação de todos, o que contradiz a vontade geral e vai de encontro às liberdades individuais.

Naquele período, Kant se referia à democracia antiga, baseada na instituição de assembleia, como a pior forma de governo. Assim sendo, como as democracias passaram a figurar nos discursos contemporâneos da paz democrática liberal como a forma mais legítima de governo?

Os liberais discordam sobre que tipo de instituições políticas são ‘iluminadas’ (Owen, 1994: p.94). Central para os liberais é que o povo tenha influência sobre seus governantes. Com isso, Owen argumenta que as repúblicas do século XIX e as democracias liberais de hoje compartilham o mesmo objetivo liberal essencial de prevenir a tirania sobre a liberdade individual (Owen, 1994: p.95).

O que Kant denominou democracia difere das definições modernas de democracia liberal. Republicanismo era o sistema político que separava a

administração da lei do poder legislativo. A constituição republicana implicava liberdade dos membros da sociedade, sujeitos a uma única legislação, e iguais perante a lei como cidadãos. O que significava republicanismo para Kant é comparável aos regimes liberais defendidos pelas teorias liberais contemporâneas. Porém, alguns autores definem democracia de forma tão distinta da república de Kant que os resultados de suas análises não podem ser associados à Paz Perpétua (Spiro, 1994: p.55)

Democracia é um conceito-chave para a teoria da paz liberal. Há divergências quanto a definição de democracia, e consequentemente quanto aos Estados liberais a serem incluídos e excluídos das análises qualitativas e quantitativas. No entanto, valores liberais são comumente associados à democracias e defendidos como ingredientes para a paz internacional.

2.2.3

A paz democrática liberal

A paz democrática diz respeito à crença que Estados democráticos não fazem guerra entre si, enquanto a paz liberal se refere à relação pacífica entre Estados liberais economicamente interdependentes. Como democracias modernas são comumente definidas a partir de valores liberais, nas quais se prezam os direitos à propriedade, à liberdade de expressão, liberdade de imprensa e de associação, livre comércio e eleições para escolha dos governantes, é comum encontrarmos discursos nos quais os conceitos de democracia e liberalismo estejam entrelaçados.

Nessa seção, apresenta-se o debate sobre a paz democrática liberal, buscando a exposição dos conceitos, dos estudos e de seus fundamentos. Tais estudos foram fortemente disseminados pelo ocidente e definiram o modo como a relação entre os Estados deveria ser interpretada e os conflitos no sistema resolvidos.

A década de 1990 foi marcada por uma série de publicações e estudos sobre a paz democrática. A “paz liberal e a “paz democrática” não são a mesma proposição, mas estão fortemente relacionadas. Ambas as hipóteses possuem origens distintas na teoria política liberal qualitativa e podem ser traçadas do início do século XIX. A hipótese da “paz liberal” foca no desenvolvimento

econômico e na interdependência econômica como poderosos inibidores da guerra⁷.

O colunista Thomas Friedman reformulou a hipótese da paz liberal em 1996 com a afirmação que: “*Countries that both have McDonald’s restaurants don’t fight each other*” (New York Times, 1996). Contudo, empiricamente, a hipótese da paz democrática é muito menos contestada do que a hipótese da paz liberal. Em primeiro lugar, as duas guerras mundiais são interpretadas como as grandes falhas da paz liberal, porque o comércio existente entre os Estados não impediu os conflitos armados. Outro fator que enfraquece a teoria da paz liberal como descrita acima é a chegada de McDonald’s⁸ em Estados com políticas pouco liberais.

A paz liberal é uma teoria que está mais vinculada ao comércio internacional e à crença de que quanto maiores as trocas comerciais entre dois Estados, menos propensos estariam a entrar em guerra um com o outro. Essa ideia de que a interdependência econômica ‘global’ tornaria a guerra impensável, uma vez que todos sairiam perdendo com o conflito, foi defendida por Norman Angell em *A Grande Ilusão*, escrito em 1910.

Desde a década de 1980, a proposição da paz democrática se tornou uma das discussões mais importantes em política internacional, entre os tomadores de decisões e os acadêmicos. Para os últimos, representa um fenômeno social com uma regularidade intrigante. Os cientistas políticos tornam-se capazes de fazer uma previsão com segurança e afirmam que dois Estados democráticos liberais não vão entrar em guerra um contra o outro. Fora da academia a disseminação do liberalismo político desde a década de 1970 na Europa central, no Leste Europeu, no sul da Europa, América Latina, Ásia e África, confirma a proposição de que haverá menos guerras nos anos vindouros (Meierhenrich, 2007: p.633).

A teoria da paz democrática é definida como “*the closest thing we have to an empirical law in the study of international relations*” (Levy, 1989: p.88) e mencionada inúmeras vezes ao longo das duas últimas décadas, desafiando o realismo como escola dominante dos estudos de segurança (Owen, 1994: p.87).

A proposição da paz democrática surge como o pensamento convencional na década de 1990 nas pesquisas de política internacional. Os resultados das

⁷ Ver, por exemplo, Keohane e Nye, 1977; Russett e Oneal, 2001.

⁸ Em referências atuais à teoria da paz democrática, há menções da rede de lanchonetes Starbucks.

pesquisas mostram que (1) democracias tendem à guerras e conflitos tanto quanto os Estados não democráticos, e (2) democracias quase nunca entram em guerra umas com as outras. As evidências, apontadas pelas análises quantitativas fazem com que esse programa de pesquisa seja um dos mais replicados no estudo moderno de política internacional (Maoz, 1997: p.162). Contudo, diferentes pesquisas podem adotar diferentes definições de democracia, o que gera divergência quanto ao resultado das análises.

Tipicamente, as teorias da paz democrática estão divididas em teoria estrutural e teoria normativa da paz democrática. A teoria estrutural atribui a paz democrática aos constrangimentos institucionais inerentes às democracias. Os chefes de Estado em democracias devem ter a aprovação para a guerra dos membros do ministério ou legisladores, e em última instância, do eleitorado. A teoria normativa localiza a causa da paz democrática nas ideias ou normas em que se baseiam as democracias. Por exemplo, os Estados democráticos julgariam como injusto ou imprudente lutar umas com as outras (Owen, 1994: p.90).

Owen define uma democracia liberal como um Estado em que o liberalismo é a ideologia dominante e os cidadãos tenham influência sobre as decisões de Guerra. Ou seja, democracias liberais possuem presença liberal visível, o que inclui liberdade de expressão e eleições competitivas regulares para os ofícios que possuem o poder de declarar uma guerra. Dessa forma, liberalismo e democracia se fundem em um mesmo discurso da ‘paz liberal’. Owen argumenta que *“liberal ideology and institutions work in tandem to bring about democratic peace”* (1994: p.89).

Com esses ajustes, Owen acredita melhorar a tese da paz democrática de várias maneiras. Primeiro, funda a ideologia liberal em um conceito iluminista de auto-interesse. Segundo, abre a caixa preta do Estado para mostrar como as estruturas democráticas traduzem as preferências liberais na política até mesmo quando os chefes de Estado são iliberais, ou seja, autoritários. Terceiro, considera a importância das percepções. Owen defende que para que o argumento da paz democrática seja válido, as democracias liberais devem considerar o outro Estado como liberal (Owen, 1994: p.89-90)

Ainda que os estudos e interpretações iniciais da paz democrática já encontrassem respaldo em pesquisas empíricas, não havia menções à Paz Perpétua de Kant como antecedente intelectual no debate sobre o fenômeno da paz liberal

até o artigo de Michael Doyle sobre o assunto em 1983. Os estudos de Doyle foram os primeiros de uma série de estudos da paz liberal que consideraram a Paz Perpétua como “*source of insight, policy and hope*” (Doyle, 2006: p.202), para que se apreciasse o legado liberal.

Os três “Artigos Definitivos” da Paz Perpétua constituem o que os intérpretes de Kant chamaram de o “tripé da paz” (Meierhenrich, 2007: p.633). A paz seria constituída de democracia (constituição republicana), interdependência econômica (“direito cosmopolita” e “comunidade universal”), e organizações internacionais (“federação pacífica”). Segundo Russett e O’Neal (2001: p.273)

Kant began his theorizing with attention to democracy. It is in many ways the linchpin of his analysis. He was confident that democracies would be more peaceful than autocracies for a simple reason: in a democracy, those who would bear the costs of a war are the ones who decide whether it shall be fought.

Os autores ilustram esse argumento com a passagem de Kant, em que ele faz referência à relevância da opinião pública em uma república. Com o colapso da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria, a crença kantiana na realização da paz perpétua por meio da promoção da democracia, interdependência econômica e organizações internacionais se tornou a ordem na tomada de decisões de política externa das democracias avançadas industrializadas e principais Organizações Internacionais.

A leitura de Doyle dos textos de Kant favorece e justifica uma postura intervencionista com a qual muitos liberais não concordariam. Kant é tomado por Doyle como o filósofo político que melhor explica porque os Estados liberais estão dispostos a manter a paz entre si, mas não em relação a Estados não liberais.

O postulado básico da teoria internacionalista liberal é que os Estados têm o direito a serem livres de intervenções estrangeiras. Assim, uma vez que os cidadãos, moralmente autônomos, possuam o direito à liberdade, os Estados que os representa democraticamente tem o direito ao exercício de sua independência política (Doyle, 1983a: p. 213). A verdadeira liberdade é encontrada no respeito mútuo a esse direito.

Doyle inclui Kant no grupo de pensadores que acreditam que a política doméstica determina a política internacional, justificando que os aspectos centrais de uma constituição republicana: “*representation and separation of powers*”, são

os meios pelos quais o Estado se organiza bem e se prepara contra as ameaças externas (pela unidade) e contra ambições individuais internas (pela autoridade e administração não-despótica).

A relação entre as democracias, então, seria baseada em respeito mútuo enraizado no fato de que democracias percebem as outras como pacíficas. Para Doyle⁹ (1983a: 225), Kant prevê a disseminação das normas que levariam à união pacífica, ao mesmo tempo em que sugere porque os Estados liberais não são pacíficos em relação a Estados não liberais.

Doyle argumenta que muitos teóricos liberais apresentam justificativas inadequadas para a paz. Alguns argumentam, por exemplo, que o fato dos cidadãos exercerem poder sobre a política e arcarem com os custos da guerra, vão optar pelo pacifismo. Outros defendem que o capitalismo e o livre comércio levam ao desenvolvimento do racionalismo, e se a guerra é irracional, capitalistas liberais serão pacíficos. Outros acreditam que paz é o efeito natural do comércio. Doyle defende que enquanto esses fatores podem ajudar a entender a paz liberal, eles não explicam o fato dos Estados liberais serem pacíficos somente em relação a outros Estados liberais. (1983a: p.225)

Com base em Kant, Doyle defendia na década de 1980 que as guerras liberais só devem ser lutadas por propósitos liberais. As guerras populares devem ser lutadas *“to promote freedom, to protect private property, or to support liberal allies against nonliberal enemies”* (Doyle, 1986: 1160). Foi esse conceito de paz que passou a justificar moralmente a intervenção pelo ocidente liberal a diversos Estados não liberais.

Doyle (2005: p.465) argumenta que as incursões dos Estados Unidos no período da Guerra Fria no terceiro mundo com o intuito de enfraquecer os regimes populares de Mossadegh no Irã, Arbenz na Guatemala, Jagan na Guiana, Allende no Chile e dos Sandinistas na Nicarágua, por exemplo, se deram pelo convencimento norte-americano de que tais regimes representavam uma ameaça à propriedade e ao Estado Direito.

⁹ É relevante mencionar que Michael W. Doyle foi assistente do Secretário Geral das Nações Unidas até 2003. Entre outras atividades, participou da formulação dos Objetivos do Milênio. Suas ideias na temática de resolução de conflitos podem ser conferidas em publicações posteriores. Ver: *Striking First: Preemption and Prevention in International Conflict*, 2008; e *Making War and Building Peace*, 2006.

As premissas da paz democrática se tornam na década de 1990 a receita da política externa norte-americana. A disseminação dos valores democráticos se tornou um pilar político durante a administração do presidente norte-americano Bill Clinton (The White House, 1996), que declarava que a promoção da democracia:

advances our interests because we know that the larger the pool of democracies, the better off we, and the entire community of nations, will be. Democracies create free markets that make for more reliable trading partners and are far less likely to wage war on one another. While democracy will not soon take hold everywhere, it is in our interest to do all that we can to enlarge the community of free and open societies.

O argumento de que os países livres se beneficiam da presunção de amizade, enquanto os não liberais sofrem da presunção de inimizade (Doyle, 1986: p.1161), apoia a divisão do mundo entre o bem e o mal. A conversão dos não liberais é tratada como responsabilidade ética e condição *sine qua non* para a paz. Assim, as intervenções não só são justificadas, como se tornam um dever moral dos Estados ‘livres’. A verdade é a liberdade, e a autonomia o caminho para a verdade.

2.3

As Nações Unidas e o projeto da paz liberal

Após a Primeira Guerra Mundial, a maioria dos Estados independentes se uniram para a criação da Liga das Nações, em um compromisso mútuo pela manutenção da paz mundial. Como já mencionado, a organização foi fundada sobre o conceito de segurança coletiva, que significava que todos os países agiriam coletivamente contra qualquer país que ameaçasse a segurança de outro Estado, e assim, a ordem internacional. Esse sistema se mostrou falho e a Liga das Nações não foi capaz de evitar um novo conflito mundial.

Em Junho de 1945, depois da II Guerra Mundial, a Carta das Nações Unidas assinada em São Francisco culminou na fundação da Organização das Nações Unidas. Foi estabelecida para “salvar gerações sucessivas do flagelo da Guerra” e um de seus principais objetivos seria a manutenção da paz e da segurança internacionais (DPKO/DFS, 2008: p.13).

Embora a Organização das Nações Unidas tenha sido idealizada de modo que seu projeto resolvesse os problemas que supostamente levaram a Liga das Nações ao fracasso, dois elementos centrais da Liga das Nações foram conservados. O primeiro é que a ONU seria uma organização de Estados soberanos sem qualquer poder supranacional e o segundo foi a reafirmação de que a instituição não teria qualquer autoridade para intervir nos assuntos domésticos de seus Estados membros. Mantidos tais critérios, adicionaram um novo conceito a essa organização, qual seja, a satisfação das necessidades econômicas, culturais e humanitárias da população global passa a ser um elemento essencial para a manutenção da paz internacional (Sutterlin, 1995: p.4).

A ONU tem enfrentado tanto momentos de sucesso e legitimidade quanto de fracassos e crítica. Embora seja uma organização intergovernamental e sofra resistência daqueles que denunciam a primazia dos interesses de determinados Estados em sua estrutura, tal arranjo condicionou a sua criação e funcionamento.

Dado o caráter internacional e o escopo multilateral, as missões de paz autorizadas pela organização carregam uma legitimidade que uma ação unilateral dificilmente conquistaria no atual contexto normativo. Esse argumento é reforçado pela ideia de que não há alternativa às Nações Unidas, mas a inação, que faria os conflitos se espalharem “criando um ambiente onde criminosos possam operar e terroristas encontrem um refúgio seguro”, como afirmou a embaixadora Susan Rice (DPKO/UNDPI, 2010).

As OPs, ainda que não mencionadas na Carta da ONU, se tornaram ao longo dos anos uma das principais ferramentas usadas pela instituição para que suas metas de paz e segurança fossem alcançadas (DPKO/DFS, 2008: p.13).

Os últimos anos são marcados pela ascensão de OPs mais intrusivas e multidimensionais. O enfoque do trabalho está nessa quarta geração de OPs, denominada operações de *peacebuilding* (construção da paz), e muitas vezes associada ao termo ‘*statebuilding*’ (construção do Estado), devido à sua dimensão e o enfoque na reconstrução estrutural pós-conflito. A próxima seção examina as transformações no âmbito do sistema internacional e no âmbito da ONU que culminaram na formação de gerações de OPs mais robustas e largamente vinculadas na literatura crítica ao projeto da paz liberal.

2.3.1

Transformações das gerações de operações de paz

As OPs tradicionais eram baseadas em três premissas: os beligerantes são Estados, as unidades combatentes são hierarquicamente organizadas, e as partes envolvidas desejam pôr um fim ao conflito por meio de uma resolução política (Bellamy; Williams, 2004: p.174). Estavam inicialmente baseadas no que foi chamado a ‘trindade santa’ das OPs, que pressupunha consenso entre as partes, imparcialidade e não uso da força (Bellamy; Williams, 2004: p.179). Assim, afirma-se que não era uma força criativa/proativa em processos mais amplos de resolução de conflitos, nem um instrumento coercitivo na defesa de tais processos (Bellamy; Williams, 2004: p.1743).

As OPs eram uma técnica para a preservação da paz, funcionando primeiramente como um modelo militar de observação de cessar-fogo e separação das forças no período pós guerras interestatais. Durante a Guerra Fria, a função era monitorar as fronteiras e estabelecer zonas tampão (*buffer zones*) depois do acordo de cessar-fogo (Miall et al., 1999: p.134). O objetivo era limitado a estabilizar a situação em campo para que houvesse um espaço político no qual fosse possível resolver o conflito por meios pacíficos (DPKO/DFS, 2008: p.20).

Conquanto as diretrizes restringiam a participação em conflitos interestatais, e o congelamento do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria pelo poder de veto dos EUA e da URSS limitaram o papel da ONU na resolução dos conflitos Leste-Oeste, a relação Norte-Sul surgiu como palco para a atuação da instituição. Haveria intervenção em conflitos intra-estatais, mas se tais conflitos fossem capaz de alterar direta ou indiretamente o equilíbrio de poder entre os dois blocos (Aksu, 2003: p.50). A ONU interviria onde o equilíbrio pudesse ser comprometido, no entanto, seria autorizada a participar somente às margens do equilíbrio. Nessa perspectiva, quase todos os conflitos eram ‘internacionais’.

Os princípios da soberania e não-intervenção serviam aos propósitos de ambos os superpoderes, na medida em que ambos almejavam proteger suas esferas de influência e manter as fronteiras bem demarcadas (Aksu, 2003: p.55). Somado a isso, a partir da década de 1960, com o processo de descolonização, a soberania externa, ou seja, a legitimidade das fronteiras dos novos Estados, era

uma questão muito importante para as ex-colônias e para o terceiro mundo de modo geral.

Ainda no início da década de 80, com o enfraquecimento do bloco comunista e a crise econômica no ocidente, a pressão popular doméstica por justiça, igualdade, Direitos Humanos e democratização ganhou força. Já havia indícios do fim da Guerra Fria, que acompanhou uma crescente legitimação da ideologia liberal ocidental, com ênfase no ‘livre mercado’ e na democracia. Foi nesse mesmo período, especificamente em 1983, que Michael W. Doyle publica o artigo em defesa da paz liberal, tratado anteriormente.

Depois da Guerra Fria, o Conselho de Segurança da ONU começou a promover ativamente a contenção e a resolução pacífica de conflitos regionais. Essa reativação foi acompanhada pelo declínio na incidência de conflitos interestatais e pela crescente atenção voltada às guerras intraestatais. A atenção às guerras intraestatais (que ocorrem dentro dos limites do território nacional) significou uma maior atenção à estrutura política/econômica/social daqueles Estados, e a vinculação - como prevê a teoria da paz democrática - da ordem doméstica à política externa, e consequentemente, à paz internacional.

As receitas liberais de governança política e as receitas capitalistas de governança econômica passaram a ser oferecidas - e muitas vezes impostas - ao ‘sul’ (Aksu, 2003: p.63), tanto pela ONU, como por arranjos bilaterais, organizações como União Europeia, OMC etc.

Nesse contexto, a ONU trouxe ao centro de seus discursos e ações as questões de Direitos Humanos e preocupações sócioeconômicas até então deixadas em segundo plano, elevando a importância desses tópicos acima das preocupações com a soberania estatal (nesse caso, a soberania territorial) (Aksu, 2003: p.64). A ênfase anterior dada à ‘proteção’ da soberania se voltou à ‘promoção’ de soberania (Aksu, 2003: p.68).

Dadas as mudanças na percepção internacional sobre paz e segurança, com respeito ao significado e conteúdo desses conceitos, Direitos Humanos e objetivos humanitários ganharam proeminência a partir da década de 1990, juntamente com o objetivo de promover soberania Estatal interna (Aksu, 2003: p.89). Tais tendências se manifestaram na inclusão de uma variedade de novas tarefas às OPs da ONU.

As OPs passaram a incorporar elementos – militares, policiais e tarefas civis – em prol da sustentação da paz (DPKO/DFS, 2008: p.18). Em um primeiro momento, mantiveram-se os princípios das OPs tradicionais (Bellamy; Williams, 2004: p.196). Acredita-se que tenha sido uma tentativa de aplicar princípios baseados na gestão de conflitos interestatais a um momento que Bellamy e Williams (p.197) categorizaram como pós-Vestfália, ou seja, momento que supera e desafia a concepção tradicional tanto de sistema de Estados soberanos quanto dos mecanismos e motivações para o conflito.

Essa segunda geração de OPs se caracteriza pela inclusão de tarefas civis ao mandato de escopo ainda limitado. Um dos problemas que surgiram com a ampliação do escopo das tarefas de OPs foi uma lacuna entre meios e fins, ou seja, entre os recursos e os objetivos. O fracasso das operações na Bósnia e na Ruanda representaram um marco em que a ONU passou a considerar reformar as práticas das operações, combinando recursos e objetivos e repensando seus princípios.

Em meados da década de 1990, a ONU passou a usar o termo ‘operações de imposição à paz’ (*peace enforcement operations*) e operar mandatos sob o Capítulo VII da Carta da ONU. Entre 1946 e 1989, a ONU invocou o Capítulo VII em 24 ocasiões e entre 1990 e 1999, houve mais 166 resoluções sob esse Capítulo VII (Bellamy; Williams, 2004: p.215). Assim, teve início a era da terceira geração de *peacekeeping*, ou *peace-enforcement*.

2.3.2

As operações de *peacebuilding*

A quarta geração de OPs, as operações de construção da paz (*peacebuilding*), foi resultado de um processo de reformulação do conceito de paz, impulsionada por defensores da ideia de que a paz deve ser positiva, o que implica a participação ativa para sua construção. Pretende-se mostrar nessa subseção como o conceito de construção da paz requer o comprometimento com um ideal específico de paz. Como foi mencionado na introdução, o objetivo desse capítulo é mostrar como a paz liberal se tornou esse ideal de paz buscado por meio dessas operações de *peacebuilding*.

Entre 1992 e 2006, houve um declínio considerável no número de conflitos armados ao redor do mundo e de grandes guerras. As Nações Unidas atribui isso ao fim da Guerra Fria, mas também à expansão das mediações internacionais e OPs. Desde 1990, a instituição iniciaram 50 novas missões, juntamente com um grande número de esforços de mediação (NYU Center of International Cooperation, 2009: p.4).

No fim da década de 1990, as lições aprendidas com o envio de missões aos Balcãs e à África resultou na reformulação das OPs, o que reforça a abordagem que indica que as adaptações pelas quais passam as operações ocorrem segundo lições aprendidas no campo, pela experiência (Miall et al., 1999: p.135). As OPs se transformaram a partir de experiências no campo, bem como dos ideias de paz e segurança que se transformavam e davam forma aos debates no âmbito da ONU, no meio político e acadêmico.

As guerras civis (que geralmente ocorrem dentro dos limites de um único Estado e entre beligerantes normalmente residem nesse Estado) representaram mais de 90% de todos os conflitos armados documentados na década de 1990 (Paris, 2004: p.1).

Na Agenda para a Paz, Boutros Boutros-Ghali propõe a “reconstrução das instituições e da infra-estrutura das nações dilaceradas pela guerra civil; e a construção de vínculos de mútuo interesse pacífico entre as nações antes em guerra”. Assim, a paz seria “institucionalizada”. Em 1994, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali definiu o conceito de *peacebuilding* pós-conflito em um suplemento da Agenda para a Paz como “ação para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz para evitar recaída em conflito” (Barnett, 2007: p.35). Observa-se que ainda hoje, o Secretariado da ONU trabalha com o conceito de Boutros Boutros-Ghali.

O *peacebuilding* consiste em mitigar ou prevenir formas de violência direta ou indireta (estrutural) por meio da interação de múltiplos incentivos construtivos. As atividades de *peacebuilding* recebem variados nomes e possuem diversos escopos. Muita atenção tem sido voltada para *peacekeeping*, resolução de conflitos, reconciliação, educação para a paz, movimentos não-violentos de justiça social, redução do trauma, e reconstrução da sociedade em período posterior a violência intergrupar (Christie, 2006: 6-7).

Barnett (2007: p.49) identifica três dimensões de *peacebuilding* pós-conflito – criação de estabilidade, restauração de instituições estatais e direcionamento das dimensões sócio-econômicas do conflito. Existe consenso em certa medida de que o *peacebuilding* é mais do que promover estabilidade; é formulado para criar a paz positiva, para eliminar as raízes dos conflitos, permitir que Estados e sociedades desenvolvam expectativas estáveis de mudança pacífica. De acordo com Barnett (2007, p.44), por haver múltiplas causas de conflitos, quase todo o esforço de assistência internacional que se direcione a alguma injustiça real ou percebida poderia ser chamado de “*peacebuilding*”.

Christie (2006: p.12) salienta que *peacekeeping* coloca uma tampa sobre a violência, mas não resolve os ressentimentos subjacentes. O *peacemaking* pode resolver o conflito imediato, mas falha em lidar com as injustiças sociais reais ou percebidas, e com as frustrações em relação à satisfação de necessidades básicas humanas. *Peacebuilding*, por sua vez, estaria relacionado ao esforço proativo na construção de condições e relações de paz duradouras.

Ainda que a violência possa ser prevenida e mitigada com episódios de *peacebuilding*, uma paz durável requer mudanças estruturais, o que significa reestruturação dos sistemas político e econômico de modo que promova a satisfação equitativa e sustentável das necessidades humanas (Christie, 2006: p.8).

No início do ano 2000, o Relatório Brahimi apresentou a seguinte definição:

Peacebuilding é um termo da mais recente origem que, tal como utilizado no presente relatório, define as atividades a serem desenvolvidas em meio ao conflito para remontar as bases da paz e fornecer as ferramentas para a construção de algo sobre essas bases que seja mais do que a simples ausência de guerra. Assim, *peacebuilding* inclui, mas não está limitado a reintegração de ex-combatentes na sociedade civil, fortalecimento do Estado de direito (por exemplo, por meio de treinamento e reestruturação da polícia local, e reforma judicial e penal); melhoria no respeito pelos Direitos Humanos por meio de monitoramento da educação e investigação de abusos passados e atuais; fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento democrático (incluindo assistência eleitoral e apoio à liberdade de imprensa); e promoção da resolução de conflito e de técnicas de reconciliação.

Em 2001, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) propôs uma doutrina que foi chamada de “Responsabilidade para Proteger”. Esse documento é relevante para a discussão sobre a transformação do

escopo das OPs, uma vez que o conceito de soberania é relativizado. Responsabilidade para proteger sugeria que a incapacidade de um Estado de proteger seus cidadãos de atrocidades em massa, como por exemplo, de genocídios, significava a não realização de sua soberania vertical, ou seja, a não realização do papel do Estado como autoridade única e representativa do interesse de seus cidadãos. Nessas condições, a nova doutrina propõe a suspensão da soberania horizontal, que garantia a igualdade entre os Estados e o direito à não intervenção em seus assuntos internos por outros Estados.

O texto final de Responsabilidade para Proteger foi aprovado pela Assembléia Geral em 2005. Reafirmam “*to commit to trade liberalization and to ensure that trade plays its full part in promoting economic growth, employment and development for all*” (UNGA, 2005: p.9) e também reforçam que “*democracy is a universal value based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives*” (UNGA, 2005: p.31).

O papel da Organização das Nações Unidas seria o de “*accelerate and facilitate the accession of developing countries and countries with economies in transition to the World Trade Organization consistent with its criteria, recognizing the importance of universal integration in the rules-based global trading system*” (UNGA, 2005: p.9).

Como pode ser observado nos parágrafos supracitados do documento, o comprometimento da comunidade internacional representada pela instituição intergovernamental com os princípios liberais é evidente. Reforça-se a ideia de que Estados democráticos e sistemas econômicos liberalizados são o objetivo a ser alcançado na resolução de conflitos.

Barnett (2007: p.36) acredita que o sinal mais forte de consolidação de uma agenda de *peacebuilding* foi dado com a Cúpula mundial de 2005, na qual houve a decisão de endossar a proposta do então Secretário-Geral da ONU Kofi Annan de criar uma Comissão de *Peacebuilding* (*Peacebuilding Comission*), um escritório de apoio (*Peacebuilding Support Office*) e um fundo (*Peacebuilding Fund*).

Em 2008, o Departamento de OPs da ONU (DPKO) publicou um guia com Princípios e Diretrizes das Operações, em que expõe o entendimento de que a maioria dos “novos” conflitos ocorre em países pobres onde a capacidade do

Estado é geralmente fraco, e onde os beligerantes estão motivados por ganhos econômicos, tanto quanto por ideologias e rivalidades do passado (DPKO/DFS, 2008: 21-22).

As OPs atuais assumem uma variedade de tarefas (DPKO/DFS, 2008: 18), e há sobreposição entre essas categorias. Suas funções principais são: a) criar um ambiente seguro e estável enquanto fortalece-se a habilidade do Estado de prover segurança, com respeito à lei e aos Direitos Humanos; b) facilitar o processo político promovendo o diálogo e a reconciliação, e apoiando o estabelecimento de instituições de governança legítimas e efetivas; c) prover uma estrutura que assegure que tanto a ONU quanto outros atores internacionais no processo realizem suas atividades no nível do Estado de forma coerente e coordenada (DPKO/DFS, 2008: 23).

A restauração e a extensão da autoridade do Estado são dois objetivos fundamentais das operações multidimensionais, que são usualmente chamadas a criar e capacitar um ambiente de segurança, provendo liderança política e coordenando os esforços de outros atores internacionais (DPKO/DFS, 2008: 27-28). As operações buscam restaurar a autoridade do Estado para ele seja capaz de exercer controle sobre seu território nacional, gerar renda e prover os serviços básicos para a população.

Sobre as operações de apoio à paz, acredita-se ser possível usar a força sem perder a imparcialidade (Bellamy; Williams, 2004: p.281). Por sua vez, o consenso é entendido como uma variável, multifacetada e maleável (Bellamy; Williams, 2004: p.282) nesse contexto.

Dadas as definições, existe uma tendência a distinguir entre operações vestfalianas e pós-vestfalianas. Fortalece-se a partir do fim da Guerra Fria a ideia de que vivemos em uma era pós-vestfalia, que necessita de reforço pós-vestfaliano e implica no uso da força contra o Estado ou entidades não-estatais em resposta a atos de violência que tenham ocorrido principalmente dentro das fronteiras de um Estado particular, como massacre de civis ou ataques contra a ONU (Bellamy; Williams, 2004: p.220).

Atualmente, o diferente conjunto de tarefas e responsabilidades dos mandatos das OPs englobam:

Tasks such as disarming and demobilizing former combatants, supporting the restoration and maintenance of public security, helping Governments to exercise their authority throughout their territory, supporting the establishment of good governance, training and monitoring host-country police services, monitoring orders and taking deterrent action to decrease levels of violence and crime all demand a level of activity and capability, or robustness, that traditional static peacekeeping forces do not provide (UN/GA, 2009: 5)

As operações multidimensionais sugerem um conceito bem mais amplo de reconstrução da paz. Existe uma convicção, expressa nos mandatos, de que a promoção de recuperação sócioeconômica e do desenvolvimento e a provisão de assistência humanitária são essenciais e necessárias à sustentação da paz. Contudo, a ONU ainda exerce um papel limitado na realização dessas atividades. O setor de segurança depende de outros programas de reforma (DPKO/ DFS, 2008: 29), e se associa cada vez mais à organizações não-governamentais, agências civis da ONU, e outras agências que oferecem apoio no suprimento das necessidades humanitárias.

Se antes as OPs estavam limitadas à solucionar o problema imediato de segurança, objetivando a paz negativa (cessar do conflito), hoje participam de um processo mais amplo, que alguns autores (Miall et al., 1999: p.133) dividem em três fases. Primeiro, cria-se um espaço seguro, para então ser criado um espaço humanitário, e, por fim, um espaço político a partir da restituição da soberania daquele Estado.

Esse capítulo mostrou que os princípios liberais se tornaram o caminho a ser seguido em direção a uma paz internacional. Acredita-se que os valores e a estrutura interna dos Estados tem influência direta em sua política externa. Assim, a estabilidade do sistema depende dos valores cultivados internamente (nacionalmente). Seguindo essa linha de pensamento, Estados democráticos, garantidores de direitos à liberdade, à propriedade, nos quais os cidadãos são livres, e iguais perante a lei, serão defensores do respeito aos mesmos valores internacionalmente. Assim sendo, os Estados que não defendem os mesmos princípios são ameaças ao sistema e aos próprios cidadãos e devem ser transformados e desenvolvidos em prol da paz.

O próximo capítulo irá expor as fraquezas desse pensamento segundo a crítica da paz liberal. A experiência colocou em xeque o que era apresentado como solução para os conflitos internacionais, ou colocado de modo ainda mais ambicioso, como o caminho para a paz perpétua.