

## 2

### Peacekeeping e Segurança

#### 2.1.

##### Introdução

Este capítulo defenderá o argumento de que o oferecimento de garantias de segurança para os grupos combatentes no processo de *peacekeeping* proporcionaria um campo mais estável para as demais etapas deste processo. Tais garantias permitiriam que estes grupos superassem a insegurança e desconfiança frente ao Outro, assim como em relação ao próprio processo, levando-os a cooperar e a resolver o DSI.

Dividimos o texto em três seções. Na seção 2.2, apresentaremos a idéia de guerra tradicional ou clausewitziana e contrapomos a ela as chamadas novas guerras, predominantes a partir da segunda metade do século XX, valendo-nos principalmente das discussões propostas por Kalevi J. Holsti (1996) e Mary Kaldor (2001)<sup>5</sup>. Esta mudança na tipologia da guerra permitiria entender tanto a atuação da ONU na busca de seu objetivo de garantir a paz e a estabilidade internacional quanto perceber as mudanças sofridas no processo de *peacekeeping* desenvolvido pelas Nações Unidas, com o auxílio de seus Estados-membros. Da mesma maneira, a alteração no modo de fazer a guerra, tornando-a essencialmente interna, implicaria na mudança de como a paz é vista. Em 2.3, expomos com maiores detalhes as características destas novas guerras, enfatizando seu baixo nível de institucionalização, seus novos atores e objetivos.

---

<sup>5</sup> Mesmo que partindo de pressupostos diferentes – enquanto Holsti associa o que ele chama de guerras de terceiro tipo à fragilidade dos novos Estados que se formavam a partir de 1945 e ao questionamento da sua legitimidade, Kaldor relaciona o que ela chama de novas guerras aos processos de globalização –, os dois autores podem ser vistos como complementares. Ambos possibilitam o estudo desta nova forma de guerra trabalhando os seus componentes políticos, culturais e econômicos, aproximando o trabalho destes dois teóricos. Desta maneira, nossa opção foi pela utilização do termo “novas guerras” para indicarmos este tipo não-clausewitziano de guerra. Conforme Miall et al (1999, p. 66), a terminologia para se referir a este tipo de conflito é

Em 2.4 será trabalhado o instrumental teórico e prático do *peacekeeping*, tanto o tradicional – i.e., o desenvolvido durante o período da Guerra Fria – quanto o intervencionismo complexo, desenvolvido a partir da década de 1990. A complexidade que este instrumento adquiriu após o término da Guerra Fria permitiu à ONU e aos seus Estados-membros promover intervenções em campos mais complexos, buscando solucionar as causas das guerras de maneira permanente, buscando com isso possibilitar que os problemas que levaram as partes a pegarem em armas sejam definitivamente solucionados. Apresentaremos o modelo bifásico de trabalho no pós-conflito de Hugh Miall, Tom Woodhouse e Oliver Ramsbotham (1999) combinado com o proposto por Nicole Ball (2001) para reforçarmos a preocupação que se deve ter com segurança, ao mesmo tempo em que se promove o desenvolvimento da atuação das forças internacionais em outras áreas estratégicas, como a econômica e a social.

Exploraremos, também, a questão da segurança no *peacekeeping* e, a partir dela, proporíamos a resolução do DSI como forma de assegurar as condições para o desenvolvimento de um processo de *peacekeeping* estável. Através do oferecimento de condições que ofereçam a superação deste dilema, os interventores proporcionariam às partes garantias que permitiriam a elas cooperar com o processo de reconstrução do seu Estado, evitando que haja o retorno às armas para a promoção de seus interesses. Com isso, então, seriam desenvolvidas medidas buscando soluções em longo prazo, como a restauração da economia e das relações sociais e o estabelecimento de um governo legítimo.

## 2.2.

### As Guerras Tradicionais e as Novas Guerras

Os conflitos – como parte integrante do jogo político – devem ser vistos e entendidos como dinâmicos, adquirindo características específicas que os diferenciariam uns dos outros. Ainda que podendo ser ordenados em grupos mais amplos – através de características genéricas como natureza das partes envolvidas,

---

vasta, com diversos outros termos sendo utilizados incluindo, mas não se limitando a, conflitos internos, pequenas guerras, guerras civis e conflitos de baixa intensidade.

*modus operandi*, entre outros, de maneira a se criar tipologias e classificações (Holsti, 1996; Kaldor, 2001; COW, 2004?) –, cada guerra é única, pois suas origens e motivações são pertinentes a um contexto espaço-temporal determinado, implicando em características políticas e culturais específicas (Kaldor, 2001; Keegan, 2002). Dentro desta idéia, podemos apontar uma tipologia de conflitos nos últimos séculos: os conflitos interestatais; os intra-estatais, travados entre grupos privados dentro de um mesmo território estatal (Holsti, 1996; Kaldor, 2001); e os conflitos extra-estatais, envolvendo um ente estatal e um grupo nacional ou internacional (COW, 2004?, sp.). O primeiro tipo seria a forma tradicional de se ver a guerra, enquanto os outros dois constituiriam as novas guerras.

A guerra tradicional é um conflito continuado entre forças militarizadas de dois ou mais Estados, organizadas em estruturas institucionais e claramente distinguíveis – seus exércitos –, com o objetivo fazer o outro lado se render (Holsti, 1996; Keegan, 2002). Este modelo seguiria a descrição de Clausewitz (2003) de que a guerra é a violência produzida a partir do enfrentamento entre agentes estatais. Sua importância histórica se deu porque, ao longo de pouco mais de três séculos, ajudou a garantir o fortalecimento da organização e da consolidação de um sistema internacional composto por Estados, molde da organização política atual.

Tal forma de ver a guerra é compreendida dentro do cenário europeu posterior à paz de Westphalia, em 1648, e que se reproduziu e se adaptou até a Guerra Fria:

[w]hat we tend to perceive as war, what policy-makers and military leaders define as war, is, in fact, a specific phenomenon which took shape in Europe between the fifteenth and eighteenth centuries, although it has passed several changes since them (Kaldor, 2001, p. 13).

São os conflitos descritos na Carta da ONU, regulados pelo direito internacional e pelos manuais diplomáticos. Seu caráter institucional é forte, pois pressupõe o monopólio do uso da força pelo Estado e impõe distinção entre os soldados e os civis através do uso de símbolos distintivos e uniformes, entre outros elementos caracterizadores (Creveld, 1991; Holsti, 1996). Nestas guerras,

o Estado, as forças armadas e a população civil representam entes distintos legal, política e estrategicamente, reforçando a estrutura institucional destas guerras.

Tamanha institucionalização é decorrente, segundo Mary Kaldor (1999, p. 20), das separações estruturais que existiriam nestes conflitos, através da distinção explícita: (i) do público e o privado, i.e., entre as atividades do Estado e o que não estaria sob sua competência; (ii) do interno e o externo, definindo os limites territoriais do Estado; (iii) do plano econômico e o político, com a coerção física não compondo as atividades econômicas; (iv) do plano civil e o militar, determinando o que faria parte da vida social e o que comporia a barbárie; e, finalmente, (v) do possuidor legal do direito de usar a força, os não-combatentes e os criminosos, delineando as fronteiras da guerra, da paz e da violência institucionalizada do Estado. Estas distinções estabelecem padrões que ressaltam a diferença entre os tempos de guerra e os de paz, com a clareza do início e do fim dos conflitos e o pleno conhecimento de quem era o inimigo a ser enfrentado e dos meios a serem utilizados.

Na segunda metade do século XX, entretanto, percebeu-se a mudança do caráter assumido pelos conflitos: se até a II Guerra Mundial as guerras eram tidas claramente como travadas por e entre Estados, a partir de 1945 os conflitos – motivados pelo princípio da autodeterminação dos povos – buscariam a ruptura com um governo considerado ilegítimo e o estabelecimento de um novo governo, legítimo (Holsti, 1996, p. 26). Estas guerras aconteciam entre grupos políticos dentro do território estatal contra outros grupos ou contra o próprio Estado, visando, por exemplo, a independência de um território, de insatisfação de minorias diante de governos que não contemplassem os seus interesses. Mas a Guerra Fria deixou estes conflitos em hibernação, ainda que fizessem parte de um fenômeno crescente – e.g., as guerras de independência dos Estados africanos e asiáticos (McWilliams e Piotrowski, 1997; Wimmer, 2004).

Com o fim da Guerra Fria e da tensão política dela decorrente, as novas guerras foram vistas como predominantes, trazendo ao cenário político internacional conflitos de características distintas daqueles anteriormente encontrados pela comunidade internacional. Assim, a partir de 1989, os conflitos étnicos foram “descobertos”, face o seu aumento quantitativo, ganhando maior

visibilidade e importância (Wimmer, 2004, p. 3), apesar de sua origem ser anterior a este período. Com isso, minorias étnicas e projetos de independência passaram a alimentar disputas arrastadas e não resolvidas até adquirirem uma magnitude considerável que dificultava ações de prevenção de conflitos.

Kalevi Holsti (1996, p. 21) classifica estas novas formas de fazer a guerra como guerras de terceiro tipo, frutos dos enfrentamentos entre grupos políticos dentro do Estado. Estas guerras apresentam a característica de ocorrerem em função da fragilidade do Estado e do questionamento de sua autoridade sobre aquela comunidade pelo grupo desafiante. O aumento do número de Estados a partir de 1945, especialmente em razão da descolonização africana e asiática, contribuiu para a crescente percepção deste tipo de guerra. As comunidades políticas presentes no território destes novos Estados lutavam contra o governo estatal, sob a alegação de que esta elite governante não era seu representante legítimo. As novas guerras, para Holsti, tinham como motivação a busca por governança legítima.

Mary Kaldor (2001), por sua vez, vê as novas guerras como sendo diretamente afetadas pelos processos de globalização a partir da década de 1980, implicando na mudança dos objetivos, modos de fazer a guerra, sujeitos envolvidos e a forma como estas são financiadas. As novas guerras seriam choques entre identidades políticas, anteriores à formação do Estado, que iriam além de dicotomias como situação e oposição ou conservadores e radicais. Para Kaldor, estas identidades políticas remeteriam a características culturais e políticas referentes à formação dos grupos que comporiam o Estado e não mais a questões de política estatal. Isto acabaria por implicar em duas consequências: a primeira é em relação ao modo como as novas guerras são feitas, combinando elementos de guerrilha e contra-insurgência e levando os grupos em conflito a buscarem o controle político de uma região ao invés de procurar por vitórias militares. Da busca por controle político viria a segunda consequência deste choque de identidades: as identidades políticas seriam vistas como locais e globais, nacionais e transnacionais, sendo mobilizadas através dos avanços tecnológicos e dos fluxos de globalização, que transmitiriam seus valores para além das fronteiras da guerra. Esta mobilização garantiria apoio à causa e

fomento às ações militarizadas dos grupos, garantindo os recursos necessários para que a guerra aconteça.

Apesar desta diferença nos pontos de partida para entender as novas guerras, há convergências nas visões de Holsti e Kaldor. Kaldor busca explicar as novas guerras com base em identidades anteriores à formação dos Estados e que levariam a choques políticos durante o seu desenvolvimento. Holsti, por sua vez, se dirige às questões acerca da legitimidade original que comprometeriam o seu desenvolvimento, levando grupos internos a lutarem contra o governo instituído. A forma esta luta se dá e as maneiras de sustentá-las são descritas por Kaldor, explicando o envolvimento de grupos que à primeira vista seriam estranhos ao conflito, através da mobilização de comunidades que compartilham a mesma identidade de uma das partes no conflito. Desta forma, a análise em conjunto dos dois autores permitiria um melhor entendimento das causas que deram origem ao conflito, proporcionando uma atuação mais compreensiva dos *peacekeepers*.

### 2.3.

#### **As Novas Guerras**

Apesar do seu predomínio por mais de três séculos, a forma clausewitziana de fazer guerra passou a se dissociar cada vez mais dos conflitos surgidos a partir de 1945, tornando-se incapaz de explicar sua dinâmica (Creveld, 1991; Holsti, 1996; Waldmann, 2004). Com o fim da II Guerra Mundial, uma nova organização do sistema internacional surgia, com a divisão política em dois blocos ideológicos opostos e o nascimento de diversos novos países. Isto se tornaria um problema ao longo prazo, pois as fronteiras estatais não representariam necessariamente o ideal de comunidade (Gurr e Harff, 1994, p. 1; Agnew, 2000, p. 4): as novas divisões políticas foram traçadas pelas grandes potências, ignorando disputas e contradições anteriormente existentes. Os problemas que existiam antes da criação destes novos Estados foram agravados pela convivência forçada entre diferentes grupos dentro de um território, já que nacionalismos particulares e os movimentos de comunidades políticas intra-estatais tinham sido

reprimidos pelos grandes poderes desde o Concerto da Europa (Creveld, 1999; Agnew, 2000).

Como enfatizado por Neil Kritz (2001, p. 801), as guerras intra-estatais se tornaram mais freqüentes que as guerras tradicionais, alterando a forma como a paz e a guerra eram vistas: as guerras travadas entre as forças militares de dois Estados se tornariam a exceção<sup>6</sup>. Os “novos” conflitos assemelhar-se-iam a enfrentamentos não-institucionalizados envolvendo um ou mais grupos distintos do Estado em lados opostos, onde a divisão entre o governo, o exército e a população não era mais bem definida, tal como na tríade clausewitziana (Creveld, 1991, p. 51):

[t]he clear distinction between the state, the armed forces, and the society that is the hallmark of institutionalized war dissolves in “people’s war”. (...) In wars of the third kind, just as civilian/soldier distinction disappears, the role of outsiders becomes fuzzy. The laws of neutrality no longer apply because those who are militarily weak rely on outsiders for arms, logistical support and sanctuary (Holsti, 1996, p. 37).

Diferentemente das guerras tradicionais, onde os combatentes dos dois lados podiam ser identificados através de suas insígnias e uniformes, as novas guerras traziam entre seus combatentes indivíduos organizados de maneira informal, muitas vezes nem mesmo hierarquicamente. Os exércitos tradicionais se mostravam irrelevantes para os novos conflitos (Creveld, 1991, p. 32): as novas guerras tinham como característica a multiplicidade de atores, combinando agentes públicos e privados e de esferas estatais e não-estatais, como em um retorno ao medievalismo. Não mais apenas soldados lutariam nestas guerras, mas

a disparate range of different types of groups such as paramilitary units, local warlords, criminal gangs, police forces, mercenary groups and also regular armies including breakaway units of regular armies. In organizational terms, they are

---

<sup>6</sup> As referências quanto ao número exato de guerras intra-estatais e interestatais variarão conforme o autor e o banco de dados pesquisados, mas é notável o predomínio das novas guerras sobre as tradicionais a partir do fim da II Guerra Mundial. De acordo com o *Correlates of War* (“COW”), guerra é o conflito que envolve a morte de um mil ou mais indivíduos no espaço de um ano em função dos combates. Kalevi Holsti (1996, especialmente p. 22 e pp. 210-224) aponta uma proporção de 4:1 das novas guerras para os conflitos tradicionais; Charles Kegley Jr e Eugene Wittkopf (2001, especialmente p. 436) observam um total de 64 guerras civis entre os anos de 1816 e 1945, enquanto entre 1946 e 1998 houve 167; Kritz (2001, p. 801) estima em cerca de 9:1 a proporção das novas guerras para as tradicionais nos últimos anos. O COW indica um total de 23 guerras interestatais a partir de 1945 e 103 guerras intra-estatais neste mesmo período (uma relação de uma guerra tradicional para quase 4,5 guerras internas). Este banco de dados inclui também a ocorrência de 15 guerras “extra-estatais”, envolvendo como partes um Estado e um ator não-estatal, corroborando a tipologia trazida por Holsti.

highly decentralized and they operate through a mixture of confrontation and cooperation even when on opposing sides (Kaldor, 2001, p. 8).

Os objetivos das guerras agora também seriam diferentes: as novas guerras não seriam apenas por segurança ou geopolítica como as guerras tradicionais, mas sobre governança, identidades políticas pré-estatais e o *status* destas no interior do Estado (Creveld, 1991; Holsti, 1996; Kaldor, 2001). Há o aumento da importância da identidade e dos processos de globalização nestes conflitos, motivando os choques entre identidades diferentes. Como haveria diferentes grupos com motivações distintas no interior dos novos Estados, as disputas entre eles por bens e força política geravam conflitos violentos. Os processos de globalização e as possibilidades decorrentes da interligação de seus fluxos acabam por aproximar os grupos em conflito de outros grupos que compartilham seus valores e/ou são simpatizantes de sua luta, facilitando a identificação com um dos lados do conflito e possibilitando o envio de ajuda política, militar e econômica. A busca pelo poder se dava por vias tradicionais, mas motivada por identidades menos tradicionais, representadas por etnias, tribos e religiões, e não mais por ideologias políticas ou interesses econômicos. Porém, como ressaltado por Roy Licklider (2001, p. 698), “[i]dentity conflicts may be harder to resolve, settlements do not seem to hold as well”. A solução, para o vencedor, passaria pela aniquilação, expulsão ou assimilação dos perdedores, numa tentativa de uniformizar este grupo. Daí o caráter de extrema violência que estes novos conflitos traziam consigo. Os combates eram travados por grupos privados alimentados por recursos vindo de atores estrangeiros – estatais e não-estatais. Com esta ajuda, os grupos em conflito buscariam atingir seus objetivos, inclusive rompendo com certas práticas utilizadas durante as guerras tradicionais. Dentre estes objetivos estariam, em escalas diferentes, a limitação da violência sofrida, a eliminação da oposição política e a acumulação de recursos econômicos (Keen, 2000, p. 2).

Em alguns casos, estas guerras tomaram a forma de lutas pela independência, especialmente na África; em outros, lutas entre grupos étnicos pela garantia da primazia de um deles e a erradicação do outro do território, como nos casos do Kosovo ou da Bósnia. Ainda que a principal arena destas novas guerras fossem os países que compunham o Terceiro Mundo (Ayoob, 1995; Acharya,



1997; McWilliams e Piotrowski, 1997; Kaldor, 2001), elas acabariam por não se limitar a esta região apenas:

they are a global phenomenon not just because of the presence of global and global networks, nor because they are reported globally. The characteristics of the new wars (...) are to be found in North America and Western Europe as well. (...) [A]ll parts of the world are characterized by a combination of integration and fragmentation even though the tendencies to integration are greater in the North and the tendencies to fragmentation may be greater in the South and East (Kaldor, 2001, p. 11).

Percebe-se, pois, a ausência de institucionalização nestas guerras tal como costumava haver nas tradicionais. Através desta ruptura institucional e da erosão das diferenças entre o particular e o privado, o interno e o externo, o militar e o civil (Kaldor, 2001, p. 20), a separação entre paz e guerra ficou mais difícil de ser percebida. A “declaração de guerra”, outrora explícita e formal, passou a ser feita através de atos violentos, direcionados à população civil, seja através de um ataque direto a ela ou às instituições estatais e sociais que a representam; suas causas não seriam facilmente distinguíveis, mas se confundiriam em eventos recentes e um suposto rancor guardado entre os grupos (Kaldor, 2001; Hechter, 2004). A declaração de guerra se transformara na repetição em série destas posturas criminosas: “the new wars involve a blurring of the distinctions between war (...), organized crime (...) and large-scale violations of human rights” (Kaldor, 2001, p. 2). A leitura da prática proporcionou uma mudança na teoria, construindo a visão da guerra e da paz como uma região cujas fronteiras não seriam delimitadas, fazendo parte de um mesmo campo contínuo (Aggestam e Jönsson, 1997, p. 771).

As novas guerras seriam vistas, assim, como aquelas travadas por um ou mais grupos privados não-militares contra outros grupos de igual natureza ou, ainda, contra uma estrutura hierarquizada que se confundiria com a figura do Estado em seu território. Os combates se dariam através de formas não-clausewitzianas, com o inimigo não sendo tradicionalmente identificável como combatente: ele seria constituído por todo e qualquer indivíduo que representasse a diferença aos seus ideais culturais e políticos. Os atos de guerra se confundiriam com posturas criminosas, tornando ordinária a violência individual e a infração da ordem institucionalizada domesticamente, com as partes envolvidas rompendo o monopólio do uso da força pelo Estado.

## 2.4.

### A Manutenção da Paz ou Peacekeeping

Semanticamente, para se manter ou preservar algo, é necessário que o objeto exista. Com o *peacekeeping* não é diferente: deve haver paz no território onde se iniciará a operação (Richmond, 2004, p. 85), através de linhas mestras que possibilitem a sua manutenção, especialmente para assegurar as condições pelas quais ela foi acordada: “[p]eacekeeping is a way to help countries torn by conflict create conditions for sustainable peace” (ONU, 2004a, p. 1).

A idéia de *peacemaking* surgiria daí: as partes são induzidas a atingir um acordo de modo voluntário, através da atuação de terceiros, para levar o conflito a um fim. Isto se daria por meio de estruturas, instituições e padrões de comportamento que reduziriam o nível dos conflitos (Aggestam e Jönsson, 1997, p. 787) a partir de uma agenda ampla preocupada com questões como direitos humanos, tolerância étnica e preservação da sociedade civil, cultivando valores e práticas sociais elementares (Horowitz, 2004, p. 245). Segundo Miall e seus co-autores (1999, p. 22), o *peacemaking* consistiria em “the sense of moving towards settlement of armed conflict, where conflict parties are induced to reach agreement voluntarily”. Já a ONU o vê como “[an] action to bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations” (ONU, 1992, p. 2), com suas lentes voltadas para os conflitos em andamento, tentando trazê-los a um desfecho utilizando a diplomacia e mediação. William Durch (1993, p. 3) ressalta o caráter de não-coercitividade dos terceiros envolvidos no *peacemaking*. Kegley Jr e Wittkopf (2001, p. 624) definem o termo como o processo de resolução dos conflitos utilizando-se da diplomacia, mediação, negociação ou outras formas de resolução pacífica de disputas, resolvendo as causas que deram origem ao conflito.

Nossa definição de *peacemaking* envolve a atuação de terceiros que, através do consentimento das partes envolvidas, oferecerão meios para que estas cheguem voluntariamente a um acordo de paz, levando ao encerramento do conflito. A lógica do *peacemaking* é oferecer condições para o fim dos conflitos numa perspectiva de curto prazo, cuidando dos sintomas, podendo – no acordo de

paz – prescrever ações para a solução de suas causas, mas sem entrar nesta seara: isto caberia ao *peacekeeping*.

Todavia não é apenas através de medidas conciliadoras que terceiros podem influenciar na busca pela paz. Há a possibilidade de se valer da força e da coerção para fazer com que os beligerantes cheguem a um acordo. Tal recurso é o *peace enforcement*, definido como a imposição, por meio da força, da paz por um terceiro exterior ao conflito (Miall et al, 1999, p. 22). Isto é obtido através de medidas coercitivas que levariam às partes a assumirem a posição desejada pelo agente externo ao conflito. Kegley Jr e Wittkopf (2001, p. 518) sugerem o *peace enforcement* como a utilização ou ameaça de uso de força militar, contando ou não com autorização internacional, para forçar as partes a aceitarem e cumprirem resoluções internacionais ou acordos de paz, evitando, desta forma, o retorno ao conflito por aqueles nele envolvidos. Frente ao debate, trataremos o conceito como a ação coercitiva capaz de provocar mudanças efetivas no comportamento dos agentes, desempenhadas por terceiros exteriores ao conflito, sobre as partes nele envolvidas.

Alguns autores apontam o *peacekeeping* como a atuação de terceiros após a estabilização de situações de violência, a fim de eliminar as possibilidades de retorno de conflitos nas relações entre os grupos (Evans e Newhan, 1998, p. 425). Mas esta descrição não é suficientemente precisa para se compreender a magnitude e importância que este tipo de operação assumiu ao longo das décadas, em especial nas duas últimas. Igualmente, dizer que o *peacekeeping* é uma resposta dos Estados para tentar superar o *self-help* do sistema internacional e sua conseqüente instabilidade, através da ajuda desinteressada com fins de encerrar o conflito (Durch, 1993, p. 3), também não cobriria o seu verdadeiro significado.

Segundo a ONU,

[p]eacekeeping is a 50-year-old enterprise that has evolved rapidly in the past decade from a traditional, primarily military model of observing ceasefires and forces separations after inter-States wars, to incorporate a complex model of many elements, military and civilian, working together to build peace in the dangerous aftermath of civil wars (ONU, 2000, p. 3).

O *peacekeeping* nasceu durante a Guerra Fria como uma resposta dos Estados e da ONU aos constrangimentos que um sistema bipolar ocasionava à

ordem internacional (Berman e Sams, 2000, p. 26). Devendo ser autorizado pelo CS, ele se encaixaria dentro do instrumental de resolução de conflitos desenvolvido ao longo das últimas décadas para se referir a um conjunto de ações coordenadas dirigido ao foco das questões que levaram ao seu enfrentamento, não se tratando de um aparato que acabaria com os conflitos propriamente ditos; há necessariamente que se falar da existência de paz para que se possa falar de *peacekeeping*: “[h]aving peacekeeping after peacemaking provides an escape from peacekeeping’s inability to promote conflict resolution” (Diehl, 1994, p. 175).

O final da Guerra Fria teve grande significado para o desenvolvimento do *peacekeeping*: com a redução da política de veto entre EUA e URSS, o processo decisório no CS foi impulsionado, facilitando o consenso neste órgão (Herz e Hoffmann, 2004, p. 111). Acrescido a isso, havia ainda o “ressurgimento” dos conflitos locais, antes abafados pela tensão EUA-URSS. As mudanças ocorridas no sistema internacional trouxeram os novos conflitos para um plano de destaque, demandando novas estratégias para a sua abordagem, diferentes daquelas já existentes: “an organization designed to prevent or help settle wars between states faces fundamentally different types of problems in wars about and within states” (Holsti, 1996, p. 18). Deste contexto veio a transformação – ou evolução – do instrumental utilizado pelo campo teórico da resolução de conflitos: o *peacemaking*, *peacekeeping* e o *peacebuilding* adquiriram maior complexidade, pois os desafios submetidos a eles assim o exigiam. Não mais bastava promover apenas a separação dos grupos em conflito, evitando atritos, tal como feito pelo *peacekeeping* tradicional, mas as preocupações se voltavam agora para a superação e solução das causas da guerra, para que estas não ocorressem novamente. Como as partes conviviam em uma mesma sociedade, as medidas tomadas pelos *peacekeepers* deviam permitir que esta convivência fosse restabelecida, superando a tensão existente.

### 2.4.1.

#### O Peacekeeping durante a Guerra Fria

As operações de paz surgiram como parte do leque de instrumentos utilizados pelos teóricos que trabalham com a resolução de conflitos, em conjunto com os agentes políticos, para assegurar as condições obtidas quando da obtenção da paz através de acordos. Assim, a utilização do termo *peacekeeping* era comum para se referir a qualquer tipo de ação internacional envolvendo o envio de recursos operacionais para auxiliar o término de conflitos ou disputas armadas (Diehl, 1994, p. 4). Com isso, pensar em termos de *peacekeeping* durante o período da Guerra Fria é vê-lo como a interposição de forças militares entre as partes beligerantes, de maneira a evitar o enfrentamento entre elas e o retorno dos combates. Nesta época havia dois tipos de operações de paz: as missões de observação e as de manutenção da paz, ambas reguladas por mandato estipulado pelo CS e cuja duração poderia ser estendida, caso se fizesse necessário (Herz e Hoffmann, 2004, p. 108). A resolução dos problemas que levaram aos conflitos não se mostrava essencial, apenas atingir um ambiente onde a violência estivesse ausente era importante. Para Oliver Richmond (2004, p. 86), o *peacekeeping* durante a Guerra Fria pretendia apenas evitar a regionalização da violência decorrente de conflitos localizados, oferecendo condições para que se atingisse a estabilidade necessária para o *peacemaking*. Por isso, sua atuação era voltada para apaziguar o conflito, tratando de construir um cenário de não-violência.

Dentro deste contexto, as operações de *peacekeeping* durante a Guerra Fria se dirigiam especificamente aos conflitos interestatais, i.e., aqueles envolvendo entes estatais em guerras tradicionais e preveniam a ocorrência da violência direta: a busca era pela paz negativa, i.e., por um cenário onde as partes não sofressem ameaças diretas contra si (ONU, 2004b; Richmond, 2004). Estas ameaças eram vistas como a agressão gerada pelos conflitos, o que mostra que a paz era definida através da ausência da guerra. Todo o aparato organizacional das missões estava voltado para este tipo de ação, assumindo características peculiares: as ações visavam a prevenção do conflito e o monitoramento do cessar-fogo e do *status quo*, através da condução diplomática dos eventos. Em função desta visão voltada aos sintomas do conflito, o desenvolvimento da paz era lento, mesmo que

implicando em baixos custos econômicos. Os custos políticos para a sua execução eram muito altos, em face da tensão ideológica da Guerra Fria, daí a pouca frequência de uso deste recurso.

Ademais, muito do potencial deste instrumento era tolhido pela tensão existente entre os EUA e URSS; a Guerra Fria impossibilitava a aplicação de medidas mais eficazes por parte das forças de *peacekeeping*, o que marcou bastante este período, pois “a ONU só [poderia] se envolver em atividades no campo da segurança se todos os membros permanentes [estivessem] de acordo” (Herz e Hoffmann, 2004, p. 104). Como consequência desta política, havia certo grau de cooperação na administração dos conflitos no Terceiro Mundo, para deixá-los em um nível aceitável, evitando assim o confronto direto das superpotências (Ayoob, 1995, p. 96). Foram realizadas treze operações de paz pela ONU entre os anos de 1947 e 1985, tendo como objetivo político mais relevante evitar o confronto direto entre os EUA e a URSS (Durch, 1993; Berman e Sams, 2000; Herz e Hoffmann, 2004).

O formato que estas operações assumem, como sugere a própria ONU, era de

a means to resolve conflicts between States by deploying unarmed or lightly armed military personnel from a number of countries, under UN command, between the armed forces of the former warring parties. (...) [T]hey were deployed when the ceasefire was in place and the parties to the conflict had given their consent. (...) This gave time and breathing space for diplomatic efforts to address the underlying causes of conflict (ONU, 2004a, p. 1).

Desta descrição podemos perceber a presença de elementos que caracterizariam o *peacekeeping* tradicional. Este envolvia, necessariamente, a prática de medidas não-coercitivas, i.e., suas forças não tinham como objetivo a restauração da ordem social ou a promoção do fim dos combates, mas a ajuda à implementação dos acordos de paz já negociados. Não havia capacidade ofensiva – seus recursos eram limitados e um maior poder bélico poderia indicar a parcialidade para um dos lados do conflito –, o que impedia a força de *peacekeeping* de atuar diretamente em confrontos. Por isso as forças de *peacekeeping* atuavam como uma linha divisória entre as partes em combate, prevenindo incidentes que pudessem prejudicar as tréguas e compromissos já estabelecidos, patrulhando as áreas designadas e assegurando o cumprimento do

que fora acordado anteriormente. Para tanto, as forças de paz serviriam como separação entre as partes, evitando acontecimentos não previstos e criando laços de confiança em relação ao processo a ser estabelecido e à outra parte. As capacidades militares teriam pouca utilidade, pois não eram requeridas: a presença internacional havia sido autorizada pelas partes em conflito, não precisando haver coerção (Diehl, 1994, p. 90).

Podemos perceber os esforços de evitar o retorno aos conflitos dando tempo para que a diplomacia ocorresse em paralelo, com a preocupação de teóricos e *policy makers* deste campo em promover medidas amigáveis e não-violentas para atingir a paz, durante a segunda fase de desenvolvimento da disciplina.<sup>7</sup> Isto mostra que, mesmo constrangido pelas disputas entre as grandes potências, o *peacekeeping* estaria em desenvolvimento constante junto com os demais elementos da resolução de conflitos, combinando prática e teoria em seu corpo e, destas lições, aprendendo e formando sua teoria. Seu sucesso era obtido basicamente com o cumprimento do mandato, extinguindo as disputas armadas através de um cessar-fogo, sem a preocupação em encerrar as causas que originaram o conflito: bastava evitar o *spillover* para regiões vizinhas.

Paul Diehl (1994, p.11) sintetiza as características das operações de *peacekeeping* tradicionais nestes grandes pilares: a atuação em conflitos internacionais – à época, apenas os interestatais; a autorização das partes envolvidas para o desenvolvimento da missão, através de acordos que durariam seis meses e que ajudariam politicamente o resultado obtido com as intervenções; e a estrutura organizacional *ad hoc*, com o seu corpo funcional composto a pedido do Secretário Geral apenas após a autorização dos envolvidos e do próprio CS. Assim, o

[p]eacekeeping [tradicional] is therefore the imposition of neutral and lightly armed interposition forces following a cessation of armed hostilities, and with the permission of the state whose territory these forces are deployed, in order to discourage a renewal of military conflict and promote an environment under which the underlying dispute can be resolved. Peacekeeping functions including observation, interposition, maintaining law and order, and humanitarian activity. These functions are not mutually exclusive; depending on the type of conflict, some or all may be part of the peacekeeping mission (Diehl, 1994, p. 13)

---

<sup>7</sup> Sobre o processo de desenvolvimento da disciplina, seus períodos, debates e principais evoluções, Miall et al, 1999; Kriesberg, 2001.

### 2.4.2.

#### Peacekeeping multidimensional

Com o final da Guerra Fria e a conseqüente diminuição da disputa de vetos no CS e as tensões políticas decorrentes deste período, o campo da resolução das guerras adquiriu novos aspectos. Associado a isso, a mudança ocorrida na tipologia dos conflitos implicou na alteração dos objetivos da teoria de resolução de conflitos, em um processo de reconstrução da disciplina que agora considerava a necessidade de solucionar os problemas que deram origem às disputas (Miall et al, 1999; Kriesberg, 1997 e 2001; Destexhe, 2001; Norberg, 2003; ONU, 2004a). A instabilidade nas regiões que passavam por estas novas guerras poderia transbordar para áreas vizinhas, prejudicando a segurança e estabilidade regional, quiçá internacional. A questão do conflito interno deixava de ser local para se tornar uma preocupação global.

E com as operações de *peacekeeping* não foi diferente: elas também sofreram mudanças, de maneira a solucionar as origens do conflito e, conseqüentemente, prevenindo o *spillover* de seus efeitos. O intervencionismo amplo, pela própria forma como proporcionava a interação entre as diversas fases e setores do *peacekeeping*, buscava atacar as causas da guerra em diversas frentes, não mais se restringindo apenas ao campo militar (Patriota, 2001, p. 156). Isto permitia ao CS atuar de forma mais flexível na autorização de missões de paz, o que aumentou de forma considerável o número de operações realizadas: entre 1989 e 1999 um número maior de operações de paz foi autorizado do que durante todo o período entre 1945 e 1988 (Miall et al, 1999; ONU, 2000 e 2005; Herz e Hoffmann, 2004):

wider peacekeeping, or peace support, has to be seen within the context of broader coordinated program which links emergency relief and rehabilitation with clear political goals, with social and economic reconstruction (development), and with peace (cooperation and reconciliation) (Miall et al, 1999, p. 214).

A preocupação com a proteção dos direitos humanos e o fornecimento de ajuda humanitária passa a entrar na pauta motivadora das operações. Isso afetou, inclusive, o próprio conceito de segurança. Com a ampliação da idéia de ameaça existencial à paz e à estabilidade internacional (Buzan, Wæver e Wilde, 1998; Buzan e Wæver, 2003; Paris, 2004), os elementos valorizados pelo *peacekeeping*



tradicional careceram de revisão, como a necessidade de consentimento das partes em relação ao início das operações e o ideal de não-utilização da força e da imparcialidade. A mudança na natureza dos atores envolvidos nos conflitos, agora grupos não-estatais cuja legitimidade de ação e de pleito eram questionáveis, fez com que estes princípios fossem por vezes violados, de maneira a garantir a própria efetividade da operação de paz. O engajamento de forças não-militares em áreas estratégicas, como na alocação de recursos humanitários, desenvolvimento de processos de reestruturação da economia local e do desenvolvimento de instituições sociais que suportassem os esforços de reconstrução e paz, também passou a ser uma preocupação constante.

Ao mesmo tempo, via-se uma participação cada vez maior de organizações intergovernamentais regionais, como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (“Ecowas”), a União Européia (“UE”) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (“Otan”) (Berman e Sams, 2000; Peck, 2001; Feil, 2002; ONU, 2004a), dando-lhes um caráter institucional novo, com a redefinição de seus papéis no pós-Guerra Fria (Herz e Hoffmann, 2004, p. 112). As guerras-alvo das operações de paz tinham o caráter de conflitos extra-estatais e de terceiro tipo, i.e., a disputa envolvia grupos dentro do território estatal. Não bastava apenas separá-los, mas também era necessária a promoção da integração entre as partes e a solução dos problemas existentes, muitos deles já com séculos de tortuosa existência. Os estudiosos deste campo passaram a desenvolver modelos genéricos de ação, de maneira a servirem de guia para este novo tipo de operação, pautando nestes *frameworks* ideais sugestões para atacar eventuais problemas que poderiam surgir. Não eram moldes fechados, definitivos, mas estruturas que englobariam procedimentos adaptáveis caso a caso que levariam as causas do conflito a uma solução em definitivo (Miall et al, 1999; Ball, 2001; Licklider, 2001; ONU, 2005). Estes modelos poderiam ser vistos, como bem compara Lederach (2001, p. 843), como uma planta de uma casa em construção: certos procedimentos estarão sempre presentes, mas adaptados ao tipo de terreno em que se pretende levantar o imóvel.

As novas missões são mais complexas e o envolvimento no processo de resolução dos conflitos mais claro. As técnicas de resolução de conflito são amplamente utilizadas. A paz negativa, ou seja, a supressão da violência, deixa de ser o objetivo primordial e esforços se orientam para a criação de uma paz positiva, ou

duradoura. Em vez de se limitar a controlar os conflitos, a organização passa a se dedicar intensamente a resolvê-los (Herz e Hoffmann, 2004, p. 115).

O novo *peacekeeping* considerava importante não apenas resolver os conflitos que existiam buscando a paz negativa, i.e., a ausência de violência, mas também resolver os problemas que motivaram os lados a entrar em choque armado. Tal preocupação vem em conjunto com as mudanças buscadas na disciplina de resolução de conflitos e também das alterações no próprio jogo político internacional, o que implicaria em trazer respostas definitivas para as causas do conflito e não mais apenas soluções paliativas, como durante o período da Guerra Fria (Miall et al, 1999; Kriesberg, 1997 e 2001). Era preciso atuar de maneira a não apenas solucionar os problemas que decorreriam dos conflitos, mas também aqueles que o causaram, de forma a preservar e oferecer maneiras de garantir a paz anteriormente construída – i.e., a lógica do *peacekeeping*.

Poderíamos associar os objetivos do *peacekeeping* com as medidas desenvolvidas pelos interventores e promovidas em conjunto com a população, direcionadas à criação de condições que garantam a restauração das capacidades do Estado em uma perspectiva de médio e longo prazo. Isto requer a presença de um Estado forte, capaz de assegurar a segurança para os seus cidadãos e de decidir de maneira aceitável, criando organizações e instituições que possam efetivar estas decisões políticas, gerando receita para cobrir os gastos com este processo (Licklider, 2001, p. 704). A restauração de tais capacidades seria o fim buscado pelo *peacekeeping* e seu sucesso seria caracterizado quando estes objetivos amplos fossem atingidos.

Os objetivos do *peacekeeping* seriam, neste contexto, o oferecimento de segurança civil interna; a busca por mecanismos que possibilitem a justiça e reconciliação entre as partes; o bem estar sócio-econômico da população e a conseqüente implementação de bases que possibilitem o fortalecimento de um governo legítimo (Miall et al, 1999; Ball, 2001; Hamre e Sullivan, 2002; Feil, 2002; ONU, 1992, 1995, 2004a).

Tendo então os objetivos e a lógica do *peacekeeping* em mente, a reconstrução dos Estados que passaram por conflitos internos e sofreram intervenção internacional envolveria a geração de capacidades para seu

desenvolvimento e estaria ancorado em alguns pilares. Estes seriam a segurança civil, o fornecimento de justiça e vias para reconciliação entre as partes, o bem estar social e econômico da população e a governança legítima (Ball, 2001; Feil, 2002; Hamre e Sullivan, 2002). Estes processos devem ser integrados, pois seu sucesso somente será obtido e mantido em longo prazo caso seja parte integrante de uma estratégia coerente (Hamre e Sullivan, 2002, p. 93). Neste trabalho a ênfase será dada à busca por segurança civil e aos processos de conciliação entre as partes.

Hugh Miall e seus co-autores (1999, p. 188) dividem o processo de *peacekeeping* em duas fases: a primeira, através do oferecimento de condições de estabilidade interna, com a criação e reforma das instituições que proporcionariam segurança civil e garantias de convivência pacífica entre as partes, e a segunda, através da consolidação e aumento de complexidade destas instituições, o que sugeriria um ambiente propício e receptivo às mudanças. Seria, na verdade, um procedimento dividido em aspectos negativos – impedir o retorno da violência – e positivos – a criação e a reforma institucional. A não-violência no território serviria de estímulo e forneceria condições para a superação da desconfiança entre as partes, levando-as a assumir posição de cooperação frente ao *peacekeeping*. O empenho para a implementação das bases sócio-econômica mostraria a preocupação com o futuro e com a consolidação dos esforços para que os problemas que levaram aos conflitos não retornem. E o reconhecimento de que a instituição governamental é legítima impulsionaria o esforço cooperativo. Além dos incentivos materiais oferecidos aos grupos internos para participar do processo, como a participação internacional no cumprimento do acordado, haveria a mudança no tratamento dispensado aos interesses, agora em disputas não-violentas e através da acomodação em uma estrutura de balanço de poder – condições extrínsecas e intrínsecas ao processo de *peacekeeping*, respectivamente (Miall et al, 1999, p. 189).

De maneira similar, Nicole Ball (2001, p. 721) também identifica um processo bifásico a ser desenvolvido no cenário do pós-conflito. Este processo seria dividido em quatro períodos, subdivididos em duas etapas: a etapa da cessação dos conflitos, dividida em negociação e fim das hostilidades, e o *peacebuilding*, dividido em transição e consolidação. Disso poderíamos inferir o

que tomamos por *peacemaking* – a cessação dos conflitos – e *peacekeeping*, que seria o período de transição. O desenvolvimento das sociedades abaladas por guerras requer, conforme a autora, bases de segurança agindo anterior e concomitantemente ao desenvolvimento de áreas sociais, econômicas e governamentais.

Dentro deste panorama, a tarefa de impedir o retorno da violência é algo visto como urgente e imediato: o acordo de paz não marcaria o final do conflito, mas seria um *turning point* onde se localizaria a mudança de perspectiva das partes, que esperam agora resolver suas diferenças por outras formas. Caberia à comunidade internacional e às partes garantir que tal expectativa seria confirmada, evitando a ocorrência do dilema de Clausewitz às avessas (Miall et al, 1999, p. 188), i.e., a política do pós-conflito vista como a continuação dos combates através de meios não-militares. Após o fim formal dos conflitos, quando do acordo de paz, inicia-se um período instável onde as partes devem perceber que sua segurança será preservada através do cumprimento das garantias propostas no acordo. Isto evitaria que os ex-combatentes recorram à violência utilizada durante a guerra (Miall et al, 1999; Ball, 2001; Licklider, 2001). Neste cenário, geralmente com o Estado próximo a um verdadeiro estado de anarquia (Licklider, 2001, p. 697), é que se deve começar a construção dos laços de confiança das partes frente à outra e também em relação ao processo que se deseja instaurar. Este processo seria formado pelos elementos intrínsecos e extrínsecos citados por Miall e seus co-autores, e desempenhados por organizações intergovernamentais regionais, pela própria ONU e também pelas próprias partes. Estes laços evitariam que os grupos apelassem para meios violentos para garantir e proteger seus interesses.

Os aspectos positivos envolveriam medidas não-militarizadas, mas não deixariam de estar ligados a elas. Nesta etapa estaria inserida a consolidação de instituições alternativas voltadas para o bem estar sócio-econômico da população, com vistas ao desenvolvimento de um Estado ancorado na justiça social e no bem civil, mostrando a viabilidade da convivência pacífica. Aqui também se encontraria a idéia de implementação de um governo legítimo, capaz de manter as condições de paz conseguidas durante a fase negativa do *peacekeeping* e proporcionar incentivos para que esta continue.

Após o período de conflitos, notadamente turbulento, os laços que sustentariam a economia local mostrar-se-iam abalados e precisariam ser retomados para que os esforços voltados para a paz continuem a acontecer e a produzir efeitos. De maneira análoga, as relações sociais estariam estremecidas e fragilizadas, o que implicaria na necessidade de desenvolver medidas diretamente ligadas a tais pontos. O fim dos conflitos afastaria alguns tipos de ameaça, como o deslocamento de indivíduos em função da violência ou a violação maciça dos direitos humanos, mas ao mesmo tempo implica na necessidade de reintegração de indivíduos muitas vezes inaptos a exercer qualquer atividade que não seja guerrear. Além disso, o período posterior ao conflito também cria um mercado de armas, antes utilizadas em combates, que pode ameaçar a formação de instituições. Diante disso, precisa-se oferecer condições aos grupos outrora em conflito para que não retornassem às suas atividades belicosas, trocando o bem social “paz” por condições econômicas e sociais de inclusão, como emprego, estabilidade e chance de participação no jogo político que se pretende formar – o *peacebuilding marketplace* (Miall et al, 1999; Licklider, 2001).

A idéia por detrás do *peacebuilding marketplace* é mostrar que abrir mão dos meios de violência em prol de uma postura cooperativa pode produzir resultados interessantes para os ex-combatentes, que não deveriam se sentir mais ameaçados pelos seus antigos inimigos: estes também seriam convidados a se inserir no processo de integração social, através do oferecimento de incentivos tangíveis para sua colaboração, como oportunidades de reintegração e de sobrevivência na sociedade no pós-guerra. O estabelecimento do *peacebuilding marketplace* evitaria o surgimento do dilema de Clausewitz às avessas, facilitando a formação dos laços de cooperação entre as partes.

Isto representaria um processo integrado, onde as etapas positivas e negativas não poderiam ser dissociadas, trabalhando intimamente (Miall et al, 1999). No entanto, como a prevenção de retorno da violência atua principalmente em curto e médio prazo, o *peacebuilding marketplace* se mostra de grande importância para que a paz sustentável seja conseguida. O seu desenvolvimento imperfeito acabaria por desestabilizar o esforço de reforma e construção das instituições, pois a ameaça de retorno ao conflito seria sempre existente. Se houve o início de conflitos, possivelmente existiriam condições – econômicas, políticas,

sociais – para tanto. Garantir a segurança é um passo para levar os conflitos a um fim definitivo. Da mesma maneira, assegurar a estabilidade das condições econômicas e sociais é um reforço da preocupação com um futuro próximo sem que a ameaça originada pelas causas do conflito parem por sobre a sociedade. Mas a busca por uma estrutura institucional voltada ao legítimo exercício do poder demonstra não apenas a inquietação com as condições imediatas de estabilidade, mas também a busca por medidas concretas voltadas à manutenção da paz obtida com os acordos. Todas estas medidas devem vir acompanhadas do monitoramento internacional, através do uso de pessoal alocado no próprio Estado, para que sejam garantidos os bens sociais que se deseja resgatar.

O sucesso do *peacekeeping* estaria ancorado nestes elementos demonstrando perspectivas de curto, médio e relativamente longo termos, representados, respectivamente, pelos elementos segurança civil, reconstituição das bases sócio-econômicas e construção dos fundamentos institucionais para o estabelecimento de um governo legítimo. O *peacekeeping* poderia ser visto, dentro desta idéia, como uma etapa de transição entre o *peacemaking* – o estabelecimento da paz negativa – e a capacidade do Estado de se comportar como tal, desempenhando os papéis a ele atribuídos e dele esperados – incluindo, mas não se limitando, o oferecimento da paz positiva (Evans e Newnham, 1998). Ainda que constitua um período de transição, o *peacekeeping* não deve ser visto como temporário, mas sim como um elemento constantemente renovado e que deve ser mantido ativo para assegurar o sucesso do Estado.

### 2.4.3.

#### A Questão da Segurança

A lógica da segurança no *peacekeeping* é diferente daquela encontrada no *peacemaking* (Call e Stanley, 2002, p. 304). No *peacemaking* procura-se resolver questões imediatas entre os grupos envolvidos para se chegar ao fim das hostilidades através de um acordo de paz. O importante nesta etapa é encerrar a violência, fazendo com que a ameaça física deixe de existir. No *peacekeeping*, por outro lado, se buscam soluções em médio e longo termo, não apenas para preservar os grupos combatentes, mas também para a própria preservação da

sociedade. O fim da ameaça física atingido no *peacemaking* agora deve ser transformado em cessação da violência estrutural que limite a potencialidade dos indivíduos. Esta preocupação visa solucionar os problemas que levaram ao conflito: através de uma aproximação mais ampla das causas da guerra, consegue-se melhor manter as condições da paz. A segurança no pós-conflito tem como alvo os indivíduos, mas sua referência é a figura do Estado. Proteger a sociedade, incluindo seus cidadãos individualmente considerados, de ameaças militarizadas levaria à superação da sensação de insegurança e à diminuição das tensões existentes entre os diferentes grupos dentro do Estado, começando a se formar os moldes para o estabelecimento da paz social (Paris, 2004, p. 261).

Tendo isto em mente, retornamos ao dilema de Clausewitz às avessas. Ele se caracterizaria pela idéia de que a política no período posterior ao fim dos conflitos seria a continuação destes por meios não-militares, através de atos praticados pelos grupos que se sentem ameaçados ou percebem seus interesses como prejudicados pelas condições decorrentes do acordo de paz. O medo das partes diante do cenário de instabilidade no pós-conflito precisa ser superado para fazê-las colaborar e atingir os termos do acordo de paz: as pendências surgidas no pós-conflito devem ser solucionadas porque os acordos celebrados são compromissos que oferecem às partes uma opção alternativa – e não necessariamente a melhor – para atingir seus interesses. Evitar recorrer a violência é uma maneira de garantir que as promessas serão cumpridas e é nisso que se focaria a tarefa negativa do *peacekeeping*: “[j]ust as conflicts seldom resolve themselves, peaceful settlements do not implement themselves” (Crocker, 2001, p. 241). Por isso é importante a participação da comunidade internacional neste processo.

Os acordos devem incluir as partes envolvidas no conflito ou, ao menos, as mais representativas para a sociedade e para o conflito, para que os objetivos a que se propõem possam ser atingidos (Lund, 1996; Miall et al, 1999; Lederach, 2001; Licklider, 2001). Os interventores devem barganhar com as partes formas de se ver a paz como mais interessante que o conflito, com o estímulo ao trabalho em conjunto para a sua obtenção. Desta maneira, a atuação de terceiros ao conflito poderia ajudar a reduzir a incidência de *spoilers* – grupos que não se mostram confiantes ou satisfeitos com o desenrolar do processo de paz e tendem a

tumultuá-lo e/ou dificultá-lo. É importante perceber que o fim dos conflitos através de um acordo deixaria ambas as partes com a capacidade de atacar umas às outras, algo que não acontece quando há vitória de um dos lados; isto se agravaria frente à incerteza acerca das estruturas que serão criadas, seu funcionamento e efeitos. Por outro lado, as instituições existentes não poderiam ser confiadas, pois não foram capazes de evitar a disputa armada, levando aos atores internos a agirem motivados pelo *self-help*. Diante deste panorama, surgiria o DSI.

O DSI é uma analogia utilizada por teóricos que trabalham com a resolução de conflitos para se referir ao cenário de anarquia existente em um Estado logo após o término dos conflitos (Licklider, 2001, p. 703). Tal como no sistema internacional, há atores – neste caso, grupos militarizados – que possuem interesses que gostariam de concretizar, mas não veriam incentivos imediatos para agir em cooperação com aquele que fora seu adversário. Cria-se um impasse, pois não se saberia qual a ação que o outro grupo tomaria, se ele colaboraria ou manteria uma postura de *self-help*. A razão para isso é a ausência de um poder superior que obrigasse todas as partes a honrarem seus compromissos estabelecidos no acordo de paz, sem abusarem da confiança dos demais (Waldmann, 2004, p. 98).

No sistema internacional existem formas de cooperação que possibilitam a superação do *self-help* e reduzem a sensação de insegurança; dentro da esfera doméstica, algo semelhante deve ser oferecido aos lados em conflito. Estas garantias devem ser proporcionadas pelas forças de paz, de maneira a impulsionar ações voltadas à formação de laços de cooperação. Os grupos internos possuem a oportunidade de agirem como *spoilers* e, ao menos que percebam que o outro não se aproveitará da sua boa-fé para subjugar-lo, assim o farão. Com isto, deve-se superar este impasse para que o processo de *peacekeeping* prossiga. Tal impasse poderia ser resolvido quando do oferecimento de condições que façam os lados perceberem que um cenário de cooperação é possível, especialmente no tocante ao oferecimento de segurança. No imediato pós-conflito, os grupos opostos possuem a capacidade militarizada de ameaçar uns aos outros, gerando o clima de instabilidade e insegurança, mas o fim de uma guerra civil depende da vontade das partes em buscar soluções em cooperação, evitando o apelo à saídas



unilaterais (Miall et al, p. 189). Avançar na questão é superar o estado de insegurança, ajudando a solucionar o DSI.

Para Roy Licklider (2001), a resolução do DSI implicaria em proporcionar estruturas de segurança para que as partes mudem sua própria percepção a respeito do cumprimento do acordo de paz, abrindo mão de agir tal como no dilema de Clausewitz às avessas, se integrando ao jogo político. O autor sugere que tais estruturas se organizariam em três grupos de ação: o primeiro consistiria na reforma e na reestruturação da polícia civil; o segundo, no desenvolvimento de estruturas jurídicas que, além de exercerem o *law enforcement*, legitimassem o papel da polícia; o terceiro, finalmente, seria a implementação de processos de desmobilização, desarmamento e integração dos ex-combatentes à vida social. Um quarto elemento, que seria a verificação do retorno dos refugiados e dos deslocados internamente em função dos conflitos (“DI’s”) aos seus antigos bairros e casas também nos parece útil para percebermos a resolução ou não do dilema. Este ponto não é mencionado por Licklider, mas é trazido por Howard Adelman (2001, p. 274) como parte de um rol de elementos verificadores de condições de segurança. Trabalhar com estes verificadores e pretensões pode significar o início da superação da anarquia interna, oferecendo a imagem de existência de um Estado – ainda que precário –, mas que forneceria os bens públicos e as bases para o seu desenvolvimento. Em suma, a ênfase deve ser dada para a desmilitarização da política (Stedman, 2001, p. 746).

A atuação da polícia civil nas operações de paz é coordenada pela Divisão de Polícia Civil das Nações Unidas (“Uncivpol”), sob a direção do Departamento de Operações de *Peacekeeping* (“DPKO”). Entre suas tarefas se inclui o auxílio à criação de um ambiente seguro para as diferentes comunidades políticas residentes no Estado, através da proteção da sociedade contra a violência e a criminalidade; a superação deste cenário auxiliaria o retorno ao Estado de direito. Seu papel varia conforme o mandato outorgado, de maneira a se adequar às exigências de cada contexto, podendo consistir apenas no simples monitoramento social e o treinamento de pessoal em substituição à força anterior até o processo de *law enforcement*, necessário ao Estado de direito. No Relatório Brahimi (2000, p. 20), a ONU aponta que o pessoal designado para a polícia civil internacional

nas operações de paz no pós-Guerra Fria atualmente só é menor que o contingente militar.

A reforma da força policial se mostra, ao mesmo tempo, fundamental e problemática. Ao mesmo tempo em que garantiria que o controle do uso da violência seria devolvido a uma autoridade já com vistas para o processo positivo a ser desenvolvido, um corpo policial efetivo proporcionaria a sensação de segurança para a retomada do jogo político. A sua reconstrução garantiria à proteção e à segurança de grupos vulneráveis durante os períodos de paz, evitando que governos radicais ascendam ao poder (Call e Stanley, 2002, p. 305), estabelecendo ditaduras centradas no oferecimento de segurança apenas a alguns dos grupos políticos do Estado: “[a] well-designed, apolitical police force can represent a source of security to both sides after a civil war settlement only if there is little risk of renewed military conflict” (Call e Stanley, 2002, p. 310).

Por outro lado, durante os períodos de conflitos internos, a polícia – assim como as instituições judiciais – é vista como protetora do Estado, não da sua sociedade (Call e Stanley, 2002, p. 305). Esta imagem precisa ser revista no pós-conflito, mostrando que agora há a preocupação com a proteção e a segurança dos indivíduos, de maneira a evitar o retorno dos enfrentamentos.

A nova composição da instituição policial, todavia, é complexa porque envolveria a opção de resgatar indivíduos envolvidos na violência e devolver a eles certo grau de autoridade, podendo criar receio em certos grupos quanto à sua real motivação: como a instituição policial carrega um estigma associado aos conflitos, trazer de volta ao cenário os perpetradores da violência pode aparentar uma falta de compromisso com as mudanças que os novos tempos exigiriam (Licklider, 2001, p. 705). Frente a este desafio, Licklider (2001, p. 705) sugere que as forças de polícia sejam compostas por cidadãos do Estado em conjunto com pessoal externo especializado, de maneira a assegurar a sua capacidade de atuação e a sensação de segurança necessárias para o processo de reconstrução da sociedade, pois as forças de *peacekeeping* não foram treinadas e nem estão preparadas para desempenhar papel de polícia. Seu papel no cenário pós-conflito é de promover segurança e estabilidade até que uma força de polícia seja restaurada, não estando capacitada, do mesmo modo como qualquer força militar,

para lidar com questões civis rotineiras. Haveria uma pressão para que fosse formada a polícia civil local, da maneira que fosse e do modo mais rápido possível, para que as forças militares retornem ao seu papel original (Licklider, 2001; Call e Stanley, 2002). Por estes motivos é que o investimento em pessoal especializado para a formação de um corpo de polícia civil internacional tem sido aumentado pela ONU.

A ONU (2000, p. 22) demonstra preocupação com a falta de coesão e treinamento dos membros das forças policiais internacionais para atuarem imediatamente: não há um rol de agentes já preparados para serem enviados para as missões de paz, sendo necessário que sejam treinados, para que possam executar um bom trabalho. O desenvolvimento de um contingente local aumentaria as chances de sucesso de tal instituição, visto que o pouco tempo disponível para que os membros da polícia internacional se adaptassem à dinâmica social a que eram submetidos. Para que se auxilie a segurança, é preciso contar com indivíduos mais bem preparados para atuar localmente, conhecendo a cultura e o idioma da população, facilitando assim o processo de transição desta nova instituição. A presença internacional na composição da polícia levaria experiência e confiança à polícia enquanto esta se constrói, dando tempo para a formação de pessoal local capacitado.

Diretamente associado ao papel de polícia está a necessidade de reforma das instituições que legitimem e resguardem a atuação policial, assegurando o início do domínio da lei (Flournoy e Pan, 2000; ONU, 2000): “[e]ffective national legal and judicial institutions are essential to the success of our efforts to help societies emerge from a violent past” (ONU, 2005, p. 36). Regras, formas de punir e a garantia de que as punições serão cumpridas devem estar na agenda do *peacekeeping*, de maneira a provocar dissuasão e evitar o retorno da violência, seja na forma de conflitos, seja na forma de delitos. Há tentativas por parte da ONU (2000, p. 38) de se combinar a ação das forças policiais com a atuação combinada de especialistas em direito penal e direitos humanos para tornar mais efetivas tais medidas, transpassando credibilidade e promovendo um efeito de dissuasão nos elementos da sociedade, de forma a se perceber a mudança acontecida no campo das relações sociais.

A fim de obtermos a comprovação da presença e efetividade deste primeiro passo, faremos inicialmente uma verificação binária da instituição: houve ou não a preocupação no mandato da operação de paz em se promover esforços para uma força de polícia civil? Em caso positivo, partiremos para uma segunda análise, desta vez com estatísticas fornecidas pela ONU e eventuais OIG's envolvidas no processo para medirmos a efetividade da instituição e da preocupação em garantir a legitimidade do trabalho. Isto será feito através do cruzamento de informações quantitativas referentes ao pessoal alocado e à redução da criminalidade e de eventuais confrontos entre *spoilers* com a análise – esta, de natureza subjetiva – da verificação do cumprimento do que fora determinado no mandato da operação. Esta análise envolverá, mas não se limitará, o treinamento de novos cadetes e oficiais, proteção aos direitos das minorias e a proteção fornecida aos processos de desmobilização e desarmamento dos grupos.

A entrada de organizações não-governamentais (“ONG’s”) voltadas para a justiça, como o *International Center for Transitional Justice* (“ICTJ”), auxiliaria o processo de restauração das estruturas de justiça e reconciliação entre as partes através do oferecimento de *know-how* obtido durante a participação em outras situações similares. Apesar disso, “[w]e simply do not know whether transitional justice makes future violence more or less likely. Reconciliation, after all, is likely to take future generations” (Licklider, 2001, p. 712). Daí decorreria a importância de não se fiar apenas por estes dois indicadores – a polícia civil e a formação de estruturas de justiça e conciliação – para superar a insegurança, levando-nos a buscar por outros indícios que, em associação a estes, representem uma verdadeira transformação nas estruturas sociais.

Pensar em forças policiais e instituições que as legitimem reflete uma preocupação em limitar a violência individual, retornando o uso legítimo da força para as mãos do Estado que se pretende restaurar. Estas medidas visam não apenas garantir a segurança das partes outrora envolvidas no conflito como também se preocupam com os grupos mais vulneráveis à prática da violência, como os civis não envolvidos no combate (Stedman, 2001, p. 746): na ausência de um corpo policial que consiga efetivamente garantir os termos da implementação de paz, o arranjo do pós-guerra pode parecer injusto para uma ou ambas as partes,

que poderia valer-se de ações violentas para restabelecer a “justiça”. Como expõe Licklider (2001, p. 705), é mais eficiente promover a desmobilização, o desarmamento e a reintegração (“DDR”) dos ex-combatentes na economia e na sociedade do que lidar com eles como ameaça à segurança nacional; destarte, a garantia da segurança dos grupos por forças internacionais e locais tornaria este processo mais fácil. A demora em implementar esta tarefa pode prejudicar a consolidação do trabalho em médio e longo prazos, com o descrédito da população acerca das medidas tomadas, bem como a sujeição a condições prejudiciais à intervenção, como a corrupção nos órgãos de segurança e o aumento da criminalidade dentro da polícia.

Desta preocupação decorreria a importância da desmobilização e desarmamento dos grupos na sociedade, ajustando-os para assumir o papel de partidos integrados às disputas políticas. Mas isto é difícil porque não dispensa outras medidas relacionadas à segurança aplicadas conjuntamente. É fundamental a presença e a participação da comunidade internacional neste processo, através da abordagem dos problemas que originaram o conflito e visando a sua resolução definitiva. Todavia, cabe inicialmente uma ressalva: mesmo que intimamente ligados e frequentemente confundidos, estes dois elementos consistem em processos distintos e independentes, ainda que coligados. “Disarmament, when it occurred, followed demobilization; in the absence of demobilization, disarmament did not occur” (Stedman, 2001, p. 747). A falha em se oferecer condições para o retorno – ou ingresso – dos ex-combatentes e marginalizados à vida civil pode dificultar as perspectivas em longo prazo em todas as áreas e campos da reconstrução:

Although [desmobilização, desarmamento e reintegração dos ex-combatentes à sociedade] is not a clean three-step process, a viable and seamless strategy must dismantle command and control structures; relocate soldiers to communities; limit the circulation and individual possession of weapons and small arms; and provide employment, educational opportunities, and community reintegration programs (Stedman, 2001, p. 747).

A desmobilização consiste na criação de vias que possibilitem, em um nível coletivo, a desmilitarização dos grupos paramilitares existentes dentro do Estado e, individualmente, a inclusão de seus membros dentro do jogo político que se pretende formar (Spear, 2002; Yacubu, 2005). As dificuldades encontradas

neste processo refletiriam no dilema do *status quo*: a desmobilização retiraria do combatente o papel – hierárquico ou social – que este possui frente à sua comunidade, implicando em perda de importância, vantagens ou outros benefícios. Isto pode soar como ameaçador para o ex-combatente, levando-o a resistir ao processo. Por outro lado, a manutenção deste “papel social” é elemento causador de insegurança para os demais indivíduos do Estado, sejam eles combatentes ou civis, que o viam como reflexo da violência. É preciso ponderar estes interesses e medos para que a desmobilização seja aceita.

Joanna Spear (2001, p. 146), citando Paul Collier, apresenta os desafios deste dilema em dois níveis: o primeiro no nível da macro-segurança, que é a ameaça de retorno dos conflitos que a permanência destes grupos representa à sociedade, implicando na necessidade de sua desmobilização e integração. O segundo se passa no nível da micro-insegurança, que deve ser sanada através de programas de desarmamento, evitando que indivíduos e grupos mantivessem a posse de armas.

A ameaça à macro-segurança deve ser tratada através do oferecimento de possibilidades aos ex-combatentes de se integrarem à sociedade. Esta seria a forma mais eficiente de encerrar seus laços com os grupos outrora em conflito e “retornarem” à sociedade, inserindo os em um ambiente de cooperação e oportunidades (Call e Stanley, 2002; Spear, 2002; ONU, 2004b). Destarte, apresentando meios para estes grupos sobreviverem dentro de uma disputa política implicaria em proporcionar incentivos para sua desmobilização e, conseqüentemente, reduzir a ameaça do retorno às condições de conflito. Entretanto, quanto mais complexa for a economia e as relações sociais do Estado, mais difícil será a reintegração destes indivíduos. Mas, como salientado anteriormente, o cenário encontrado no pós-conflito geralmente carece de incentivos para que a economia e a vida social renasçam, implicando assim em sociedades de complexidade mais reduzida. Assim, os esforços de reintegração devem ser praticados desde o início, para que seus resultados sejam mais eficientes.

A questão do desarmamento responderia aos desafios à micro-insegurança. Este processo pode ser entendido como voltado para vias estratégicas,

preocupando-se com o papel das armas na cultura e na sociedade em questão e buscando atingir seus fins frente a estes elementos (Spear, 2002, p. 143) ou a redução total de todo armamento em nível nacional (Kauppy e Viotti, 2001, p. 212). O desarmamento envolve uma redução gradativa e sustentável das capacidades dos grupos militarizados e a reorganização dos recursos gastos neste campo para a área civil. Isto pode implicar na transferência de propriedade das armas para as forças policiais ou na sua destruição, evitando que através do tráfico interno haja o acesso a tal equipamento por grupos de *spoilers*. É, portanto, um processo ligado com a desmobilização das milícias, que implica na cooperação internacional em não prover uma das partes com armas.

Falar em proteção e garantia de segurança para um dos lados do conflito ou para a população civil não incluída em um dos pólos ativos do conflito não significa esquecer a segurança daqueles que se desarmarão ou desmobilizarão: estes devem ser protegidos para que possam superar medos e desconfianças em qualquer etapa do processo, resguardando os ex-combatentes dispostos a depor armas de eventuais *spoilers* ou elementos problemáticos do processo, sob pena de ter todo o esforço e disposição dos envolvidos ruírem por terra. O fato de terem sido diretamente envolvidos na promoção de violência durante o período dos conflitos não exclui os ex-combatentes do cálculo dos elementos de macro e micro-segurança, devendo ser considerados como parte indissociável da população. Com isso, o oferecimento de condições que garantam a segurança dos indivíduos e grupos que desejem se desarmarem deve ser garantido, não apenas durante o processo de entrega de armas, mas também posteriormente, evitando a desistência desta postura.

A preocupação no *peacekeeping* deve se dirigir ao desarmamento estratégico, através da execução combinada de medidas cooperativas e coercitivas, suprimindo a micro-insegurança. Sua superação, desde que não ameace a segurança de um dos lados em detrimento do outro, incentivaria a resolução do DSI. Nosso trabalho compilará números relacionados aos programas de desmobilização e desarmamento dos indivíduos e grupos, de maneira a perceber, em relação a cada Estado analisado, a participação nos programas em números relativos, sem traçar comparativos entre duas missões diferentes, de maneira a mantermos coerência no contexto analisado. O fomento das condições de

integração dos ex-combatentes à sociedade seria um verificador auxiliar que nos ajudaria a observar o sucesso neste processo. Esta integração seria possível através de programas de capacitação profissional ou auxílio psicológico para eles e às vítimas da violência, além do próprio cumprimento do mandato outorgado à missão, nos termos estipulados pelo CS.

Mesmo assim, deve-se perceber o papel que as armas desempenham na sociedade (Lamb, 2000; Spear, 2002), evitando que os esforços depreendidos para atingir o desafio do desarmamento sejam em vão. Em algumas culturas, possuir armas é sinal de *status*, masculinidade ou qualquer outro elemento distintivo entre os indivíduos, razões estas que devem ser consideradas pelos interventores quando do planejamento ou implementação da sua atuação. Isto não impede ou impossibilita os processos de verificação do cumprimento de tais disposições. Qualquer acordo de paz que preveja a retenção de armas por parte da população estaria sujeito ao retorno, cedo ou tarde, da violência na forma de conflitos. Para evitar isso, exige-se maior interesse político dos interventores e maior dedicação na implementação do mandato. A sua verificação constante demonstraria o interesse da comunidade de Estados na solução do problema, contribuindo para o aumento da sensação de segurança das partes.

A maior preocupação da ONU no que toca o desarmamento é com a proliferação e o livre acesso a armas de pequeno porte<sup>8</sup>, que seriam os principais instrumentos utilizados na produção de violência nos conflitos internos (ONU, 2004b). Seu controle se torna mais problemático quando se coloca a questão do papel cultural que as armas desempenham na sociedade (Lamb, 2000; Spear, 2002). Por outro lado, não se pode esquecer do armamento pesado, como tanques e armas de grosso calibre, que devem ser retirados dos grupos e colocados sob a guarda do Estado, de maneira a reter o controle da violência em suas mãos.

O retorno dos refugiados e dos DI's é a quarta forma de se perceber o DSI como solucionado. Conforme define a Convenção de Genebra relativa ao

---

<sup>8</sup> A expressão “armas de pequeno porte” representa o acesso a armamento bélico leve, como pistolas e revólveres. Ainda que muita da violência praticada nas novas guerras seja provocada também por armas não-bélicas, como facas, facões e outros instrumentos similares, optamos em restringir nosso campo de alcance àquele tipo de armamento, de modo a operacionalizar a nossa exposição.



Estatuto dos Refugiados de 1951, refugiados são aqueles indivíduos que saíram dos limites dos Estados onde residem em função de perseguição ou por se sentirem ameaçados por um ato de violência iminente. Analogamente, a repatriação destes indivíduos implicaria no oferecimento de condições para que eles retornem de seus Estados ou cidades de abrigo – no caso dos refugiados e dos DI'S, respectivamente –, de onde receberam qualquer forma de ajuda ou asilo, temporário ou permanente. No caso dos refugiados, o retorno deveria ser compreendido ao seu país de origem, como aponta a posição *soft* II, mas não necessariamente à sua região (Adelman, 2002, p. 274). Apesar de estudos como o de Howard Adelman (2002) indicarem que o retorno dos refugiados e DI's não implicaria em causa necessária ou condicional para a paz em determinado território, tal fluxo migratório apontaria para um aspecto importante em nosso trabalho, que é o da criação de condições e de um sentimento de segurança para que a superação do medo da violência seja obtida. Assim, o retorno dos refugiados e DI's pode não significar necessariamente o cumprimento do acordo entre as partes, mas nos inclinaria a considerar a opção de que a sensação de insegurança foi reduzida. Isto estaria ligado à problemática do DSI, i.e., com a superação da sensação de incerteza decorrente do cenário de anarquia interna.

O regresso dos refugiados não depende da assinatura ou estabelecimento de um acordo de paz, mas da implementação de certos fatores diretamente relacionados com a sua própria condição ontológica. Dentre estas condições, mostra-se mais predominante a provisão da segurança (Adelman, 2002). A inclusão desta preocupação no acordo é considerada como um *plus*, não como uma necessidade real. Destarte, seus números não podem ser vistos como absolutos, mas devem ser analisados de maneira integrada com os demais verificadores do DSI para assim, em conjunto, ser percebida a eficiente garantia da segurança. O sucesso do acordo de paz não depende apenas da regulação acerca dos refugiados, até mesmo em casos onde estes são centrais – como no caso da Ruanda, Bósnia-Herzegovina (“BiH”) e Sri Lanka: pode, até mesmo, haver paz sem que haja retorno dos refugiados.

Ainda, a questão dos refugiados pode ser entendida como complementar a da desmobilização: os grupos de indivíduos refugiados nestas novas guerras podem se tornar combatentes, lutando contra a ameaça à sua identidade produzida

pelo outro (Kaldor, 2001), prejudicando a macro-segurança. Desta forma, o problema dos refugiados se tornaria mais importante se observado nesta ótica. Estas ressalvas ajudariam a incluir a problemática dos refugiados nos elementos verificadores do DSI.

Adelman reconhece a importância da repatriação dos refugiados somente nos casos em que estes desempenham um papel central na continuação dos conflitos, como no caso das guerras de exclusão. Nestas guerras, a questão dos refugiados está diretamente ligada à própria noção de paz e se tornaria ainda mais relevante se considerarmos que a preocupação no processo de *peacekeeping* é de resolver as questões que deram origem aos conflitos. Assim, nas guerras de exclusão, conseguir trazer os refugiados para um ambiente de segurança indicaria o sucesso na resolução de algumas das causas que originaram o conflito. Daí viria a importância de se associar o tipo de conflito com a repatriação de refugiados e com a idéia de quem seriam os verdadeiros vencedores do conflito.<sup>9</sup> Em nosso trabalho, pela própria ênfase atribuída às novas guerras, consideramos importante analisar o retorno dos refugiados, produto da dinâmica própria deste tipo de conflito. A verificação deste retorno se dará, basicamente, através da comparação entre os números de saída do território em conflito e aqueles dos fluxos de retorno após o estabelecimento da operação de paz e das demais medidas determinadas pelo mandato de *peacekeeping* outorgado pelo CS.

## 2.5.

### Conclusão

Buscamos mostrar que nos últimos cinquenta anos houve diversas mudanças no cenário político internacional que afetaram sobremaneira a forma como as guerras internacionais são vistas e entendidas pela sociedade internacional. Se durante o período da Guerra Fria, as tensões existentes entre

---

<sup>9</sup> Howard Adelman (2002: 284) oferece uma tipologia de conflitos ocorridos entre os anos de 1980 e 1997 para lidar com a questão dos refugiados. Nesta tipologia existiriam dois conflitos primordiais, as guerras étnicas (que envolvem as guerras de exclusão e de afirmação) e os conflitos por poder; todos estes se encaixariam na idéia de guerra de terceiro tipo ou guerras novas que desenvolvemos anteriormente. A guerra civil na BiH seria uma guerra de exclusão, enquanto a de Serra Leoa seria por poder. Exploraremos melhor suas motivações em seus respectivos capítulos.

EUA e URSS fizeram com que a preocupação fosse evitar a escalada de conflitos entre estes dois Estados, com a ONU atuando de maneira a afastar as tensões imediatas, a partir da década de 1990 houve uma preocupação maior com os resultados provocados por estes conflitos. Os conflitos internos deixaram de ser preocupação local para se tornar um assunto pertinente à agenda internacional, sendo tratados como ameaça à estabilidade e à paz internacionais. A ONU passou a atacar este problema com mais empenho, visto que os impedimentos anteriormente existentes – como a disputa dos vetos no CS, por exemplo – não mais existem ou incidem em menor escala. Corroborando o papel a ela atribuído em sua Carta de fundação, as Nações Unidas passaram a buscar soluções, juntamente com seus Estados-membros, para superar estes riscos à ordem.

Assim, diante de todas estas mudanças, o *peacekeeping* desenvolvido pela ONU ganhou maior complexidade, especialmente por passar a buscar a solução das causas das guerras, não mais apenas se preocupando em abafar e restringir os efeitos causados pelo conflito. A nova política assumida pela ONU caminhava lado a lado com a reconstrução do campo da resolução de conflitos e uma abordagem mais integral ao conflito, abordando suas origens, causas, partes e efeitos, se fazia necessário. Por se tratarem em sua quase totalidade de conflitos internos, entre comunidades políticas que se viam obrigadas a conviver em um mesmo território, não se podia esperar que a simples interposição militar entre os lados em combate resolvesse as pendências existentes: era preciso que a promoção de medidas de conciliação e resolução das dificuldades para que pudesse não haver apenas o retorno da paz negativa, mas da instituição da paz positiva.

Dentro desta idéia, a preocupação com a segurança nas novas operações de paz se torna essencial para garantir o seu sucesso. Esta preocupação não se limitava apenas aos aspectos militares, interpondo forças entre os beligerantes, como durante a fase do *peacekeeping* tradicional; a nova visão da segurança abrange aspectos mais amplos, como a reconstrução de instituições estatais e de processos de integração entre os diversos grupos que compõem a sociedade, de modo a evitar que estes recorram novamente a meios violentos para assegurar seus interesses. Assim, a produção de alternativas pelos atores envolvidos em áreas tidas como estratégicas para a reconstrução dos Estados assolados pela guerra, tanto no aspecto militar quanto no campo sócio-econômico, se mostravam

importantes, integrando e proporcionando condições para que os choques de interesse passem a ser resolvidos politicamente, não mais através de conflitos. Era preciso, portanto, que houvesse a superação pelas partes da desconfiança e do sentimento de insegurança em relação ao outro, o que seria conseguido através da resolução do DSI.

A fim de superar tal dilema, propusemos, com base na literatura de resoluções de conflitos, observar quatro verificadores, que seriam (i) a reforma e instituição do corpo de polícia civil; (ii) o início da implementação de um sistema jurídico-penal que legitimasse o papel de polícia e retornasse o uso da força às mãos do Estado; (iii) processos de desmobilização, desarmamento e integração de ex-combatentes à sociedade; e (iv) o acompanhamento do fluxo de retorno dos refugiados e DI'S para as áreas onde havia confrontos. Promovendo e garantindo as condições destes processos, teríamos um cenário de segurança e estabilidade que proporcionariam às demais etapas do *peacekeeping* as condições necessárias de sucesso. Todavia, estes verificadores não podem ser considerados de maneira independente, devendo ser analisados dentro de um contexto específico, que seria aquele encontrado no cenário da operação de paz. Os valores devem ser considerados relativamente em cada missão, o que implica que um determinado valor que levou a um sucesso em um caso não significa necessariamente o sucesso de outro, pois as condições de atuação são diferentes – há modelos genéricos de atuação, adaptáveis caso a caso<sup>10</sup>.

Da mesma maneira, os elementos que caracterizariam o DSI são tomados de maneira ampla, não sendo necessariamente observados da mesma maneira em todos os casos. Isto implica em considerarmos que a manifestação dos nossos quatro elementos verificadores simultaneamente contribuiria de maneira decisiva para a resolução do DSI. Assim, considerando os casos de sucesso nas operações da ONU, conforme a preocupação demonstrada neste capítulo – o cumprimento do mandato da missão de paz e o trabalho para solucionar as causas da guerra –, analisaremos os casos da BiH e de Serra Leoa para mostrar que a preocupação com estes verificadores levaria ao sucesso do *peacekeeping*. Isto será feito inicialmente considerando a existência ou não da preocupação em lidar com estes

indicadores. Sendo positiva a resposta, verificaremos o nível de empenho e de efetividade destas medidas, mostrando que quanto maior e mais adequados são os esforços promovidos para se garantir a segurança no pós-conflito, maior são as chances do processo de *peacekeeping* ser considerado bem sucedido.

---

<sup>10</sup> Conforme analogia feita por Lederach (2001, p. 843) entre os elementos básicos das operações de paz com o processo de construção de uma casa.