

# 1 Introdução

## 1.1.

### Considerações Iniciais

A presente dissertação pretende abordar a importância dada à garantia da segurança nas operações de *peacekeeping* multidimensional, realizadas no pós-Guerra Fria. Apesar de não buscar exclusivamente o fim do enfrentamento entre os grupos outrora em conflito, esta nova forma de se pensar as missões de paz procura solucionar também as causas que deram origem à guerra, dentro de um processo bifásico que envolveria o afastamento da violência física e, de maneira coordenada, a reconstrução e o fortalecimento das instituições. Estes elementos proporcionariam a estabilização da vida em sociedade.

A fim de comprovar nossas expectativas, utilizaremos o instrumental disponível no campo da resolução de conflitos como referencial teórico para nossa discussão. Esta pretende responder à seguinte pergunta: a garantia das condições de segurança no pós-conflito leva ao sucesso no *peacekeeping*? Com base na revisão da literatura especializada e na análise de duas operações consideradas bem sucedidas pela Organização das Nações Unidas (“ONU”) nossa resposta a esta pergunta seria que o oferecimento de condições de segurança, por proporcionar as bases para o desenvolvimento das demais etapas do *peacekeeping*, levaria ao seu sucesso. Sem que esta seja trazida ao cenário do pós-conflito não haveria como proporcionar as condições necessárias para restabelecimento da economia ou da governança legítima, por exemplo: “security, which encompasses the provision of collective and individual security to the citizenry and to the assistors, is the foundation on which progress the other issue areas rests” (Feil, 2002, p. 98).

Desta nossa hipótese principal decorreria uma segunda, que tomaremos como complementar: questões pertinentes à formação da sociedade e o seu

equilíbrio no pós-conflito, como a boa distribuição de bens e serviços aos diversos grupos que habitam o Estado (Gleditsch, 2001, p. 64), o restabelecimento de atividades econômicas básicas, a reconciliação entre os grupos sociais e o estímulo da participação destes no jogo político que se busca formar (Ball, 2001, p. 723) seriam dependentes da existência de condições de segurança, especialmente daquela institucionalizada pelo Estado. Por serem conflitos que questionam a legitimidade estatal e sua capacidade de fornecer bens e serviços a grupos políticos, proporcionar o acesso destes grupos aos bens e serviços do Estado demonstraria a intenção de proporcionar a inclusão de todos no jogo político e social. Assim, a formação de um corpo policial preparado, apoiado por estruturas legais que possibilitem a sua plena atuação, mostra-se de grande importância para reconstruir uma sociedade que passou por conflitos internos, independentemente de qual tenha sido a motivação destes conflitos. A construção destas estruturas institucionais comprovaria a presença do Estado, facilitando a integração entre os grupos que o compõem.

Assim como grande parte dos estudos direcionados às Relações Internacionais (“RI”), a resolução de conflitos possui uma conexão muito forte com o que é produzido e decidido politicamente pelos atores internacionais. Seu desenvolvimento se dá conforme e em conjunto às decisões políticas tomadas e também conforme seu objeto-alvo – no caso, os conflitos – se comporta diante estas mudanças. Isto inflige à área um caráter fortemente *policy oriented*, proporcionando o entendimento de que se trata de um instrumental teórico que busca solucionar problemas práticos, ainda que haja autores que ressaltam a existência de uma visão diferente da área de estudos (Kriesberg, 1997; Miall et al, 1999; Bellamy e Williams, 2004). De um modo geral, a empiria constrói a teoria neste campo. Esta natureza política era nitidamente percebida durante o período da Guerra Fria, quando as intervenções realizadas pretendiam apenas encerrar o conflito, evitando que se propagassem por áreas próximas e levassem ao enfrentamento entre Estados Unidos (“EUA”) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (“URSS”). Com o fim deste período, os interesses políticos continuavam a determinar os rumos das missões de paz, mas o interesse da comunidade internacional de preservar a estabilidade política e a segurança regional levaria ao aperfeiçoamento dos mecanismos usados para a prevenção dos

conflitos, incluindo a participação de terceiros e a busca por uma abordagem voltada às necessidades do Estado-alvo. Mas, mesmo com essas mudanças e diante de contribuições vindas de teorias críticas, o campo ainda é tido como essencialmente racionalista. Apesar desta ampla presença do elemento político, há neste campo espaço para o desenvolvimento da discussão acadêmica, estabelecendo metas e princípios que guiariam o desenvolvimento das ações.

Deste modo, a intervenção para o restabelecimento e manutenção da paz poderia ser vista como uma ferramenta de uso extremamente pragmático. Por decorrer de um aprendizado com base em operações anteriormente realizadas, o novo *peacekeeping* se aproveitaria deste conhecimento prévio, aprimorando modelos genéricos de ação que guiariam as linhas-mestras da intervenção. De modo coordenado, as causas que deram origem ao conflito também seriam abordadas. Estas, entretanto, deveriam ser encaradas como particularidades daquela operação, requerendo estratégias de solução próprias, desenvolvidas dentro daquele *framework* mais amplo. No novo *peacekeeping*, cada missão passou a ser encarada como única, por se dirigir a um conflito de origem específica. Este, por sua vez, também passou a ser encarado como único, com características e motivações próprias: as novas guerras são, atualmente, travadas dentro de um território estatal, envolvendo agentes não-estatais domésticos apoiados por outros agentes – estatais e não-estatais – não localizados no território. As novas guerras seriam motivadas pela ilegitimidade da autoridade do Estado sobre determinado grupo político, questões econômicas, culturais, entre outras. Diante deste novo panorama, passou-se a se exigir que as causas que deram origem ao conflito fossem solucionadas, para que a violência direta não retornasse a ocorrer.

A combinação destes dois elementos – modelos genéricos de ação com o entendimento das causas dos conflitos – marcaria o *peacekeeping* multidimensional, permitindo a atuação internacional no campo militar, policial, socioeconômico, entre outros. A abordagem mais ampla compreenderia todos os aspectos da vida em sociedade, mas a prioridade ainda se daria à questão da segurança.

Derivadas da hipótese principal teríamos outras duas proposições com as quais pretendemos trabalhar. A primeira seria de que garantias tardias de segurança prejudicariam as etapas já desenvolvidas ou em desenvolvimento no processo. Mesmo que consideremos o *peacekeeping* como um conjunto de ações coordenadas, a segurança deve ser vista como anterior aos demais elementos, de maneira a assegurar o seu desenvolvimento. Ao desenvolver estruturas efetivas de segurança à população, os *peacekeepers* proporcionariam as condições para que a boa distribuição dos bens e serviços anteriormente mencionada se efetivasse. Sem esta segurança, a instabilidade e incerteza decorrente dos enfrentamentos se mostrariam mais fortes, impedindo o estabelecimento da cooperação necessária para que o processo de paz ocorra.

A outra hipótese seria uma conclusão decorrente das duas proposições acessórias apresentadas acima: se os elementos econômicos, sociais e políticos são dependentes da segurança civil e a sua implantação tardia prejudicaria o sucesso da operação de *peacekeeping*, então em curto prazo, o não oferecimento de segurança civil não se mostraria problemático; o mesmo não poderia ser observado em médio ou longo prazo, o que representaria sérias dificuldades para o sucesso da paz no Estado. Em um primeiro momento, posterior ao fim dos conflitos, a violência seria abrandada pela presença das forças de ocupação, não carecendo imediatamente da existência de estruturas garantidoras de segurança. Todavia, conforme a paz é estabelecida e a sociedade é reconstruída, tornando-se mais complexa, surgiria uma demanda por instituições estatais que possibilitem a continuidade das reformas sociais, econômicas e políticas. Estas reformas careceriam da base que as estruturas de segurança proporcionariam, ameaçando prejudicar à boa distribuição e prestação de bens e serviços pelo Estado aos grupos políticos que compoariam a sua população. Sem as estruturas de segurança consolidadas, as conquistas atingidas até então ruiam por falta de bases que as sustentassem.

## 1.2.

### A Evolução do Campo Teórico da Resolução de Conflitos

A expressão “resolução de conflitos” tem significação ambígua, pois ao mesmo tempo em que representa o processo de encerramento de tensões armadas, indica também a conclusão deste processo. Tal imprecisão indicaria que o comportamento das partes não é mais violento e tanto a estrutura do conflito quanto a percepção de uma parte em relação à outra foram alteradas (Miall et al, 1999, p. 21), transpassando uma idéia de continuidade e dinamicidade ao processo de resolução de conflitos. Atualmente o processo de paz não se esgota quando a violência direta chega a um fim, mas quando se proporciona um cuidado específico com as causas que levaram as partes a optarem pela guerra. E assim como os conflitos<sup>1</sup>, o instrumental disponível e desenvolvido pelos estudiosos do campo teórico da resolução de conflitos não é estático: como apontamos, sua dinâmica decorre de seu caráter político. Deste modo, este instrumental tem sofrido transformações importantes ao longo das décadas, influenciando a sua relação teórica com a sua aplicação prática:

[c]onflict resolution is oriented toward conducting conflicts constructively, even creatively, in the sense that violence is minimized, antagonism between adversaries is overcome, outcomes are mutually acceptable to the opponents, and settlements are enduring (Kriesberg, 1997, p. 51).

Destarte, e entendendo o campo da resolução de conflitos como em constante evolução, podemos perceber que desde a “criação” da disciplina, na década de 1950, esta passou por profundas mudanças que alteraram a forma como o campo aborda seus desafios. Estas mudanças nos permitiriam especificar períodos, cada qual definido por características próprias, decorrentes tanto dos debates teóricos no campo, quanto dos reflexos ocasionados pelos processos políticos à época.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A expressão “conflitos” será utilizada como sinônimo para se referir aos enfrentamentos entre grupos e a violência armada; por outro lado, a utilização do termo “disputas” terá como peculiaridade a representação de choques de interesses onde não há violência armada (Burton, 1990 *apud* Kriesberg, 1997, p. 64).

<sup>2</sup> Sobre a evolução do campo teórico da resolução de conflitos, ver Louis Kriesberg (1997) e Miall et al (1999).

O instrumental teórico e prático de prevenção dos conflitos – incluindo, mas não se limitando ao *peacekeeping* – era desenvolvido conforme as necessidades práticas e o contexto político. E como a atuação política da ONU era refreada pela tensão ideológica existente entre EUA e URSS, os mecanismos desenvolvidos eram limitados por estes dois atores. O *peacekeeping* nesta época – tratado neste trabalho como “tradicional” – se limitava, como exposto adiante, a servir de anteparo entre os Estados em conflito, evitando o confronto direto para que pudesse ser atingida a paz. A preocupação em não intervir nas áreas de influência das superpotências era constante, daí o caráter um tanto quanto superficial das medidas aplicadas para resolver o conflito: o que se buscava era a prevenção de um eventual enfrentamento direto entre EUA e URSS. Isto explicaria também o número reduzido de operações de paz desenvolvidas neste período.

As práticas de resolução de conflito como conhecemos hoje, especialmente através da participação de terceiros, começaram a se tornar mais freqüente a partir da década de 1970 (Kriesberg, 1997, p. 57). Nesta época, iniciou-se a preocupação de promover a integração do campo teórico da resolução de conflitos com outras áreas de estudo através da atuação em frentes distintas e interligadas. Estas frentes incluíam analisar tanto o plano doméstico como o internacional, buscando soluções pragmáticas que possibilitassem oferecimento de novas respostas aos problemas que surgiam.<sup>3</sup>

Com o encerramento da Guerra Fria no final da década de 1980, a situação da ONU foi alterada: uma vez livre das amarras políticas que a impediam de agir, a organização passou a atuar de maneira mais complexa, impulsionando seu papel na ordem internacional. Se antes era vista apenas como arena de uma disputa política e ideológica, o final da Guerra Fria reanimou a ONU e possibilitou que esta desempenhasse o seu papel originalmente previsto quando da sua fundação: buscar a manutenção da paz e segurança internacionais, estimulando a colaboração entre Estados e organizações regionais (Miall et al, 1999, p. 56). Esta

---

<sup>3</sup> As respostas agora fornecidas incluiriam, mas não se limitariam à participação de terceiros, a promoção de diálogo entre as partes e a negociação que acabou por auxiliar e ampliar a área de atuação dos acadêmicos e políticos voltados à resolução de conflitos em diversos níveis sociais e políticos – os *tracks*: “[p]eacekeeping may be more cost-effective than fighting wars, but

mudança no sistema internacional permitiu também maior participação de organizações intergovernamentais (“OIG’s”) regionais que atuavam utilizando a ONU como fórum de debate, levando as operações de paz para um nível regional e auxiliando sobremaneira na sua execução (Herz e Hoffmann, 2004, p. 119). Sua participação já era prevista na Carta de 1945, mas as tensões políticas das quatro décadas seguintes à sua criação em muito tolhiam qualquer ação conjunta entre estes atores internacionais.

Concomitantemente a este desenvolvimento teórico e prático, surgiam as críticas, especialmente por parte de teorias sociais críticas e estruturalistas, dirigidas à natureza essencialmente racionalista do campo (Kriesberg, 1997; Miall et al, 1999). Mas, apesar disto, o campo teórico da resolução de conflitos continuou a ser identificado primariamente como integrante das *problem solving theories*. A teoria empregada nesta área seria obtida através do acúmulo de experiências, especialmente pela intensa participação e pelo diálogo estabelecido entre os *policy makers* e os teóricos do campo. As soluções produzidas seriam primariamente dirigidas aos problemas a serem resolvidos – como, por exemplo, a elaboração dos mandatos das operações de *peacekeeping* pelo Conselho de Segurança (“CS”). Mesmo assim, parte destas críticas foi incorporada, trazendo à baila a preocupação em se abordar às causas estruturais do conflito, de modo a sanar tais problemas e evitar que os conflitos retornassem (Kriesberg, 1997; Miall et al, 1999).

A década de 1990 foi marcada pela intensa participação da ONU nos conflitos existentes no mundo, tanto em questões interestatais – como no caso da invasão do Kuwait pelo Iraque – quanto em situações de conflitos internos, como nos diversos embates na África e nos Bálcãs. Este período também marcou a mudança de postura da ONU frente a estes desafios: uma vez libertada das restrições político-ideológicas, a organização se preocupava agora com a promoção de direitos humanos e de condições dignas de vida aos povos afetados pelos conflitos, buscando resolver as causas da guerra ao invés de apenas pôr panos quentes e promover a estabilidade momentânea.

---

preventing wars and thus the need for peacekeeping is more cost-effective still, and less risky” (Lund, 1996, p. 26).

Cada missão autorizada pelo CS aproveitava-se do conhecimento provido por missões anteriores para atingir seus objetivos, em um processo de aprendizado que envolvia também a análise das condições específicas que estavam por vir. Diversos documentos foram produzidos para adequar o papel da ONU neste novo cenário internacional, como a Agenda para a Paz e seu Suplemento (1992 e 1995, respectivamente). Estes verdadeiros manuais de ação visavam complementar o disposto na Carta da ONU, moldando a sua ação perante os novos desafios e promovendo a reestruturação do sistema de segurança coletivo. O fim das tensões políticas entre as EUA e URSS possibilitou a adoção de medidas mais concretas para resolver mais rapidamente as novas formas de conflitos que surgiam, buscando mecanismos institucionalizados para a prevenção dos conflitos (Lund, 1996; Kriesberg, 1997; Herz e Hoffmann, 2004). Bloqueios políticos foram superados, permitindo um maior desenvolvimento das operações de paz e outras ações de igual natureza cooperativa por parte da comunidade internacional.

Apesar de tudo isso a ONU – e mais especificamente o CS – continua a ser uma arena de deliberação política tal como na época da Guerra Fria e por isso conduzida por interesses e com limitações quanto a sua atuação. A participação dos Estados-membros voltada para seus interesses políticos acaba por permitir que certos problemas continuassem sem solução ou sem a abordagem adequada, mas, comparativamente às décadas passadas, muito já foi feito.

### 1.3.

#### **Objetivos e Estrutura do Trabalho**

As novas operações de paz, com o fim da tensão política decorrente da Guerra Fria, assumiram uma complexidade maior do que aquela existente em seu período inicial. Livre da situação delicada que poderia dar origem a uma nova guerra mundial, a comunidade internacional teria a capacidade de agir de maneira incisiva no conflito, dedicando a atenção necessária para o seu fim e também para a constituição de condições que impedissem o retorno da violência. A resolução de conflitos também envolve a sua prevenção, logo os esforços desenvolvidos pelas novas missões também teriam esta finalidade. Com a maior integração entre



os Estados existente atualmente, a instabilidade em um deles poderia afetar a paz e a segurança de toda uma região.

Assim, através do estudo de casos de missões de paz tidas como bem sucedidas e desenvolvidas após a Guerra Fria, mostraremos a importância que existe em se garantir a segurança na fase inicial da intervenção como elemento determinante do sucesso das demais medidas a serem desenvolvidas. Pudemos perceber uma grande preocupação, seja por parte dos estudiosos do campo, seja pelos agentes políticos responsáveis pela autorização e realização das operações de paz, em buscar as condições materiais que levassem a estabilização da segurança nas operações de paz. Esta tendência percebida na literatura especializada e nos documentos estudados nos levou a enfatizar os aspectos materiais da segurança nas operações de paz, em conformidade com o que é apresentado no campo teórico da resolução de conflitos.

Desenvolvemos nossos argumentos em três capítulos. No primeiro, de natureza eminentemente teórica, exploraremos e discutiremos o campo teórico da resolução de conflitos. Isto nos ajudaria a demonstrar e compreender os principais pressupostos que guiam as novas operações de paz sob a ótica dos acadêmicos da área. Poderíamos perceber nesta análise o caráter eminentemente material da abordagem desenvolvida no campo e de sua forte motivação política.

Daí surgiria uma primeira implicação do nosso trabalho: apesar das novas missões de paz desenvolvidas pela ONU se preocuparem também com garantias não-militarizadas, como uma economia estável e da criação de uma arena política em detrimento do confronto violento de interesses, a preocupação com a segurança ainda continuaria em primeiro plano. Esta forma de atuar constituiria um modelo bifásico, que envolve medidas garantidoras do fim da violência e da reforma institucional do Estado (Miall et al, 1999; Ball, 2001). Somente após a sua estabilização as demais etapas seriam bem sucedidas, ainda que estas sejam planejadas em coordenação com os elementos de segurança. Para verificar esta implicação, nos valeremos dos elementos que garantiriam a resolução do dilema de segurança interno (“DSI”) – (i) reforma da polícia e do poder judiciário, (ii) programas de desmobilização, desarmamento e reintegração (Licklider, 2001) e (iii) programas de retorno de refugiados e deslocados internamente em função

do conflito (Adelman, 2001) – para mostrar a estabilização da segurança. Cumprindo esta verificação e devolvendo a segurança ao Estado, as novas missões de paz teriam criado um campo favorável para a atuação em outras áreas (Feil, 2002, p. 100), que seriam desenvolvidas coordenadamente a esta primeira etapa.

Para comprovar nossos pressupostos teóricos, estudaremos nos dois capítulos seguintes, as duas maiores missões de paz desenvolvidas no pós-Guerra Fria: a Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina (“UNMIBH”) e a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (“Unamsil”). Ambas receberam mandatos que permitem classificá-las como missões multidimensionais e foram encerradas após terem cumprido suas obrigações, conforme previstas pelo CS. Desta maneira, ambas as missões teriam se preocupado em garantir inicialmente a segurança, dentro dos parâmetros que expusemos com o DSI, atacando posteriormente os problemas institucionais e socioeconômicos que levaram ao início da violência. Analisando e estudando estatisticamente estes dois casos, esperamos comprovar nossas hipóteses de trabalho, discutidas anteriormente, mostrando que o sucesso destas operações multidimensionais se deu pelo cumprimento daquele processo bifásico.

#### 1.4.

#### Questões Metodológicas

Achamos importante expor nesta introdução algumas peculiaridades da metodologia adotada. Apesar de nos basearmos tanto em textos acadêmicos quanto em documentos oficiais da ONU e de suas agências para analisarmos os elementos do DSI e o seu sucesso em cada uma das missões, nosso levantamento de estatísticas se fundamentou principalmente em documentos da ONU produzidos à época das missões de paz. Assim, todos os dados apresentados nesta dissertação foram por nós pesquisados, organizados e consolidados<sup>4</sup>, em função

---

<sup>4</sup> Exceto quando explicitamente apontado. Em algumas ocasiões, utilizamos publicações acadêmicas que trabalharam com dados estatísticos oficiais, contrapondo-os com as informações por nós apuradas nos documentos pesquisados, de modo a garantir a precisão das informações pesquisadas.

da ausência de um trabalho específico – ou, ao menos, disponível na Internet – que se preocupasse em reunir tais informações.

Apesar de termos produzido um bom número de informações estatísticas que acreditamos não terem sido alvo de preocupação por acadêmicos e *policy makers*, lamentamos pela dificuldade enfrentada para produzir tais tabelas e gráficos demonstrativos dos avanços e retrocessos enfrentados nos dois processos de *peacekeeping* estudados. Não apenas a dificuldade de acesso aos dados referenciados por período e regiões se mostrou uma constante em nosso trabalho, como também se podiam perceber contradições entre o que era relatado pela ONU em seus discursos aos Estados-membros e o que era percebido na prática, na atuação de campo. Assim, estas diferentes “narrativas” – os relatos políticos e os números evidenciando a realidade – acabaram, por vezes, impondo barreiras à nossa análise. Isto se mostrou mais grave no caso de Serra Leoa, quando os dados necessários para o bom desenvolvimento de nosso trabalho não estão disponíveis de modo completo nos relatórios divulgados, causando importantes lacunas na compilação de informações. A missão na Bósnia-Herzegovina, mesmo cercada por grandes esforços internacionais, sofreu destas dificuldades também.

Destarte, e apesar de tentarmos cobrir de maneira precisa os períodos estudados, por vezes podem ser percebidas lacunas nestas análises. Estas lacunas, todavia, não nos parecem suficiente para desacreditar nossas hipóteses e conclusões. Mais, acreditamos que a percepção de tais lacunas ajudaria a apontar necessidades que devem ser sanadas em operações futuras, de maneira a retratar fielmente o que ocorre durante o desenvolvimento da missão, possibilitando o pleno oferecimento de condições para o seu cumprimento e sucesso.