

UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS



VOLUME 11 • NÚMERO 2 • JUL/DEZ 2013

UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Universitas Relações Intenacionais
Universitas International Relations

Centro Universitário de Brasília
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

Presidente do Conselho Editorial do UniCEUB

Elizabeth Regina Lopes Manzur

Editora

Renata de Melo Rosa

Linha editorial

Universitas Relações Internacionais é uma publicação semestral da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, do Centro Universitário de Brasília/UniCEUB. Publicada desde 2002, a revista aceita trabalhos acadêmico-científicos em português, francês, espanhol e inglês, buscando fomentar e facilitar o intercâmbio acadêmico em temas contemporâneos e pertinentes ao campo das Relações Internacionais. Publica artigos, dossiês, resenhas, entrevistas voltadas para a pesquisa e a divulgação de assuntos relacionados ao estudo das Relações Internacionais. É dirigida a professores e pesquisadores, assim como a estudantes de graduação e pós-graduação das áreas das ciências sociais e humanas.

Comitê editorial

Gustavo Arce – Universidad de La República, Departamento de Relações Internacionais, Montevideo, Uruguai

Liliana Lyra Jubilut, Faculdade de Direito do Sul de Minas

James Ferrer – Institute of Brazilian Issues, George Washington University, Washington D.C., Estados Unidos

Mark Langevin, University of Maryland – University College, Department of Government and Politics. Maryland, Estados Unidos
Renata de Melo Rosa, Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Departamento de Relações Internacionais, Brasília/DF (Editora)
Renato Zerbini Ribeiro Leão, Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Departamento de Relações Internacionais, Brasília/DF

Pareceristas

Aaron Schneider – Department of Political Sciences, Tulane University, New Orleans, Louisiana, Estados Unidos

Antônio Gonçalves – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo/SP

Christian Teófilo da Silva, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas, CEPPAC, UnB, Brasília - DF

Eliesse dos Santos Teixeira Scaramal – Departamento de História – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás

Ely Karmon - The Institute for Policy and Strategy (IPS), Tel Aviv, Herzlyia, Israel

Gustavo Ferreira Ribeiro – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Internacionais – Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Brasília - DF

Juliana Gonçalves de Melo - Departamento de Antropologia – UFRN
Lília Tavelaro – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas, CEPPAC, UnB, Brasília – DF

Mirlande Manigat – Université Quisqueya – Port-au-Prince, Haiti
Nicholas Vonortas - The Elliott School of International Affairs, George Washington University, Washington D.C., Estados Unidos

Rodrigo More - Universidade Católica de Santos, Departamento de Direito Internacional, Santos, SPs

Shiguenoli Miyamoto - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP

Tânia Manzur – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília-DF

Disponível em:

<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

e-mail: universitas.rel@uniceub.br

Circulação

Acesso aberto e gratuito

Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Citação parcial permitida com referência à fonte.

Universitas Relações Internacionais / Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS). – v. 1, n. 1 (jul./dez. 2002) - Brasília : UniCEUB, 2002 - .

Semestral.

ISSN 1807-2135

Disponível em: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br>

1. Relações Internacionais. 2. Ciência Política. 3. Direito. 4. Economia Internacional

I. Centro Universitário de Brasília.

CDU 327(05)

Endereço para Permuta

Biblioteca Reitor João Herculino

SEPN 707/907 Campus do UniCEUB

Cep 70790-075 Brasília-DF

Fone: 61 3966-1349

e-mail: biblioteca@uniceub.br

Sumário

Artigos

- 1** Debates críticos: os estudos de segurança e o futuro dos estudos da paz e dos conflitos
Critical Debates: Security Studies and the future of Peace and Conflict Studies
André Barrinha
- 9** Abordagens Gramsciana e Foucaultiana relativamente à Paz: a hegemonia por meio da Biopolítica
Gramscian and Foucaultian approaches to peace: hegemony through biopolitics
Fernando José Ludwig, Ramon Blanco
- 21** Duas décadas de consolidação da paz: as críticas ao modelo das Nações Unidas
Two decades of peacebuilding: the United Nations model and its critics
Teresa Almeida Cravo
- 39** A Crítica não-crítica da 'Paz Liberal'
The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'
David Chandler
- 53** Construção da paz e desenvolvimento em Timor-Leste: uma análise crítica
Peacebuilding and development in Timor-Leste: a critical analysis
Paula Duarte Lopes
- 61** A resposta às desigualdades socioeconómicas como base para a paz: uma abordagem alternativa aos conflitos?
Addressing socio-economic inequalities as a basis for peace: an alternative approach to conflict?
Daniela Nascimento
- 73** Formação da paz e infraestruturas locais para a paz
Peace formation and local infrastructures for peace
Oliver P. Richmond
- 91** Paz liberal, governação e cultura democrática
Liberal peace, governance and democratic culture
Eunice Castro Seixas

Nota Diplomática

- 101** Bélgica: um país europeu de médio porte se adaptando a novas realidades de política externa e cooperação
Belgique: un pays européen de taille moyenne en adaptation à des nouvelles réalités de politique externe et coopération
Jozef Smets

Debates críticos: os estudos de segurança e o futuro dos estudos da paz e dos conflitos*

Critical Debates: Security Studies and the future of Peace and Conflict Studies

André Barrinha¹

Resumo

Irremediavelmente ligados pela proximidade dos respetivos objetos de estudo, Estudos de Segurança e Estudos da Paz e dos Conflitos constituíram-se e evoluíram ao longo da Guerra Fria como disciplinas antagónicas. Essa divisão operou-se sobretudo na Europa, onde Galtung e seus discípulos encaminharam o estudo das questões da guerra e da paz para uma agenda claramente normativa e crítica, enquanto o estudo das questões de segurança se centrava numa abordagem orientada para o *policy-making*. Como é defendido neste artigo, o final do conflito bipolar correspondeu, até certo ponto, a uma inversão de papéis, com os Estudos da Paz e dos Conflitos acomodados a um empirismo desprovido de normatividade e os Estudos de Segurança, pelo menos na Europa, a abrirem-se a novas abordagens de cariz mais crítico. É aqui sugerido que esta inversão contém, em si, importantes lições para os Estudos da Paz e da Segurança, nomeadamente sobre a centralidade da teoria na definição de uma nova agenda crítica que permita uma aproximação entre as duas disciplinas.

Palavras-Chave: Estudos da Paz e dos Conflitos. Estudos Críticos de Segurança. Teoria Crítica.

Abstract

Irredeemably connected by the proximity of their research objects, Security Studies and Peace and Conflict Studies were constituted and developed throughout the Cold War as antagonistic disciplines. This was a division mostly operated in Europe, where Galtung and his disciples directed the study of peace and war to a clearly normative and critical agenda, while the study of security remained mostly policy oriented. As argued in this article, there was, by the end of the bipolar conflict, a role inversion, with Peace and Conflict Studies accommodated to an empiricism void of any explicit normativity, whilst Security Studies, at least in Europe, opened up to new approaches of a more critical stance. It is here suggested that such inversion should provide important lessons for Peace and Conflict Studies, namely on the centrality of theory for the definition of a new critical agenda that could also contribute to bring both disciplines closer to each other.

Keywords: Peace and Conflict Studies. Critical Security Studies. Critical Theory.

* Recebido em 08/08/2013.
Aprovado em 15/09/2013.

¹ Professor na Canterbury Christ Church University no Reino Unido e Investigador no Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra. E-mail: abarrinha@ces.uc.pt

1 Introdução

Depois de quase duas décadas de um ensurdecedor silêncio, os Estudos da Paz e dos Conflitos (EPC) retomaram, finalmente, o debate auto-reflexivo. Artigos publicados por Patomaki (2001), Jutilla et al (2009) e Richmond (2007) reabriram um moribundo debate sobre a razão de ser da disciplina. O principal argumento deste artigo é o de que os EPC foram ultrapassados pelo arrojo intelectual dos Estudos Críticos de Segurança, vivendo um período de alguma estagnação teórica, pelo que beneficiariam em olhar de volta para estes no sentido de encontrarem respostas que levem à superação dessa mesma estagnação.

Um dos principais elogios feitos aos EPC tem sido à sua capacidade de ir além do *mainstream*, muitas vezes às margens profundas da academia, sem temer qualquer eventual descrédito académico. Esta busca incessante acabou por inspirar a ‘viragem crítica’ dos Estudos de Segurança nos anos noventa. Até à década de oitenta, os Estudos Estratégicos eram vistos como a disciplina responsável pelo estudo de questões de segurança, na altura limitadas a questões militares. Desde então, estas foram sendo progressivamente alargadas e os Estudos de Segurança assumiram um papel de maior relevo, substituindo ou sobrepondo-se aos Estudos Estratégicos (BUZAN; HANSEN, 2009; WÆVER, 2004). Em simultâneo, houve, no contexto dos Estudos de Segurança, particularmente na Europa, uma viragem crítica por parte de um conjunto de autores (KRAUSE; WILLIAMS, 1997) que acabou por constituir o que ficou conhecido como Estudos Críticos de Segurança (C.A.S.E. COLLECTIVE, 2006). No seu seio, paradigmas clássicos foram colocados em questão e novas formas de pensar a segurança desenvolvidas. Subjacente à grande maioria destas novas abordagens estava (e está) a ideia de que a segurança não é uma mera questão técnica que deve ser deixada para os especialistas para discutir, mas sim uma prática profundamente política e que deve ser entendida enquanto tal (FIERKE, 2007).

Assim, este artigo divide-se em duas partes. Na primeira parte será feita uma análise comparativa da evolução dos Estudos da Paz e dos Estudos de Segurança. Será aqui argumentado que ambos evoluíram alicerçados em temáticas semelhantes, tendo os Estudos da Paz evoluído no sentido de uma crítica radical ao *status quo* das Relações Internacionais logo no final dos anos 1960, enquanto os Estudos de Segurança só no final da década adoptaram também uma forte dimensão crítica. Na segunda parte,

serão apresentados alguns argumentos no sentido do reforço da ligação entre as duas disciplinas como forma de dar um novo ímpeto crítico e teórico aos EPC.

2 Divergências e convergências entre os Estudos da Paz e dos Conflitos e os Estudos de Segurança

Será útil, antes de mais, debater o que são os Estudos da Paz e dos Conflitos, uma expressão que está longe de ser consensual. Para Heikki Patomaki, por exemplo, “a identidade da investigação para a paz está em discussão há 40 anos e, no entanto, nunca houve uma unanimidade clara sobre o que é nem, em bom rigor, sobre quais as suas funções” (PATOMAKI, 2001, p. 724).

No mesmo sentido, um dos pais fundadores dos EPC, Kenneth Boulding, afirmava em 1978: “julgo que podemos afirmar que o movimento de investigação para a paz produziu uma disciplina que é conhecida por diferentes nomes” (BOULDING, 1978, p. 343). Tanto Boulding (1978, p. 343) como Hugh Miall (1999, p. 12), sugerem o uso de PCS como denominador comum para a investigação em torno da conflitualidade armada. Apesar de ser uma denominação passível de diferentes críticas, trata-se de um entendimento holístico da disciplina, o que, num exercício de comparação disciplinar, tal como apresentado neste artigo, surge como lógico.

Segundo Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2005) os EPC têm experimentado até agora quatro fases distintas. A primeira fase, ou geração, que vai de 1918-1945 foi essencialmente dominado pelo surgimento dos movimentos pacifistas. Esta fase coincide com as origens das Relações Internacionais como área de pesquisa: em 1919, a primeira Cátedra de Relações Internacionais (Cátedra Woodrow Wilson), foi criada na Universidade de Aberystwyth, no País de Gales. Por detrás dessa criação havia o objetivo de educar as gerações futuras para que estas olhassem para o mundo através de lentes diferentes daquelas que tinham estado na origem da Primeira Guerra Mundial. Esse idealismo do entre guerras seria manifestado noutras medidas específicas, como a criação da fracassada Sociedade das Nações.

O colapso da ‘utopia da paz’, juntamente com a ‘viragem behaviorista’ que teve lugar nas Ciências Sociais do pós-guerra, estaria na base da busca por uma legitimida-

de científica acrescida por parte dos EPC. As Relações Internacionais, dominadas pela escola realista, tinham deixado de ser um fórum apropriado para aqueles que consideravam haver mais no entendimento da conflitualidade internacional para lá do que era oferecido pelo postulado realista. Nesse sentido, uma segunda fase na história de Estudos da Paz e dos Conflitos (1945-1965) foi marcado pelo aparecimento dos primeiros teóricos relevantes, tais como Kenneth Boulding, Johan Galtung e John Burton. Para Rogers e Ramsbotham, foi durante este período que se deu a institucionalização dos EPC (ROGERS; RAMSBOTHAM, 1999, p. 740). O estudo da conflitualidade, em grande parte restrito até então ao estudo de grandes guerras, voltou-se para a investigação científica positivista estimulados pelo *Statistics of Deadly Quarrels* de Quincy Wright, assim como pela re-edição do *Study of War* de Lewis Richardson (Cusack, 1995: 192) - os “precursores” da disciplina, tal como referido por Kenneth Boulding (1978, p. 342). O *Center for Research on Conflict Resolution* da Universidade do Michigan e o *Center for Advanced Study in Behavioral Sciences* em Stanford estavam, nessa altura, entre os primeiros programas criados com o objetivo específico de estudar a conflitualidade armada.

Na busca pela demonstração da sua relevância científica, estes académicos recorreram a outras áreas de pesquisa como a Economia, a Psicologia, a Sociologia e a Estatística a fim de produzirem investigação cientificamente ‘válida’. De acordo com Terriff et al: “Foi somente através de análises ‘científicas’ e ‘isentas’ que a pesquisa para a paz [*peace research*] conseguiu atrair financiamento e ganhar credibilidade científica” (TERRIFF et al, 1999, p. 69). Conforme destacado por Heikki Patomaki, “a pesquisa para a paz reflectia uma crença no conhecimento científico e na capacidade de iluminar a humanidade” (PATOMAKI, 2001, p. 726).

Fora dos Estados Unidos, escandinavos e alemães adoptaram uma posição um pouco diferente. Liderados por Johan Galtung, fundador do *International Peace Research Institute* (Oslo, Noruega) e do *Journal of Peace Research*, introduziram uma abordagem estruturalista, focada nas dinâmicas de violência como determinante dos padrões de conflitualidade (SCHERRER, 1999, p. 4). Tal como os seus homólogos americanos, Galtung defendeu o desenvolvimento de pesquisas com base em análises cien-

tíficas quantitativas, embora com objetivos diferentes. Em sua opinião, “a preocupação básica da pesquisa para a paz é a redução da violência de todos os tipos”, e não apenas o estudo “científico” de conflitos (GALTUNG, 1985, p. 141). O objetivo de sua investigação era mudar o *status quo*, com base na ideia de que a humanidade tem uma tendência a cooperar em vez de ser inerentemente má. Nesse aspecto, Galtung estabeleceu as bases para o desenvolvimento de uma cultura da Paz; para uma pesquisa focada no potencial de cooperação e não no mero estudo da conflitualidade violenta (TERRIFF et al, 1999, p. 70).

Pode dizer-se que os Estudos de Segurança também surgiram a partir do final da Segunda Guerra Mundial como um subcampo das Relações Internacionais (WEVER, 2004, p. 2), analisando as formas pelas quais estados foram ameaçados por outros estados através das principais teorias de Relações Internacionais. Isso aconteceu numa altura em que os Estados Unidos estavam a criar a sua estrutura de segurança (através do *National Security Act* de 1947) a fim de lidarem com as novas realidades securitárias do pós-guerra. Segurança Nacional passou a fazer parte do jargão diplomático e, em termos académicos, os Estudos de Segurança Nacional passaram a fazer parte dos currículos universitários nos EUA, enquanto na Europa o mesmo conteúdo passava a ser ensinado sob o rótulo de ‘Estudos Estratégicos’ (JONES, 1999). Como a segurança era entendida de forma restrita, principalmente como uma questão militar, os Estudos Estratégicos eram vistos como adequados para lidar com questões de segurança internacional, o que retirou o político do securitário (BUZAN, 1991, p. 345).

Até a década de sessenta, os Estudos Estratégicos e os Estudos da Paz e dos Conflitos partilharam muitos das temáticas e metodologias de investigação (DUNN, 1991): dissuasão, controlo de armas, a teoria dos jogos, entre outros. Somente a partir daí assistimos a uma crescente divergência temática e rivalidade disciplinar (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 105), com a reorientação dos Estudos da Paz para questões como o colonialismo, as guerras de libertação e outros conflitos não convencionais: estávamos na fase de consolidação. Esta fase vai ser marcada, na Europa, pela radicalização da investigação da paz, com o conceito de “violência estrutural” (GALTUNG, 1969) a assumir um papel central na disciplina. Este conceito entendia a opressão económica como estando na base da impossibilidade de paz, levando a que a superação da es-

² Todas as citações foram traduzidas pelo autor.

trutura fosse fundamental para que essa impossibilidade assim deixasse de o ser. Opera-se assim um corte metodológico não só com os Estudos de Segurança, mas também interna aos próprios EPC, com parte destes a assumirem uma postura explicitamente normativa (PUREZA, 2011, p. 10). Tal abordagem levou a uma maior distanciamento entre os EPC europeus e a ortodoxia das Relações Internacionais; levou igualmente a uma diminuição de influência dentro da opinião pública, o que duraria até o início de 1980, quando o retorno da questão nuclear como um grande tema político na Europa, permitiu aos EPC tornarem-se “mais visíveis, mais considerados e mais relevantes” (TERRIFF et al., 1999, p. 76).

Este período de radicalização não foi seguido da mesma forma em todo o lado. De fato, como mencionado por Terriff et al. (1999, p. 75) enquanto Galtung e os seus colegas voltaram-se para a erradicação da violência estrutural, Boulding e a escola americana ainda tinham o desarmamento e o controlo de armas como seus principais focos de investigação, o que certamente deixou marcas no relacionamento transatlântico neste campo:

Tenho a forte impressão de que a última década dos estudos da paz e dos conflitos nos Estados Unidos tem sido de consolidação daquilo a que Kuhn chama de “ciência normal”, sem grandes desenvolvimentos ou novas ideias, enquanto que na Europa toda a investigação para a paz tem vindo a ser desviada segundo linhas ideológicas, o que me deu a impressão de ter sido bastante infrutífero (BOULDING, 1978: 345).

Na década de oitenta, com o aprofundamento e alargamento do conceito, os Estudos de Segurança ganharam uma nova dinâmica dentro das Relações Internacionais. O trabalho de autores como Ullman (1983) e Buzan (1983) contribuíram para uma problematização do que é ou deve ser a segurança, remetendo o conceito para o campo do debate teórico. Os Estudos de Segurança estavam a caminho da sua ‘viragem crítica’.

O que Ramsbotham et al. apelidam de fase de reconstrução (1985 a 2005) vai acabar por estabelecer os termos da investigação dos EPC no pós-Guerra Fria, vocacionando-os para a análise da multiplicidade de conflitos identitários, ou para aquilo a que Mary Kaldor (1999) apelidou de ‘novas guerras’. Curiosamente, este período acabou por ser de alguma (re)convergência com os Estudos de Segurança, tal como deixado claro pelas palavras de Ken Booth:

O objecto de referência da “segurança” não devia continuar a ser, quase em exclusivo, o Estado

(que enfatiza concepções militares de segurança), devendo igualmente abranger o indivíduo na base e a sociedade mundial no topo. Assim, a tradicional noção de segurança dos Estudos Estratégicos devia ser alargada, tornando-se sinónima do conceito de ‘paz positiva’ dos Estudos para a Paz (BOOTH, 1991, p. 341).

O surgimento dos Estudos Críticos de Segurança³ na Europa contribuiu de forma significativa para essa mudança. Aberystwyth, Copenhaga e Paris passaram a ser nomes associados a ‘escolas’ de Estudos de Segurança (WÆVER, 2004, p. 6; C.A.S.E. COLLECTIVE, 2006). Neste contexto, a segurança tornou-se muito mais do que a manutenção da integridade territorial de cada estado: considerações económicas e ambientais foram, por exemplo, adicionadas à equação. No cerne destas novas abordagens estava o “reconhecimento da ideia de que a segurança é, essencialmente, um conceito derivado; o que significa, simplesmente, que teorias rivais sobre a política mundial produzem diferentes conceptualizações sobre o que é segurança na política mundial” (BOOTH, 2005, p. 13).

De certo modo, os Estudos Críticos de Segurança passaram, no início dos anos noventa, por um processo semelhante àquele a que os EPC tinham passado nos anos sessenta: concentrando-se no conceito que dá nome à disciplina em vez de se limitarem ao seu enquadramento no contexto mais geral das teorias das Relações Internacionais. Até então, “não tinha havido qualquer discussão explícita do conceito de ‘segurança’ em si: o que era contestado eram as explicações realistas para o comportamento dos estados na área da segurança” (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 17).

Algumas das ideias que se tornaram dominantes no quadro dos Estudos Críticos de Segurança começaram a ser desenvolvidas no contexto de centros de investigação no campo dos Estudos da Paz e dos Conflitos, como foi o caso do *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) (MIALL, 1999, p. 23). Também durante este período houve várias obras sobre segurança no Terceiro Mundo (AYOUB, 1995), que desafiavam os pressupostos mais clássicos sobre o conceito (THOMAS, 1991, p. 274). Na verdade, esta é uma questão que tem acompanhado

³ Conforme destacado na introdução ao primeiro livro que compila estas diferentes abordagens, o termo crítico foi introduzido para significar “mais uma orientação para a disciplina que um rótulo teórico preciso” (KRAUSE; WILLIAMS, 1997, p. 10-11).

os Estudos de Segurança desde então. Apesar de mais aberta a abordagens alternativas, as obras realizadas sob a égide geral dos seus estudos críticos continuam a ser frequentemente acusadas de desenvolverem modelos e estruturas centradas na realidade europeia, colocando de lado as questões de segurança doutras partes do mundo (WALKER, 2007; WILKINSON, 2007).

Segundo Ramsbotham et al (2005, p. 33), estamos agora numa quinta fase dos EPC em que as especificidades da conflitualidade e da paz no século XXI têm de ser consideradas enquanto tal (e não enquanto a mera continuação de dinâmicas anteriores). Ainda na opinião destes autores, isso abre perspectivas para a cooperação entre ambos os campos com as suas agendas de investigação a tornam-se cada vez mais semelhantes com o foco em temas como o terrorismo e o meio ambiente (RAMSBOTHAM ET AL, 2005, p. 33). Contudo, tal como sugerido neste artigo, mais do que uma questão temática, esta aproximação devia corresponder a uma renascido interesse pela teoria e por uma atitude crítica (PUREZA, 2011) por parte dos EPC.

3 Estudos da Paz e dos Conflitos e Estudos de Segurança: uma relação cheia de ligações

Como acabamos de ver, os Estudos da Paz e dos Conflitos e os Estudos de Segurança têm vindo a percorrer caminhos que tanto têm sido convergentes como antagónicos. Olhando para trás, seria importante salientar três ocasiões diferentes em que essa convergência ocorreu.

Antepassados. Pode-se argumentar que ambas as disciplinas compartilham as mesmas origens: o pós-Primeira Guerra Mundial e o conseqüente movimento pacifista que defendeu o estudo de guerras passadas a fim de entender melhor como evitá-las no futuro e que esteve na base da criação da disciplina de Relações Internacionais. A análise dos conflitos era então limitada ao estudo das grandes guerras inter-estatais e o conceito de ‘segurança’ ainda não tinha substituído o conceito de ‘interesse nacional’ no vocabulário da política internacional.

A ‘*viragem científica*’. O desejo de reconhecimento de uma certa legitimidade académica levou ambos os campos, no início dos anos cinquenta, a desenvolverem metodologias e abordagens baseadas nas ciências naturais, bem como a concentrarem as suas atenções na temá-

tica que mais facilmente garantia financiamento externo e a atenção da opinião pública: a corrida às armas nucleares. Uma vez que o tópico de investigação era comum e as metodologias semelhantes, era por vezes difícil distinguir o trabalho feito pelos Estudos da Paz e dos Conflitos da investigação dos Estudos de Segurança (Nacional).

O alargamento da agenda de investigação. A partir do final da década de 1980, os Estudos de Segurança começaram a ampliar a sua agenda de investigação, incluindo questões até então fora do seu campo de interesses, como o ambiente, as migrações ou a saúde. Como anteriormente visto, esta mudança foi, até certo ponto, impulsionada pelos Estudos da Paz e dos Conflitos. O fato dos Estudos (Críticos) de Segurança estarem mais concentrados em seguir o rótulo ‘segurança’ onde quer que este fosse usado, tornou, em princípio, mais possível o estabelecimento de um mais ativo diálogo com os Estudos sobre Paz e Conflitos.

Mas que tipo de diálogo? Defende-se neste artigo, que esse diálogo passe, não pelo explorar da dimensão crítica comum às duas disciplinas, como também ao reforço dos laços teóricos, que permita, no caso dos Estudos da Paz e dos Conflitos, um renovado empenho conceptual e uma acrescida capacidade de problematização dos fenómenos da paz e da guerra no século XXI. Como diz José Manuel Pureza,

a ciência normal, nos estudos para a paz, neste início do século xxi, é uma combinação de falta de contaminação pelos grandes movimentos que animam o debate teórico em relações internacionais ou em estudos sobre a segurança e de uma auto-reflexividade tranquilizadora e triunfalista da linha dominante desta área face à cooptação do seu universo conceptual pelo projecto de paz liberal, entretanto transformado em gramática do poder em escala mundial (PUREZA, 2011, p.17).

No mesmo sentido Carlos Yordán afirma: “é surpreendente que a Análise de Conflitos ainda não tenha sido afectada pela ‘viragem crítica’ das RI” (YORDÁN, 2003, p. 60). Olhando para a questão levantada por um dos autores mais relevantes dentro de Paz e Conflitos Estudos, Christopher Mitchell, tal ausência pode, provavelmente, ser mais claramente compreendida:

Sou um positivista e empirista inveterado, por isso acredito (mas não o posso, em última análise, comprovar para lá de qualquer sombra de dúvida) que há um mundo ‘lá fora’ cheio de coisas, algumas das quais nós concordamos em chamar de ‘conflitos’, que valem a pena tentar

analisar e compreender. A ideia de Foucault que de alguma forma nós ‘criamos’ ou ‘construímos’ este mundo parece-me ser fundamentalmente errado e enganador - e também uma das ideias intelectualmente mais arrogantes que eu alguma vez encontrei. Nós não ‘construímos’ o mundo, nem a parte dele que estamos interessados em tentar entender (MITCHELL, 2001, p. 6).

Conforme destacado pelo C.A.S.E Collective (2006, p. 462) e por Vivienne Jabri (1996, p. 55), a ‘ortodoxia’ dos EPC baseia-se num excessivo ênfase na análise empírica a partir da qual é possível descobrir regularidades e deduzir explicações gerais; uma abordagem que é muito ‘limitada’ (CASE, 2006, p. 462) e teoricamente ‘pobre’ (MIALL, 1999, p. 18; REIMANN, 2002, p. 391) no âmbito das ciências sociais contemporâneas. Como também destaca Jabri:

O campo tem sido tão dominado por uma orientação positivista que as questões de ontologia e epistemologia foram amplamente ignoradas, uma vez que os métodos das ciências naturais foram assumidos como aplicáveis ao estudo dos fenómenos sociais, como é o caso da conflitualidade (JABRI, 1996, p. 22).

Como mencionado no início do artigo, esta imagem já não é totalmente representativa da disciplina e temos hoje um renovado impulso crítico, providenciado entre outros, pelo trabalho desenvolvido no *Humanitarian and Conflict Response Institute* da Universidade de Manchester, por autores como Roger Mac Ginty e Oliver Richmond. No entanto, a ‘normalidade’ da ‘ciência’ ainda é hoje largamente baseada em cânones positivistas e declaradamente empiricistas.

Um aproximar dos EPC aos Estudos Críticos de Segurança poderia, nesse sentido, contribuir para o fortalecimento dessa agenda crítica. Sugere-se, neste artigo, que tal pode passar por dois processos: de aprendizagem e de diálogo.

Aprendizagem. No campo crítico dos Estudos de Segurança, os seus principais autores estão em frequente contato com outras áreas do pensamento, nomeadamente a Filosofia e a Teoria Política. Por exemplo, a chamada Escola de Aberystwyth é fortemente influenciada pelos pensadores da Escola de Frankfurt. No entanto, seria abusivo entender as obras de Ken Booth ou até mesmo de Richard Wyn Jones como correspondendo a meras aplicações da Teoria Social Crítica ao estudo da segurança. Estas abordagens têm em comum “a identificação e denúncia da despolitização da sociedade e do mundo académico”

(CASE COLLECTIVE, 2006, p. 445), mas avançam em direcções distintas. No mesmo sentido, trabalhos de autores como Didier Bigo ou Michael Dillon são fortemente influenciados pelas ideias do pensador francês Michel Foucault. Mas, não só Foucault é apenas uma influência (mesmo que bastante forte no caso de Dillon) na complexa teia de pensamento desses autores, como essas ideias são usadas em diferentes perspectivas, fazendo com que o pensamento de Bigo seja significativamente diferente do de Dillon. Para além da incorporação do pensamento de autores exteriores aos Estudos de Segurança, estes autores da chamada ‘viragem crítica’ têm igualmente uma forte preocupação em debater entre si os principais conceitos e teorias da disciplina. Um bom exemplo disso é a ampla produção bibliográfica da última década sobre a Escola de Copenhaga, tanto por seguidores, como por críticos (BALZACQ, 2011).

Quando se trata dos EPC, Rogers e Ramsbotham (1999, p. 752) salientam o quão ‘escasso’ tem sido esse diálogo intradisciplinar. A reprodução destas práticas de produção e debate teórico dos Estudos Críticos de Segurança por parte dos EPC contribuiria, certamente, para uma reflexividade acrescida da disciplina, assim como para o seu enriquecimento teórico. Esta aprendizagem não deve ser acrítica e há certamente passos na evolução dos Estudos Críticos de Segurança que os EPC poderiam evitar. Mas isso é algo só possível a partir do momento em que se aceita a necessidade do processo.

Diálogo. Para além de aprender, os EPC também teriam algo a ensinar, o que só pode acontecer a partir de uma interacção directa entre as duas disciplinas. É a esse respeito extraordinário como apesar da aproximação temática entre as duas áreas, estas se mantêm institucionalmente tão separadas. Revistas científicas, ensino e associações de profissionais permanecem claramente divididas; os autores chave numa área são em larga medida desconhecidos da outra e são pontuais e assinalados enquanto tal (como este artigo) os esforços de diálogo directo sobre o que se faz num e noutra lado. A esse respeito, tão importante como a interacção entre os EPC e os Estudos Críticos de Segurança seria eventualmente perceber as razões por detrás da ausência dessa mesma interacção; o que isso diz das disciplinas e das suas formas concretas de produção de conhecimento. Esse esforço contribuiria, por fim, para alguma recentragem dos Estudos Críticos de Segurança nas problemáticas da conflitualidade arma-

das (NEUMANN, 1998), assim como obrigaria os EPC a aceitar o envolvimento em debates teóricos que necessariamente colocariam em causa e mostrariam a contingência conceptual dos modelos vigentes na disciplina.

4 Conclusão

Partindo de uma preocupação já igualmente demonstrada por outros autores (JUTILLA et al, 2009; PATOMAKI, 2000; PUREZA, 2011; RICHMOND, 2007), este artigo pretendeu mostrar como os EPC perderam algum do seu fulgor crítico, que esteve justamente na base do desenvolvimento de outras abordagens críticas dentro e fora das Relações Internacionais. Foi aqui deixado claro que os EPC e os Estudos de Segurança têm uma história em comum que importa conhecer e perceber no sentido da evolução intelectual das duas disciplinas, mas, sobretudo, no sentido da intensificação do pendor teórico e crítico dos estudos relativos às questões da paz e dos conflitos. É para isso importante que os EPC tenham a humildade disciplinar e a reflexividade necessária para perceberem em que momento exacto da sua evolução se perderam esses seus dois alicerces chave da sua construção – a teoria e a crítica – e como uma maior interacção e aprendizagem com os Estudos Críticos de Segurança pode ajudar nesse mesmo trabalho de resgate. Como sugerem Buzan e Hansen (2009), para os EPC a alternativa a essa opção pode bem ser a sua possível irrelevância disciplinar.

Referências

- AYOOB, Mohammed. *The Third World Security Predicament*. Boulder: Rienner, 1995.
- BALZACQ, Thierry (Ed.). *Securitization Theory: how security problems emerge and dissolve*. New York: Routledge, 2011.
- BOOTH, Ken. War, Security and Strategy: towards a doctrine for stable peace. In: BOOTH, Ken (Ed.). *New Thinking About Strategy and International Relations*. London: Harper Collins, 1991. p. 335-376.
- BOOTH, Ken. Critical Explorations. In: BOOTH, Ken (Ed.). *Critical Security Studies and World Politics*. London: Lynne Rienner Publishers, 2005. p. 1-18
- BOULDING, Kenneth. Future Directions in Conflict and Peace Studies. *The Journal of Conflict Resolution*. Stanford, California, USA, v. 22, n. 2, p. 342-354, 1978.
- BUZAN, Barry. *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.
- BUZAN, Barry. Is international security possible? In: BOOTH, Ken (Ed.) *New Thinking About Strategy and International Relations*, London: Harper Collins, 1991.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner, 1998.
- C.A.S.E. COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. *Security Dialogue*, Oslo, Norway, v. 37, n. 4, p. 443-487, 2006.
- CUSACK, Thomas. On the Theoretical Deficit in the Study of War In: BREMER, Stuart; CUSACK, Thomas (Ed.). *The Process of War. Advancing the Scientific Study of War*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers, 1995. p. 191-202.
- DUNN, David. Peace Research versus strategic studies. In: BOOTH, Ken (Ed.). *New Thinking About Strategy and International Relations*. London: Harper Collins, 1991. p. 56-72.
- FIERKE, Karin. *Critical Approaches to International Security*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- GALTUNG, Johan. Twenty-Five Years of Peace Research: ten challenges and some responses. *Journal of Peace Research*, Oslo, Norway, v. 22, n. 2, p. 141-158, 1985.
- JABRI, Vivienne. *Discourses on Violence. Conflict analysis reconsidered*. Manchester: Manchester University Press, 1996.
- JONES, Richard. *Security, Strategy and Critical Theory*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- JUTILA, Matti; PEHKONEN, Samu; VAYRYNEN, Tarja Vayrynen. Resuscitating a discipline: an agenda for critical peace research. *Journal of Peace Research*, Oslo, Norway, v. 36, n. 3, p. 623-640, 2008.
- KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. London: Routledge, 1997.
- MIALL, Hugh. What do peace studies contribute distinctively to the study of peace. *Political Studies Association Conference, Nottingham, United Kingdom*, march, 1999.

MITCHELL, Christopher. Conflict Analysis, Conflict Resolution and Politics. In: FISCHER, Martina; SCHMELZLE, Beatrix. *Berghof Handbook for Conflict Transformation*. 2006. Disponível em: <www.berghof-handbook.net>. Acesso em: 12 mar. 2013

NEUMANN, Iver. Identity and the Outbreak of War: or why the Copenhagen School of Security: studies should include the idea of 'violisation' in its framework of analysis. *The International Journal of Peace Studies*. Oslo, Norway, v. 3, n.1, 1998.

PATOMAKI, Heikki . The Challenge of Critical Theories: Peace Research at the Start of the New Century. *Journal of Peace Research*. Oslo, Norway, v. 38, n. 6, p.723-737, 2001.

PUREZA, José Manuel. O desafio crítico dos Estudos para a Paz. *Relações Internacionais*, Lisboa, Portugal, n. 32, p. 5-22, 2011.

RICHMOND, Oliver. Critical Research Agendas for Peace: The Missing Link in the Study of International Relations. *Alternatives*, Ontario, Canada, v. 32, n., p. 247-274, 2007.

ROGERS, Paul; RAMSBOTHAM, Oliver. Then and Now: Peace Research: past and Future. *Political Studies*, United Kingdom, n. 47, p. 740-754, 1999.

SCHERRER, Christian P. *Peace Research for the 21st Century: A Call for Reorientation and New Research Priorities*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 1999.

TERRIFFE, Terry; CROFT, Stuart; JAMES, Lucy; MORGAN, Patrick. "Peace Studies". In: *Security Studies Today*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press, 1999. p. 65-81.

THOMAS, Caroline. New directions in thinking about security in the Third World. In: BOOTH, Ken (Ed.). *New Thinking About Strategy and International Relations*. London: Harper Collins, 1991. p. 267-289.

ULLMAN, Richard. Redefining Security. *International Security*. Local, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

WÆVER, Ole. New Schools. In: Security Theory and their Origin between Core and Periphery", Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, March 17-20, 2004.

WALKER, R. B. J. Security, Critique, Europe. *Security Dialogue*, Oslo, Norway, v. 38, n. 1, p. 95-103, 2007.

WILKINSON, Claire. The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: is securitization theory useable outside Europe? *Security Dialogue*, Oslo, Norway, v. 38, n. 1. p. 5-25, 2007.

YORDÁN, Carlos L. Towards Critical Theories of Conflict Analysis: what the Critical Turn in International relations can teach conflict analysis", *Journal of International and Area Studies*, Oslo, Norway, v.10, n.1, p. 59-74, 2003.

Abordagens Gramsciana e Foucaultiana relativamente à Paz: a hegemonia por meio da Biopolítica*

Gramscian and Foucaultian approaches to peace: *hegemony through biopolitics*

Fernando José Ludwig¹
Ramon Blanco²

Resumo

Desde o fim da Guerra Fria, a configuração do sistema internacional se desenvolveu de tal forma que permitiu diferentes abordagens relativamente à reflexão acerca da construção da paz. Apesar de muitos esforços para transformar os conflitos violentos e construir uma paz sustentável, a persistência de conflitos violentos pelo mundo indica que esses esforços são, no mínimo, problemáticos. Consequentemente, uma linha crítica de pensamento tornou-se mais saliente dentro dos Estudos para a Paz. Neste contexto, este artigo tem como objetivo problematizar a construção da paz a partir das perspectivas gramsciana e foucauldiana. Portanto, serão explorados pontos que favorecem o alcançar de uma compreensão crítica da paz. Em última análise, o principal objetivo é evidenciar que a construção da paz no sistema internacional tem como objetivo a manutenção da hegemonia do seu centro por meio do poder biopolítico, exercido sobre a periferia.

Palavras-Chave: Nações Unidas. Paz Internacional. Construção da Paz. Hegemonia. Biopolítica

Abstract

Since the end of the Cold war, the international system configuration developed in such way that allowed different approaches concerning the reflection about the construction of peace. Albeit many efforts to transform violent conflicts and construct a sustainable peace, the persistence of violent conflicts throughout the globe indicates that these efforts are, at least, problematic. Consequently, a critical line of thought became more salient across peace studies. In this context, this article aims to problematize the construction of peace from both, a gramscian and foucauldian perspectives. Hence, we will explore points of convergences and divergences in both theories in order to achieve a critical comprehension of peace. Ultimately, the main goal is to evince that the construction of peace within the international system aims the core's maintenance of hegemony through the biopolitical power, exerted over the periphery.

Keywords: United Nations. Peace. Peacebuilding. Hegemony. Biopolitics.

* Recebido em 24/05/2013.

Aprovado em 16/09/2013.

Este artigo foi recebido em inglês e traduzido para o português pela equipe da Revista Universitas: Relações Internacionais, com revisão de tradução dos autores Fernando José Ludwig e Ramon Blanco.

¹ Fernando José Ludwig é Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos no Centro de Estudos Sociais / Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Portugal), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), SFRH / BD / 64916 / 2009 e co-financiado pelo Fundo Social Europeu (FSE). Email: fernandoludwig@ces.uc.pt.

² Ramon Blanco é Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra e Pesquisador Associado no mesmo centro. Suas pesquisas são financiadas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) SFRH / BD / 43498 / 2008 e Fundo Social Europeu (FSE). Email: ramon@ces.uc.pt.

1 Introdução

Esforços para a manutenção da paz (peacekeeping), construção da paz (peacebuilding) e construção do Estado (state-building), realizados por diversas entidades internacionais e, em especial, aqueles conduzidos pelas Nações Unidas (ONU), tornaram-se elementos centrais do cenário internacional atual. Na verdade, eles constituem o cerne das políticas internacionais no que diz respeito à paz, desenvolvimento e segurança no nosso tempo. No entanto, isto não foi sempre assim. Na verdade, tal fato só foi possível com o fim da Guerra Fria. Esta é uma consequência direta da transformação da lógica internacional compartilhada com relação à paz – que passou da manutenção de uma paz negativa a uma tentativa de construção de uma paz positiva no cenário internacional.³

O presente trabalho tem como objetivo analisar se a construção da paz dentro do atual sistema internacional pode ser entendida como o desenvolvimento e aprimoramento de um entendimento hegemônico do mundo sendo operacionalizado por meio do exercício de um poder biopolítico sobre as populações pós-conflito. Assim, busca-se explorar a atual construção da paz no cenário internacional a partir das reflexões de Antonio Gramsci e Michel Foucault. O trabalho está dividido da seguinte forma: em primeiro lugar, de modo a haver um melhor entendimento no que toca a operacionalização da paz, foi delineada a forma pela qual a Organização das Nações Unidas tem abordado a paz ao longo do tempo; em segundo e terceiro lugar, pretende-se discutir os instrumentos conceituais tanto gramscianos e foucauldianos que poderiam permitir uma problematização da construção da paz como uma tentativa de promover a hegemonia dos Estados centrais do sistema internacional. Estas seções discutirão, respectivamente, as noções de hegemonia e biopolítica.

2 A Paz no Cenário Internacional

Após a II Guerra Mundial, e durante todo o período da Guerra Fria, a principal atividade da ONU relacionada à paz internacional eram as operações de manutenção da paz, o que normalmente significava o envio de pequenas forças militares destinadas apenas a monitorar um cessar-fogo, ou patrulhar um território neutro entre

ex-combatentes (PARIS; SISK, 2009, p. 4). As operações de manutenção da paz eram geralmente uma força militar que atuava como uma espécie de tampão entre dois Estados (NEWMAN et al, 2009, p. 5). Naquele tempo, as operações de manutenção da paz eram vistas como um mero instrumento de “gestão de conflitos, contenção de conflitos ou supressão do conflito, lidando com os seus sintomas, e não se preocupando com uma resolução fundamental” do conflito (RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 2000, p. 5). Na verdade, não havia preocupação com a transformação desses conflitos ou com a abordagem de suas causas profundas. Portanto, este tipo de operações destacadas durante o período da Guerra Fria provou ser muito fraco relativamente à uma real resolução de conflitos violentos (BELLAMY et al, 2010, p. 190).⁴

Na verdade, muitas vezes, este instrumento direcionado à paz encontrava-se enquadrado dentro da rivalidade bipolar da Guerra Fria e era usado para manter a ordem internacional. De fato, as operações de manutenção da paz funcionavam como “um mecanismo de gerenciamento das grandes potências: elas visavam conter os conflitos e os impedir de escalamem, e manter a estabilidade para que uma solução política pudesse ser alcançada entre os Estados” (NEWMAN et al, 2009, p. 6). Uma vez que a ordem internacional e a estabilidade, por um lado, e os conflitos violentos entre Estados, por outro lado, eram percebidos, naquele tempo, como os principais objetivos e desafios, respectivamente, relativamente ao cenário internacional, as operações de manutenção da paz eram geralmente destacadas “para ajudar aos Estados a resolverem pacificamente disputas nas suas relações externas entre si” (NEWMAN et al, 2009, p. 6). Portanto, observando-se as operações de paz destacadas durante este período, “[q]uase todas as grandes operações da Guerra Fria representaram o modelo clássico de gestão de conflitos inter-Estados, e poucas foram destacadas para situações de guerra civil” (NEWMAN et al, 2009, p. 6).

Estas operações são o melhor exemplo do que Alex Bellamy, Paul Williams e Stuart Griffin chamam de “operações tradicionais de manutenção da paz” (2010, p. 173-174). Refletindo sobre as práticas das Nações Uni-

³ Para mais no que toca a paz positiva e negativa, ver (Galtung, 1969).

⁴ Para um delinear mais extensivo relativamente aos desafios e fragilidades deste tipo de operações de paz, ver por exemplo (BELLAMY et al., 2010, p. 190-192; BERCOVITCH; DEAN, 2012, p. 82-83).

das no que toca a paz internacional durante a Guerra Fria, Edward Newman, Roland Paris e Oliver Richmond (2009, p. 6-7) destacam algumas operações de paz que são emblemáticas desse período, por exemplo: a Força de Emergência das Nações Unidas destacada para o Egito, implantada após a Guerra de Suez (1956-1967), o Grupo de Observadores Militares da ONU mobilizados para supervisionar o cessar-fogo entre a Índia e o Paquistão (1949), e a Força de Manutenção da Paz da ONU no Chipre (1964), entre outros.⁵

Foi somente com o fim da Guerra Fria que a natureza das operações de paz foi alterada. No entanto, esta alteração não aconteceu no vácuo. Esta aconteceu dentro do *zeitgeist* internacional que emergiu com o fim da disputa ideológica entre os EUA e a União Soviética. Sem a tensão ideológica da Guerra Fria, e com o adicional do espírito triunfante do Ocidente – talvez mais icônico no “Fim da História” (1992), de Francis Fukuyama – havia pouco debate relativamente a forma que a estrutura interna dos Estados deveria ter. De fato, enquanto Vice-Diretor do Departamento de Estado dos EUA, Fukuyama, foi brutalmente claro ao proclamar o “ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal ocidental como forma final de governança humana” (FUKUYAMA, 1989, p. 4). O fim da disputa ideológica trouxe um *zeitgeist* internacional onde a democracia liberal era entendida, por vários atores internacionais, como “o único modelo de governo com ampla legitimidade e apelo ideológico no mundo”⁶ (DIAMOND et al., 1990, p. x). Isto foi claramente evidenciado, por exemplo, por Paris (2004, p. 20), quando o mesmo recorda que, no período de 1990-1996, mais de três dezenas de países começaram a adotar constituições democráticas liberais pela primeira vez. Este fato aumentou o número de democracias liberais no mundo de 76 para 118. Naquela época, havia pouca dúvida de que os Estados deveriam todos se assemelhar à democracias liberais.

Esse raciocínio certamente alcançou, e começou a sustentar, as políticas internacionais voltadas para a paz, especialmente as da ONU. No início da década de 1990, a ONU lançou um importante documento sobre a paz internacional – a Agenda para a Paz (A/47/277). Este do-

cumento rapidamente tornou-se um texto fundamental relativamente à paz internacional no mundo pós-Guerra Fria precisamente porque ali a ONU delinea seus instrumentos direcionados para a construção da paz internacional, e porque é um documento que esclarece a própria visão da ONU no que toca o seu entendimento do que é a paz. Estes instrumentos voltados para a consecução da paz em nível internacional tornaram-se mais densos e profundos a partir deste documento, e permeiam as publicações da ONU sobre a paz internacional desde então.

Os instrumentos estabelecidos pelas Nações Unidas são nomeadamente cinco: prevenção de conflitos, promoção da paz, imposição da paz, manutenção da paz e construção da paz (ONU, 2008, p. 17-18). A prevenção de conflitos é um instrumento que lida essencialmente com “a aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas para evitar que tensões e disputas intra-Estados ou inter-Estados escalem e tornem-se conflitos violentos” (ONU, 2008, p. 17); envolve “o uso das missões de ‘bons ofícios’ do Secretário-Geral, do destacar de medidas preventivas ou para construção de confiança” (ONU, 2008, p. 17) baseadas em “alertas estruturados, coleta de informações e uma análise cuidadosa dos fatores que impulsionam o conflito” (ONU, 2008, p. 17).

A promoção da paz, por sua vez, “normalmente inclui medidas para abordar conflitos em andamento e geralmente envolve ação diplomática para trazer as partes hostis a um acordo negociado” (ONU, 2008, p. 17). Além dos ‘bons ofícios’ do Secretário Geral, “os [p]romotores da paz também podem ser enviados especiais, governos, grupos de Estados, organizações regionais ou as Nações Unidas, [...] [realizadas até mesmo por] grupos não-oficiais e não-governamentais, ou por uma personalidade proeminente trabalhando de forma independente” (ONU, 2008, p. 17). O instrumento concebido para a imposição da paz lida com “a aplicação, com a autorização do Conselho de Segurança, de uma série de medidas de coerção, incluindo o uso de força militar [...] [com o objetivo] de restaurar a paz e segurança internacionais” (ONU, 2008, p. 17).

Outro instrumento é a manutenção da paz.⁷ Este instrumento é entendido como “uma técnica desenha-

⁵ Para mais missões desse tipo, ver (NEWMAN et al., 2009, p. 6-7).

⁶ Para ser preciso, Paris (2004, p. 21) lembra que visão de mundo não era universalmente compartilhada.

⁷ As operações de manutenção da paz são um conceito ainda em disputa. Para outras definições do termo, ver por exemplo (BELLAMY et al., 2010; BUTLER, 2009; Capítulo 4; DIEHL, 2008; Capítulo 1; DIEHL et al., 2010; DURCH; BERKMAN, 2006).

da para preservar a paz, embora frágil, quando a luta foi interrompida, e para auxiliar na implementação dos acordos alcançados pelos pacificadores” (ONU, 2008, p. 18). Por fim, a construção da paz⁸ “envolve uma série de medidas direcionadas ao reduzir do risco de cair novamente ou ser reincidente no conflito através do reforço das capacidades nacionais em todos os níveis de gestão de conflitos, e para estabelecer a base para uma paz e um desenvolvimento sustentáveis” (ONU, 2008, p. 18). Destina-se a abordar “as causas profundas e estruturais de um conflito violento” (ONU, 2008, p. 18) concentrando-se no “funcionamento da sociedade e do Estado, procurando aumentar a capacidade do Estado para efetivamente e legitimamente desempenhar as suas funções essenciais” (ONU, 2008, p. 18). Estes instrumentos são projetados para lidar com os conflitos violentos em suas diferentes fases de escalamento. Não obstante, a distinção clara entre cada um desses instrumentos não é algo fácil de se detectar e dizer exatamente onde um instrumento começa e o outro termina é altamente contestado e subjetivo. Na verdade, muitas vezes esses instrumentos se sobrepõem uns aos outros.

3 A Paz das Nações Unidas como Liberalização

A ONU, após a Guerra Fria, entendeu que, a fim de transformar os conflitos violentos intra-estatais, tinha que prestar atenção às necessidades humanas e superar as fontes estruturais de violência (BERCOVITCH; DEAN, 2012, p. 10). A resposta da ONU foi muito clara, já em 1992, na Agenda para a Paz da ONU, quando a organização percebeu que deveria “abordar as causas profundas dos conflitos: o desespero econômico, a injustiça social e a opressão política” (A/47/277). Portanto, as operações de paz da ONU começaram a mudar, tornando as operações de manutenção da paz menos tradicionais e passando a realizar mais atividades relativamente à construção da paz.

No entanto, deve-se lembrar que essa transformação não estava sendo implementada em um vácuo. Um observador atento deve ter em mente que, por um lado, o

período pós-Guerra Fria presenciou as operações de paz destacadas realizando um escopo de atividades *dentro* do ambiente doméstico dos Estados pós-conflito. Por outro lado, não se deve esquecer que essa transformação, no que diz respeito às atividades de operações de paz, ocorreu dentro de um ambiente internacional inserido em um espírito liberal triunfante advindo de um sentimento de vitória ideológica com o fim da Guerra Fria. Tal fato certamente teve uma influência inquestionável nos tipos de atividades realizadas pelas operações de paz e nos resultados esperados dessas atividades. Em tal cenário internacional, onde era experienciada uma atmosfera de forte triunfalismo liberal, era amplamente compartilhado que o liberalismo político e econômico era o caminho para lidar com diversas questões internacionais, desde a pobreza e o subdesenvolvimento, e até aos conflitos violentos.

Nesse ambiente, alcançar a paz em Estados pós-conflito significava operacionalizar o argumento de paz liberal, liberalizando tais Estados. Assim, as esferas política, econômica e social destes Estados deveriam ser profundamente transformadas a fim de tornar tais Estados democracias liberais. Portanto, na esfera política, era perseguida a implantação de regimes democráticos nesses países. Este processo, no entanto, foi sustentado por uma compreensão muito estreita e processual de ‘democracia’. Neste contexto, a democratização dos Estados pós-conflito simplesmente significava a realização periódica de eleições; sendo a primeira eleição realizada geralmente nos primeiros anos de paz formal. No lado econômico, isso significava a construção de uma economia aberta de livre-mercado. Tal objetivo era perseguido através de vários instrumentos que iam desde a redução do papel do Estado na economia até o estímulo do livre fluxo de capitais, assim como através de empréstimos condicionais. Na esfera social, isso significava a busca da construção de uma sociedade liberal. Isto era tentado por meio de práticas que iam desde a promoção dos direitos humanos até o estímulo para a criação de organizações da sociedade civil.

Na verdade, Roland Paris faz uma caracterização do que seria a típica operação de paz durante a década de 90 que vale a pena ser citada de modo mais longo. Para ele, a “fórmula típica para a construção da paz” naquele tempo,

incluía a promoção dos direitos civis e políticos, como o direito à liberdade de expressão e liberdade de imprensa, assim como a liberdade de associação e movimento; a preparação e a administração de eleições democráticas; a ela-

⁸ Para outras definições do termo e diferentes entendimentos sobre a construção da paz por diferentes atores internacionais, inclui dentro da ONU, ver por exemplo (BARNETT et al., 2007; CHETAIL, 2009; GOURLAY, 2009, p. 3-48). Para uma evolução do conceito dentro da ONU, ver por exemplo (UN, 2010, p. 45-49).

boração de constituições nacionais que codificassem direitos civis e políticos; a formação ou o retraining de policiais e oficiais de justiça relativamente a um comportamento apropriado no que toca a funcionários do Estado em uma democracia liberal; a promoção do desenvolvimento de organizações independentes da “sociedade civil” e a transformação de ex-grupos beligerantes em partidos políticos democráticos; o incentivar do desenvolvimento de economias de livre mercado através da eliminação de barreiras ao livre fluxo de capitais e mercadorias dentro e fora das fronteiras de um país; e o estimular do crescimento da iniciativa privada ao mesmo tempo em que reduz-se o papel do Estado na economia. [...] [Na esfera econômica,] [a]largados programas de mercantilização eram geralmente iniciados imediatamente (PARIS, 2004, p. 19).

Além disso, Paris (2004, p. 19; PARIS; SISK, 2009, p. 6) lembra que naquele período, os mandatos das missões, tipicamente, tendiam a ser limitados no tempo. Para ele (PARIS, 2004; PARIS; SISK, 2009), naquele momento, pouca atenção foi direcionada para a construção, ou fortalecimento, das estruturas institucionais dentro dos Estados em questão. Em poucas palavras, pode-se argumentar que o foco principal daquelas missões era a rápida democratização e mercantilização dos Estados pós-conflito (PARIS, 2004, p. 19). Esse raciocínio produziu, na visão de Paris e Sisk (2009, p. 2), vários efeitos desestabilizadores em diferentes países, tais como: as eleições servindo como um elemento catalisador para a renovação do conflito em Angola em 1992; o ressurgimento não só da guerra, mas da ocorrência de um genocídio em Ruanda em 1994; a reversão da democracia para uma forma despótica de governo pelos representantes eleitos no Camboja na década de 90, com Hun Sen, e na Libéria a partir de 1997, com Charles Taylor; a consolidação do poder dos elementos nacionalistas e o aumento do poder daqueles que operam nos mercados negros após os Acordos de Dayton; e a reprodução das fontes de conflito na Nicarágua, El Salvador e Guatemala, para citar alguns.

Todos estes elementos indicavam que as operações de paz precisavam ser repensadas. Curiosamente, ao invés de estimular uma retração deste tipo de engajamentos ou o repensar da base do seu enquadramento normativo, as falhas e limitações das operações de paz no início de 1990 trouxeram a conclusão de que era necessário ser feito mais em termos de prazo, variedade, escopo e profundidade das atividades realizadas. Assim, ao final da década 90 e início dos anos 2000, as operações de paz for-

ram transformadas. A conclusão fundamental tirada por aqueles que trabalhavam com a construção da paz, incluindo a ONU, era de que as operações de paz deveriam ser mais longas e que o foco deveria ser direcionado para a construção de instituições governamentais nos Estados intervencionados (PARIS; SISK, 2009, p. 2). A partir do final da década de 90 em diante, as missões começaram a incorporar tal preocupação e até mesmo aquelas que já estavam no terreno foram reconfiguradas. Ao se observar as missões destacadas em 1999, como por exemplo, Kosovo ou Timor-Leste, pode-se notar claramente que não só os mandatos das missões tornaram-se muito mais extensos, mas também as estruturas institucionais destes Estados passaram a fazer parte das intervenções, na maioria das vezes a parte fundamental das mesmas.

Em nítido contraste com as operações de paz estabelecidas durante a Guerra Fria, as operações de paz do mundo pós-Guerra Fria eram diferentes, tanto no que diz respeito à situação em que eram destacadas quanto às atividades desenvolvidas no terreno. De fato, a maioria das operações de paz autorizadas após a Guerra Fria, especialmente a partir do final da década de 90, foram implementadas

em situações domésticas – após, ou às vezes durante o conflito civil – e envolveram uma combinação de tarefas relacionadas à promoção da segurança doméstica, desenvolvimento e assistência humanitária, e fortalecimento da governança e do Estado de Direito (NEWMAN et al, 2009, p. 7).

Portanto, ao observar as operações de paz implantadas durante o período compreendido entre o final dos anos 90 e início dos anos 2000 em diante, é bastante perceptível que, como consequência direta de mandatos muito mais amplos, as missões começaram a prestar a atenção a um escopo mais amplo de atividades.

De fato, a partir desse momento, seguindo tendências conceituais no que toca o desenvolvimento e segurança internacionais, as operações de paz tornaram-se mais profundas e amplas. Seus mandatos começaram a incluir atividades que incorporavam atividades para além da mera prestação de imediata segurança física, da democratização por meio de eleições, e da mercantilização da economia. A recém reconfiguração das operações de paz incorporaria atividades tais como desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, atividades no domínio da educação, saúde e serviços básicos, a cria-

ção de instituições, o estabelecimento de instituições judiciais, o funcionamento dos sistemas de administração pública, a criação de partidos políticos, o fortalecimento da capacidade do Estado de prestar serviços à sua população, a própria relação entre o Estado pós-conflito e sua própria população, bem como a promoção de uma sociedade civil (PARIS, 2010). Os casos mais emblemáticos desse tipo de intervenção foram, por exemplo: “Camboja, Angola, Burundi, República Centro-Africana, Libéria, Moçambique, Ruanda, Serra Leoa, Chade, Sudão, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Somália, Kosovo, El Salvador, Guatemala, Haiti, Timor-Leste, Bósnia e Herzegovina, Croácia e Eslovênia Oriental” (NEWMAN et al, 2009, p. 7).

Portanto, ao observar as operações de construção de paz atuais destacadas para ambientes pós-conflito, o que se percebe é que a construção da paz é essencialmente a busca da liberalização dos Estados pós-conflito. Esta liberalização se torna operacional através de uma reestruturação das esferas econômicas, políticas e sociais desses Estados para que os mesmos comecem a funcionar como entidades liberais. No entanto, ao invés de serem esforços de reestruturação neutros ou meramente técnicos, tais práticas podem ser entendidas como a promoção de um entendimento do mundo e de como cada uma dessas esferas deve funcionar internacionalmente. De fato, este é um esforço para promover certos valores por todo o mundo. Não por acaso, o processo de construção da paz em ambientes pós-conflito pode ser perfeitamente entendido como a promoção e manutenção de uma visão hegemônica do mundo que é operacionalizada através do exercício de um poder biopolítico sobre as populações em situações pós-conflito. A fim de entender claramente o funcionamento deste processo, deve-se ter um entendimento mais claro da noção de hegemonia desenvolvida por Antonio Gramsci e da noção de biopolítica avançada por Michel Foucault. É para um maior delineamento de ambas as ideias que este trabalho agora se volta.

4 Gramsci e Hegemonia

Apesar da frequente má utilização do conceito de hegemonia nos dias de hoje, entre acadêmicos, essa noção tornou-se quase sinônimo do filósofo italiano Antonio Gramsci. As obras de Gramsci, e mais tarde de Robert W. Cox e outros (ARRIGHI, 1993; COX, 1983; GILL,

1993; MORTON, 2007; ROBINSON, 2006; SASSOON, 1987; SASSOON, 2000; TAYLOR, 2010), procuraram, em suma, desenvolver uma teoria de hegemonia que tinha como objetivo abordar as lutas nas relações sociais ligadas a um determinado período de tempo, e concomitantemente a formação das classes sociais dominantes.

Apesar da interpretação realista de hegemonia estar baseada no poder de dominação de um Estado sobre outros em relação aos seus recursos materiais (JOSEPH, 2008, p. 111), e no foco dos estruturalistas em uma realidade paralela além dos atores visíveis (estrutura) que impulsiona as relações nacionais e internacionais (através do capitalismo), aqui é compartilhada a visão de Gramsci e dos neo-gramscianos que afirma que a hegemonia envolve um processo complexo, inerente às relações sociais, para explicar a dominação de um grupo sobre o outro. Bock (1986) sugere uma divisão mais profunda na noção de Gramsci, separando-a em três áreas distintas e interligadas: a econômica, da sociedade civil e do Estado.⁹ Contudo, salienta-se que Gramsci, apesar da sua preocupação com a economia, estava mais preocupado com as áreas do Estado e da sociedade civil, (BOCOCK, 1986) e não como as mesmas interagem. Essa divisão tem apenas um propósito analítico, que é entender a complexidade e variabilidade de interpretação de Gramsci no que toca às relações de poder.

De acordo com Bobbio, a principal distinção entre as conceitualizações acerca das relações de poder e das esferas de influência entre Gramsci e Marx está relacionada com a dicotomia entre as relações entre a estrutura e a superestrutura. O conceito de hegemonia de Gramsci assume que a ideologia é mais importante do que a economia, e a sociedade civil (consenso) é mais significativo do que a sociedade política (coerção). O ponto central da hegemonia em Gramsci, portanto, consiste em uma mistura de filosofia e prática da vida política (GRAMSCI, 1971), reformulando, assim, a dualidade da prática política de Maquiavel, tomando-a como sendo a prática da coerção para formular o consentimento (ARRIGHI, 1993; COX,

⁹ Como ele diz: “Três termos principais identificam áreas distintas, mas interconectadas, na formação social que formam a base da conceitualização da hegemonia. Estes três termos [...] são a economia, o Estado, e a sociedade civil. É a ênfase que Gramsci dá ao Estado, ou ao político, e a sociedade civil que distingue seu trabalho de outros escritores Marxistas” (BOCOCK, 1986, p. 33).

1983). De acordo com Texier, no entanto, apresentar as relações de estrutura-superestrutura como sendo uma dicotomia, inerentemente concebendo um dominante, é um equívoco. Ele sugere que existe uma unidade dialética em que cada um pode ser o condicionador ou o condicionado (TEXIER *apud* MOUFFE; SASSOON, 2002) e não, como sugere Bobbio, mutuamente excludentes. Portelli afirma que a originalidade de Gramsci é precisamente superar essa dicotomia com o conceito de bloco histórico; assim, abordar estas questões de primazia imposta seria inútil (PORTELLI, 1977). Contudo, existe uma constante: é no nível de superestrutura que a hegemonia opera.

Assim, para Gramsci, o conceito de sociedade civil é caracterizado por forças sócio-políticas que interagem com suas instituições a fim de formar suas identidades políticas, que se manifestam por meio de instituições privadas, como a religião, escolas, associações, partidos políticos, etc. Desta maneira, a definição de sociedade civil de Gramsci estaria de acordo com a de Murphy, que afirma que a sociedade civil compreende “o espaço político e [as] instituições coletivas nas quais e através das quais os indivíduos formam identidades políticas. [...] É o domínio de associações voluntárias, de normas e práticas que as tornam possíveis, e das identidades coletivas que formam, o domínio onde o “eu” torna-se “nós” (MURPHY *apud* GERMAIN; KENNY, 1998, p. 7). Essa passagem claramente ilustra o quão difícil é identificar certos pontos da formação social para explicar a dominação, poder, e neste caso, o poder de um Estado (hegemonia), dentro do sistema internacional.

Intimamente ligado ao conceito de sociedade civil está o conceito de sociedade política, ou o Estado, que, de acordo com Gramsci, é parte da superestrutura e, é neste nível estatal que a luta da sociedade civil ocorre. Por definição, o Estado acolhe tanto o uso da violência (forças) como das burocracias (sistema legal, educação, serviços públicos, a imprensa, os meios de comunicação, etc) (BOCOCK, 1986). Assim, a hegemonia permitiu a Gramsci ampliar o conceito de Estado, levando a uma formulação mais ampla e complexa que incluiria os principais fundamentos da estrutura política da sociedade civil (COX, 1983, p. 51).

A combinação de todos os níveis da sociedade, por exemplo, a sociedade política, a sociedade civil e a econômica, portanto, formariam o que Gramsci chamou de *blocco storico* ou, como ele mesmo diz, “as estruturas e

superestruturas formam um” bloco histórico “; como ele apontou,

Estruturas e superestruturas formam um ‘bloco histórico’. Isso quer dizer que o conjunto complexo, contraditório e discordante das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção. A partir disso, pode-se concluir: que somente um sistema totalitário de ideologias oferece uma reflexão racional da contradição da estrutura e representa a existência das condições objetivas para a revolução da práxis. Se um grupo social é formado sendo cem por cento homogêneo em um nível de ideologia, isto significa que as premissas existem cem por cento para esse revolucionar; isto é, o ‘racional’ é ativamente e efetivamente real. Esse raciocínio baseia-se na reciprocidade necessária entre estrutura e superestrutura, o que nada mais é do que o processo dialético real (GRAMSCI, 1971, p. 366).

Esta noção de hegemonia deve envolver todos os níveis da sociedade (GRUPPI, 1978), e assim, para que um evento revolucionário aconteça, é fundamental que as sociedades civis e políticas se organizem com o objetivo de substituir a ordem anteriormente imposta. Cox (1983) afirma, no entanto, que “um novo bloco é formado quando uma classe subordinada (por exemplo, os trabalhadores) estabelece sua hegemonia sobre os outros grupos subordinados (por exemplo, os pequenos agricultores, marginais)” (COX, 1983, p. 57). Para um bloco histórico existir, deve haver uma classe social dominante ou hegemônica (COX, 1983) em conjunto com outros agentes, como os partidos políticos, a mídia, a igreja, o sistema educacional, entre outros (SASSOON, 1987). Não obstante a discussão sobre o efetivo poder e influência dos EUA após o fim da Guerra Fria (ARRIGHI, 1993), acredita-se que há um consenso sobre sua potência hegemônica no sistema internacional no momento presente. Seguindo esta linha de pensamento, o pré-requisito acima satisfaz as exigências para a existência de outros contra-movimentos sócio-políticos que de fato, enfrentam este hegemon. Um dos objetivos deste trabalho é avaliar a busca de um ‘bloco histórico transnacional’ representado pelas instituições internacionais, como as Nações Unidas e suas missões de manutenção e construção da paz, como parte de um conceito singular e hierarquizado de paz. A complexidade dessa abordagem depende, de acordo com Gramsci, da proximidade deste conceito com a reorganização da classe social, predominantemente ligada ao nível nacional.

Deste modo, o conceito de hegemonia assenta-se um interesse comum partilhado pelas classes dominan-

tes. Mesmo que Carnevali destaque a inaplicabilidade do conceito gramsciano de bloco histórico para a arena internacional, devido a sua estreita ligação com a classe social (CARNEVALI, 2005, p. 48), é importante ressaltar a importância de uma classe transnacional emergente, com base nos interesses compartilhados. Sob esta concepção, a ‘transnacionalização’ dos blocos históricos iria seguir o curso natural de uma classe transnacional. Em última análise, essa classe transnacional abraçaria a ordem neoliberal como uma de suas principais premissas, na medida em que um projeto hegemônico levado pela elite seria realizado por certos grupos cujas intenções são refletidas em um alargamento da sua esfera de influência através de uma ordem neo-liberal. Tal ordem seria mantida internacionalmente e expandida para os cenários pós-conflito por meio das práticas e processos levados a cabo pelas operações de paz nestas localidades.

Na teoria de hegemonia de Gramsci encontramos não só a importância da formação de um bloco histórico, mas também a sua influência na (re) ordenação (ou hierarquização) dos estratos de relações sociais. Ao nível estrutural internacional, de acordo com Gramsci, a classe dominante é medida pela capacidade do Estado em expandir seu território, e por seu poder econômico e militar. No entanto, um último elemento indicado por Gramsci é a “posição ideológica” (MEZZAROBBA, 2005, p. 18-19).

Finalmente, a dualidade da hegemonia precisa ser avaliada com o objetivo de identificar, teoricamente, os movimentos insurgentes na atual ordem internacional. A fim de abordar este ponto, Joseph apontou a necessidade de distinguir um aspecto mais profundo da hegemonia, reforçada a nível estrutural, e um aspecto mais superficial a respeito da hegemonia, preocupado com projetos e ações (JOSEPH, 2002, p. 128) hegemônicos. No entanto, é preciso que este conceito seja visto não como um objeto estático tangível de análise, mas como um complexo e intrincado fenômeno de relações sociais interdependentes que levam a um conjunto único de interpretações em cada caso estudado. Como Joseph coloca:

A hegemonia estrutural e a hegemonia de superfície são dois aspectos de um processo contínuo. A hegemonia estrutural refere-se à profunda e subjacente condição dentro sociedade e à união da formação social. A hegemonia de superfície refere-se aos projetos hegemônicos reais que surgem dessa situação e representa uma manifestação das condições subjacentes,

mesmo que, com sua própria característica e dinâmica (JOSEPH, 2002, p. 131).

Os conceitos de hegemonia, juntamente com o conceito de bloco histórico (transnacional), poderiam ser traduzidos dentro do campo de Estudos para a Paz. Neste sentido, a configuração atual da paz no sistema internacional defende a promoção de certos valores, ou seja, os liberais-democratas. Ao contrário de ser meramente retórica, a promoção de tais valores pressupõe uma (re)estruturação profunda das esferas fundamentais dos Estados pós-conflito. Mais importante ainda, a mesma pressupõe uma grande quantidade de controle, influência e supervisão de processos cruciais que cercam suas populações, o que é um trabalho biopolítico por excelência. Para uma maior clarificação disto, este trabalho agora se volta para a delimitação do conceito de biopolítica.

5 Biopolítica de Foucault

O filósofo francês Michel Foucault visualiza, a partir da segunda metade do século XVIII em diante, o aparecimento de uma nova tecnologia de poder que opera no pólo oposto ao da disciplina, outra tecnologia de poder visualizada por Foucault. Portanto, existindo em um nível diferente, realizando-se numa escala diferente e fazendo uso de instrumentos diferentes; é uma tecnologia de poder que não exclui as antigas tecnologias. Esta tecnologia é o biopoder.¹⁰ Biopoder, na sua essência, é um poder macro-político. Considerando que a disciplina é exercida sobre o indivíduo, o biopoder é exercido sobre a coletividade, tendo a população como seu alvo (KELLY, 2009, p. 43). Consequentemente, esta é uma tecnologia de poder que não está preocupada com o homem/mulher individualmente, mas com o homem/mulher enquanto seres-vivos (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 242).

Em contraste com a disciplina, o biopoder é aplicado “não a um homem-enquanto-corpo mas ao homem vivo, ao homem-enquanto-ser-vivo” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 242). Como resultado, enquanto a disciplina é aplicada a uma multiplicidade de pessoas, porque este todo pode ser dividido em indivíduos que podem ser

¹⁰ Este conceito tem sido desenvolvido de modo diferente por filósofos contemporâneos como por exemplo o Giorgio Agamben (1998), Antonio Negri e Michael Hardt (2000). Para um contraste entre as diferentes conceitualizações, ver (RABINOW; ROSE, 2006).

colocados sob vigilância, séries, hierarquias e, se necessário, serem punidos, o biopoder age exatamente no sentido oposto. O mesmo dirige-se à uma multiplicidade de pessoas, no sentido de que “elas formam uma massa global afetada por características de processos gerais de nascimento, morte, produção, doença, e assim por diante” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 242-243). Portanto, o biopoder é uma tecnologia que não é exercida sobre o corpo individual, como na disciplina, mas é fundamentalmente exercido sobre a vida das populações. Conseqüentemente, ao invés de uma “anátomo-política do corpo humano”, o que é percebido é o surgimento de uma “biopolítica da espécie humana” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 243).

A biopolítica se preocupa com “a gestão dos fenômenos que caracterizam grupos de seres humanos vivos” (RABINOW; ROSE, 2003, p. 6). Portanto, é “uma forma de política que envolve a administração do processo da vida em nível agregado da população” (DUFFIELD, 2007, p. 5). O surgimento de tal poder designa precisamente “o momento no qual os fenômenos complexos da existência humana foram submetidos ao cálculo e ordem do conhecimento e do poder” (SMART, 2002, p. 99). Assim, a biopolítica começa a problematizar um conjunto de fenômenos que ligam a população, o que a torna um todo coerente. Ela problematiza todos os “mecanismos da vida e que servem como base para os processos biológicos” (FOUCAULT, [1976] 1978, p. 139). Em essência, a biopolítica visa a “a gestão e regulação da população, do corpo das espécies e de suas características demográficas” (SMART, 2002, p. 99).

Conseqüentemente, este novo poder regulatório está preocupado essencialmente com “o problema de governar grupos de seres humanos representados na forma de uma população” (DUFFIELD, 2007, p. 6). Como resultado disso, a biopolítica problematiza e racionaliza todo o conjunto de processos que cercam a vida das populações, intervindo em fenômenos como o nascimento, a morte, a produção, as condições de trabalho, nutrição, doenças, fertilidade, saúde, emprego, expectativa de vida, habitação, educação, padrões de vida, entre outros, e em todas as condições que cercam e podem ter uma influência sobre eles (DUFFIELD, 2007, p. 6; FOUCAULT, [1976] 1978, p. 139). Portanto, a biopolítica atua em duas direções, não só no que toca aos processos de apoio à vida em si, mas também relativamente às condições influenciam tais processos, assim como o meio ambiente no qual os

mesmos se desenvolvem (FOUCAULT, [1976] 1978, p. 139). Em última análise, a biopolítica age onde há, e está preocupado com, os “processos que sustentam ou retardam a otimização da vida de uma população” (DEAN, 2010, p. 119).

Isso também torna a essência da biopolítica diferente de prévias tecnologias de poder. Enquanto outras tecnologias de poder, como a disciplina, por exemplo, têm como objetivo final corrigir, a biopolítica tem como alvo os processos de apoio à vida a fim de investir e promover a vida das populações. É um poder preocupado com os fenômenos de suporte à vida cujo objetivo principal não é mais a disciplina, mas sim facilitar e promover a vida, “investir na vida como um todo” (FOUCAULT, [1976] 1978, p. 139). Seu objetivo final é melhorar a qualidade de vida e suas condições. Assim, o seu objectivo não é o de corrigir o indivíduo, mas sim intervir no nível da generalidade dos fenômenos de apoio à vida da população, a fim de melhorá-la.

Neste sentido, a biopolítica pode ser caracterizada como um poder que tem como objetivo *melhorar* a vida, um poder que quer “fomentar a vida ou impedi-la a ponto de matar” (FOUCAULT, [1976] 1978, p. 138). Portanto, a biopolítica é, fundamentalmente, um poder que procura exercer influência e “controle sobre as relações entre a raça humana [...] e seu ambiente, o meio em que vivem” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 245). Na verdade, é precisamente através do exercício do poder sobre os processos de apoio à vida das populações que a biopolítica procura controlar processos do ‘homem-enquanto- -ser-vivo, para que, como resultado, o seu objectivo essencial possa ser alcançado – a gestão e regularização da vida da população (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 247).

Para intervir deste modo, e para conseguir tal objetivo, a biopolítica faz uso de um conjunto de instrumentos, mecanismos, técnicas e instituições que podem diferir de disciplina. A fim de intervir no processo de apoio à vida e seu ambiente, isto acontece por meio da implementação de um conjunto de instrumentos e instituições que garantam a melhoria dos processos vitais da população. Enquanto a disciplina só é possível “graças a todo um sistema de vigilância, hierarquias, inspeções, anotações e relatórios” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 242), a biopolítica torna-se operacional tanto através da instalação de mecanismos de segurança em torno dos elementos aleatórios em que a população está inserida, quanto

da implementação de aparatos de segurança que visam a otimização da vida. Convencionalmente, mecanismos e aparatos de segurança poderiam ser câmeras, alarmes, exércitos, polícias e serviços de inteligência. No entanto, para Foucault, eles cobrem “todas as práticas e instituições que asseguram o funcionamento ideal e adequado dos processos econômicos, vitais e sociais que são encontrados dentro da população e portanto também incluem os sistemas de saúde, bem-estar educação,” (DEAN, 2010, p. 29). Portanto, por um lado, no que diz respeito aos instrumentos, a biopolítica emprega, por exemplo, “previsões, estimativas estatísticas e medidas gerais” e “técnicas de vigilância em massa, como o censo, e de controle de massa, tais como as campanhas de saúde” (KELLY, 2009, p. 43). Por outro lado, no que diz respeito às instituições, a biopolítica torna-se operacional, por exemplo, por meio da implementação de, por exemplo, sistemas de saúde, educação, assistência social, emprego ou comida (DEAN, 2010, p. 29).

Como o objetivo é intervir ao nível da generalidade dos fenômenos, além desses instrumentos e instituições, a biopolítica faz também uso da noção de *média*. É por meio do estabelecimento de médias e *metas* que a biopolítica procura manter um equilíbrio que compense os possíveis desvios e, portanto, exerce o seu poder. Afinal de contas, é somente após o estabelecimento de médias e metas que uma pessoa pode pensar que “a taxa de mortalidade precisa ser modificada ou reduzida; a expectativa de vida precisa ser aumentada; [ou] a taxa de natalidade precisa ser estimulada” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 246). É somente após o processo de estabelecimento de metas que os processos de apoio à vida podem ser moldados e, como conseqüência, um poder sobre a vida da população pode ser exercido.

É por meio do processo de estabelecimento de metas e médias durante os vários e distintos processos de apoio à vida da população que a biopolítica assume o controle dos processos vitais do ‘homem-enquanto-espécie’. Como resultado, a vida pode ser promovida e, conseqüentemente, gerenciada, assim, a vida acaba sendo regularizada (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 247) e, principalmente, normalizada. Neste ponto, a ‘norma’ também desempenha um papel fundamental, uma vez que a mesma circula entre a disciplina e a biopolítica. É à luz

da ‘norma’ que a disciplina e biopolítica operam. Como Foucault lembra, “[a] norma é algo que pode ser aplicada tanto a um corpo que alguém deseja disciplinar como à uma população que alguém deseja regularizar” (FOUCAULT, [1976] 2003, p. 253). No caso do sistema internacional, nomeadamente na esfera da construção da paz, essa norma prende-se com o entendimento hegemônico relativamente à organização política, econômica e social dos Estados. Essa norma prende-se com o entendimento hegemônico de que os Estados no sistema internacional devem ser, ou parecer, democracias liberais.

Notas Finais

Este artigo visa lançar alguns pontos relacionados à possibilidade de combinar ambas as ferramentas conceituais para analisar a construção da paz no cenário internacional. Partindo de desenvolvimentos teóricos desenvolvidos por Antonio Gramsci e Michel Foucault, é perfeitamente possível reproblematicar os atuais esforços de construção da paz como tentativas que, ao invés de serem direcionadas a uma reconstrução adequada dos Estados pós-conflito e para capacitar suas populações, procuram promover uma certa visão do mundo. É bastante possível entender tais práticas como mais um instrumento de promoção de uma determinada gama de valores pelo mundo. Portanto, a construção da paz pode ser enquadrada como um instrumento de promoção e manutenção da hegemonia em todo o mundo, o que é operacionalizada por meio do exercício da biopolítica sobre as populações pós-conflito, o que é realizado por meio da reestruturação das esferas econômicas, políticas e sociais nos Estados pós-conflito.

Assim, a atual configuração do sistema internacional no que toca a paz apoia-se na construção de um conceito de paz, operacionalizado pelos instrumentos das Nações Unidas (operações de construção e manutenção da paz), que visa manter uma ordem internacional liberal. Assim, pode-se dizer que ambas as abordagens, a Gramsciana e a Foucauldiana, são propensas a entender como tais missões são importantes para a obtenção de um certo grau de consenso entre seus Estados membros (hegemonia), sendo operando por práticas da ONU (biopolítica) na periferia do sistema internacional.

Referências

- AN AGENDA For Peace: A/47/277 - S/24111. 17. Jun. 1992. Disponível em: <http://Daccess-Dds-Ny.Un.Org/Doc/Undoc/Gen/N92/259 /61/Pdf/N9225961.Pdf?OpenElement> Acesso em: 10 nov. 2008.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- ARRIGHI, Giovanni. "The three hegemonies of historical capitalism". In: GILL, Stephen (Ed.). *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 149-185.
- BARNETT, Michael et al.. "Peacebuilding: what is in a name?". *Global Governance*, v. 13, n. 1, p. 35 - 58, 2007.
- BELLAMY, Alex J. et al. *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2010.
- BERCOVITCH, Jacob; DEAN, Richard *Conflict Resolution In The Twenty-First Century: principles, methods, and approaches*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2012.
- BOCOCK, Robert. *Hegemony*. London: Tavistock Publications, 1986.
- BUTLER, Michael J. *International conflict management*. Abingdon: Routledge, 2009.
- CARNEVALI, Giorgio. "A Teoria Política Internacional em Gramsci". In: MEZZAROBBA, Orides (Ed.) *Gramsci: Estado e relações internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 27-78.
- CHETAIL, Vincent. "Post-Conflict Peacebuilding: ambiguity and identity". In: CHETAIL, Vincent (Ed.) *Post-Conflict Peacebuilding: a lexicon*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 1-33.
- COX, Robert. "Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method". *Millennium: Journal Of International Studies*, v. 12, n. 2, p. 162-175, 1983.
- DEAN, Mitchell. *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage Publications, 2010.
- DIAMOND, Larry et al (Ed.). *Politics in developing countries: comparing experiences with democracy*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.
- DIEHL, Paul F. *Peace Operations*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- DIEHL, Paul F. et al. Peacekeeping In: YOUNG, Nigel J. (Ed.) *The Oxford International Encyclopedia Of Peace*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 386-406.
- DUFFIELD, Mark. *Development, Security And Unending War: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- DURCH, William J.; BERKMAN, Tobias C. Restoring And Maintaining Peace: what we know so far. In: DURCH, William J. (Ed.) *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington: United States Institute of Peace and The Henry L. Stimson Center, 2006. p.1-48.
- FOUCAULT, Michel. *The History of sexuality: an introduction*. New York: Pantheon Books, 1976,1978.
- FOUCAULT, Michel. *Society must be defended*. New York: Picador, 1976, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. The end of history? *National Interest*, v. 16, summer, p. 3-18, 1989.
- FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Free Press, 1992.
- GALTUNG, Johan. "Violence, peace, and peach research". *Journal Of Peace Research*, v. 6, p.167-191, 1969.
- GALTUNG, Johan Three approaches to peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding. In: GALTUNG, Johan (Ed.) *Peace, war and defence: essays in peace research* Copenhagen: Christian Ejlers, 1976. v.2, p.282-304.
- GERMAIN, Randall; KENNY, Michael. Engaging Gramsci: international relations theory and the new gramscians. *Review Of International Studies*, v. 24, p. 3-21, 1998.
- GILL, Stephen (Ed.). *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- GOURLAY, Catriona. *Eu-Un cooperation in peacebuilding: partners in practice?*. New York And Geneva: United Nations Publications, 2009.
- GRAMSCI, Antonio. *Selections from the prison notebooks*. New York: International Publisher
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em gramsci*. Rio De Janeiro: Edições Graal, 1978.
- JOSEPH, Jonathan. *Hegemony: a realist analysis*. London: Routledge, 2002.
- JOSEPH, Jonathan. "Hegemony and the structure-agency problem in international relations: a scientific realist contribution". *Review Of International Studies*, v. 34, p. 109-128, 2008.

KELLY, Mark G. E. *The Political Philosophy of Michel Foucault*. New York: Routledge, 2009.

MEZZAROBBA, Orides. Gramsci e hegemonia. In: MEZZAROBBA, Orides (Ed.) *Gramsci: Estado e relações internacionais*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p.7-26.

MORTON, Adam David *Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy*. London Pluto Press, 2007.

MOUFFE, Chantal; SASSOON, Anne S. Gramsci In France And Italy: A Review Of The Literature. In: Martin, James (Ed.). *Antonio Gramsci: critical assessments of leading political philosophers*. London: Routledge, 2002. p. 81-115.

NEGRI, Antonio; Hardt, Michael *Empire*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

NEWMAN, Edward et al.. Introduction. In: NEWMAN, Edward et al. (Ed.). *New perspectives on liberal peacebuilding*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2009. p. 3-25.

PARIS, Roland. *At War's End: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARIS, Roland . Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*, v. 36, n. 2, p. 337 - 365, 2010.

PARIS, Roland; SISK, Timothy. Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding. In: PARIS, Roland, et al. (Ed.). *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York: Routledge, 2009. p. 1-20.

PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio De Janeiro: Paz E Terra, 1977.

RABINOW, Paul; ROSE, Nikolas. Introduction - Foucault Today. In: RABINOW, Paul et al. (Ed.). *The essential Foucault: selection from the essential works of Foucault*. New York: New Press, 2003. p. 1954-1984.

RABINOW, Paul; ROSE, Nikolas. Biopower Today. *Biosocietie*, v. 1, n. 2, p.195-217, 2006.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom Introduction. *International Peacekeeping*, v. 7, n. 1, p.1-7, 2000.

ROBINSON, William I. Gramsci and Globalisation: from nation-state to transnational hegemony. In: BIELER, Andreas et al. (Ed.). *Images of Gramsci: connections and contentions in political theory and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 165 - 180.

SASSOON, Anne S. *Gramsci's politics*. London: Hutchinson, 1987.

SASSOON, Anne Showstack. *Gramsci and contemporary politics: beyond pessimism of the intellect*. London Routledge, 2000.

SMART, Barry .*Key sociologists: Michel Foucault*. New York: Routledge, 2002.

TAYLOR, Ian. Liberal Peace, Liberal Imperialism: a Gramscian critique” In RICHMOND, Oliver P. (Ed.) *Palgrave advances in peacebuilding: critical developments and approaches*. London: Palgrave, 2010. p. 154-174.

UNITED NATIONS. Un Peacebuilding: an orientation. sep./ 2010. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf> Acesso em: 16 maio 2012.

UNITED NATIONS. Peacekeeping Department. United Nations : peacekeeping operations principles and guidelines. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf> Acesso em: 04 maio 2009. DOI: 10.5102/uri.V11.i2.2533

Duas décadas de consolidação da paz: as críticas ao modelo das Nações Unidas*

Two decades of peacebuilding: *the United Nations model and its critics*

Teresa Almeida Cravo¹

Resumo

Definida como a nova prioridade da ONU em 1992, a consolidação da paz procurou responder ao desafio de um número crescente de guerras civis particularmente violentas e tornou-se, desde então, numa das mais visíveis e exigentes áreas de atuação da organização. O empenho na promoção ativa da resolução desses conflitos foi, no entanto, revelando graves debilidades e não impediu evidentes fracassos. Nestas duas décadas, o chamado paradigma da paz liberal tem vindo a sofrer críticas contundentes e é atualmente alvo de um ceticismo generalizado. Este artigo explora algumas dessas críticas apontadas ao modelo vigente, argumentando que, apesar de certas alterações ao conceito e prática da consolidação da paz, os problemas mais acutilantes estão ainda por resolver, e as mudanças até agora introduzidas não chegam a pôr em causa os pressupostos culturais e ideológicos, assim como os interesses práticos do Norte Global, que subjazem à promoção da paz na periferia.

Palavras-chave: Consolidação da paz. ONU. Paz liberal. Críticas.

Abstract

Defined as the United Nation's new priority in 1992, peacebuilding attempted to answer the challenge posed by an increasing number of particularly violent civil wars. It has become, since then, one of the most visible and demanding areas of the organisation's work. Efforts to actively promote conflict resolution over the following two decades, however, have often failed and suggest serious shortcomings in the very conceptual models underpinning international interventions. Throughout this period, the so-called liberal peace paradigm has suffered trenchant criticisms and is currently the target of widespread scepticism. This article explores some of those criticisms to the existing model and argues that, notwithstanding certain alterations to the concept and practice of peacebuilding, the most acute problems remain unresolved. Moreover, the changes so far introduced in response to critiques have largely failed to question the cultural and ideological assumptions, as well as the practical interests, of the Global North, which continue to underpin the promotion of peace in the periphery.

Keywords: Peacebuilding. United Nations. Liberal peace. Critiques.

* Recebido em 23/09/2013.
Aprovado em 08/10/2013.
Este texto foi escrito com as regras ortográficas vigentes em Portugal.

¹ Professora Auxiliar de Relações Internacionais e Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Doutora pela Universidade de Cambridge; Email: teresacravo@ces.uc.pt.

1 Introdução

Os conflitos violentos nos chamados Estados falhados que assolaram a periferia na década de 1990 foram considerados a maior ameaça à paz e segurança internacionais do pós-Guerra Fria, desafiando a comunidade internacional em geral, e a Organização das Nações Unidas (ONU) em particular, a responder às crises securitárias e humanitárias por eles geradas. Até então limitada na sua abordagem ao congelamento e contenção da violência no Sul Global, uma nova era de ativismo impulsionou uma maior ambição na *Agenda para a Paz* da organização, que se traduziu na emergência de um modelo de consolidação da paz de natureza multidimensional e orientado para a erradicação das causas profundas dos conflitos.

Não obstante a amplitude e fluidez das suas várias definições ao longo dos anos,² a consolidação da paz pode ser definida numa ideia essencial: a criação de condições para uma paz auto-sustentada de forma a prevenir um retorno ao conflito violento. Esta ideia central poderia, em teoria, ter ganho várias formas; no entanto, fruto da conjuntura da altura em que foi concebida – no final da Guerra Fria – rapidamente se materializou na chamada “paz liberal”.³ Nos últimos vinte anos, a ONU tem vindo a promover o sonho liberal na periferia, de criação de democracias pluripartidárias com economias de mercado e sociedades civis fortes – o que Kahler chama de “Consenso de Nova Iorque”.

A realidade das sociedades devastadas pela guerra provou, todavia, ser mais complexa do que o antecipado pela organização mundial. Com uma trajetória repleta de sucessos contestados e alguns fracassos flagrantes, o modelo preconizado pelas NU tem sido alvo de duras críticas e de um ceticismo generalizado. Após uma breve análise de como emergiu o modelo de consolidação da paz das NU, este artigo pretende essencialmente explorar como têm sido avaliados os esforços internacionais de pôr fim à conflitualidade violenta no Sul Global, debruçando-se sobre o que chamamos aqui de primeira e segunda geração de críticas ao modelo implementado nos últimos vinte anos. O artigo argumenta que, apesar de algumas alterações no conceito e prática da consolidação da paz,

as críticas mais acutilantes ao paradigma atual estão ainda por resolver, e as mudanças até agora introduzidas não chegam a pôr em causa os pressupostos culturais e ideológicos, assim como os interesses práticos do Norte Global, que subjazem à promoção da paz na periferia.

2 Os primórdios da consolidação da paz:

2.1 Os novos desafios

No início da década de 1990 gerou-se um consenso entre académicos, centros de decisão internacional e profissionais no terreno, no que diz respeito às grandes tendências do pós-Guerra Fria, já visíveis desde a Segunda Guerra Mundial mas que o fim do sistema bipolar veio claramente intensificar. Em primeiro lugar, o declínio significativo no número de guerras inter-estatais relativamente ao aumento dramático de conflitos internos;⁴ em segundo lugar, a incidência dessa conflitualidade no chamado *Terceiro Mundo* – uma categoria tradicionalmente aplicada ao continente asiático, latino-americano e africano e agora expandida para abarcar os novos Estados do Cáucaso, da Ásia central, e dos Balcãs que emergiam da fragmentação da União Soviética e da Jugoslávia (AYOUB, 1996); e em terceiro lugar, o entendimento que estas “novas guerras” (KALDOR, 1999) eram o claro resultado do processo de construção e fracasso do Estado e apontavam para uma concentração desproporcional da violência do sistema internacional nos chamados Estados falhados (SNOW, 1996, p. 3).

O fracasso destes Estados incidia essencialmente na resistência às suas tentativas de centralização do poder militar, político, económico e social e na contestação da autoridade e legitimidade do governo central. A proliferação de entidades sub-estatais armadas acelerava a erosão do poder estatal, retirando-lhe o suposto monopólio do uso legítimo da força, partes do território e a sua capacidade para extrair recursos e satisfazer as necessidades básicas das populações. Esta substituição da presença

² Sobre as várias definições do conceito de consolidação da paz, ver BARNETT *et al.*, 2007; CHETAIL, 2009.

³ Sobre o conceito de paz liberal, ver SPIRO, 1994; DOYLE, 2005, 2011; PARIS, 2006; HAYES, 2012.

⁴ De acordo com os números apresentados por Wallensteen e Sollenberg (2001), dos 111 conflitos armados ativos durante o período de 1989-2000, apenas sete correspondiam ao paradigma de conflito inter-estatal. O Uppsala Conflict Data Program contabiliza como “conflito armado” aqueles que envolvem duas ou mais partes, uma das quais o governo de um Estado, e que resultam em 25 ou mais mortes em combate num ano. ver < <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>.

física e institucional do Estado pela de grupos sectários que passavam a desempenhar as suas funções de contrato social abria caminho à criação de laços de lealdade identitária dentro de comunidades crescentemente fora do controlo do poder central. Nestas circunstâncias, o Estado, no seu sentido Weberiano, enfrentava problemas internos difíceis que ameaçavam a sua ordem política e a sua própria existência, com graves consequências para a estabilidade regional e internacional.⁵

2.2 A reação da comunidade internacional

A mudança na natureza dos conflitos e o aumento dramático do seu número na era do pós-Guerra Fria suscitou uma reação vigorosa por parte da comunidade internacional e das NU. O seu inédito envolvimento na década de noventa foi, no entanto, produto de uma conjugação de fatores, facilitados pela radical alteração da conjuntura mundial.

Um primeiro fator remete-nos para o entendimento generalizado destas guerras enquanto *disseminadas, destabilizadoras e imorais*. Não obstante o número de guerras civis ter vindo a aumentar consistentemente desde a Segunda Guerra Mundial, só o fim da confrontação bipolar permitiu finalmente olhar para este fenómeno como a maior ameaça à paz e à segurança internacionais, quando, em 1991, se espalhava por 50 países nos vários continentes (WALLENSTEEN; SOLLENBERG, 2001, p. 632).

Além desta percepção de disseminação, constata-se igualmente que, apesar de internas, raramente estas novas guerras permaneciam “hermeticamente seladas” (BROWN, 1996, p. 572), isto é, isoladas dentro das suas fronteiras. Incapazes de garantir a impenetrabilidade das suas fronteiras ou ativamente compactuando com os atores do conflito, os países vizinhos viam-se inevitavelmente envolvidos na evolução das confrontações, que se alargavam, assim, ao resto da região. Estas guerras civis tinham igualmente implicações diretas para os interesses das médias e grandes potências, que inevitavelmente se posicionavam em relação às partes em conflito, fosse para proteger os seus nacionais nesses territórios, manter o acesso a recursos estratégicos ou defender aliados

políticos. A própria escalada da violência era alimentada externamente, através do tráfico internacional de armas, recursos naturais e drogas.⁶

Além de perturbar a ordem regional e internacional, estas guerras pareciam pôr também em causa o regime de normas internacionais de comportamento criado pela comunidade de Estados. Embora todos os conflitos travados ao longo da história tenham uma componente de “guerra suja”, as práticas de abusos de direitos humanos e a cultura do terror manifestavam-se como uma característica central do modo de condução destas novas guerras, e contrária ao direito internacional que havia procurado nas décadas precedentes formular regras legais para diminuir a amplitude e o impacto dos conflitos armados, especialmente sobre os não-combatentes.⁷ Esta imoralidade do ataque indiscriminado e em larga escala às populações agitou consciências, em particular no Ocidente, e foi criando uma corrente favorável à punição e dissuasão deste tipo de conduta. Crucial para dar força a este movimento foi, na altura, a globalização dos media e a produção do chamado “efeito CNN”, mostrando imagens devastadoras de violência e desastres humanitários, influenciando, assim, a opinião pública e, em última análise, as decisões governamentais.⁸

É essencial, no entanto, referir um terceiro fator que cria as condições culturais para esta forma de entender os conflitos e as normas internacionais: o triunfo do liberalismo com o final da Guerra Fria (JAKOBSEN, 2002). A ênfase liberal nos indivíduos, nos direitos humanos e na democracia, o surgimento do conceito de segurança humana, e o conseqüente entendimento da soberania enquanto expressão de responsabilidade aumentou drasticamente o papel dos atores externos em situações onde o Estado era incapaz ou não queria proteger os seus nacionais (DAWN, 2001, p. 124-125). Isto é particularmente evidente no contexto do fracasso do Estado, onde a

⁵ Sobre o tema dos Estados falhados, ver JACKSON, 1990; HELMAN e RATNER, 1992-1993; ZARTMAN, 1995; RENO, 1999; ROTBERG, 2004. Para uma perspectiva mais crítica do conceito, ver, por exemplo, BILGIN; MORTON, 2002; CALL, 2008 E 2011; VERHOEVEN, 2009.

⁶ Sobre a economia política dos conflitos armados do pós-Guerra Fria, ver DUFFIELD, 1994; KEEN, 1998; KALDOR, 1999; COLLIER, 2000; BERDAL; MALONE, 2000; BALLENTINE; SHERMAN, 2003; PUGH, COOPER e GOODHAND, 2004.

⁷ Sobre as culturas de violência da conflitualidade do pós-Guerra Fria, ver NORDSTROM; MARTIN, 1992; NORDSTROM, 1994; FETHERSTON, 1995; TILLY, 2003; CRAMER, 2006; KALYVAS, 2006; WEINSTEIN, 2007.

⁸ Sobre os media e o seu poder de influência, ver HOGE, 1994; SHAW, 1996; LIVINGSTON, 1997; ROBINSON, 2002.

erosão de uma autoridade central efetiva – um fenómeno entendido como uma “descida ao estado hobbesiano de anarquia” (YANNIS, 2002, p. 822) – colocava em perigo a segurança física das populações e tinha consequências humanitárias gravíssimas.

Estes vários fatores conjugaram-se para eventualmente tornar as guerras intraestatais da década de noventa em *guerras da comunidade internacional*. Neste contexto de apelo a uma maior determinação na garantia da paz e da segurança internacionais, há claramente uma preferência por uma presença mais forte das NU nesta periferia instável. Enquanto que a ordem bipolar não tinha favorecido o envolvimento neste tipo de conflitos, a mudança dramática nas relações entre as superpotências, e a conseqüente maior cooperação no interior do Conselho de Segurança (CS), levou a um ressurgimento do intervencionismo, permitindo às NU finalmente assumir o papel que os seus fundadores tinham ambicionado (MIALL; RAMSBOTHAM; WOODHOUSE, 1999, p. 2). Boutros-Ghali, um Secretário-Geral (SG) particularmente ativo e interessado em catapultar a atuação da organização que liderava, aproveitou este momento de *otimismo multilateral* e apresentou uma proposta inovadora para fazer face aos desafios à paz e à segurança internacionais da era pós-Guerra Fria.

Clarificando o renovado entendimento da organização em matéria de promoção da paz na periferia, a Agenda para a Paz (1992) ensaia um modo de atuação mais ousado, coerente e dinâmico e que confere à organização uma considerável proeminência relativamente às décadas precedentes. Este modelo de institucionalização da paz segue de perto a proposta teórica do fundador dos Estudos para a Paz, Johan Galtung (1976)⁹ e avança com quatro estratégias de ação interligadas: a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), o restabelecimento da paz (*peacemaking*), a manutenção da paz (*peacekeeping*) e a consolidação da paz (*peacebuilding*).

Ao voltar a sua atenção para o fenómeno da proliferação de conflitos internos nos “novos territórios não-autónomos”, como lhes chamaram Helman & Ratner (1992-1993, p. 17), a ONU envolveu-se na promoção ativa

da sua resolução pacífica, estimulando o diálogo continuado entre as facções opostas, acompanhando de perto as negociações dos acordos políticos e comprometendo-se a apoiar a implementação dos processos de paz resultantes desses acordos negociados. Atuando enquanto garante externo que assegura a responsabilização das partes ao longo do processo, a organização comprometeu-se com o pós-acordo de paz, enviando operações de manutenção da paz para variados contextos e em diferentes continentes – da Bósnia a Angola, do Camboja a El Salvador – criando, assim, as condições para o envolvimento da organização em todas as fases do conflito, da prevenção à consolidação da paz pós-conflito.

2.3 O modelo de consolidação da paz

Para fazer face à complexa realidade de países pós-conflito, o modelo de resposta procurou ser o mais institucionalizado possível, de forma a dirimir as incertezas e a volatilidade do ambiente pós-acordo de paz. Este novo quadro de resposta, codificado na Agenda para a Paz, inclui pela primeira vez o conceito de “consolidação da paz pós-conflito” como a nova prioridade da Organização, definida como “ações para identificar e apoiar estruturas que fortaleçam e solidifiquem a paz, de forma a evitar um retorno ao conflito” (UN, 1992, § 21). Este conceito engloba, assim, duas tarefas diferentes mas simultaneamente complementares: por um lado, a tarefa negativa de evitar um retorno à guerra; e, por outro, a tarefa positiva de lidar com as causas profundas do conflito, sem a qual o fim da violência não seria mais do que temporário (RAMSBOTHAM, 2000, p. 171-175). No seu sentido mais lato, a consolidação da paz pretendia “enfrentar as causas profundas do conflito: o desespero económico, a injustiça social e a opressão política” (UN, 1992, § 15). A consolidação da paz far-se-ia, numa primeira fase, dentro do quadro das operações de manutenção da paz de segunda geração enviadas na sequência de acordos de paz (COCKELL, 2000, p. 20) e, numa segunda fase, com o auxílio dos atores externos, a responsabilidade transitaria progressivamente para os nacionais dos países a emergir de conflitos.

O envolvimento das NU na Namíbia, ainda em 1989, representa o nascimento deste novo paradigma de consolidação da paz. O relativo sucesso da missão atestou a capacidade da organização para realizar sucessivas operações de paz, com tarefas muito para além das tradicionais, em larga escala e numa grande variedade de países que emergiam de conflitos na Ásia, África, Europa e

⁹ Sobre a forma como as propostas dos estudos para a paz transitaram para o discurso e a agenda política dos centros de decisão internacionais, ver LAWLER, 2002; PUREZA; CRAVO, 2005; PUREZA, 2011.

América Central na década de noventa (HAN, 1994, p. 842-845). Estas sucessivas operações foram responsáveis pela dramática expansão do papel das NU, seguindo amplamente o modelo implementado na Namíbia, variando unicamente em detalhes. Esta resposta padronizada – que Ramsbotham apelida de “UN’s post-settlement peace-building standard operating procedure” (2000, p. 170) – materializou-se no terreno com uma multiplicidade de atores e de tarefas que podem ser divididas em quatro dimensões interdependentes: (1) militar e de segurança, (2) político-constitucional, (3) económico-social, e (4) psico-social.

Este novo intervencionismo estandardizado e à escala global assumiu o modelo da chamada paz liberal. Como Clapham (1998, p. 193-194) esclarece, os vitoriosos do conflito bipolar – não só as democracias capitalistas e liberais, mas também as suas sociedades civis, e a grande massa de organizações não-governamentais e instituições internacionais que estas controlam – procuraram reestruturar o sistema internacional em conformidade com os valores que emergiam triunfantes nessa altura. Os promotores da Nova Ordem Mundial apresentaram a democracia liberal e a economia de mercado como as “receitas globais para o desenvolvimento, a paz e a estabilidade” (YANNIS, 2002, p. 825), baseando, assim, as concepções fundamentais da consolidação da paz no paradigma liberal. A queda do bloco socialista e do seu modelo alternativo permitiu que esta abordagem fosse abundantemente incentivada, e mesmo imposta, sem rival, nos quatro cantos do mundo – o que Lizée (2000) chama de “síndrome do Fim da História”. Introduzindo condicionalidades políticas e económicas através das operações de paz e dos programas de assistência ao desenvolvimento, o modelo das democracias de mercado foi se difundido por todo o Terceiro Mundo (JAKOBSEN, 2002). Neste sentido, como refere Paris, a consolidação da paz era efetivamente “uma enorme experiência de engenharia social – uma experiência que envolve a transplantação de modelos ocidentais de organização social, política e económica para países devastados pela guerra de forma a controlar o conflito civil: por outras palavras, a pacificação através da liberalização política e económica” (1997, p. 56).

3 A primeira geração de críticas à consolidação da paz

Ainda não tínhamos chegado ao final da primeira metade da década e a “euforia do início dos anos 1990” já havia dado lugar a desilusão (BROWN, 1996, p. 11) e

um pessimismo generalizado anunciava uma nova era de anarquia na periferia (KAPLAN, 1994). Os dramáticos e mediáticos fracassos das missões em Angola, na Bósnia, na Somália e no Ruanda, em especial, acicataram uma profunda preocupação com o desempenho e a eficácia da promoção da paz no Sul Global.

A atuação das NU parecia, de facto, bastante aquém das (altas) expectativas. Em várias ocasiões, os acordos formais permaneceram bastante frágeis e as operações de paz não foram suficientes para impedir o retorno das hostilidades – um fracasso que provocaria, aliás, nos casos do Ruanda e de Angola, ainda mais violência do que as guerras que haviam antecedido as respetivas missões. As estatísticas sobre a reincidência de conflitos violentos em sociedades previamente devastadas pela guerra eram devastadoras – cerca de 50% nos primeiros cinco anos que se seguem à assinatura do acordo de paz (COLLIER, 2003, p. 83; CALL; COOK, 2003, p. 240) – questionando abertamente o modelo intervencionista das NU. Mesmo em casos menos flagrantes, em que não se deu o regresso ao conflito armado, a materialização da paz formal foi perdendo terreno e a declaração de sucesso provou ser prematura. Com o passar dos anos, várias das “histórias de sucesso” iniciais foram sendo contestadas, de forma mais ou menos crítica, por estudos académicos e de organizações no terreno – como por exemplo, Moçambique (HANLON, 1996; WEINSTEIN, 2002), El Salvador (BOYCE, 1995; KINCAID, 2000) ou Camboja (DOYLE, 1995; LIZÉE, 2000) – contribuindo assim para a descrença no modelo e no seu ator fundamental.

3.1 As críticas ao ator e às missões

Enquanto principal protagonista deste paradigma de resposta em variados conflitos a partir da década de noventa, a ONU viu as suas falhas internas salientadas como em grande parte responsáveis pelos reveses e fracassos deste ambicioso projeto. Académicos, decisores políticos e funcionários internacionais rapidamente deixaram claro que a complexidade dos problemas em matéria de paz e segurança enfrentados com o fim da Guerra Fria desafiavam abertamente a capacidade institucional da organização mundial. Logo em 1994, Soto e Castillo (1994, p. 69-70). vaticinavam que “embora novamente na moda” a organização estava numa situação de sobre-extensão, a braços com graves limitações, e questionavam a sua capacidade para estar à altura das necessidades.

Um primeiro aspeto continuamente ressaltado era o famigerado problema das restrições financeiras da organização, de forma geral acompanhado da habitual relutância dos Estados-membros em contribuir financeiramente para cada uma das missões em concreto, especialmente em contextos onde os seus interesses nacionais eram mais difusos. Um segundo aspeto dizia respeito ao défice de recursos humanos qualificados e com a experiência necessária para assegurar as responsabilidades atribuídas pelos mandatos do CS. Como consequência direta destas duas falhas, as NU viam-se inevitavelmente debilitadas na sua capacidade para planear e concretizar operações desta envergadura (ROBERTS; KINGSBURY, 1993; DURCH, 1993).

A dificuldade de comunicação e coordenação entre a missão no terreno e a sede em Nova Iorque, entre departamentos e agências das NU, e entre os contingentes civis e militares, como exemplifica a missão em El Salvador (SOTO; CASTILLO, 1994, p. 74) ou no Camboja (BELLAMY et al., 2004), intensificava estes constrangimentos organizacionais que assolavam a ONU. Acrescia ainda uma deficiente recolha de informação – quase sempre insuficiente e apressada – o que implicava uma incapacidade por parte das NU para anteciparem as condições no terreno. Lakhdar Brahimi, conselheiro especial do SG, admitia que “infelizmente, as decisões mais importantes acabam por ser tomadas muito cedo, antes de termos o conhecimento suficiente para antecipar as suas implicações” (BRAHIMI, 2004).

Esta questão estava diretamente relacionada com a calendarização da missão prevista nos acordos de paz: um calendário por norma demasiado reduzido, o que implicava em quase todos os contextos uma corrida contra o tempo, com a urgência a condicionar drasticamente a necessária preparação da missão. Isto não impedia, todavia, o frequente envio tardio das tropas e restantes componentes das missões, deixando o período volátil entre a assinatura formal do acordo de paz e a presença de um garante externo à mercê da ação dos chamados “spoilers” (STEDMAN, 1997) – agentes que pretendem sabotar o acordo de paz. Berdal (1995) aponta ainda os arranjos *ad hoc* e a improvisação, assim como ligações pessoais a presidirem em larga medida à tomada de decisão no seio das missões. Além da entrada nestes países, também a ausência de uma estratégia de saída se confirmava problemática – concretizada frequentemente de forma abrupta com a

retirada dos contingentes internacionais imediatamente após a realização das eleições (HIRSCHMANN, 2012).

Na ausência de força própria, o aumento dramático do número de operações na década de noventa havia exigido, por sua vez, o aumento no número de países contribuidores. Esta carência implicou fechar os olhos aos interesses explícitos de vários dos Estados em intervir no país-alvo, o que, por vezes, contribuiu para uma certa ambiguidade que pôs em causa a imparcialidade e a isenção da intervenção. Também fruto desta amálgama de países contribuidores, a experiência mista e o desfasamento em termos de formação dos contingentes tiveram repercussões negativas, ao nível operacional, para a coordenação entre membros da mesma missão (ROWE, 2000).

Porventura, o mais grave desta falta de critérios de seleção teve como consequência a ausência de controlo e responsabilização do comportamento das tropas e dos funcionários internacionais. Exemplos de abuso de poder, diminuta sensibilidade relativamente à cultura e costumes locais e, em casos extremos, escândalos graves, como o aumento exponencial da prostituição e da SIDA e relatos de abuso sexual ligados à presença das missões, da Bósnia ao Camboja (SAVE THE CHILDREN, 2008), manchavam a reputação das missões. Este tipo de comportamento permaneceu quase sempre por sancionar – uma prerrogativa, aliás, que pertence não às NU mas ao país contribuidor, o que é em si mesmo inibidor da responsabilização do agressor. Estes casos criaram ressentimento na população local relativamente às operações de paz, minando a credibilidade e capacidade de intervenção da missão aos olhos daqueles que eram os principais visados e, acima de tudo, pondo em causa a legitimidade da organização mundial.

Um outro problema, diretamente ligado, referia-se ao impacto do envio de soldados para sociedades já por si excessivamente militarizadas. A experiência dos contingentes militares enviados provava ser desajustada, com tropas treinadas para a guerra enviadas, sem formação adicional, para construir a paz e em contextos culturalmente distintos – uma carência que alertava para a escassa produção teórica sobre este tema, tanto ao nível da organização como dos próprios países contribuidores (FETHERSTON, 1995). Por outro lado, e especialmente na sequência de fracassos flagrantes como o Ruanda, debatia-se a pertinência dos princípios da restrição do uso da força e da imparcialidade (RATNER, 1995; DIEHL,

2008). De facto, em circunstâncias onde o uso da força somente em legítima defesa não parecia ser suficiente para se conseguir cumprir o mandato estipulado e a responsabilidade administrativa não tinha correspondência em termos de poder no terreno face às partes hostis, a missão ficava claramente amputada para assumir o seu papel; a sugestão de um incremento da força musculada da missão chocava, porém, com a necessidade de preservar a distinção entre manutenção e imposição da paz (*peace enforcement*), e garantir o consentimento entre as partes antes do envio das tropas (BERDAL, 1993; LIPSON, 2007).

A operacionalização da proposta das NU para a paz e a segurança internacionais confirmava, assim, desde o início, debilidades flagrantes na sua capacidade de cumprir este ambicioso papel e dilemas difíceis de resolver que se prolongariam pelos anos seguintes.

3.2 As críticas ao paradigma

Mesmo na ausência de um órgão central de coordenação de todas as atividades de consolidação da paz durante a primeira década, houve desde o início uma convergência em torno de uma estratégia geral de construção da paz através da promoção da democracia liberal e da economia de mercado (PARIS, 2004). As críticas mais contundentes foram, sobretudo, as apontadas a esse modelo dominante da paz liberal.

Logo em 1997, Paris questionava se este tipo de intervenção externa construía efetivamente a paz, apontando para o paradoxo dos instrumentos da consolidação da paz serem, eles mesmos, destabilizadores para as sociedades intervencionadas. Usando como exemplos os casos do Ruanda, Angola, Bósnia, Moçambique, El Salvador e Nicarágua, Paris apontava para os efeitos perversos da rápida liberalização política e económica consubstanciada na paz liberal, chamando a atenção para a natureza conflituosa da democracia e do capitalismo – inerentemente promotores de competição dentro de sociedades pouco apetrechadas, dada a história recente de violência, para gerir de forma pacífica essa polarização (1997, p. 57). Embora não advogue o fim do intervencionismo liberal, a sua conclusão responsabilizava claramente as políticas de liberalização pelo exacerbar das tensões nestas sociedades, sugerindo, por isso, uma falha grave no desenho da consolidação da paz (PARIS, 1997; 2004).

Outros autores também se juntaram a estas críticas durante a segunda metade da década de noventa e

nos anos seguintes, à medida que este fenómeno se tornava mais evidente. Do ponto de vista da reconstrução política destes Estados, era visível a existência de variados riscos do processo de democratização: o retorno à violência (nomeadamente na sequência da perda de eleições), a criação de democracias liberais (com a legitimação eleitoral de regimes autoritários), o prolongamento de Estados frágeis (incapazes de edificar instituições democráticas inclusivas e plurais) e a ausência de transferência efetiva de poder democrático para os nacionais (como no caso dos protetorados) exemplificavam as dificuldades de pôr em prática, num curto espaço de tempo, a transição de Estados autoritários e pós-conflito para democracias liberais (OTTAWAY, 1995; THOMPSON, 1996; KUMAR, 1998; MANSFIELD; SNYDER, 2005; JARSTAD; SISK, 2008).

Do ponto de vista económico, a mera presença da missão - como referem Paris e Sisk (2009, p. 308), “um poderoso íman no meio de um campo magnético” – era, em si mesma, desestabilizadora para o país-alvo, produzindo um boom artificial que gera uma inflação massiva, promovendo um sector privado especulativo e favorecendo a imigração de minorias de países vizinhos mal aceites pela população local o que conduzia a tensões sociais e étnicas. A crítica mais contundente no final da década de noventa dizia, todavia, respeito às políticas macro-económicas de estabilização e regeneração por frequentemente entrarem em conflito com as prioridades da consolidação da paz (HANLON, 1996; CASTILLO, 2001). A austeridade do ajustamento estrutural precisamente quando seria necessária a canalização de recursos para a economia e os setores sociais colocava em risco estas sociedades pós-conflito, em alturas particularmente voláteis em que os dividendos da paz tardavam em se fazer sentir. Além disso, as políticas neoliberais do chamado Consenso de Washington – desregulação, liberalização e privatização – tinham mesmo um efeito contraproducente, acentuando a pobreza de largos segmentos da população e as desigualdades distributivas (que estavam na origem dos conflitos civis), tendo, por isso, um impacto social devastador e constrangedor de um desenvolvimento equitativo e inclusivo (GIBBON, 1996; KAISER, 1996).

A natureza padronizada do quadro de atuação foi igualmente alvo de críticas acutilantes. Tratando-se de um modelo único genericamente aplicado, era acusado de não deixar espaço para as especificidades locais nem

para a emergência de soluções alternativas mais consensuais com as diferentes realidades. Cingindo-se a reproduzir a sua clara matriz ocidental em países, na sua esmagadora maioria, não-ocidentais, esta abordagem refletia um esquema eurocêntrico pré-concebido, fechado a experiências multiculturais e a um maior papel dos agentes locais em determinar a agenda da reconstrução do seu próprio país. O fracasso na capitalização dos recursos locais, fruto de um modelo autoritário, *top-down* e estatocêntrico, que negligenciava o grosso da população enquanto centralizava a tomada de decisão nos organismos internacionais e nas elites locais, impedia a construção de uma paz inclusiva, participada e, necessariamente, mais sustentável (LEDERACH, 1995; MCDONALD, 1997; CHOPRA, 2000).

3.3 As reformas

As várias críticas ao longo da década de noventa proporcionaram o necessário “choque com a realidade”: isto é, a constatação de que as ambições do modelo de consolidação da paz eram mais difíceis de concretizar do que o esperado.

A organização procurou, entretanto agilizar o acompanhamento das missões através de reformas administrativas, como a criação do *Departamento de Operações de Paz* logo em 1992, da *Comissão de Consolidação da Paz* em 2005 e da *Divisão de Política, Avaliação e Treino* em 2007, e também através do recurso mais sistemático aos representantes especiais do SG. Embora estas inovações permitam, em teoria, uma melhor coordenação da entrada, permanência e retirada dos atores internacionais dos cenários de conflito e pós-conflito, as melhorias institucionais não têm conseguido resolver efetivamente os problemas de maior integração e coerência no seio das NU (BOUTELLIS, 2013). A organização procurou igualmente enfrentar as dificuldades em torno da formação dos *peacekeepers*, com a aprovação de uma estratégia geral do *Serviço de Treino Integrado* em 2008, mas também neste campo os esforços se mantêm até hoje numa fase embrionária (CUTILLO, 2013). Não obstante vários relatórios (UNSG, 2003) se referirem ao problema do comportamento sexual dos contingentes como endêmico e revelador de uma cultura machista e de desigualdade de género dentro da ONU, Lipson aponta a incongruência entre um discurso normativo de *tolerância zero* e uma prática de negligência e impunidade – a que chama de “hipocrisia organizada” (LIPSON, 2007) – evidencian-

do uma mentalidade que se tem revelado extraordinariamente difícil de alterar¹⁰.

Numa tentativa de colmatar algumas das suas carências em termos de recursos humanos e financeiros e ultrapassar restrições políticas e burocráticas, a ONU tem articulado o esforço de consolidação da paz com atores regionais, como a NATO ou a União Africana (GRIFFIN, 1999), tentando, porém, preservar a sua relevância doutrinária em termos de produção de normas e procedimentos internacionais. Importa, no entanto, perceber se esse aumento dos atores envolvidos significou maior paz e segurança internacionais ou se encorajou um sistema de standards duplos, dividindo a periferia em países mais ou menos estrategicamente relevantes, o que, em última análise, pode ameaçar a missão global das NU (BELLAMY; WILLIAMS, 2005, p. 193-195).

Ao longo dos anos, a incorporação das críticas à natureza estabilizadora do modelo da consolidação da paz não chegou efetivamente a questionar os fundamentos ideológicos da paz liberal: transformar países devastados por guerras civis em democracias liberais e de mercado. Na realidade, alguma adaptação ocorreu apenas ao nível da metodologia, com a adoção de reformas mais graduais – de “institucionalização antes da liberalização”, tal como sugerira Paris (2004, p. 179) – de forma a construir e reforçar instituições de governação autónomas, eficazes e legítimas, antes da introdução de eleições *winner-takes-all* e de reformas drásticas de abertura ao mercado. Esta estratégia mais sensível aos efeitos perversos da “terapia de choque” mantinha, no entanto, os dois objetivos globais que presidiam à implementação do paradigma desde o início da década de noventa: (1) a reprodução do Estado ocidental weberiano na periferia – com o reforço da Reforma do Setor de Segurança, do Estado de Direito (*rule of law*) e da Boa Governação (os três pilares mais salientes do modelo na sua segunda década); e (2) a integração destes espaços na economia capitalista mundial – preservando genericamente o enquadramento neoliberal enquanto acautelavam o seu impacto sócio-económico mais devastador através de programas de apoio ao desenvolvimento e de combate à pobreza (HARRISON, 2004). Apesar da co-optação de

¹⁰ Sobre a questão de género e as operações de paz ver BURCKHARDT, 2010; CAREY, 2001; MAZURANA et al., 2005; VAYRYNEN, 2004.

alguma da retórica mais crítica – com a introdução de temas como a *participação* ou a *apropriação* na agenda da organização mundial (CAMPBELL, 2011) – o paradigma preservou, de facto, a sua matriz ocidental e a sua natureza hierárquica, centralizada e elitista.

4 A segunda geração de críticas à consolidação da paz

Ao longo da segunda década, as avaliações do paradigma de promoção da paz do pós-Guerra Fria foram-se acumulando, animando o debate relativamente à conceção da intervenção e ao desempenho dos atores externos no Sul Global. O apontar das fraquezas persistentes do modelo e do seu principal protagonista permitiu um melhor entendimento dos múltiplos obstáculos à consolidação da paz, assim como das suas mais-valias. Face a este conhecimento acumulado, os vários autores foram-se posicionando relativamente ao teor e ao intuito das suas críticas. Nesta discussão, podemos identificar três protagonistas: (1) os *problem-solvers*,¹¹ que embora reconhecendo defeitos relevantes no modelo advogam a sua continuidade, refinando o processo sem contestar o seu alicerce ideológico; (2) os críticos, que questionam a legitimidade do modelo em si, os seus valores, interesses e a reprodução de relações hegemónicas, desafiando, assim, a ordem aceite como realidade imutável.

4.1 Os *problem-solvers*

A maioria dos autores que se debruça sobre o tema da promoção da paz em Estados periféricos pertence ao chamado *mainstream* e pode ser rotulado de *problem-solver* – aquele que perflha da ordem vigente, sugerindo unicamente orientações para lidar com os rep-tos recorrentes das políticas públicas em termos de planeamento, preparação, priorização e recursos. No que concerne a consolidação da paz, estes são os autores preocupados em aumentar a relevância prática do modelo do internacionalismo liberal, aprender com os sucessos e os fracassos, propondo, nesse sentido, algumas reformas da abordagem vigente mas sempre dentro do enquadramento liberal.¹²

Não obstante os resultados decepcionantes, estes autores mantêm que a intervenção externa é mais benéfica do que prejudicial – ligando, nomeadamente, o declínio no número de conflitos na segunda década de implementação¹³ ao envolvimento internacional (FORTNA, 2004, 2008; HUMAN SECURITY CENTRE, 2005; DOYLE; SAMBANIS, 2006). Argumentam ainda que o ceticismo generalizado dos “híper-críticos” (PARIS, 2010) esquece que a alternativa é o abandono de milhões de pessoas da periferia a uma condição de insegurança e violência. Estes autores reconhecem, de uma forma geral, a lógica da *missão civilizadora* subjacente ao intervencionismo, que prepara estas sociedades para o auto-governo dentro do quadro liberal transplantando normas de governação do centro para a periferia (PARIS, 2002) – daí as analogias com o colonialismo que abordaremos em baixo – mas mantêm que as situações de transferência de poder para as instâncias internacionais continuam a ser preferíveis ao retorno à guerra. A sua preocupação reside, nesse sentido, no aperfeiçoamento do modelo aplicado, de forma a minimizar os efeitos destabilizadores e melhorar a sua eficácia.

Paris e Sisk (2009) resumem esta posição, afirmando a existência de contradições inerentes ao modelo de consolidação da paz com que as organizações envolvidas terão de aprender a lidar no dia-a-dia das intervenções. Estes autores apontam cinco contradições enraizadas na própria ideia de assistência externa à reconstrução do Estado: (1) a intervenção externa é utilizada para fomentar o auto-governo; (2) é necessário controlo internacional para criar apropriação local (*local ownership*); (3) valores universais são promovidos para resolver problemas locais; (4) o corte com o passado é concomitante com a afirmação da história; e, por último, (5) os imperativos de curto e de longo prazo entram frequentemente em conflito. Estas tensões materializam-se em desafios práticos ao nível da formulação de políticas, em matéria de definição de condições de legitimidade e autoridade, desenho das estruturas de governação, provisão de serviços à população, determinação da duração das missões, expectativas culturais, etc. (PARIS; SISK, 2009, p. 305-306). Os autores prosseguem esta análise formulando os dilemas enfren-

¹¹ Sobre o conceito de “*problem-solver*”, ver COX, 1986.

¹² Ver, por exemplo, IGNATIEFF, 2003; FUKUYAMA, 2004; FORTNA, 2004, 2008; PARIS, 2004, 2010; CAPLAN, 2005; DOYLE; SAMBANIS, 2006; CALL; COUSENS, 2008; HOWARD, 2008; JARSTAD; SISK, 2008; BERDAL, 2009.

¹³ De acordo com Themnér e Wallenstein (2011), em 2010, havia 30 conflitos armados ativos – um número consideravelmente mais baixo do que os anos mais dramáticos do início da década de 1990 (atingindo o pico de 53 conflitos em 1992).

tados no contexto da consolidação da paz: em termos de (1) presença internacional (isto é, o grau de ingerência nos assuntos internos do Estado de acolhimento – tamanho da missão, natureza das tarefas, condicionalidade/imposição); (2) duração da missão (reconstrução pós-bélica enquanto atividade necessariamente de longo-prazo versus responsabilização dos atores nacionais); (3) participação local (elites versus população; prioridades internacionais versus prioridades locais); (4) dependência (dos atores internacionais versus paz auto-sustentada); (5) coerência (coordenação organizacional e consistência normativa) (PARIS; SISK, 2009, p. 306-309).

A constatação destes dilemas não leva estes autores a rejeitarem as missões da comunidade internacional na periferia instável. Pelo contrário, a análise dos dilemas enraizados na promoção da paz por parte dos próprios atores internacionais é uma forma “realista” de tentar equilibrar imperativos contraditórios, sendo que, em várias ocasiões, fazer menos, e não mais, pode ser a melhor opção – como se torna claro pela preferência destes autores pelo *statebuilding* em vez do *peacebuilding* (2009). A sua proposta é no sentido de “gerir”, sendo que não se conseguirá resolver inteiramente, os dilemas da consolidação da paz, de forma a melhorar o seu desempenho e eficácia, ajustar as expectativas irrealistas e, assim, “salvar” o projeto da paz liberal (PARIS, 2010).

4.2 Os críticos

Por oposição a uma abordagem técnica orientada para uma maior eficácia, o horizonte dos autores críticos é transformativo, tendo como alicerce a resistência a formas hegemónicas de poder (DUFFIELD, 2001; PUGH, 2005; CHANDLER, 2006, 2010a; RICHMOND, 2006; MACGINTY, 2008; DARBY, 2009). Essa ambição normativa de transformação pode ser vista aqui sob dois ângulos, inevitavelmente interligados: o da transformação do modelo em si, por oposição a um ajustamento consentâneo com a preservação do paradigma dominante da paz liberal; e o da transformação do sistema mais alargado de relações de poder, por oposição à preservação do *status quo*.

Segundo Lidén (2011, p. 57), a paz liberal pode ser entendida pelo prisma pós-colonial como uma atividade que promove a cultura, identidade e normas ocidentais, em detrimento de outras, e reforça a assimetria de poder do Norte Global sobre o Sul Global – o que abre a consolidação da paz a analogias com o colonialismo. Estas

perspectivas críticas veem nos problemas estruturais da conceção e implementação do modelo de consolidação da paz um reflexo das relações de poder desiguais no sistema internacional. As intervenções criam uma hierarquia clara entre interventores e intervencionados e atuam como instrumento da governação global do Ocidente na periferia, consolidando a sua hegemonia, defendendo os seus interesses geoestratégicos e promovendo os seus valores (CHANDLER, 2010b). Nesse sentido, a paz liberal funciona efetivamente como legitimação da ordem mundial que se seguiu à vitória do bloco ocidental da Guerra Fria, ao servir os interesses dos Estados ocidentais e das instituições financeiras internacionais por eles controladas. Segundo Duffield (2001, 2007) e Pugh (2005), as estratégias neoliberais de regulação, naturalizadas como soluções técnicas para a instabilidade, reproduzem ainda as condições dos conflitos e causam a própria violência que pretendem resolver.

Numa crítica aos críticos, Sabaratnam (2013, p. 263) aponta, no entanto, para uma forma insidiosa de etnocentrismo, em que o objeto de estudo permanece a intervenção em si, a sua trajetória, e não os sujeitos políticos das sociedades-alvo. Isto é, no seu entender, a definição e o enquadramento da análise, mesmo a análise crítica, realça a hiper-agência do Ocidente, centrando-se, quase que exclusivamente, nos interventores e suas práticas, marginalizando as pessoas e as suas experiências nos espaços onde se materializa a paz liberal. A autora defende que para “descolonizar” os próprios estudos críticos, é necessário dar voz às interpretações que os sujeitos em sociedades intervencionadas fazem das suas próprias circunstâncias e, para isso, para além de críticas à natureza das relações Norte-Sul, é preciso uma metodologia empírica mais próxima das populações (SABARATNAM, 2013, p. 273).

Richmond (2006, 2009, 2010, 2011a) e MacGinty (2008, 2010, 2011) procuraram encontrar um modelo de *paz pós-liberal* aberto às epistemologias do Sul e que supere a imposição do internacional sobre o local. O contributo destes dois autores consubstancia-se essencialmente na teoria da paz híbrida – aplicando ao campo da paz um termo conhecido dos estudos pós-coloniais e da antropologia – em que a paz é um híbrido cumulativo entre o local e o externo, isto é, uma fusão de longo prazo entre as forças endógenas e exógenas, um intercâmbio constante entre culturas e sociedades, entre o internacional e o do-

méstico (MACGINTY, 2010; RICHMOND, 2011b). Recusando tanto a universalidade da paz liberal (enquanto princípio e prática) como a *pureza* do local, o hibridismo reconhece que nenhum ator, nem mesmo o ocidental apesar do seu poder relativo, consegue impor a sua visão e agenda inteiramente sobre o outro. Existe efetivamente agência local para resistir, subverter, renegociar, ignorar, atrasar e produzir alternativas.

Isto não significa que o processo de hibridização seja sempre e necessariamente positivo no que diz respeito à construção da paz – diferentes atores ou práticas interagem de forma diferente, em cooperação ou em conflito, com a paz liberal internacional, com diferentes resultados (MACGINTY, 2010, p. 406). O local não deve ser, por isso, romantizado ou entendido como inerentemente *bom* ou *melhor* somente por ser endógeno (PARIS, 2010; RICHMOND, 2011b). Por outras palavras, a *síntese* entre a construção da paz internacional e local é de *geometria variável*, por norma problemática, controversa e não-linear. Este reconhecimento abre, no entanto, caminho para pensar construções do Estado e formas de governação de sociedades que podem tirar partido do enquadramento liberal mas que vão igualmente bastante para além dele, podendo criar uma multiplicidade de “pazes”, por oposição à paz liberal hegemónica.

A ideia é então de concentrar esforços no que alguns autores chamam de formas diárias e populares de paz (RICHMOND, 2009; MACGINTY, 2013; ROBERTS, 2012), orientando o “envolvimento solidário” (CAMPBELL, 2011, p. 40) para dinâmicas locais de participação e governação tendentes ao estabelecimento de relações pacíficas. Este modelo seria assim baseado no consentimento e guiado pelas necessidades locais, por oposição ao paradigma liberal imposto através da força, da condicionalidade e da dependência que conduz a uma “paz virtual”, *top-down*, em vez de uma paz real e *bottom-up* (RICHMOND, 2009, p. 263). A mudança de paradigma permitiria, igualmente, reequilibrar a relação de forças entre o global e o local e potenciar uma paz mais sustentável (ROBERTS, 2012, p. 372; TADJBAKSHSH, 2011).

Embora a tentativa de repensar as relações entre o local e o internacional no seio da consolidação da paz seja uma proposta válida e relevante para o debate, os defensores do modelo híbrido da paz pós-liberal caem, porém, em algumas armadilhas. Grande parte desta proposta, pretendendo afastar-se da escolha impossível

entre não-intervenção e intervenção liberal, acaba por não discutir efetivamente a necessidade do intervencionismo, preferindo centrar-se antes na inclusão do local no internacional. Isto não só mantém, mais do que estes mesmos autores pretenderiam em teoria, a distinção artificial entre local e internacional, como acaba por permear a forma como entendem os estudos empíricos (SARABATNAM, 2013, p. 267). Acresce ainda que, como Chandler explica, esta discriminação de categorias parece sugerir que o problema da paz liberal é ser “demasiado liberal” – o que, além de reificar a distinção entre o “eu ocidental liberal” e o “outro não-ocidental e não-liberal”, remete a crítica para as aspirações liberais (que podem ser emancipatórias), em vez de para as práticas impositivas do intervencionismo, sem expor alternativas concretas e progressistas de transformação social (CHANDLER, 2010b, p. 144-146, 152-153).

5 Conclusões

Passados vinte anos, o futuro da consolidação da paz permanece em dúvida: ao mesmo tempo que se espalhou uma vaga de desconfiança relativamente aos esforços internacionais de promoção da paz na periferia, os pedidos de intervenção externa continuam a proliferar (PARIS, 2010; PARIS; SISK, 2009, p. 314-315).

Avaliar o sucesso da consolidação da paz é inerentemente um exercício relativo, que tem de ser contraposto ao conceito subjacente de paz. A resposta aos conflitos do pós-Guerra Fria evidencia claramente uma abordagem que vai para além do modelo militar tradicional, integrando as dimensões político-constitucional, económico-social e psico-social, sem as quais um acordo de cessar-fogo não seria mais do que temporário. O enquadramento do novo tipo de intervencionismo que emerge na década de noventa é, nesse sentido, claramente mais ousado – e, por isso mesmo, mais permeável ao fracasso. Acresce ainda que este envolvimento internacional em países sem capacidade para se reabilitarem sozinhos da destruição causada pela guerra pode ser visto, de forma positiva, como uma manifestação da ideia de responsabilidade partilhada: isto é, um *barómetro do compromisso* da sociedade internacional para com os infortúnios da periferia e o seu apoio a iniciativas conducentes a uma paz sustentável.

Todavia, reconhecer o nível de ambição deste modelo – de mero congelamento dos conflitos à tentativa de

resolução das suas causas profundas – e a necessidade de auxílio internacional a sociedades devastadas pela guerra não implica deixar de reconhecer que a maior parte das críticas apontadas ao longo destes vinte anos mantém ainda hoje a sua validade. Embora de natureza e com intuitos diferentes, como vimos em cima, as críticas põem efetivamente em causa: (1) a *bondade* do modelo de intervenção – chamando a atenção para as características imperialistas do paradigma e a forma como serve os interesses e agendas particulares do Norte nos países do Sul; (2) a sua natureza – contestando a centralidade da segurança (que privilegia ordem e estabilidade em detrimento de emancipação) e a sua essência elitista, tecnocrática e padronizada; (3) a sua legitimidade – questionando a asunção ocidental da universalidade do liberalismo, a sua abordagem eurocêntrica, impositiva e constrangedora da participação local; e (4) a sua eficácia – sublinhando as relações de dependência para com os atores externos, as consequências da desvalorização do contributo endógeno e as lacunas institucionais da organização mundial para assumir o mandato global que o novo paradigma de resposta aos conflitos armados lhe proporciona.

O importante debate sobre as limitações e as mais-valias do modelo de promoção da paz na periferia é naturalmente bem-vindo. Tem permitido introduzir alguma auto-crítica e consequente dinâmica no conceito e prática internacionais de assistência a sociedades em transição, produzindo mesmo alguns ajustes claramente favoráveis no sentido de um modelo mais flexível e aberto a novas abordagens. Na prática, porém, a separação do paradigma liberal estandardizado, por um lado, do compromisso internacional para a consolidação da paz, por outro, está ainda por emergir; e, neste momento, essa ausência parece estar ainda a uma grande distância de ser colmatada.

Referências

AYOUB, Mohammed. State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of ‘Third World’ Insecurity. In: GOOR *et al.* (Ed.). *Between Development and Destruction: an Enquiry into the Causes of: conflict in post-Colonial States*. London: MacMillan Press, 1996. p. 67-90.

BALLENTINE, Karen; SHERMAN, Jake (Ed.). *The Political Economy of Armed Conflict: beyond greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

BARNETT, Michael *et al.* Peacebuilding: What Is in Name? *Global Governance*, Boulder, Colorado, USA, n. 13, p. 35-58, 2007.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul. Who’s Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations. *International Security*, Cambridge, Massachusetts, USA, v. 29, n. 4, p.157-195, 2005.

BELLAMY, Alex; WILLIAMS, Paul; GRIFFIN, Stuart. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.

BERDAL, Mats. Building Peace After War. *The Adelphi Papers*, London: Routledge, v. 49, n. 407, 2009.

BERDAL, Mats. Reforming the UN’s Organisational Capacity for Peacekeeping. In: THAKUR; THAYER (Ed.), *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s*. Boulder, Colorado, USA: Westview Press, 1995. p. 181-192.

BERDAL, Mats. Whither UN Peacekeeping, *The Adelphi Papers*, London: Routledge, v. 33, n. 281, 1993.

BERDAL, Mats; MALONE, David. *Greed and Grievance: economic agendas in Civil Wars*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner Pubs, 2000.

BILGIN, Pinar; MORTON, Adam. Representations of ‘Failed States’: Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences? *Third World Quarterly*, London: Routledge, v. 23, n. 1, p. 55-80, 2002.

BOUTELLIS, Arthur. Driving the System Apart? A Study of the United Nations Integration and Integrated Strategic Planning. *International Peace Institute Policy Paper*, 2013. Disponível em: <http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_driving_the_system_apart.pdf>. Acesso em: jun. 2013.

BOYCE, James. Adjustment Toward Peace: An Introduction. *World Development*, Philadelphia, Pensilvania, USA, v.23, n. 12, p. 2067-2077, 1995.

BRAHIMI, Lakhdar. Statement by Mr Lakhdar Brahimi, Special Adviser to the UN Secretary-General, on the Occasion of the Awarding of the Dag Hammarskjold Medal by the German UN Association. 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/infocus/iraq/infocusnews.asp?NewsID=767&SID=9#>>. Acesso em: 15 de ago. 2013.

BROWN, Michael (Ed.). *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: MIT Press, 1996.

- BURCKHARDT, Yosi. Sexual abuse by United Nations peacekeeping forces and the legitimacy of peace operations. In: HENRIKSSON (Ed.). *Crisis Management Centre Finland Yearbook 2010*. Kuopio, Finland: CMC Finland, 2010. p. 98-113
- CALL, Charles. Beyond the 'failed state': Toward conceptual alternatives. *European Journal of International Relations*, Sussex, United Kingdom, v.17, n. 2, p. 303-326, 2011.
- CALL, Charles. The Fallacy of the 'Failed State. *Third World Quarterly*, London: Routledge, v. 29, n. 8, p.1491-1507, 2008.
- CALL, Charles; COOK, Susan. On Democratization and Peacebuilding, *Global Governance*, v. 9, n. 2, p. 233-234, 2003.
- CALL, Charles; COUSENS, Elizabeth. Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies. *International Studies Perspectives*, v. 9, p. 1-21, 2008.
- CAMPBELL, Stephen. Construing Top-Down as Bottom-Up: the governmental co-option of peacebuilding 'from Below', *Vis-à-vis: Explorations in Anthropology*, Toronto, Canada, v. 11, n. 1, p. 39-56, 2011.
- CAPLAN, Richard. *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*. New York: Oxford University Press, 2005.
- CAREY, Henry. Women and peace and security: the politics of implementing gender sensitivity norms in peacekeeping. *International Peacekeeping*, London, United Kingdom, v. 8. n. 2, p. 49-68, 2001.
- CASTILLO, Graciana. Post-Conflict Reconstruction and the Challenge to International Organizations: the Case of El Salvador. *World Development*, Philadelphia, Pensilvania, USA, v. 29, n. 12, p. 1967-1985, 2001.
- CHANDLER, David. *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London: Pluto, 2006.
- CHANDLER, David. *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. London: Routledge, 2010a.
- CHANDLER, David. The uncritical critique of liberal peace. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 36, n.1, p. 137-155, October, 2010b.
- CHETAIL, Vincent (Ed.). *Post-Conflict Peacebuilding: a lexicon*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- CHOPRA, Jarat. The UN's Kingdom of East Timor, *Survival*, v. 42, n. 3, p.27-39, 2000.
- CLAPHAM, Christopher. Rwanda: The Perils of Peacemaking. *Journal of Peace Research*, Oslo, Norway, v. 35, n. 2, p. 193-210, 1998.
- COCKELL, John. Conceptualising Peacebuilding: human security and sustainable peace. In: PUGH (Ed.). *Regeneration of War-Torn Societies*. London: MacMillan Press, 2000. p. 15-34.
- COLLIER, Paul et al. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. New York: Oxford University Press and World Bank, 2003.
- COLLIER, Paul. Doing Well Out of War: an Economic Perspective. In: BERDAL; MALONE (Ed.). *Greed and Grievance: economic agendas in civil wars*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner, 2000. p. 91-111.
- COX, Robert. Social Forces, States and World orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert (Ed.). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986. p. 204-254.
- CRAMER, Christopher. *Civil War is Not a Stupid Thing: accounting for violence in developing countries*. London: Hurst e Company, 2006.
- CUTILLO, Alberto. Deploying the Best: Enhancing Training for United Nations Peacekeepers. *International Peace Institute Policy Paper*, 2013. Disponível em: <http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_epub_deploying_the_best.pdf>. Acesso em: jun. 2013.
- DARBY, Philip. Rolling Back the Frontiers of Empire: Practising the Postcolonial. *International Peacekeeping*, London: Routledge, v. 16, n. 5, p. 699-716, 2009.
- DAWN, Renata. Armed conflict prevention, management and resolution. In: *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 69-127.
- DIEHL, Paul. *Peace operations*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- DOYLE, Michael. Three Pillars of the Liberal Peace. *American Political Science Review*, Cambridge, Massachusetts, USA, v. 99, n. 3, p. 463-466, 2005.
- DOYLE, Michael. *Liberal Peace: Selected Essays*. London: Routledge, 2011.
- DOYLE, Michael. *Peacebuilding in Cambodia*. Boulder, Colorado, USA: International Peace Academy Occasional Papers & Lynne Rienner Publishers, 1995.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas. *Making War & Building Peace*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press, 2006.

DUFFIELD, Mark. The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid. In: MACRAE; ZWI (Ed.). *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*. London: Zed Books, 1994.

DUFFIELD, Mark. *Development, Security and Unending War: governing the world of peoples*. Cambridge, United Kingdom: Polity, 2007.

DUFFIELD, Mark. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London: Zed Books, 2001.

DURCH, William (Ed.). *The Evolution of UN Peacekeeping: case studies and comparative analysis*. New York: St. Martin's Press, 1993.

FETHERSTON, A. Betts. UN peacekeepers and cultures of violence. *Cultural Survival Quarterly*, v. 10. n.1, p. 19-23, 1995.

FORTNA, Virginia. Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War. *International Studies Quarterly*, Bloomington, Indiana, USA, v. 48, n. 2, p. 269-292, 2004.

FORTNA, Virginia. *Does Peacekeeping Work? shaping belligerents' choices after civil war*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press, 2008.

FUKUYAMA, Francis. *State-building: governance and world order in the 21st century*. Ithaca, NY, USA: Cornell University Press, 2004.

GALTUNG, Johan. Three Approaches to Peace: peacekeeping, peacemaking, and peacebuilding. In: *Peace, War and Defense: essays in peace research*,. Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976. v. 2.

GIBBON, Peter. Structural Adjustment and Structural Change in Sub-Saharan Africa: Some Provisional Conclusions. *Development and Change*, v. 27, n. 4, p. 751-784, 1996.

GRIFFIN, Michele. Retrenchment, Reform and Regionalisation: trends in un peace support operations. *International Peacekeeping*, London: Routledge, v.6, n. 1, p.1-31, 1999.

GUATEMALA: Convergences of Success and Crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Malden, Massachusetts, USA, v. 42, n. 4, p.39-58, 2000.

HAN, Sonia. Building a Peace that Lasts: The United Nations and Post-Civil War Peacebuilding. *New York University Journal of International Law and Politics*, New York, NY, USA, v. 26, n. 4, p. 837-892, 1994.

HANLON, Joseph. *Peace without Profit. How the IMF blocks rebuilding in Mozambique*. Oxford, United Kingdom: James Currey, 1996.

HARRISON, Graham. *The World Bank and Africa: the construction of governance states*. London: Routledge, 2004.

HAYES, Jarrod. The Democratic Peace and the new Evolution of an old Idea. *European Journal of International Relations*, Sussex, United Kingdom, v.18, n. 4, p. 767-791, 2012.

HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving Failed States. *Foreign Policy*, Washington D.C. USA, n.89, p.3-20, 1992-1993.

HIRSCHMANN, Gisela. Organizational learning in United Nations' peacekeeping exit strategies. *Cooperation and Conflict*, California, USA, v. 47, n. 3, p. 368-385, 2012.

HOGUE, James. Media Pervasiveness. *Foreign Affairs*, Tampa, Florida, USA, v. 73, n. 4, p.136-144, 1994.

HOWARD, Lise Marie. *UN Peacekeeping in Civil Wars*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HUMAN SECURITY CENTRE. Human Security Report. University of British Columbia, 2005. Disponível em: <www.humansecurityreport.info>. Acesso em: jul. 2013

IGNATIEFF, Michael. *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. London: Vintage, 2003.

JACKSON, Robert. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JAKOBSEN, Peter Viggo. The transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War Explanation'. *Cooperation and Conflict*, California, USA, v. 37, n. 3, p. 267-282, 2002.

JARSTAD, Anna; SISK, Timothy (Ed.). *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KAHLER, Miles. Statebuilding After Afghanistan and Iraq. In: PARIS, Roland; SISK, Timothy (Ed.). *The Dilemmas of Statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 2009. p. 287-303.

- KAISER, Paul. Structural Adjustment and the Fragile Nation: the demise of social unity in Tanzania. *Journal of Modern African Studies*, v. 34, n. 2, p. 227-237, 1996.
- KALDOR, Mary. *New and Old Wars*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- KALYVAS, Stathis. *The logic of violence in civil war*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- KAPLAN, Robert. The coming Anarchy. *The Atlantic*, Boston, Massachusetts, USA, 1 February 1994.
- KEEN, David. The Economic Functions of Violence in Civil Wars. *Adelphi Paper*, 320, International Institute of Strategic Studies. London: Oxford University Press, 1998.
- KINCAID, Douglas. Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences of Success and Crisis. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Malden, Massachusetts, USA, v.42, n. 4, p. 39-58, 2000.
- KUMAR, Krishna. After the Elections: Consequences for Democratisation. In: KUMAR (Ed.). *Postconflict Elections, Democratisation, and International Assistance*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner, 1998. p.215-227.
- LAWLER, Peter. Peace Research, War, and the Problem of Focus. *Peace Review*, San Francisco, California, USA, v. 14, n. 1, p. 7-14, 2002.
- LEDERACH, John Paul. *Preparing for Peace: conflict transformation across cultures*. New York: Syracuse University Press, 1995.
- LIDÉN, Kristoffer. Peace, Self-governance and International Engagement: From Neo-colonial to Post-colonial Peacebuilding. In: TADJBAKSH (Ed.). *Rethinking the Liberal Peace: external models and local alternatives*. New York: Routledge, 2011. p.57-74.
- LIPSON, Michael. Peacekeeping: Organized Hypocrisy? *European Journal of International Relations*, Sussex, United Kingdom, v. 13, n. 5, p. 5-34, 2007.
- LIVINGSTON, Steven. Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention, *Joan Shorenstein Center Research Paper R-18*, 1997. Disponível em: <<http://www.genocidewatch.org/images/1997ClarifyingtheCNNEffect-Livingston.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2013.
- LIZÉE, Pierre. *Peace, power and resistance in Cambodia. global governance and the failure of international conflict resolution*. London: MacMillan Press, 2000.
- MAC GINTY, Roger. Hybrid Peace: the Interaction between top-down and bottom-up peace. *Security Dialogue*, v. 41, n. 4, p. 391-412, 2010.
- MAC GINTY, Roger. Indicators: A Proposal for Everyday Peace Indicators. *Evaluation and Program Planning*, v. 36, n.1, p. 56-63, 2013.
- MAC GINTY, Roger. Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace. *Cooperation and Conflict*, Sage Publications, California, USA, v. 43, n. 2, p. 139-163, 2008.
- MAC GINTY, Roger. *International peacebuilding and local resistance: Hybrid Forms of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.
- MANSFIELD, Edward; SNYDER, Jack. *Electing to fight: why emerging democracies go to war*. Cambridge, Massachusetts, USA: MIT Press, 2005.
- MAZURANA, Dyan; RAVEN-ROBERTS, Angela; PARPART, Jane (Ed.). *Gender, Conflict, and Peacekeeping*. New York, USA: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.
- MCDONALD, Geraldine. *Peacebuilding from Below: alternative perspectives on Colombia's peace process*. London: Catholic Institute for International Relations, 1997.
- MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- NORDSTROM, Carolyn. Warzones: Cultures of Violence, Militarisation and Peace. *Working Paper*, n.145. Canberra, Australia: Peace Research Centre, The Australian National University, 1994.
- NORDSTROM, Carolyn; MARTIN, Joann (Ed.). *The paths to domination, resistance and terror*. Berkeley, California, USA: University of California Press, 1992.
- NURUZZAMAN, Mohamed. Revisiting the Category of Fragile and Failed States in International Relations. *International Studies*, v. 46, n. 3, p. 271-294, 2009.
- OTTAWAY, Marina. Democratisation in Collapsed States. In: ZARTMAN (Ed.). *Collapsed States. the disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 1995. p.235-249.
- PARIS, Roland. International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v.28, n. 4, p.637-656, 2002.

PARIS, Roland. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, Cambridge, Massachusetts, USA, v. 22, n. 2, p.54-89, 1997.

PARIS, Roland. Bringing the Leviathan Back In: Classical Versus Contemporary Studies of the Liberal Peace. *International Studies Review*, Cambridge, United Kingdom, v. 8, n. 3, p. 425-440, 2006.

PARIS, Roland. Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 36, n.2, p. 337-365, 2010.

PARIS, Roland. *At War'sEnd: BuildingPeace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARIS, Roland; SISK, Timothy (Ed.). *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 2009.

PUGH, Michael. The Political Economy of Peacebuilding: a critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*, Oslo, Norway, v. 10, n. 2, p. 23-42, 2005.

PUREZA, José Manuel. O desafio crítico dos estudos para a paz. *Relações Internacionais*, v. 32, p. 5-22, 2011.

PUREZA, José Manuel; Cravo, Teresa. Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, Portugal, n. 71, p. 5-19, 2005.

RAMSBOTHAM, Oliver. Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding. In: WOODHOUSE; RAMSBOTHAM (Ed.). *Peacekeeping and conflict resolution*. London: Frank Cass Publishers, 2000. p.169-189

RATNER, Steven. *The New UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*. New York: St. Martin's Press, 1995.

RENO, William. *Warlord Politics in African States*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner, 1999.

RICHMOND, Oliver. A post-liberal peace: Eirenism and the everyday. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 35, n.3, p. 557-580, 2009.

RICHMOND, Oliver. De-romanticizing the local, demystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. *The Pacific Review*, London: Routledge, v.24, n. 1, p.115-136, 2011b.

RICHMOND, Oliver. Resistance and the post-liberal peace. *Millennium: Journal of International Studies*, London, United Kingdom, v. 38, n. 3, p. 665-692, 2010.

RICHMOND, Oliver. The problem of peace: Understanding the liberal peace. *Conflict, Security & Development*, London, v.6, No.3, p.291-314, 2006.

RICHMOND, Oliver. *A post-liberal peace: the local infrapolitics of peacebuilding*. London: Routledge, 2011a.

ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict (Ed.). *United Nations, divided world: the un's roles in international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

ROBERTS, David. Post-Conflict Peacebuilding, Liberal Irrelevance and the Locus of Legitimacy. *International Peacekeeping*, London: Routledge, v. 18, n. 4, p. 410-424, 2011.

ROBERTS, David. Saving Liberal Peacebuilding from Itself. *Peace Review: A Journal of Social Justice*, London: Routledge, v. 24, n. 3, p. 366-373, 2012.

ROBINSON, Piers. *The CNN Effect: the myth of news, foreign policy and intervention*. London: Routledge, 2002.

ROTBERG, Robert (Ed.). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press, 2004.

ROWE, Peter. Maintaining Discipline in United Nations Peace Support Operations: The Legal Quagmire for Military Contingents. *Journal of Conflict and Security Law*, Oxford, United Kingdom, v. 5, n. 1, p. 45-62, 2000.

SARABATNAM, Meera. Avatars of Eurocentrism in the Critique of the Liberal Peace. *Security Dialogue*, Oslo, Norway, v. 44, n. 3, p. 259-278, 2013.

SAVE THE CHILDREN. *No One to Turn to: the underreporting of child sexual exploitation and abuse by aid and peacekeepers*. London: Save the Children Alliance, 2008.

SHAW, Martin. *Civil Society and Media in Global Crises: representing distant violence*. London: Frances Pinter Publishers, 1996.

SNOW, Donald. *Uncivil Wars: international security and the new internal conflicts*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 1996

SOTO, Alvaro; CASTILLO, Graciana. Obstacles to Peacebuilding. *Foreign Policy*, Washington D.C., USA, n. 94, p. 69-83, 1994.

SPIRO, David. The Insignificance of the Liberal Peace. *International Security*, Cambridge, Massachusetts, USA, v.19, n. 2, p.50-86, 1994.

STEDMAN, Stephen. Spoiler Problems in Peace Processes, *International Security*, Cambridge, Massachusetts, USA, v. 22, n. 2, p. 5-53, 1997

STUDIES *and World Affairs*, Malden, Massachusetts, USA, v. 42, n. 4, p. 39-58, 2000.

TADJBAKHS, Shahrbanou (Ed.). *Rethinking the Liberal Peace: external models and local alternatives*. New York: Routledge, 2011.

THEMNÉR, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. Armed Conflicts, 1946–2011. *Journal of Peace Research*, Oslo, Norway, v. 48, n. 4, p. 525-536, 2011.

THOMPSON, William. Democracy and Peace: Putting the Chart before the Horse? *International Organization*, Cambridge, United Kingdom, v. 50, n. 1, p. 141-174, 1996.

TILLY, Charles. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

UNITED NATIONS. *An Agenda For Peace*. New York: United Nations, 1992.

UNSG. Special Measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse. *UNITED NATIONS Secretary General's Bulletin*, ST/SGB/2003/13, 2003.

VÄYRYNEN, Tarja. Gender and UN Peace Operations: the confines of modernity. *International Peacekeeping*, London: Routledge, v. 11, n. 1, p. 125-142, 2004.

VERHOEVEN, Harry. The Self-fulfilling Prophecy of Failed States: Somalia, State Collapse and the Global War on Terror. *Journal of Eastern African Studies*, London: Routledge, v. 3, n. 3, p. 405-425, 2009.

WALLENSTEEN, Peter; SOLLENBERG, Margareta. Armed Conflict, 1989-2000. *Journal of Peace Research*, Oslo, Norway, v. 38, n. 5, p. 629-644, 2001.

WEINSTEIN, Jeremy. Mozambique: A Fading U.N. Success Story. *Journal of Democracy*, Washington D.C., USA, v. 13, n. 1, p. 141-156, 2002.

WEINSTEIN, Jeremy. *Inside Rebellion: the politics of insurgent violence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

YANNIS, Alexandros. State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction. *Development and Change*, Rotterdam, Netherlands, v. 33, n. 5, p. 817-835, 2002.

ZARTMAN, William (Ed.). *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder, Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 1995.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

A Crítica não-crítica da 'Paz Liberal'*

The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'

David Chandler¹

Resumo

Para muitos comentadores, a falta de sucesso nos esforços internacionais de construção de Estados tem sido explicada por meio do discurso crítico da 'paz liberal', onde é assumido que os pressupostos e interesses 'liberais' do Ocidente têm influenciado a formulação da política levando a resultados contraproducentes. No centro dessa crítica está o pressuposto que a abordagem da paz liberal tem buscado reproduzir e impor modelos Ocidentais: a reconstrução de enquadramentos 'Vestefalianos' de soberania estatal; o enquadramento liberal de direitos individuais e eleições onde os vencedores levam tudo; e programas econômicos liberais de livre mercado. Este artigo desafia esta visão sobre a formulação da política Ocidental e sugere que a intervenção e a construção do Estado em cenários pós-conflito no pós-Guerra Fria podem ser compreendidas como uma crítica dos pressupostos liberais clássicos sobre o sujeito autônomo – enquadrada em termos de soberania, lei, democracia e mercado. A mistura das formas discursivas com o seu antigo conteúdo liberal cria o perigo das críticas da paz liberal poderem reescrever as intervenções do pós-Guerra Fria de modos que exageram a natureza liberal dos enquadramentos políticos e age como desculpando as falhas da política com base na visão elogiadora de si mesma por parte da elite política Ocidental: que os sujeitos não-Ocidentais não estavam prontos para as 'liberdades' Ocidentais.

Palavras-chaves: Paz Liberal. Crítica. Intervenção. Statebuilding. Limites.

Abstract

For many commentators the lack of success in international statebuilding efforts has been explained through the critical discourse of 'liberal peace', where it is assumed that 'liberal' Western interests and assumptions have influenced policy-making leading to counterproductive results. At the core of the critique is the assumption that the liberal peace approach has sought to reproduce and impose Western models: the reconstruction of 'Westphalian' frameworks of state sovereignty; the liberal framework of individual rights and winner-takes-all elections; and neoliberal free market economic programmes. This article challenges this view of Western policy-making and suggests that post-Cold War post-conflict intervention and statebuilding can be better understood as a critique of classical liberal assumptions about the autonomous subject – framed in terms of sovereignty, law, democracy and the market. The conflating of discursive forms with their former liberal content creates the danger that critiques of liberal peace can rewrite post-Cold War intervention in ways that exaggerate the liberal nature of the policy frameworks and act as apologetics, excusing policy failure on the basis of the self-flattering view of Western policy-elites: that non-Western subjects were not ready for 'Western' freedoms.

Keywords: liberal peace, critique, intervention, statebuilding, limits.

* Recebido em 17/05/2013.

Aprovado em 03/09/2013.

Este artigo é a tradução de uma forma modificada de 'The Uncritical Critique of Liberal Peace', *Review of International Studies*, Vol. 36 (2010), Special Issue S1 (Evaluating Global Orders), pp.137-155.

Este artigo foi recebido em inglês e traduzido para o português pela equipe da Revista *Universitas: Relações Internacionais*, com revisão de tradução de Fernando José Ludwig, atualmente University of San Diego e Ramon Blanco, Universidade de Coimbra 1

¹ David Chandler é Professor de Relações Internacionais e Diretor do Centro de Estudos sobre Democracia, do Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Westminster. Suas publicações incluem *Routledge Handbook of International Statebuilding* (com Timothy D. Sisk, Routledge, 2013), *Freedom vs Necessity in International Relations* (Zed Books, 2013), *A Liberal Peace?: The Problems and Practices of Peacebuilding* (com Susanna Campbell e Meera Sabaratnam, Zed Books, 2011) e *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance* (Routledge, 2010). Ele é editor da série de livros *Routledge Studies in Intervention and Statebuilding* e *Routledge Advances in Democratic Theory*, assim como editor da revista *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*. Email: d.chandler@westminster.ac.uk.

1 Introdução

Desde o final da década de 1990, comentadores têm desenvolvido enquadramentos críticos a respeito da ‘paz liberal’ de modo a entender as novas, mais intervencionistas, abordagens relativamente aos problemas da reconstrução pós-conflito e da ameaça da falência de um Estado (DUFFIELD, 2001; PARIS, 2002; PUGH, 2005; RICHMOND, 2005; RICHMOND; MAC GINTY, 2007). Em essência, mantêm-se que a ‘paz liberal’ vai além das abordagens tradicionais de prevenção de conflitos, ou ‘paz negativa’; em direção da engenharia externa das sociedades pós-conflito por meio da exportação de enquadramentos liberais de ‘boa governança’, eleições democráticas, direitos humanos, Estado de direito e relações de mercado (RICHMOND, 2008a). Como Alex Bellamy resume:

O objetivo principal das operações de paz se torna, assim, não tanto a criação de espaços para a resolução de conflitos negociada entre os Estados, mas sim a contribuição ativa para a construção de políticas, economias e sociedades liberais.” (BELLAMY, 2008, p. 4-5).

O discurso crítico da paz liberal chama a atenção para o problema que – sob a aparência de universalização de enquadramentos liberais ocidentais de democracia e de mercado – as necessidades e interesses daqueles sujeitos à intervenção são muitas vezes ignorados, resultando na manutenção das desigualdades e conflitos, e minando os objetivos de intervenientes externos. A crítica da intervenção internacional e da construção do Estado, enquadradas pela construção da paz liberal, tem sido altamente eficaz em desafiar suposições de soluções fáceis para situações pós-conflito (CHESTERMAN; IGNATIEFF e THAKUR 2005; DOBBINS et al, 2007; PARIS; SISK, 2009a).

Este artigo procura encaminhar um enquadramento alternativo e questionar o uso da rubrica de ‘paz liberal’ para descrever e analisar as intervenções internacionais e de construção do Estado em cenários pós-conflito no período pós-Guerra Fria. Será argumentado que a crítica da paz liberal tem muito menos relação com a prática política do que se possa presumir pelos discursos críticos (radicais e de política) e que, de fato, parece inverter a relação entre a crítica da paz liberal e as suposições políticas dominantes. O desejo compartilhado de criticar a paz liberal leva a um conjunto de pressupostos e representações unilaterais que retratam as intervenções políticas ocidentais como muito *liberais*: muito fixadas em modelos ocidentais, e demasiadamente interessadas

em permitir liberdades democráticas e a autonomia de mercado. Será explicado aqui que este ponto de vista das intervenções ‘liberais’ transformando as sociedades pós-conflito através da ‘imediate’ liberalização e ‘rápida democratização e mercadorização’ é uma narrativa política de ficção e que serve-se a si mesma (PARIS, 2004, p. 235). Esta narrativa de ficção é então utilizada, nos enquadramentos de críticas orientadas politicamente, como a base sobre a qual reflete-se sobre a política ocidental e para limitar as expectativas no que toca as políticas (embora muitas vezes estendendo os controles reguladores), tendo como base o fato de que as aspirações dos intervenientes externos são demasiadamente ambiciosas, muito intervencionistas, e muito ‘liberais’ para os Estados e sociedades que foram sujeitos à intervenção.

É lamentável que esta narrativa política possa parecer receber o apoio das críticas mais radicais das intervenções no pós-Guerra Fria, enquadradas de modo semelhante por meio da crítica de paz liberal. Por exemplo, Oliver Richmond não é excepcional em reler a catástrofe da invasão e ocupação do Iraque em termos de uma ‘tentativa de imitar o Estado liberal’, o que tem ‘feito muito para desacreditar as reivindicações universais de transferência da paz liberal em termos políticos’ (RICHMOND, 2008b, p. 458). Michael Barnett argumenta que ‘valores liberais’ claramente guiam as atividades de construção da paz, e que o seu ‘objetivo explícito’ é ‘criar um estado definido pelo Estado de direito, mercados e democracia’ (BARNETT, 2006, p. 88). Beate Jahn argumentou que ‘a tragédia da diplomacia liberal’ está no pendor ideológico do liberalismo, no qual a intervenção é intensificada apesar de resultados contraproducentes (JAHN, 2007a, 2007b). Teóricos de inspiração Foucauldiana, Michael Dillon e Julian Reid, igualmente reforçam as alegações de que a problemática principal da intervenção é a sua natureza liberal em sua afirmação de que estamos testemunhando um direcionamento liberal para controlar e regular o mundo pós-colonial em nome de um poder neoliberal ou biopolítico, buscando ‘globalizar o poder domesticador dos mecanismos da sociedade civil em uma guerra contra todos os outros modos de formas culturais’ (DILLON; REID, 2009).

Este ponto de vista de uma força transformadora para regular e controlar o mundo pós-colonial com base nos enquadramentos liberais de poder e conhecimento está em grande contraste com o mundo da política, no

qual, à altura do final da Guerra Fria, as principais instituições políticas já estavam bastante pessimistas em relação às capacidades dos indivíduos não-liberais de lidarem com as formas políticas, econômicas e sociais liberais, e também céticas quanto aos Estados do Leste e do Centro da Europa em lidarem com a democracia e com o mercado, sem falar nos Estados da África sub-Saariana. Ao trazer de volta a crítica em relação às práticas políticas parece sugerir que os críticos da política da paz liberal oferecem socorro e consolação aos decisores políticos ao invés de crítica. Isso nos leva à preocupação deste artigo de que as críticas mais radicais da paz liberal talvez precisem garantir que as mesmas não sejam levadas a um enquadramento onde suas intenções críticas venham a ser atenuadas.

Há muitas abordagens diferentes tomadas em relação à crítica às abordagens da paz liberal, no entanto, para fins heurísticos, será útil enquadrar essas diversas críticas dentro de duas grandes, distintas, mas muitas vezes interligadas, abordagens; as quais aqui são classificadas como críticas radicais 'baseadas no poder', e as mais orientadas para as políticas, 'baseadas em ideias'. A primeira abordagem tende a ver o discurso da paz liberal como ideológica e instrumental, argumentando que a retórica da liberdade, mercados e democracia é meramente uma representação do auto-interesse ocidental, o qual possui pouca preocupação genuína com a segurança e as liberdades das sociedades em que intervém. A última abordagem sugere que ao invés de conceitos serem mal utilizados, nas estruturas discursivas de projeção do poder ocidental, o problema encontra-se menos nas relações de poder do que na conceituação universal da própria paz liberal.

2 A Crítica 'Baseada no Poder'

Neste enquadramento, a paz liberal é criticada com base no fato de que ela reflete os valores hegemônicos e as necessidades políticas, econômicas e geo-estratégicas dos Estados ocidentais. Esta crítica incide sobre o papel desempenhado pelos interesses das potências ocidentais em moldar a política, e sobre o impacto das desigualdades econômicas e estruturais da economia mundial. Também presta atenção na naturalização das suposições políticas baseadas nesta perspectiva. Há três versões principais desta perspectiva baseada no poder.

Em primeiro lugar, há uma abordagem crítica que tende a se engajar com uma crítica estrutural de esquer-

da ou neo-Marxista das abordagens da paz liberal. Este enquadramento sugere que a intervenção ocidental está inevitavelmente reproduzindo hierarquias de poder devido às limitações estruturais das relações de mercado neoliberais – abrindo sociedades e economias através de demandas por democratização e mercado livre (PUGH, 2005; UGH; COOPER; TURNER, 2008). Esta abordagem foca-se sobre os problemas das políticas econômicas neoliberais para a reconstrução das sociedades pós-conflito e sugere, que, ao servir os interesses das potências ocidentais dominantes e das instituições financeiras internacionais, as políticas da paz liberal inevitavelmente reproduzem as condições e possibilidades do conflito (ABRAHAMSEN, 2000; BARBARA, 2008; CRAMER, 2006; JACOBY, 2007).

Tal abordagem muitas vezes se baseia na teoria crítica de Robert Cox para sugerir que a estreita abordagem de resolução de problemas realizada por decisores políticos ocidentais é problemática, uma vez que toma como certo os interesses desses atores e trata soluções econômicas baseadas no mercado como meras abordagens técnicas 'de resolução de problemas' para lidar com os problemas de desenvolvimento pós-conflito (COX, 1981). Estas abordagens críticas à paz liberal sugerem que é necessário refletir sobre esses pressupostos para revelar os interesses de poder que estão por trás dos mesmos e questionar a apresentação dessas políticas em termos técnicos e neutros (BELLAMY, 2008). Michael Pugh, por exemplo, tem destacado como as práticas econômicas neoliberais são naturalizadas como soluções técnicas para o desenvolvimento e reconstrução, marginalizando ou evitando discussões políticas de alternativas econômicas mais adequadas para as sociedades pós-conflito (PUGH, COOPER; TURNER, 2008).

Em segundo lugar, há uma abordagem mais estruturalista e Foucauldiana, que critica a 'paz liberal' não tanto na base liberal das suas políticas intervencionistas *per se*, mas os interesses por trás dessas políticas: entendidas como perpetuando as necessidades e interesses do capitalismo liberal, neoliberal ou biopolítico do Ocidente. Mark Duffield foi pioneiro nesta abordagem em seu livro, de 2001, chamado *Global Governance and the New Wars*. Aqui, o foco é menos sobre a abertura de economias não-Ocidentais ao mercado mundial e mais sobre a remodelação e transformação dessas sociedades a fim de evitar instabilidade. Em seu trabalho de 2001, Duffield ar-

gumentou que o projeto de ‘paz liberal reflete uma agenda radical de desenvolvimento no que toca a transformação social’, com o objetivo de “transformar as sociedades disfuncionais e afetadas pela guerra que ela encontra em suas fronteiras em entidades cooperativas, representantes, e especialmente, estáveis” (DUFFIELD, 2001, p. 11).

Tal intervenção liberal transformadora exigiu a radicalização dos discursos sobre desenvolvimento e segurança, dando às instituições externas de governança globais novos mandatos para: ‘alterar o equilíbrio de poder entre grupos e até mesmo para mudar atitudes e crenças’ (DUFFIELD 2001, p. 15). Em seu trabalho posterior, Duffield expande este enquadramento de projeção de interesses liberais em estabilizar ‘zonas de conflito’ através da utilização da concepção Foucauldiana de biopolítica, onde a intervenção é entendida como aquela que salva, desenvolve, ou provê a segurança o Outro, ao mesmo tempo legitimando e estendendo o controle regulatório externo (DUFFIELD 2007; DILLON; REID, 2009; JABRI, 2007). Duffield argumenta que no interesse da estabilização da ordem econômica neoliberal, as divisões entre o mundo ‘desenvolvido’ e o ‘subdesenvolvido’ são reproduzidas através de políticas de contenção, como por exemplo o desenvolvimento ‘sustentável’ ou ‘baseado na comunidade’.

A terceira abordagem se desenvolve a partir da abordagem da teoria crítica e da segurança humana. Como a primeira abordagem, ela destaca que as políticas da ‘paz liberal’ devem ser vistas como políticas e baseadas no poder, ao invés de soluções puramente técnicas (por exemplo, BELLAMY, 2008). Contudo, o foco é menos acentuado sobre as suposições relativamente às relações de mercado ou ao fato de assegurarem as necessidades do poder global neoliberal ou biopolítico, e mais acentuado sobre as suposições feitas sobre o enquadramento político e institucional e as formas positivistas e racionalistas do conhecimento Ocidental. Para escritores tais como Alex Bellamy, uma preocupação central é o foco problemático na reconstrução das formas de estado Vestefalianos; para Oliver Richmond, o foco está nos pressupostos liberais da comunidade política evocados na abordagem de ‘paz liberal’, que tendem a ignorar as preocupações vitais locais de identidade e cultura (RICHMOND, 2008a).

As abordagens baseadas no poder desta terceira categoria claramente levam em conta preocupações sobre a universalização das premissas liberais Ocidentais,

que serão abordadas na seção seguinte que esboça as críticas ‘baseadas em ideias’. No entanto, tais são classificadas dentro da primeira categoria já que a concepção de ‘poder’ Ocidental ainda desempenha um papel vital. Ao contrário das duas primeiras abordagens, esses enquadramentos mais subjetivos ou construtivistas de crítica sugerem que os enquadramentos da paz liberal, projetados através do poder Ocidental, podem ser contestados com sucesso por outras abordagens da paz liberal que sejam mais reflexivas, emancipatórias, ou que sejam ‘de cima para baixo’; o que sugere que não há necessariamente um conflito de interesses entre os intervêm e os que sofrem a intervenção (RICHMOND, 2008b, p. 462). Alguns comentaristas de dentro dessa perspectiva argumentariam que os políticos Ocidentais eleitos poderiam buscar políticas alternativas através da construção de seus interesses de um modo mais esclarecido, como por exemplo, através da busca por políticas mais orientadas para a segurança humana, que poderiam ser concebidas dentro de um auto-interesse Ocidental, em um mundo globalizado e interconectado, ou pelo fato de os atores não-estatais serem capazes de intervir de maneira a se engajarem de forma mais igualitária e empaticamente com aqueles no terreno (TADJBAKSH; CHENOY, 2007; MACLEAN; BLACK; SHAW 2006).

3 A Crítica ‘Baseada nas Ideias’

A crítica da paz liberal ‘baseada nas ideias’ apresenta-se como uma crítica dos pressupostos básicos de universalização do próprio discurso político liberal, ao invés de se ter meramente como uma crítica às formas de sua implementação. Esses críticos da paz liberal defendem enquadramentos menos liberais de intervenção, com menos atenção para a reconstrução de Estados soberanos, da democracia e do livre mercado. Apesar de defenderem e aspirarem os valores da democracia e do livre mercado, estes críticos argumentam contra a abordagem da paz liberal baseando-se no fato de que está não é adequada aos contextos dos Estados pós-conflito e situações de falência do Estado.

Esta abordagem tende a concentrar-se sobre o problema das ‘ideias’ ou ‘valores’ Ocidentais intervencionistas, e não sobre os interesses ou relações de poder. Apesar de sua crítica da tese da paz liberal parecer ser mais radical, suas intenções também podem ser entendi-

das como mais conservadoras ou mais orientadas para a política. Ao invés de problematizar as relações de poder ou os interesses por trás das decisões políticas, há uma tendência em ver a abordagem da paz liberal como uma projeção de ideais Ocidentais em um contexto onde tais podem ser contraproducentes. Esta crítica foi desenvolvida por Jack Snyder (2000), Fareed Zakharia (2003), Stephen Krasner (2004, 2005), Robert Keohane (2002, 2003) e Roland Paris (2004), entre outros, que argumentam que os pressupostos da paz liberal minaram a eficácia da construção do Estado em cenários pós-conflito.

Um dos pressupostos liberais fundamentais problematizados nesta abordagem é o do Estado soberano. Esses críticos argumentam que focar na (re)construção de Estados soberanos improvavelmente resolve os problemas das sociedades pós-conflito, apenas os reproduz. Krasner argumenta que a soberania é problemática para muitos Estados porque os mesmos não têm a capacidade para uma boa governança e exigem um enquadramento externo regulador a fim de garantir os direitos humanos e o Estado de Direito (FEARON; LAITIN, 2004). Robert Keohane avança uma perspectiva semelhante com diferentes níveis de estado aplicáveis a diferentes níveis de capacidade de governança:

De alguma forma temos que reconceitualizar o Estado como uma unidade política que pode manter a ordem interna ao mesmo tempo que é capaz de se engajar na cooperação internacional, sem a pretensão de clamar por direitos exclusivos... tradicionalmente associados à soberania (KEOHANE, 2003, p. 277).

Seguindo uma abordagem similar, Paris argumenta que os pressupostos da paz liberal – que a democracia e o mercado livre assegurarão o progresso social e a estabilidade – deixam de considerar a natureza problemática da transição. Ao questionar o pressuposto de que 'a liberalização promove a paz', Paris advoga menos ênfase nas políticas intervencionistas que promovem a democracia e o mercado, já que ambos podem incentivar a concorrência e conflitos sem haver estruturas institucionais adequadas (PARIS, 2004, p. 40-51). Em vez disso, Paris defende uma política de 'Institucionalização antes da Liberalização', a fim de estabelecer os enquadramentos regulatórios necessários para assegurar que as sociedades pós-conflito possam mover-se gradualmente (e com segurança) em direção a modelos liberais de democracia de mercado (PARIS, 2004, p. 179-211, HUNTINGTON, 1968; CHANDLER, 2006b).

Esses críticos da paz liberal não argumentam que eles são anti-liberais; apenas que o liberalismo, como projetado nos enquadramentos da paz liberal, precisam levar em conta o contexto não-liberal em que a intervenção acontece. Fareed Zakharia (2003), por exemplo, argumenta que, enquanto no Ocidente, temos historicamente associados liberalismo e democracia, em grande parte do mundo não-Ocidental, temos de fazer uma escolha entre o liberalismo e a democracia, já que, sem o quadro institucional de um governo limitado, 'eleições fornecem uma cobertura para o autoritarismo' e são 'apenas meras e legitimadoras de tomadas de poder'; e neste contexto, portanto, "o que a África precisa mais do que uma democracia urgente, é de uma boa governança" (ZAKHARIA, 2003, p. 98-99, SNYDER, 2000).

Esta crítica da paz liberal é que, ao invés de ser baseada nas necessidades e interesses das potências hegemônicas Ocidentais e das instituições financeiras internacionais, o problema é o projetar de uma compreensão idealizada do próprio desenvolvimento histórico do Ocidente; que tende a naturalizar o bom funcionamento do mercado e compreender os enquadramentos políticos liberais como um produto orgânico dos processos democráticos, tais como as eleições livres. Para esses críticos, os pressupostos fundadores da paz liberal são o problema: as tentativas de universalização dos modelos Ocidentais em contextos não-liberais, irão meramente reproduzir, e talvez até mesmo agravar, os problemas de conflito e instabilidade.

4 Um Consenso "Crítico"?

Este artigo procura argumentar que a intenção radical das críticas das políticas Ocidentais intervencionistas foi atenuada pelo fato de serem articuladas dentro da problemática da 'paz liberal', permitindo assim que a sua crítica fosse assimilada pelo discurso político de como a política pode ser reformada e legitimada na esteira do descrédito das reivindicações da formulação política Ocidental após os fiascos do Iraque e do Afeganistão. Os dois enquadramentos críticos bastante distintos da 'paz liberal' surgem a partir de diferentes perspectivas metodológicas e propósitos políticos. Enquanto as críticas 'baseadas nas ideias' tendem a procurar defender e legitimar a intervenção externa reguladora, as críticas 'baseadas no poder' tendem a desafiar e se oporem a estas estruturas

como projeção de poder e interesses Ocidentais. No entanto, ao criticar as intervenções de políticas Ocidentais desenvolvidas desde o fim da Guerra Fria, dentro da problemática da ‘paz liberal’ parece que há muitas vezes uma distância menor entre as abordagens radicais e as abordagens políticas do que poderia se supor, com base na intenção política e, ocasionalmente, há uma surpreendente grande área de confluência.

A crítica do liberalismo como um conjunto de pressupostos e práticas parece estar guiando a abordagem ao estudo de intervenções pós-Guerra Fria de maneira a produzir um enquadramento bastante unilateral de análise onde o conceito de liberalismo é mal equipado para suportar o peso analítico colocado em cima dele e parecendo cada vez mais esvaziado de conteúdo teórico ou empírico. O liberalismo parece ser usado indiscriminadamente para explicar uma ampla gama de perspectivas e práticas políticas contraditórias em circunstâncias muito diferentes e com resultados muito diferentes. Neste sentido, parece que o liberalismo funciona como um ‘campo de adversidade’ (FOUCAULT, 2008, p. 106) por meio do qual uma narrativa coerente de intervenção pós-guerra fria tem sido articulada por teóricos críticos e também pelo mais orientados para as políticas. O uso promíscuo do liberalismo para explicar abordagens políticas muito diferentes é, claro, facilitado pela natureza ambígua do próprio conceito.

É esta ambiguidade que permite que o liberalismo seja criticado a partir de direções opostas, e por vezes, pelo mesmo autor ao mesmo tempo. Bons exemplos disso são Roland Paris e Timothy Sisk (2009b), que criticam a construção ‘liberal’ da paz como sendo, ao mesmo tempo, muito *laissez-faire* e demasiadamente intervencionista na sua abordagem à regulação e gestão dos conflitos. Na literatura sobre a construção da paz hoje, a experiência do início e meados da década de 1990 e as políticas de ‘saída rápida’ das operações de construção da paz de ‘primeira geração’ na Namíbia, Nicarágua, Angola, Camboja, El Salvador, Moçambique, Libéria, Ruanda, Bósnia, Croácia e Guatemala, foi reembalada como evidência de que os intervenientes Ocidentais tinham muita fé no sujeito liberal (PARIS; SISK, 2009b). Da mesma forma, as respostas *ad hoc* para os problemas do início da década de 1990 sobre o desenvolvimento da construção da paz de uma ‘segunda geração’ com poderes de protetorados, como na Bósnia, Kosovo e Timor-Leste, têm sido criticadas como

arrogância liberal, no pressuposto de que senhores internacionais poderiam levar democracia, desenvolvimento e segurança para os outros. Parece que, ao invés de adicionar clareza, a crítica do ‘liberalismo’ de intervenção nos diz muito pouco.

O mecanismo pelo qual esses enquadramentos liberais têm sido facilitados e criticados é o da centralização discursiva dos Outros não-liberais; em nome de quem os críticos dessas políticas afirmam a necessidade de diferentes práticas políticas. Desta forma, os críticos de abordagens políticas passadas são evasivos quanto à uma crítica direta dos pressupostos liberais sobre igualdade, autonomia e capacidade transformadora, e no lugar disso argumentam que o Outro não-liberal (em várias formas) invalida, desafia ou resiste (passivamente, assim como ativamente) práticas políticas que de outra forma teriam sido menos problemáticas.

Ao invés de uma crítica do liberalismo por sua incapacidade de superar as desigualdades sociais, econômicas e culturais, tanto a política e crítica da paz liberal ‘baseada nas ideias’, quanto a crítica mais radical, ‘baseada no poder’, argumentam que desigualdades e diferenças sociais, econômicas e culturais precisam ser centrais para práticas políticas e invalidam esforços liberais universalizantes para reconstruir as sociedades pós-conflito. Neste contexto - em que a dicotomia entre uma esfera que realiza decisões políticas liberais e uma esfera não-liberal de intervenção política vem à tona - há uma tendência inevitável para um enquadramento consensual da problemática da construção do Estado ou intervenção na construção da paz como um problema de relação entre o ocidente liberal e o Outro não-liberal.

A rocha na qual as expectativas da paz liberal chocam-se é aquela do Outro não-liberal. O Outro não-liberal torna-se cada vez mais retratado como barreira às aspirações liberais Ocidentais de paz social e de progresso; seja porque não tem as capacidades institucional, social, econômica e cultural, que são consideradas necessárias para superar os problemas da paz liberal ou como um subalterno ou sujeito resistente, para quem os enquadramentos liberais de construção da paz ameaçam sua existência econômica ou social ou mesmo valores fundamentais ou identidades. A ‘crítica’ torna-se um pedido de desculpas já que esse foco discursivo sobre o não-ocidental ou o Outro não-liberal é frequentemente realizado para explicar a falta de sucesso da política e, por

meio disso, sugerir que a democracia ou desenvolvimento não são, de alguma forma, aspirações 'apropriadas' ou que expectativas precisam ser substancialmente diminuídas ou alteradas de modo a dar conta da diferença.

5 Construção Internacional do Estado e a Crítica do Liberalismo

Pareceria que as suposições na base das abordagens liberais de paz estão bastante visíveis aos olhos de seus espectadores críticos. A dificuldade empírica mais óbvia é que a política internacional em matéria de intervenção e construção do Estado parece ter pouca aspiração transformadora: longe de premissas do universalismo liberal, pareceria que, com o fracasso do desenvolvimento pós-colonial, especialmente a partir dos anos 70, os decisores da política internacional têm desenvolvido, historicamente, expectativas baixas sobre o que pode ser alcançado por meio de uma intervenção e assistência externa. A falta de uma crença transformadora é destacada por uma das principais preocupações dos críticos da política da paz liberal - o foco na construção das capacidades das instituições do Estado e a intervenção para a construção de sociedades 'civis'. O foco em soluções institucionais (tanto no nível formal como no informal) para os problemas de conflito e de transição é um indicativo do estreitamento das aspirações de transformação da sociedade à uma mera regulamentação ou administração da mesma - muitas vezes entendida de forma crítica como a 'securitização' do fazer política. Este é um longo caminho desde a promessa de transformação liberal e do discurso de 'libertar' sociedades economicamente e politicamente.

Na verdade, é o consenso de opinião sobre os perigos da democracia, que tem informado o foco nos direitos humanos e na boa governança. Para a crítica política e radical da paz liberal, enquadramentos de direitos liberais são muitas vezes considerados problemáticos em termos de perigos de exclusão e de extremismo. As abordagens de paz 'não liberais' de hoje não argumentam a favor da exportação da democracia - a libertação da esfera política com base no apoio para a autonomia popular. A linguagem de abordagens iliberais institucionalistas é aquela da democratização: a problematização do sujeito liberal, considerado incapaz de escolhas morais e racionais nas urnas, a menos que orientado por especialistas internacionais preocupados em promover a sociedade ci-

vil e valores pluralistas. Nesses enquadramentos, a realização de eleições serve como uma análise da população e do comportamento dos candidatos eleitorais, ao invés de um processo para o julgamento ou construção da política (que é vista como precisando de enquadramentos externos ou internacionais para a sua produção).

O foco no institucionalismo não deriva de uma crítica dos programas da paz liberal; abordagens institucionalistas desenvolvidas a partir da década de 1970 rapidamente ganharam preponderância com o fim da Guerra Fria. A partir de 1989, os governos e doadores Ocidentais têm enfatizado que as intervenções políticas não podem apenas apoiar-se na promoção da liberdade do mercado e da democracia, mas precisavam colocar a reforma institucional e a 'boa governança' no centro (ver, por exemplo, o Banco Mundial de 1989; 1992; 1997 e 1998). Mesmo em relação à Europa Central e do Leste foi regularmente salientado que as pessoas e os representantes eleitos não estavam preparados para a liberdade e que seria necessário um número de gerações antes que pudesse ser dito que a democracia foi 'consolidada' (DAHRENDORF, 1990). A literatura sobre transições foi baseada na crítica dos pressupostos liberais - por isso um período de transição foi necessário. Transição implicava que os mercados e a democracia não podiam funcionar sem a intervenção institucional externa para evitar instabilidade. Enquanto os mercados precisavam ser cuidadosamente geridos através da construção de políticas por parte do governo, era argumentado que a sociedade civil era necessária para garantir que a população aprendesse valores cívicos para tornar viável a democracia (FUKUYAMA, 1995; SCHMITTER; KARL 1991; O'DONNELL, 1996; GUNTHER et al, 1996).

Foi por meio do engajamento com a 'transição' e a negociação problemática do alargamento da União Europeia que a estrutura discursiva do institucionalismo liberal - onde os direitos humanos, o 'Estado de Direito', a sociedade civil e a anti-corrupção foram privilegiados sobre a democracia - foi programaticamente agrupada. Foi também através da discussão sobre a 'transição' que o conceito de autonomia soberana foi cada vez mais problematizado, inicialmente em relação às proteções para os direitos das minorias e, em seguida, cada vez mais ampliado para abranger outras áreas da política interna (CORDELL, 1998). Parece que os conceitos e valores chaves da 'paz liberal', tidos como tendo sido promovidos com vigor com a 'vitória do liberalismo' no final da Guer-

ra Fria, nunca foram tão um enquadramento tão dominante quanto seus radicais e críticos políticos alegavam.

Ao invés de tentarem transformar as sociedades não-Ocidentais em uma auto-imagem liberal do Ocidente, parece que os intervenientes externos tiveram muito mais aspirações de manutenção do *status quo*, preocupados com a estabilidade reguladora e a segurança regional e doméstica, do que com a transformação. Em vez de impor ou 'exportar' supostos modelos Ocidentais liberais, a política internacional tem girado em torno da promoção de medidas reguladoras e administrativas, que sugerem que os problemas não são a falta de mercados ou da democracia, mas sim de cultura de sociedade ou dos mecanismos de governança. Ao invés de promover a democracia e as liberdades liberais, as discussões têm sido sobre a forma como tampar ou gerenciar a 'complexidade' de sociedades não-Ocidentais, geralmente percebidas em termos de divisões étnicas e regionais fixas. A solução para a complexidade do Estado não-liberal e da sociedade tem sido a internacionalização dos mecanismos de governança, retirando a autonomia substantiva ao invés de promovê-la.

Embora seja verdade que a reconstrução de Estados esteja no centro de projetos externos de intervenção, seria errado ver o projeto de construção do Estado como aquele que visa a construção de uma ordem internacional liberal: os Estados sendo construídos nesses projetos de intervenção pós-conflito e em Estados falidos não são Estados liberais no sentido de terem autodeterminação e autonomia política. O Estado no centro do processo de construção do Estado não é o 'Estado Vestefaliano' de teorização clássica das Relações Internacionais. Sob os mecanismos internacionalizados de regulação de intervenção e construção de Estados, o Estado está cada vez mais reduzido a um nível administrativo, no qual a soberania já não marca uma linha divisória clara entre o 'dentro' e o 'fora' (WALKER, 1992). Se considerarmos o processo de construção do Estado da União Europeia (UE), explicitamente baseada em uma partilha de soberania, ou considerarmos outras intervenções de construção do Estado, tais como as das instituições financeiras internacionais na África sub-Saariana, é claro que o Estado é fundamental enquanto um mecanismo para a coordenação externa e regulação e ao invés de um ator autônomo nos chamados termos 'Vestefalianos' (ver GHANI; LOCKHART 2008; também HARRISON, 2004; CHANDLER, 2006a).

6 Muito liberal?

Empiricamente, as críticas radicais da paz liberal podem estar corretas ao argumentar que as políticas externas de intervenção - que operam no nível formal de enquadramentos de exportação de direitos humanos, Estado de Direito e mecanismos de 'boa governança' - marginalizam as pessoas dessas sociedades. Isto, contudo, não é o mesmo que argumentar que isto ocorre porque os enquadramentos de intervenção são *muito liberais*. No nível empírico, não é problemático argumentar que o resultado destes programas externos de intervenção podem ser vistos como uma 'democracia de fachada' ou como a 'reprodução do fracasso do Estado' (CHOPRA, 2003; BICKERTON, 2007); ou realçar que as aspirações políticas ocidentais têm pouca entrada nas diferentes realidades, e muitas vezes, portanto, resultando em 'unidades políticas híbridas', onde o Estado concede formalmente às normas ocidentais mas informalmente ainda opera com base em hierarquias e exclusões tradicionais (ROBERTS, 2008).

Onde esse discurso crítico se torna problemático é na confiança com que seus defensores afirmam que as razões para essas falhas de política podem ser localizadas no liberalismo dos intervenientes ou no iliberalismo dos atores sujeitos à intervenção. Roland Paris, por exemplo, argumenta que 'não há nenhuma exigência lógica para que as agências internacionais ressuscitem Estados falidos *como Estados*, ao invés de como outro tipo de unidade política', e argumenta que este é o 'último capítulo da globalização do Estado Vestefaliano', onde esta forma de Estado é propagada apesar de suas falhas (PARIS, 2002, p. 654). Paris argumenta que, assim como o Outro não-liberal não pode lidar com a forma de Estado liberal, eles são igualmente inadequados para lidar com a democracia eleitoral, alertando particularmente contra a realização de eleições em situações de pós-conflito. Afirma-se que a realização de eleições quando as sociedades ainda estão divididas ou segmentadas é contraproducente, muitas vezes dando maior legitimidade para as partes em conflito e reforçando a legitimidade das forças bem-sucedidas no conflito. Muitas vezes, as soluções defendidas pelos críticos dessa política seguem moldes semelhantes no que diz respeito tanto à soberania quanto à democracia: a necessidade de um maior engajamento internacional nas instituições do Estado, sob o pretexto de garantir que nenhuma voz seja 'excluída' e da necessidade de diminuir a autonomia das autoridades eleitas. Sob a rubrica da críti-

ca da paz liberal, esses críticos da paz liberal muitas vezes defendem a reforma das intervenções políticas para longe do foco sobre os enquadramentos dos direitos liberais e da democracia eleitoral.

Quando se trata de aspirações de desenvolvimento e modernização, há uma redução similar de horizontes através da crítica discursiva do universalismo liberal, centrada, de forma semelhante, na suposta capacidade de dar 'voz' às necessidades e preocupações do Outro não-liberal. Neste sentido, muitas vezes é difícil diferenciar as perspectivas políticas dos pontos de vista de alguns dos críticos mais radicais da paz liberal. Existe o perigo de que o liberalismo seja criticado não por sua incapacidade de universalizar o crescimento econômico e superar os problemas do desenvolvimento desigual e combinado, mas por suas aspirações ao próprio desenvolvimento. Por exemplo, Michael Pugh afirma que, ao invés do 'racionalismo econômico do empreendimento (capitalista)', outros valores 'não liberais', devem ser levados em conta. Seguindo o trabalho destes críticos dos modelos de desenvolvimento liberais, Amartya Sen (SEN, 1999) argumenta que nas sociedades não-liberais:

Desigualdades e necessidades não-fisiológicas são consideradas mais significativas do que a pobreza absoluta, ou, além do ponto de sobrevivência, as necessidades fisiológicas. Isso significa que pessoas assistidas não são destituídas... elas podem optar por viver humildemente a fim de se satisfazerem. Essa abordagem reconhece que os caminhos para a modernização podem não ser convergentes, e que os povos marginalizados do mundo têm o direito de escolher a medida em que, e como, se integram na economia global (PUGH, 2005, p. 34).

Parece que no cerne das críticas política e radical da paz liberal está uma crítica das aspirações liberais ao invés de uma crítica das políticas e práticas intervencionistas internacionais. A crítica reflete a facilidade com que o liberalismo tornou-se um 'campo de adversidade' através do qual tanto a reforma política quanto as reivindicações críticas para o avanço teórico podem ser feitas. A construção de um 'campo de adversidade' liberal parece ter pouca relação com as realidades políticas. Tal se reflete no fato de que, enquanto houver um consenso sobre a visão de que as políticas Ocidentais são problemáticas por serem muito liberais, há muito menos atenção à forma como os problemas do mundo pós-colonial podem ser abordados de outra forma. Aqui, como veremos a seguir, a crítica discursiva da paz liberal infelizmente tem

muito pouco a oferecer nas formas de se ir além das atuais perspectivas políticas.

7 Além da Crítica da Paz Liberal?

Parece que os críticos ostensivamente mais radicais, aqueles que apontam a natureza problemática das relações de poder – as críticas 'baseadas no poder' abordadas anteriormente – na verdade, possuem muito pouco a oferecer como alternativa crítica às políticas atuais de intervenção e construção do Estado, além da diminuição da escala das possibilidades de uma mudança social. Os principais críticos da paz liberal, como Mark Duffield, Michael Pugh e Oliver Richmond – trabalhando através de enquadramentos teóricos críticos que problematizam as relações de poder e destacam a importância da diferença – sugerem que a diferença entre o Ocidente liberal e o Outro não-liberal não pode ser diminuída através de políticas Ocidentais. Para Pugh (2005, 2008), como visto anteriormente, ao se levar a teoria crítica à sua conclusão lógica, a racionalidade capitalista está ela mesma condenada por seus impulsos de universalização e desestabilização. Da mesma forma, para Duffield, parece que o problema das relações hegemônicas de poder e conhecimento não pode ser superado, tornando qualquer projeção dos ideais de desenvolvimento ou democracia potencialmente opressiva (DUFFIELD, 2007, p. 215-234). Oliver Richmond, já sistematizou essa perspectiva destacando os problemas das formas disciplinares de conhecimento das abordagens da 'paz liberal' e sugerindo que, embora possa ser possível ir além das mesmas através do uso de abordagens pós-positivistas e etnográficas – permitindo aos intervenientes externos terem um maior acesso ao conhecimento da 'vida cotidiana' em sociedades não-liberais sob intervenção – qualquer tentativa de saber, ao invés de apenas expressar 'empatia', está aberta ao abuso hegemônico (RICHMOND, 2008a, p. 149-165).

Parece que, sem um agente político de transformação social emancipatória, os críticos radicais da paz liberal 'baseados no poder', que apoiam-se nas perspectivas da teoria crítica, não podem ir além do vínculo em que se fixaram, que é de superação de estruturas hegemônicas de conhecimento e poder. Na verdade, pode-se argumentar que essas abordagens críticas, sem terem a base de um sujeito político para dar conteúdo à teorização crítica, em última análise acabam por possuir uma abordagem acrí-

tica ao poder. O poder é assumido ao invés de teorizado, fazendo com que os limites ao poder pareçam meramente externos ao mesmo. É assumido que há uma tentativa de transformar o mundo em termos liberais e que o fracasso em fazê-lo pode, portanto, ser usado para argumentar que as formas liberais de conhecimento são inadequadas. A crítica não é, essencialmente, do poder ou da intervenção, mas do conhecimento limitado dos intervenientes liberais. A alternativa não é a da transformação social emancipatória, mas a da pesquisa especulativa e passiva por formas diferentes e não-liberais de conhecimento e saber. Esta surge claramente nas conclusões de Duffield, Richmond e outros, e destaca a falta de uma alternativa crítica embutida nessas abordagens.

Os críticos mais ostensivamente conservadores da paz liberal, atraídos em grande parte à esfera de decisão política, têm objetivos políticos muito mais claros em sua crítica da paz liberal. Isso se manifesta em seu foco na reforma institucional, entendida como uma forma de reconciliar os Estados e sociedades não-liberais tanto com o mercado quanto com as formas democráticas. Este, assim como o discurso da transição antes deste, é uma crítica radical dos pressupostos liberais clássicos. Em sua defesa destes entendimentos, discursivamente enquadrados como uma crítica à 'paz liberal', eles têm um ponto de referência claro. Embora, como destacado acima, este ponto de referência seja ficcional: uma narrativa construída de intervenção pós-Guerra Fria, que lhes permite fundamentar a redução gradual das expectativas políticas contra um enquadramento de aspirações liberais supostamente irrealistas.

O discurso institucionalista de intervenção e regulação não é um de universalismo liberal e transformação, mas um de possibilidades restritas, onde a democracia e o desenvolvimento são tornados 'ócos' e, ao invés de incorporar as possibilidades do sujeito humano autônomo, estas possibilidades tornam-se mecanismos de controle e ordenação. A institucionalização reduz a lei a um código administrativo, a política a um processo decisório tecnocrático, e os direitos civis e democráticos a algo para o suplicante ao invés de para o cidadão, substitui a conjunto de cidadãos pela sociedade civil, e a promessa de modernidade capitalista pelas políticas de redução da pobreza em favor dos pobres. Conceitualizar esta inversão de premissas liberais básicas e ontologias como 'liberalismo' seria fazer com que a palavra não tivesse qualquer sentido,

e ao mesmo tempo apostar tudo no significado assumido e nos riscos envolvidos na crítica da paz 'liberal'.

8 Conclusão

A crítica da paz liberal baseia-se no pressuposto de que a intervenção Ocidental é demasiadamente 'liberal'. O fato de que esta é muito liberal é alegadamente revelada na sua falta de sucesso no terreno; no seu fracasso em alcançar resultados liberais. Para os críticos de vertente mais política, as fontes desta falha estão localizadas na natureza não-liberal das sociedades que recebem a intervenção. No quadro político dominante das agendas intervencionistas, tal fracasso é devido à falta de capacidade das sociedades e elites políticas nacionais; para leituras mais radicais, o impacto problemático da elaboração externa de políticas é muitas vezes re-lido como a resistência de modos de vida e conhecimento tradicionais, que devem ser, antes de tudo, compreendidos abordados com empatia.

Se a crítica da intervenção se verte para seu liberalismo, então sugere que a auto-imagem do Ocidente está sendo projetada onde a mesma não pode operar. A crítica pode facilmente lisonjear o auto-entendimento dos intervenientes liberais de que se eles são incapazes de transformar as sociedades pós-conflito e estados fracassados, com os quais estão envolvidos, é apenas porque eles não podem facilmente ser outra coisa senão liberais, e porque as sociedades sofrendo a intervenção não estão prontas para enquadramentos liberais de governança. Esta crítica, pode, na verdade, resultar na reprodução do binário ideológico de uma divisão civilizacional entre os que intervêm e os que sofrem a intervenção, o que aparentemente é confirmado cada vez que as abordagens mais intervencionistas parecem ter pouco impacto e parecem ter diminuído em escala.

Há um número de problemas com a construção crítica da 'paz liberal'. Tais problemas surgem não apenas do fato de que as políticas intervencionistas sendo criticadas parecem estar longe de serem 'liberais'. Uma preocupação maior é a maneira com que o termo 'liberal' parece ter-se tornado uma afirmação fácil e não problemática de intenção crítica. A crítica da 'paz liberal' – e a sua habilidade de abarcar ambos os defensores das políticas e os críticos radicais da intervenção – parece revelar muito mais sobre a situação problemática do pensamento radical e liberal do que sobre as políticas e práticas de in-

tervenção e construção do Estado. O enquadramento ostensivo da 'paz liberal' – da ontologia dinâmica transformadora do sujeito racional universal – já havia, há muito, sido criticada e deslocada pela estrutura de governança e poder regulador. É peculiar, nestas circunstâncias, que a discussão política dominante e a formulação discursiva radical de intervenção do pós-Guerra Fria devam ambos assumir tal forma.

Embora uma intenção de pedido de desculpas possa talvez ser razoavelmente aplicada a alguns críticos que trabalham nos círculos de decisões políticas, tentando justificar a continuação e renovação dos atuais enquadramentos políticos, esse enquadramento não pode ser tão facilmente aos pés daqueles que articulam críticas da paz liberal 'baseadas no poder'. Que a crítica radical da 'paz liberal' reproduz enquadramentos semelhantes às críticas institucionalistas da paz liberal orientadas para política, destaca o uso do paradigma liberal como um 'campo de adversidade' para dar coerência às estruturas radicais de crítica. No entanto, ao focar no alvo do liberalismo ao invés de nas práticas políticas e nos próprios discursos, há um perigo de que a crítica radical possa ser inscrita em apoio ao projeto institucionalista, que procura reescrever as falhas da intervenção pós-Guerra Fria como um produto das tendências universalizantes de uma abordagem liberal e sugere que devemos desistir das aspirações liberais do passado tendo como base uma apreciação da 'diferença' irreconciliável do sujeito não-liberal.

Referências

- ABRAHAMSEN, R. *Disciplining Democracy: development discourse and good governance in Africa*. London: Zed Books, 2000.
- BARBARA, J. Rethinking Neo-liberal State Building: building post-conflict development states?. *Development in Practice*, United Kingdom, v. 18, n. 3, p.307-318, 2008.
- BARNETT, M. Building a Republican Peace: stabilizing states after war. *International Security*, Cambridge, MA, USA, v. 30, n. 4, p.87-1120, 2006.
- BELLAMY, A. "The Next Stage in Peace Operations Theory". In: BELLAMY, A; Paul Williams (eds.). *Peace Operations and Global Order*. London: Routledge, 2008, p.17-38.
- BICKERTON, C. J. State-building: exporting state failure. In: BICKERTON, P. Cunliffe; GOUREVITCH, A. (Ed.). *Politics without Sovereignty*. London: University College Press, 2007, p.93-111.
- CHANDLER, D. *Empire in Denial: the politics of state-building*. London: Pluto Press, 2006a.
- CHANDLER, D. Back to the Future?: The Limits of Neo-Wilsonian Ideals of Exporting Democracy. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 32, n. 3, p.475-494, 2006b.
- CHESTERMAN, S.; IGNATIEFF, M.; THAKUR, R. (Ed). *Making States Work: state failure and the crisis of governance*. New York: United Nations University Press, 2005.
- CHOPRA, J. "Building State Failure in East Timor". In: MILLIKEN, J. (Ed.). *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell, 2003. p. 223-243.
- CORDELL, K. (Ed.). *Ethnicity and democratisation in the New Europe*. London: Routledge, 1998.
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders. *Millennium: Journal of International Studies*, New York City, NY, USA, v. 10, n. 2, p.126-55, 1981.
- CRAMER, C. *Why Civil War is Not a Stupid Thing: accounting for violence in developing countries*. London: Hurst & Co., 2006.
- DAHRENDORF, R. *Reflections on the revolution in Europe: in a letter intended to have been sent to a gentleman in Warsaw, 1990*. London: Chatto & Windus, 1990.
- DILLON, M.; REID, J. *The liberal way of war: killing to make life live*. London: Routledge, 2009.
- DOBBINS, J. et al. *The beginners guide to nation-building*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2007.
- DUFFIELD, M. *Global Governance and the new wars: the merging of development and security*. London: Zed Books, 2001.
- DUFFIELD, M. *Development, Security and Unending War: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity, 2007.
- FEARON, J. D.; LAITIN, D. D. Neotrusteeship and the Problem of Weak States. *International Security*, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 5-43, 2004.

- FOUCAULT, M. *The birth of biopolitics: lectures at the collège de france 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, 2008.
- FUKUYAMA, F. The Primacy of Culture. *Journal of Democracy*, Washington, DC, USA, v. 6, n. 1, p.7-14, 1995.
- GHANI, A.; LOCKHART, C. *Fixing Failed States: a framework for rebuilding a fractured world*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- GUNTHER, R. et al. Debate: Democratic Consolidation: O'Donnell's "Illusions": a Rejoinder", *Journal of Democracy*, Washington, DC, USA, v. 7, n. 4, p.151-159, 1996.
- HARRISON, G. *The World Bank and Africa: the construction of governance state*. London: Routledge, 2004.
- HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- JABRI, V. *War and the Transformation of Global Politics*. Basingstoke: MacMillan, 2007.
- JACOBY, T. Hegemony, Modernisation and Post-War Reconstruction, *Global Society*, Kent, United Kingdom, v. 21, n. 4, p.521-537, 2007.
- JAHN, B. The Tragedy of Liberal Diplomacy: Part One, *Journal of Intervention and Statebuilding*, United Kingdom, v. 1, n. 1, p.87-106, 2007a.
- JAHN, B. The Tragedy of Liberal Diplomacy: Part Two", *Journal of Intervention and Statebuilding*, United Kingdom, v. 1, n. 2, p.211-229, 2007b.
- KEOHANE, R. O. Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States, *Journal of Common Market Studies*, United Kingdom, v. 40, n. 4, p.743-763, 2002.
- KEOHANE, R. Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty. In: HOLZGREFFE, J. L.; KEOHANE, R. (Eds.). *Humanitarian Intervention: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.275-298.
- KRASNER, S. Sharing Sovereignty: new institutions for collapsing and failing states. *International Security*, Cambridge, MA, USA, v. 29, n. 2, p.5-43, 2004.
- KRASNER, S. The Case for Shared Sovereignty. *Journal of Democracy*, Washington, DC, USA, v. 16, No. 1, p.69-83, 2005.
- MACLEAN, S. M.; BLACK, D. R.; SHAW, T. M. (Ed.). *A Decade of Human Security: global governance and new multilateralisms*. Aldershot: Ashgate, 2006.
- O'DONNELL, G. Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy*, Washington, DC, USA, v. 7, n. 2, p. 34-51, 1996.
- PARIS, R. International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice, *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 28, n. 4, p.637-656, 2002.
- PARIS, R. *At War's End: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PARIS, R.; SISK, T. D. (Ed.). *The Dilemmas of Statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. London: Routledge, 2009a.
- PARIS, R.; SISK, T. D. Introduction: Understanding the Contradiction of Postwar Statebuilding. In: PARIS, R.; SISK, T. D. (Ed.). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London: Routledge, 2009b. p.1-20.
- PUGH, M. "The Political Economy of Peacebuilding: a critical theory perspective". *International Journal of Peace Studies*, Fairfax County, Virginia, USA, v. 10, n. 2, p.23-42, 2005.
- PUGH, M.; COOPER, N.; TURNER, M. (Ed.). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*. Basingstoke: MacMillan, 2008.
- RICHMOND, O. P. *The Transformation of Peace*. Basingstoke: MacMillan, 2005.
- RICHMOND, O. P. *Peace in International Relations*. London: Routledge, 2008a.
- RICHMOND, O. P. Reclaiming Peace in International Relations. *Millennium: Journal of International Studies*, New York City, NY, USA, v. 36, n. 3, p. 439-470, 2008b.
- RICHMOND, O. P.; MAC GINTY, R. (eds.). The Liberal Peace and Post-War Reconstruction. *Global Society*, Kent, United Kingdom, v. 21, n. 4, 2007.
- ROBERTS, D. "Hybrid Polities and Indigenous Pluralities: Advanced Lessons in Statebuilding from Cambodia". *Journal of Intervention and Statebuilding*, United Kingdom, v. 2, n.1, p.63-86, 2008.
- SCHMITTER, P. C.; KARL, T. L. "What Democracy is... and is Not". *Journal of Democracy*, Washington, DC, USA, v. 2, n. 3, p.4-17, 1991.

SEN, A. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SNYDER, J. *From Voting to Violence: democratization and nationalist conflict*. New York: W. W. Norton, 2000.

TADJBAKSH, S.; CHENOY, A. M. *Human Security: concepts and implications*. London: Routledge, 2007.

WALKER, R. B. J. *Inside/Outside: international relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth: a long-term perspective study*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

WORLD BANK. *The State in a Changing World: world development report, 1997*. New York: Oxford University Press, 1997.

WORLD BANK. *Assessing Aid: what works, what doesn't, and why. a world bank policy research report*. New York: Oxford University Press, 1998.

ZAKHARIA, F. *The Future of Freedom; illiberal democracy at home and abroad*. New York: W. W. Norton, 2003.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

Construção da paz e desenvolvimento em Timor-Leste: uma análise crítica*

Peacebuilding and development in Timor-Leste: a critical analysis

Paula Duarte Lopes¹

Resumo

Construção da paz e desenvolvimento sustentável são conceitos actualmente assumidos como interligados com várias estratégias e políticas baseadas nessa interligação. No entanto, na prática, esta ligação tem apresentado resultados muito aquém dos esperados devido a problemas relacionados com dinâmicas próprias dos actores e estratégias de desenvolvimento, bem como dos actores e estratégias de construção da paz. O exemplo de Timor-Leste ilustra bem esta desconexão entre expectativas em termos de desenvolvimento e resultados em termos de construção da paz e como a mesma pode fragilizar quer os esforços de desenvolvimento quer os de construção da paz.

Palavras-chave: Construção da paz. Desenvolvimento. Timor-Leste.

Abstract

Peacebuilding and sustainable development are currently assumed as interconnected concepts with several strategies and policies created based on this linkage. However, in practice, this connection has presented results below those expected due to problems related to specific dynamics of development actors and strategies as well as peacebuilding actors and strategies. Timor-Leste constitutes a clear example of this disconnection between development expectations and peacebuilding results and how this disconnection may jeopardize both development and peace efforts.

Keywords: Peacebuilding. Development. Timor-Leste

* Recebido em 12/08/2013.

Aprovado em 30/09/2013.

¹ Esta análise resulta do trabalho desenvolvido no âmbito do projecto de investigação PTDC/CPJ-CPO/115169/2009 (COMPETE-FEDER), “**Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor Leste e a contribuição de Portugal**”, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT). A autora beneficiou ainda do apoio da Fundação Oriente para a realização do trabalho de investigação em Timor-Leste. Este artigo foi escrito com as regras da língua portuguesa vigentes.

Paula Duarte Lopes é investigadora de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais e professora do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, leccionando no 1o e 2o ciclos de Relações Internacionais, bem como no Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Johns Hopkins nos Estados Unidos da América. Mestre em Políticas da Economia Mundial pela London School of Economics and Political Science na Grã-Bretanha. Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. E-mail: pdl@fe.uc.pt.

1 Introdução

A ligação entre ‘construção da paz’ (*peacebuilding*) e desenvolvimento é actualmente aceite de forma mais ou menos consensual em termos conceptuais. Não há desenvolvimento sem paz, e a paz precisa de desenvolvimento para se tornar sustentável. No entanto, a definição conceptual de ambos os termos teve uma evolução paralela que só recentemente começou a ser tratada de forma interligada. Acresce ainda que, para além da evolução conceptual dos termos, a sua aplicação, em termos de actores, políticas e estratégias também tem sido desenhada e implementada de forma autónoma. Apesar de actualmente se poder identificar uma tendência para se apresentarem os conceitos de forma interligada, as práticas ainda têm um longo caminho para se ajustarem a essa nova realidade conceptual.

Smoljan (2003) identifica duas abordagens associadas com a implementação dos conceitos de ‘construção da paz’ e de ‘desenvolvimento’: uma abordagem excludente e uma abordagem inclusiva. No primeiro caso, a abordagem excludente, adoptada, por exemplo, por Kuhne no *Berlin Institute for International Affairs* (1996), argumenta que a construção da paz e o desenvolvimento são duas fases distintas de um processo adoptadas separadamente e em condições diferentes (SMOLJAN, 2003). A construção da paz é um esforço político desenvolvido num período de tempo limitado em resposta a problemas de segurança; enquanto que desenvolvimento consiste numa estratégia de longo-prazo normalmente realizada em condições pacíficas (SMOLJAN, 2003, p. 234). Por outro lado, a abordagem inclusiva considera que a construção da paz e o desenvolvimento se reforçam mutuamente e é defendida, por exemplo, por Boutros-Ghali (A/50/60-S/1995/1) que argumenta que o desenvolvimento subjaz à filosofia de construção da paz, a qual, no limite, não é possível sem ser integrada com uma iniciativa de promoção de desenvolvimento (SMOLJAN, 2003, p. 234-235).

O caso de Timor-Leste ilustra bem a tensão existente entre uma abordagem inclusiva, em teoria, e uma abordagem excludente, em termos de resultados. Após cinco missões das Nações Unidas, incluindo uma Administração Transitória e uma Missão Integrada, os indicadores de desenvolvimento do país estão muito aquém das expectativas criadas. No entanto, as missões de paz das Nações Unidas responsáveis pela construção da paz não tinham um mandato de criação de desenvolvimen-

to e, paralelamente, as iniciativas de promoção e criação de desenvolvimento não estavam necessariamente condicionadas a elementos associados à construção da paz. O argumento discutido neste artigo baseia-se no facto de as missões de paz não terem tido como mandato criar desenvolvimento de forma directa em Timor-Leste e, portanto, não poderem ser avaliadas com base em indicadores de desenvolvimento. No entanto, o argumento mais amplo do artigo defende que não faz sentido falar de uma fase de construção da paz, com mandatos específicos e actividades concretas, se não houver uma articulação com programas de desenvolvimento. Igualmente, pelo outro lado, também não faz sentido implementar programas, políticas, estratégias ou projectos de desenvolvimento, especialmente em contextos de pós-conflito violento, sem se adoptar uma abordagem estrutural e transversal de construção da paz. Investir na implementação de um dos conceitos sem o outro fragiliza de forma directa a sustentabilidade dos resultados que possam vir a ser obtidos em termos de paz e desenvolvimento.

O artigo começa por analisar a evolução conceptual dos termos ‘construção da paz’ e ‘desenvolvimento’ e identificar as suas interligações. Em seguida, apresenta-se uma análise dos mandatos das missões das Nações Unidas em Timor-Leste no sentido de se identificarem as relações com o processo de desenvolvimento. A secção seguinte discute os indicadores do processo de desenvolvimento em Timor-Leste, identificando as dinâmicas de fragilização dos esforços de construção da paz. O artigo termina com algumas considerações finais sobre a necessidade de estes conceitos serem considerados de forma articulada não só teóricamente mas na prática, sob pena de não ser possível garantir a sustentabilidade de qualquer dos processos, seja de construção da paz, seja de desenvolvimento, pois um sem o outro não sobrevive. A parte analítica do artigo é baseada numa revisão da bibliografia existente sobre o tema, bem como em informação recolhida em Timor-Leste através de entrevistas qualitativas semi-estruturadas e observação directa em Junho-Julho de 2012 e Julho de 2013.

2 Construção da paz e desenvolvimento: conceitos e implementação

O conceito de ‘construção da paz’ tem sido desenvolvido no seio das Nações Unidas desde 1992 com *Uma*

Agenda para a Paz (A/47/277), onde é apresentado como uma operação para “identificar e apoiar estruturas que tendam a fortalecer e consolidar a paz” (§21) e cujo objectivo é a “construção de um novo ambiente [...] [de] trabalho de cooperação sustentado dirigido aos problemas económicos, sociais, culturais e humanitários na base do conflito violento com o intuito de contribuir para uma paz com fundações que persistam no tempo, evitando assim um relapso da violência” (§57). O conceito apresenta assim uma definição de paz que não se resume à ausência de violência, mas que é “uma estrutura em si mesma, auto-sustentável” (CAVALCANTE, 2010, p. 6). As actividades incluem “desmilitarização, controlo de armas ligeiras, reforma institucional, melhoria nos sistemas policial e de justiça, monitorização de direitos humanos, reforma eleitoral e desenvolvimento social e económico” (A/50/60, 1995: §47). A ‘construção da paz’ é considerada “um processo complexo e longo de criação das condições necessárias para uma paz sustentável” (UN, 2008, p. 18). Assim, determinadas missões de paz das Nações Unidas são caracterizadas por mandatos que mencionam explicitamente a ‘construção da paz’ ou actividades que se podem identificar como pertencentes a um esforço de ‘construção da paz’ conforme definido nos documentos oficiais das Nações Unidas. Em 2005 foi criada nas Nações Unidas a Comissão de Construção da Paz com o intuito de fornecer uma arquitectura institucional para melhor apoiar os esforços de construção da paz em países na fase de pós-conflito violento.

Apesar do conceito adoptado pelas Nações Unidas reconhecer a natureza complexa e de longo-prazo associada à ‘construção da paz’, a sua implementação tem sido caracterizada por uma abordagem essencialmente técnica baseada no pressuposto que “o principal ‘problema’ com estados propensos ao conflito e em fase pós-conflito é a falta de instituições estatais ‘efectivas’” (NEWMAN, 2011, p. 1742). Percebe-se assim que “o principal alicerce” actual do modelo de ‘construção de paz’ das Nações Unidas seja a ‘construção das instituições estatais’ (BLANCO, 2009, p. 2). Como Newman salienta, as missões das Nações Unidas partem de uma perspectiva limitada de ‘construção da paz’, onde objectivos de bem-estar, desenvolvimento humano, justiça social e democracia inclusiva são secundários e devem ser promovidos pelas autoridades nacionais no longo-prazo (NEWMAN, 2011, p. 1737).

No que diz respeito ao conceito de ‘desenvolvimento’, este tem sido uma constante no âmbito de acções

externas de apoio ao desenvolvimento. Até à década de 1990, ‘desenvolvimento’ foi equacionado quase exclusivamente com crescimento económico. Na última década do século XX, desenvolvimento passa a incluir políticas, inicialmente económicas, mas rapidamente também políticas sociais e ambientais. O conceito de desenvolvimento adquire uma ‘face humana’ e uma preocupação não só com as gerações presentes, mas também com as gerações futuras (sustentabilidade). O conceito de ‘desenvolvimento humano’ é apresentado no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento como “um processo de alargamento das escolhas das pessoas”, focado essencialmente em garantir uma vida longa e saudável, o acesso à educação e o acesso a recursos necessários para viver uma vida condigna a cada pessoa (UNDP, 1990: 10). Este mantém-se o conceito referencial de desenvolvimento, ainda que em 2000 tenha sido adoptada a Declaração do Milénio na Assembleia Geral das Nações Unidas (A/55/L.2), definido oito Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Estes centram-se na erradicação da fome e da pobreza extrema e incluem metas quantitativas a serem atingidas até 2015 no que diz respeito a educação, saúde, sustentabilidade e questões de género.

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico definiu em 1997 que o papel da ajuda ao desenvolvimento em situações de emergências complexas deve promover “um ambiente de ‘estabilidade estrutural’ como base para um desenvolvimento sustentável” (OECD, 2001, p. 80). Para o CAD, ‘estabilidade estrutural’ consiste num ambiente “em que existem estruturas sociais e políticas dinâmicas e representativas capazes de gerir mudança e resolver disputas sem recurso à violência” (OCDE, 2001, p. 80).

3 Missões de paz em Timor-Leste

Lothe e Peake (2010, p. S427) identificam dois períodos onde a presença das Nações Unidas se caracterizou de forma distinta: 1999-2006 – em que as missões se centraram essencialmente na ‘construção do estado’ (*statebuilding*); e pós-2006 – em que as Nações Unidas basicamente obtiveram uma oportunidade de refazer o que tinham feito antes. As Nações Unidas tiveram um papel tripartido: como *peace-maker*, facilitando um acordo de paz; como

peace-keeper, monitorizando o acantonamento e a desmobilização das forças de libertação de Timor-Leste, a relocação de refugiados e deslocados; e como *peace-builder*, monitorizando e organizando a implementação de uma nova infraestrutura política, pública e económica, com particular atenção para os direitos humanos e a realização de eleições democráticas nacionais (CROISSANT, 2006).

As cinco missões de paz das Nações Unidas que estiveram em Timor-Leste desde 1999 até 2012, tiveram diferentes tipos de mandatos, incluindo imposição da paz, manutenção da paz e construção da paz. Como discutido na secção conceptual, a ‘construção da paz’ tem sido implementada pelas Nações Unidas com um enfoque, por vezes quase exclusivo, na criação de estruturas institucionais capazes de responderem aos diferentes desafios que se colocam numa situação de pós-conflito violento, nomeadamente na área da segurança e da governação. A criação destas estruturas tem sido acompanhada por um investimento estrutural na transferência de competências (*capacity building*) para criar as condições necessárias para que os recursos humanos locais possam assumir os designios do seu próprio país com as instituições e as competências indispensáveis para esse efeito.

Desta forma, fazendo uma análise apenas dos mandatos das diferentes missões que estiveram em Timor-Leste, rapidamente se percebe que a abordagem das Nações Unidas seguiu de forma clara esse modelo de construção da paz. A primeira missão das Nações Unidas em Timor-Leste (S/RES/1246, 1999) – *United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) – tinha como mandato central a organização da consulta popular que permitiria ao povo timorense escolher entre a autonomia do território dentro da Indonésia ou a independência. A escolha pela independência ganhou com 78,5% dos votos com 98% de participação dos recenseados. No seguimento deste resultado, vários confrontos violentos eclodiram por todo o território levando a que a UNAMET vi-se o seu mandato reforçado nomeadamente com componentes militar e de polícia civil (S/RES/1262, 1999) e viesse mesmo a ser apoiada por uma missão de imposição da força – *International Force for East Timor* (InterFET) – com o mandato de restaurar a paz e a segurança, apoiar a UNAMET e dar assistência humanitária (S/RES/1264, 1999).

A Administração Transitória (UNTAET) – 1999-2002 – abrange um leque de actividades que se podem

identificar como de ‘construção da paz’, apesar do seu mandato não referir o termo: facultar segurança e manutenção de ordem pública; estabelecer uma administração efectiva; apoiar no desenvolvimento de serviços civis e sociais; assegurar a coordenação e distribuição de assistência humanitária, reabilitação e assistência ao desenvolvimento; apoiar o desenvolvimento de capacidades para o auto-governo; e apoiar a criação de condições para um desenvolvimento sustentável (S/RES/1272, 1999 e subsequentes renovações). Para este efeito o trabalho da UNTAET centrou-se em três componentes: governação e administração pública, assistência humanitária e reabilitação de emergência, e militar. Segundo Richmond e Franks, a UNTAET estava mal equipada para construir a paz porque foi estruturada como uma missão de manutenção da paz (RICHMOND; FRANKS 2008, p. 190).

As duas missões seguintes – *United Nations Mission of Support in East Timor* (UNMISSET) e *United Nations Office in East Timor* (UNOTIL) – são muito diferentes na sua natureza, mas são semelhantes no facto em que nenhum dos mandatos refere a construção da paz como objectivo. A UNMISSET é uma missão com alguma envergadura de apoio ao Estado timorense com a restauração da independência em Maio de 2002. O seu mandato inclui preocupações resultantes do trabalho iniciado pela UNTAET: estabilidade, democracia e justiça; segurança pública e imposição da lei; e segurança externa e controlo de fronteiras (S/RES/1410, 2002). A UNOTIL é uma missão política, cujas actividades se limitam a apoiar o governo timorense no que diz respeito essencialmente ao desenvolvimento de instituições estatais, ao desenvolvimento da polícia, e ao treino de dez oficiais de direitos humanos (S/RES/1599, 2005). No Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas para o Conselho de Segurança no âmbito da crise de 2006 (S/2006/628) são identificadas as causas principais para a crise como sendo políticas e institucionais, mas refere-se ainda que “a pobreza e as privações associadas, incluindo desemprego urbano elevado e a ausência de qualquer possibilidade de... oportunidades de emprego num futuro próximo, especialmente para a população mais jovem, também contribuíram para a crise” (§34). Segundo Lothe and Peake, a crise de 2006 fez o ‘relógio do desenvolvimento andar para trás’ em Timor-Leste (LOTHE; PEAKE, 2010, p. S434).

A *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT) é a única missão que refere de forma explícita

ta a construção da paz no seu mandato. Após os conflitos violentos e a instabilidade política de 2006, o governo timorense solicita às Nações Unidas uma nova missão que contribua de forma robusta e sólida para a consolidação do desenvolvimento institucional iniciado com a UNTAET e continuado, de certa forma, com a UNMISSET. Desta forma a UNMIT tem definido no seu mandato nomeadamente apoiar o governo timorense na consolidação da estabilidade e da cultura democrática; apoiar a realização das eleições de 2007; assegurar a ordem pública; apoiar o controlo de fronteiras; apoiar a consolidação do sector da justiça; apoiar a monitorização, promoção e protecção dos direitos humanos; facilitar a provisão de assistência humanitária; e cooperar e coordenar esforços internacionais na construção da paz e *capacity-building* e ajudar o governo na definição de uma estratégia de redução da pobreza e promoção do crescimento económico (S/RES/1704, 2006).

Assim, em termos globais, é possível argumentar que os mandatos da UNTAET e da UNMIT incluem actividades características da construção da paz, apesar de apenas o mandato da UNMIT referir o termo de forma explícita. No entanto, a análise conjunta dos mandatos das várias missões revela de forma clara a ênfase dada ao sector da segurança e à criação de instituições (legislativas, executivas, judiciais, administração pública). Mesmo no mandato da UNMIT a referência à construção da paz elenca acções de cooperação e coordenação de esforços internacionais e de ajuda ao governo na definição de estratégias, não está previsto um envolvimento da missão em acções directas de redução da pobreza e/ou promoção do crescimento económico, ou de envolvimento directo no financiamento e/ou decisão de criação/reabilitação de serviços públicos na área da saúde ou educação, por exemplo. As missões de paz das Nações Unidas não podem ser avaliadas com base em critérios para as quais não foram mandatadas. No entanto, pode-se argumentar, em termos globais, que todas elas visaram a redução das vulnerabilidades económicas, sociais e políticas em Timor-Leste. E deste ponto de vista, pode-se concluir que houve um enfoque directo e estrutural na redução das vulnerabilidades políticas, ficando as vulnerabilidades económicas e sociais para outros actores. O problema recorrente deste tipo de abordagens é que estas vulnerabilidades estão interligadas e não abordar essa interligação desde o

início requer uma estratégia muito rápida e bem dirigida na fase pós-UNMIT para corrigir as discrepâncias criadas ao nível destas três dimensões. A redução das vulnerabilidades políticas só será sustentável se a curto-médio prazo as vulnerabilidades económicas e sociais também sejam reduzidas e o leque de oportunidades nestas diferentes dimensões seja alargado a uma parte significativa da população. Caso contrário pressões económicas e sociais rapidamente podem fazer descarrilar os progressos nas áreas política e de segurança.

4 Desenvolvimento em Timor-Leste

Após 12 anos de missões de paz em Timor-Leste e 10 anos da restauração da sua independência, um dos aspectos que ainda caracteriza o país de forma visível é a falta de infraestruturas básicas: abastecimento de água potável, saneamento básico, electricidade, vias de comunicação terrestres, saúde e educação, entre outras. A análise torna-se ainda mais difícil devido à falta de dados credíveis e comparáveis. Não se encontram séries de números da última década consistentemente da mesma fonte e com a utilização dos mesmos critérios para o seu cálculo. Desta forma, esta secção baseia-se na análise de dados facultados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, dados aceites pelo governo timorense e factos identificados através de observação directa.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), numa década, Timor-Leste sofreu uma alteração significativa do seu valor, um aumento de cerca de 35% (ver Tabela 1). Convém referir que na primeira metade da década (2000-2005), o aumento do IDH deveu-se quase exclusivamente ao aumento do número de anos da esperança média de vida da população timorense (cerca de 6%). A dinâmica é bastante diferente na segunda metade da década (2005-2010), em que a melhoria do IDH, cerca de 22,5%, se deve antes a um aumento significativo no número de anos que os timorenses passam na escola (aumento de 57%) e, de forma crucial, ao aumento do Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* de cerca de 156,5% (dados em dólares americanos a preços de 2005). Os valores do IDH relativos aos últimos dois anos reflectem um aumento baixo na ordem de 1% e que se deve essencialmente ao aumento do RNB *per capita* que se manteve entre 7,5% e 8%.

Tabela 1 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano e suas componentes

| IDH | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 0,418 | 0,461 | 0,565 | 0,571 | 0,576 |
| Esperança média de vida | 56,2 | 59,6 | 62 | 62,5 | 62,9 |
| Média de anos de escolaridade | 2,8 | 2,8 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Anos de escolaridade esperados | 10 | 10 | 11,7 | 11,7 | 11,7 |
| RNB per capita (2005 US\$) | 1195 | 1830 | 4694 | 5069 | 5446 |

Fonte: Dados disponíveis em <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/default.html> [27 de Junho de 2013].

Desta breve análise, dois aspectos merecem destaque, a esperança média de vida, desde a restauração da independência (2002) não tem sofrido alterações significativas, sendo que existem países com menor RNB per capita e com valores mais elevados nesta componente, por exemplo o Vietnam que apresenta uma esperança média de vida de 75,4 anos com 2970 US\$ per capita (UNDP, 2013, p. 146). O aumento inicial da esperança média de vida logo após a consulta popular em 1999 é directamente explicado pela diminuição directa do número de mortos em idades baixas devido ao final da resistência armada à ocupação indonésia. O não aumento significativo deste indicador na segunda metade da década, por seu lado, sugere que os elementos de melhoria da qualidade e do acesso da população aos serviços de saúde e a uma alimentação saudável não têm tido um impacto significativo no quotidiano da população timorense.

Cruzando estes valores com os dados existentes para o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio 1 – Reduzir para metade a pobreza extrema e a fome até 2015 para Timor-Leste (ver Tabela 2), este aumento muito gradual da esperança média de vida dos timorenses fica melhor contextualizado.

Tabela 2 – Evolução do ODM 1: pobreza extrema e nutrição

| ODM 1 | 2001 | 2007 | 2009 | 2015 |
|---|------|------|------|------|
| % pessoas a viver abaixo do limiar mínimo de pobreza | 36 | 49,9 | 41 | 14 |
| Crianças com menos de cinco anos com problemas de nutrição | 45 | 48,6 | 45 | 31 |

Fonte: RDTL, 2010: 43.

Na primeira metade da última década, o número de pessoas a viverem em pobreza extrema em Timor-Leste parece ter aumentado. É preciso, no entanto, referir que o valor para 2001 foi contabilizado com base num limiar mínimo de pobreza de \$0,51, enquanto que o valor de 2007 foi calculado com base no limiar mínimo de pobreza de \$0,88, o que pode explicar o aumento verificado. Ainda assim, de 2007 para 2009, os critérios de cálculo são os mesmos, e apesar de se verificar uma diminuição no número de pessoas a viverem abaixo do limiar mínimo de pobreza, o valor elevado (41%) revela-se preocupante. Se juntarmos a esta análise a evolução no que diz respeito à nutrição das crianças com menos de cinco anos, novamente os dados sugerem um aumento do número de crianças com menos de cinco anos com problemas de nutrição na primeira metade da década passada (2001-2006). Novamente, o valor deste elemento diminuiu para 2009, mas ainda se encontram a um nível assustadoramente elevado, com 45% das crianças com menos de cinco anos a apresentarem sintomas de falta de nutrição. Estas dinâmicas contextualizam o facto da esperança média de vida à nascença em Timor-Leste não apresentar resultados positivos significativos nos últimos cinco anos.

Um outro dado significativo para melhor compreender o alcance destes dados é o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que analisa as privações da população ao nível da educação, saúde e nível de vida e que os Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento incluem nas suas análises desde 2010. No caso de Timor-Leste, apesar de alguma informação ainda ser caracterizada por problemas de cálculo e recolha de dados credíveis, o IPM apresenta um valor de 0,360 para 2009-2010, com cerca de 68,1% da população em pobreza multidimensional (UNDP, 2013, p. 160). Mas o mais relevante para complementar a análise apresentada sobre o nível de desenvolvimento humano em Timor-Leste é ter em conta o nível de contribuição das diferentes dimensões para este valor do IPM: a educação contribui com cerca de 21,3%, a saúde com cerca de 31% e o nível de vida com cerca de 47,7% (UNDP, 2013, p. 160). O nível de vida inclui acesso a electricidade, água potável, saneamento básico, o tipo de chão que a habitação possui (terra, areia ou outro), o tipo de combustível utilizado para cozinhar (madeira, carvão ou composto) e o número de equipamentos que possui (bicicleta, motorizada, televisão ou rádio) (ALKIRE; SANTOS, 2010, p.

XX). Desta forma, este índice identifica que as condições de vida contribuem com quase 50% para a pobreza aguda que a população timorense vive e que estas condições adicionadas à situação de saúde medida com base na mortalidade infantil e no número de pessoas com problemas de nutrição são responsáveis por quase 80% das causas da pobreza em Timor-Leste. Independentemente do rigor dos dados, estes valores identificam um cenário claro em termos das dimensões mais preocupantes ao nível da pobreza no país.

E, desta forma estes valores põem em causa o processo de alargamento de oportunidades para a população timorense e contribuem directamente para um impacto fraco na redução das suas vulnerabilidades económicas, sociais e políticas. Desta forma, uma população que não espera e não vive uma vida longa e saudável, nem uma vida com níveis significativos de educação, tem dificuldades estruturais em adquirir as competências necessárias para contribuir para a construção da paz de uma forma sustentável. Estando a segurança básica diária assegurada (pelo governo ou por entidades externas), as suas prioridades são inequivocamente outras. Um processo de construção de paz sem alicerces ou com fundações muito superficiais não resistirá a mudanças rápidas ou a convulsões sociais, económicas e/ou políticas. Por exemplo, várias das pessoas entrevistadas ao nível do governo, quando questionadas sobre os desafios que se colocam actualmente ou num futuro próximo a Timor-Leste identificaram o desemprego de jovens como uma ‘bomba-relógio’. Alguns acrescentaram ainda que o aumento das desigualdades económico-sociais crescentes, entre a capital de Díli e o resto do país, entre os pobres que trabalham e os que enriquecem rapidamente (sem se perceber muito bem de quê), entre uma elite educada, com empregos muito bem pagos e acesso a um padrão de vida similar a qualquer país desenvolvido, e uma população que vive sem acesso aos serviços básicos de saúde, educação, água potável, saneamento básico e uma alimentação saudável, constitui uma ‘bomba silenciosa’ em crescimento.

5 Conclusão

A análise da relação entre construção da paz e desenvolvimento neste artigo mostra como os conceitos estão intimamente interligados. O caso de Timor-Leste ilustra como esta interligação ainda não é concretiza-

da na prática. Existem esforços, mas os resultados são extremamente questionáveis. Um país considerado ‘físicamente’ seguro, mas no qual a rede de água potável e saneamento básico são praticamente inexistentes, fragiliza de forma estrutural o sucesso obtido em termos de segurança interna. É obviamente importante que a população se sinta segura para desenvolver as suas actividades quotidianas e fazer as suas escolhas, mas se não existe a possibilidade de escolha por ainda não haver serviços básicos, se não existe a possibilidade de evolução profissional e pessoal por ainda não haver infraestruturas para esse efeito, a ‘segurança interna’ pode rapidamente ser posta em causa. Conclui-se da impossibilidade de dissociar desenvolvimento humano de construção da paz e, portanto, de estabelecer sequências e fases precisas e concretas de desenvolvimento e de construção da paz. Mas a abordagem inclusiva, por vezes, deixa os actores sem saber como agir e a que dar prioridade. A breve análise aqui desenvolvida permite sugerir que a construção da paz não deve ser um mandato, uma fase, um tipo de missão, mas antes o enquadramento de toda e qualquer acção externa num outro país, seja ele palco de um conflito violento ou esteja ele já na fase de pós-conflito violento. Este enquadramento de construção da paz permite que todas as acções – missões, intervenções, projectos, modelos, programas, apoios... – sejam enquadradas e ajustadas no sentido de contribuir para a construção da paz nos termos definidos pelas Nações Unidas de criar as condições necessárias a uma paz sustentável. Paz esta que é mais que a ausência de violência física e, por isso, inclui toda a dinâmica de promoção, apoio e criação de desenvolvimento humano. Em primeiro lugar, o enfoque na construção de instituições, ainda que necessário, não é sustentável se estas não tiverem raízes na sociedade e dinâmicas locais. Em segundo lugar, as instituições constituem apenas a infraestrutura, mas sem desenvolvimento humano, esta infraestrutura não tem para quem funcionar nem onde se sustentar. E, em terceiro lugar, a construção da paz é algo diário, é algo que precisa de infraestrutura, mas que é concretizada na dia-a-dia de cada um/a nas suas interacções sociais, política, económicas, religiosas, pessoais e profissionais, quer individualmente como em comunidade. Enquanto estes aspectos não foram internalizados nas missões de paz e no apoio ao desenvolvimento, a sustentabilidade destes esforços mantém-se sempre demasiado provisória.

Referências

- ALKIRE, Sabina; SANTOS, Maria Emma. *Acute Multidimensional Poverty: a new index for developing countries*. United Nations Development Programme, 2010.
- BLANCO, Ramon. State-building: uma perspectiva crítica. *Cabo dos Trabalhos*, Coimbra, Portugal, No. 3, p 1-15, 2009.
- CAVALCANTE, Fernando. As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas. *Universitas:Relações Internacionais*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 1-22, 2010.
- CROISSANT, Aurel. International Interim Governments, Democratization and Post-conflict Peace-building: Lessons from Cambodia and East Timor. *Strategic Insights*, Monterey, California, USA, v. 5, n.1, , 2006.
- KUHNE, Winrich. *Winning the Peace*: Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin: Research Institute for International Affairs, 1996.
- LOTHE, Elisabeth; PEAK, Gordon. *Addressing symptoms but not causes: stabilisation and humanitarian action in Timor-Leste*. *Disasters*, Malden, Massachusetts, USA, v. 34, n. 3, p. 427–S443, 2010.
- OECD. *The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*: international development. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001.
- NEWMAN, Edward. A Human Security Peace-Building Agenda. *Third World Quarterly*, London: Routledge, v. 32, n. 10, p.1737-1756, 2011.
- RDTL. *Millennium Development Goals 2010: where we are now! where do we want to be in 2015?* Dili: United Nations Country Team, 2010.
- RICHMOND, Oliver P.; FRANKS, Jason. Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes? *International Peacekeeping*, London: Rotledge, v. 15, n. 2, p. 185-200, 2008.
- SMOLJAN, Jelena. The relationship between peace building and development. *Conflict, Security & Development*, London: Routledge, v. 3, n. 2, p. 233-250, 2003.
- UNDP. *Human Development Report 2013: the rise of the south: human progress in a diverse world*. New York: United Nations Development Programme, 2013.
- UNDP. *Human Development Report 1990: concept and measurement of human development*. New York: United Nations Development Programme, 1990.
- UN. *United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines*. New York: United Nations, 2008.

A resposta às desigualdades socioeconómicas como base para a paz: uma abordagem alternativa aos conflitos?*

Addressing socio-economic inequalities as a basis for peace: an alternative approach to conflict?

Daniela Nascimento¹

Resumo

Desde o final da Guerra Fria, o imperativo da paz liberal tornou-se um fim em si mesmo defendido com o intuito de legitimar os meios usados nas tentativas de prevenir e/ou resolver conflitos em sociedades étnica e religiosamente divididas, dando lugar a algumas contradições nas práticas atuais em matéria de *peacebuilding*, visando construir paz. A ampliação dos esforços e estratégias da paz liberal face a conflitos violentos tem sido vista não só como uma solução para as complexidades das chamadas ‘novas guerras’ das periferias através da promoção de processos de liberalização, democratização e promoção dos direitos humanos mas também como uma espécie de projeto hegemónico levado a cabo por, e de acordo com, as normas, poder e interesses das grandes potências (RICHMOND, 2007, p. 75). Reconhecendo a necessidade de desconstruir visões simplistas sobre o papel dos fatores étnicos e religiosos com causas de conflito violento interno frequentemente assumidas e partilhadas por muitos dos atores envolvidos nestes processos, neste artigo argumentamos que a resolução eficaz deste tipo de conflitos e a promoção de dinâmicas de paz mais estrutural e sustentável implica evitar modelos e conceitos acríticos e, acima de tudo, responder às desigualdades sociais e económicas mais profundas e complexas que estão frequentemente em causa.

Palavras chaves: Desigualdades socioeconómicas. Paz. Conflito. Violência.

Abstract

Ever since the end of the Cold War, the liberal peace imperative has become an end in itself defended with the aim of legitimizing the instruments used in the attempts to prevent and/or resolve violent conflicts in ethnically or religiously divided societies, giving place to contradictions in current peacebuilding practices aimed at building peace. The broadening of goals and strategies sustaining liberal peace in the face of violent conflicts has been viewed not only as a solution for the complex nature of the so-called ‘new wars’ of the periphery through the promotion of liberalization, democratization and human rights promotion processes, but also as some sort of hegemonic project led by, and according to, the norms, power and interests of the major powers (RICHMOND, 2007, p. 75). Acknowledging the need to deconstruct simplistic visions on the role of ethnic and religious factors as causes of violent internal conflict, often assumed and shared by many of the actors involved in this

* Recebido em 08/08/2013.

Aprovado em 03/09/2013.

¹ Professora Auxiliar de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutora em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Email: danielan@fe.uc.pt.

processes, in this article we argue that an effective and sustainable resolution of these conflicts and the promotion of more structural peace dynamics requires avoiding acritical models and concepts and, above all, addressing the deep and complex socioeconomic inequalities usually at stake in these societies.

Keywords: Socio-economic inequalities. Peace. Conflict. Violence.

1 Introdução

Desde o final da Guerra Fria que as questões da paz e do desenvolvimento têm estado intimamente relacionadas, com as Nações Unidas e outros atores internacionais mais ou menos empenhados em responder aos duplos imperativos de manutenção da segurança e promoção do desenvolvimento através de abordagens integradas e políticas multidimensionais. Simultaneamente, os objetivos das políticas de *peacebuilding* foram sendo significativamente ampliados, progressivamente incorporando objetivos de prevenção e gestão de conflitos, além da reconstrução no pós-conflito (TSCHIRGI, 2003, p. i). No seguimento destas mudanças, o imperativo da paz liberal tornou-se um fim em si mesmo defendido com o intuito de legitimar os meios usados, dando lugar a algumas contradições nas práticas contemporâneas visando, desejavelmente, construir paz da base para o topo (RICHMOND, 2007, p. 128).

Esta ampliação e globalização dos esforços e estratégias da paz liberal face a conflitos violentos tem sido vista não só como uma solução para as complexidades das chamadas ‘novas guerras’ das periferias, através da promoção de processos de liberalização, democratização e promoção dos direitos humanos, mas também como uma espécie de projeto hegemónico levado a cabo por, e de acordo com, as normas, poder e interesses das grandes potências (RICHMOND, 2007, p. 75). Definida e difundida como uma espécie de cura para a marginalização económica e visando o desmantelamento de regimes patrimoniais, a liberalização tem, até agora, contribuído para o aumento e não diminuição das tensões estruturais existentes (CHABAL et al, 2005, p. 39). Tal imposição de modelos e valores liberais tem contribuído inevitavelmente para que estratégias eficazes e sustentáveis de paz se transformem em objetivos praticamente inalcançáveis.

Para muitos autores, a principal explicação e justificação para os falhanços consecutivos nas respostas a conflitos violentos e promoção de uma paz sustentável no quadro da paz liberal tem sido, e continua a ser, a pouca atenção conferida às causas mais profundas e estruturais da violência. Neste sentido, o falhanço na identificação e resposta a estas causas mais profundas levará inevitavelmente ao falhanço e insustentabilidade dos processos de paz e resolução de conflitos.

Contudo, esta continua a ser uma visão frequentemente contestada. Susan Woodward (2007), por exemplo, identifica dois grandes problemas nesta discussão: em primeiro lugar, por ser tão amplamente partilhada e sujeita a variações em termos de resultados acaba por deixar pouca margem para que haja investigação mais aprofundada da relação entre políticas e práticas de intervenção e das suas possíveis consequências em cada caso; em segundo lugar, considera que esta é, provavelmente, uma explicação errada e falsa. Woodward propõe então três conjuntos de razões pelas quais um enfoque nas causas profundas dos conflitos poderá não melhorar significativamente os resultados e eficácia destas políticas (podendo mesmo ser contraproducentes): (1) o conhecimento sobre as causas profundas dos conflitos e a forma como definem políticas; (2) a recente investigação sobre guerras civis que distingue entre as causas da guerra e as causas da violência e as transformações causadas pelas guerras; (3) e os interesses daqueles que são importantes na intervenção (WOODWARD, 2007). A sua análise destas razões centra-se, por sua vez, em três grandes razões. A primeira questão diz respeito ao que realmente conhecemos sobre as causas dos conflitos internos? As políticas destinadas a pôr fim à violência e criar paz aquando das intervenções têm também sido largamente moldadas por um ou mais dos três principais argumentos causais relativamente às causas dos conflitos: o argumento cultural (o conteúdo cultural das sociedades dita caminhos para a paz ou para a violência), o argumento económico (os conflitos civis são causados por grupos rebeldes que procuram ter ganhos económicos e criar economias de guerra paralelas), e o argumento do regime político (os conflitos civis são causados por regimes ditatoriais e pelo falhanço da democracia).

O argumento principal de Susan Woodward relativamente a esta questão é o de que estes três argumentos e preocupações podem parecer perfeitamente compreensíveis e válidos. Contudo, se estratégias eficazes de *peace-*

building dependem da resposta às causas estruturais dos conflitos e se o conhecimento em que assentam essas políticas estiver errado, então as intervenções podem acabar por causar mais danos do que o simples ignorar das causas estruturais². Além disso, e talvez mais importante, as partes e atores envolvidos irão inevitavelmente discordar no que toca à identificação dessas mesmas causas sendo essa discordância o resultado óbvio da natureza complexa e multi-causal da violência e dos conflitos (WOODWARD, 2007).

A segunda questão diz respeito ao que a investigação mais recente sobre as dinâmicas dos conflitos civis nos diz sobre o papel que as suas causas poderão desempenhar em termos de resolução dessa violência. Ao tentar compreender porque é que as causas profundas dos conflitos poderão não interessar necessariamente para a sua resolução, é importante reconhecer a dinâmica e a natureza mutável do próprio conflito. Nesse sentido, responder eficazmente a estas dinâmicas violentas e promover uma paz sustentável requer a definição de respostas adequadas face aos resultados da realidade e às mudanças geradas pelo conflito (WOODWARD, 2007).

Em terceiro e último lugar, como é que os *policy-makers* e os atores no terreno (que decidem se e como intervir) respondem a essas causas a partir do momento em que percebem quais elas são. Com vista a compreender se as causas mais profundas do conflito realmente importam aquando da definição de estratégias de paz, Woodward (2007) sugere que é preciso desde logo perceber a quem realmente interessam essas causas. Nesse sentido, argumenta que tem de haver igualmente um levantamento do grau de compatibilidade entre a importância de levar a sério as causas estruturais e os interesses e motivações dos que intervém e definem, à partida, as abordagens e políticas para resolver conflitos e promover a paz. Esta visão está claramente relacionada com o reconhecimento da natureza altamente política dessas mesmas estratégias de *peacebuilding*, questionando-se, assim, a real importância

e utilidade das causas estruturais aquando da definição das políticas consideradas apropriadas para resposta ao conflito (WOODWARD, 2007). Em suma, este argumento assenta em três suposições fundamentais: as análises sobre as causas dos conflitos que partem de pressupostos errados podem, então, resultar em respostas que, em última instância, causam mais dano no futuro (eventualmente contribuindo para a perpetuação e/ou agudização do conflito); em segundo lugar, compreender e responder a essas causas pode desviar atenção do papel crucial desempenhado pelas mudanças resultantes do próprio conflito; finalmente, a identificação destas causas estruturais corresponde frequentemente apenas aos interesses mais amplos daqueles que lideram as estratégias de intervenção podendo resultar, portanto, em respostas inadequadas e/ou contraproducentes. Apesar destas visões mais críticas, o designado ‘consenso’ em torno do modelo de *peacebuilding* provou ser bastante ambicioso, resultando frequentemente numa ‘paz virtual’ baseada em tentativas bastante contestadas de exportação do modelo demoliberal através de intervenção militar e/ou (re)construção de instituições de natureza social, política e económica (RICHMOND, 2007, p. 150).

Contudo, a existência cada vez mais frequente de conflitos internos violentos e que não correspondem às divergências ideológicas tradicionais, foi confrontando os atores internacionais com desafios importantes em termos das suas reais capacidades em compreender corretamente as causas e as dinâmicas mais profundas dos conflitos e, conseqüentemente, em definir estratégias e instrumentos de resposta e prevenção mais adequados e eficazes. Crises contínuas, maioritariamente concentradas em África e na América Latina contribuíram para uma maior consciência para o facto de os conflitos internos violentos serem mais frequentes em países com índices socioeconómicos mais baixos (ELLINGSEN, 2000, p. 238), bem como para a forma como os fatores políticos e económicos mais estruturais desempenham um papel crucial para que um determinado país possa ser mais propenso ao conflito interno violento.

Se um determinado país é caracterizado por problemas políticos graves, tais como discriminação política e económica, ideologias excludentes, disputas políticas inter-grupais que possam gerar ou alimentar dinâmicas de exclusão e desigualdade, o conflito interno violento poderá ser mais provável (BROWN, 1997, p. 9). Nes-

² Investigação mais recente sobre as causas dos conflitos internos centra-se nas fundações a nível micro e tem resultado numa importante distinção, sugerida por Stathis Kalyvas, entre as causas da violência nas guerras civis e as causas das guerras civis. De acordo com Kalyvas, essas causas não são necessariamente as mesmas. Para explicar a violência, é preciso olhar para as causas pessoais e locais e não para as narrativas causais da macropolítica frequentemente adotadas e consideradas por atores externos envolvidos nestes processos de construção da paz (KALYVAS, 2006 *apud* WOODWARD, 2007.).

ta mesma linha, os fatores que podem ser identificados como potenciais fontes de conflito interno violento estão associados a problemas de natureza econômica e social, nomeadamente sistemas e políticas discriminatórias, normalmente resultantes de processos acelerados e atribulados de modernização e crescimento econômico (BROWN, 1997, p. 10). Nesse sentido, um enfoque na estabilização e ordem política e militar é claramente insuficiente para pôr fim a conflitos desta natureza complexa associados também a tensões e rivalidades étnicas ou religiosas sustentadas e/ou agravadas por interesses e desigualdades políticas, econômicas e sociais profundas (JEONG, 2005, p. xi). Neste artigo, e reconhecendo a necessidade de desconstruir visões simplistas sobre o papel dos fatores étnicos e religiosos com causas de conflito violento interno partilhadas e assumidas por muitos dos atores envolvidos nestes processos, argumentamos que a resolução eficaz destes tipos de conflito e a promoção de dinâmicas de paz mais estrutural e sustentável implica evitar modelos e conceitos acrílicos e, acima de tudo, responder às desigualdades sociais e econômicas mais profundas e complexas que estão frequentemente em causa. Subjacente a esta análise está a consciência de que para um combate eficaz a essas desigualdades, os atores envolvidos nos processos de prevenção e *peacebuilding* devem reconhecer e incorporar, de forma transversal, garantias em matéria de direitos econômicos e sociais. Tal implica obviamente a redefinição das prioridades que são tradicionalmente assumidas no que diz respeito aos direitos humanos como uma condição essencial para a paz. Uma das principais críticas a este respeito no quadro dos modelos dominantes de *peacebuilding* e de paz liberal é o fato de que os direitos humanos são reconhecidos como importantes, mas implementados de forma bastante limitada. No quadro do discurso da paz liberal, os direitos humanos são essencialmente associados à sua dimensão civil e política, ignorando-se e negligenciando-se a sua dimensão social e econômica igualmente fundamental.

É um facto que em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhecia que todos os seres humanos são detentores de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais que devem ser amplamente respeitados e cumpridos para seu bem-estar. Todos estes direitos foram igualmente enquadrados e definidos como interdependentes e indivisíveis. Contudo, a evolução do sistema de proteção universal dos direitos humanos

acabou por mostrar que tanto internamente como internacionalmente a prioridade é frequentemente dada aos direitos de natureza civil e política e não aos direitos econômicos, sociais e mesmo culturais. O falhanço dos atores internacionais em elaborar e consolidar o conteúdo e níveis de implementação destes últimos foi, assim, perpetuando a ideia de que estes direitos, comparativamente com os direitos civis e políticos, são menos fundamentais para a dignificação da pessoa humana (PUTA-CHEKWE; FLOOD, 2001, p. 43). Contudo, e como refere Jack Donnelly,

Human dignity, the realization of which is the aim of human rights, cannot be reduced to dimensions that can be encompassed by a short or narrow list of “basic” human rights. All human rights are “basic rights” in the fundamental sense that systematic violations of any human right preclude realizing a life full of human dignity – that is, prevent one from enjoying the minimum conditions necessary for a life worthy of a human being. (DONNELL, apud PUTA-CHEKWE; FLOOD, 2001, p. 45)

Os direitos econômicos e sociais básicos e fundamentais tal como definidos e previstos nos principais tratados internacionais de direitos humanos incluem, pois, o direito ao trabalho, à educação, a um nível de vida adequado, à saúde e bem-estar, à habitação, à alimentação, ao apoio social, entre outros (PUTA-CHEKWE; FLOOD, 2001, p. 46) sem quaisquer tipos de discriminação. Apesar de as Nações Unidas e outras organizações internacionais terem tentado desenvolver uma abordagem mais inclusiva e abrangente em termos do seu trabalho, nomeadamente no que diz respeito às questões de direitos humanos em contextos de conflito violento, os resultados práticos dessa componente no quadro mais amplo das estratégias e instrumentos de prevenção de conflitos e *peacebuilding* têm-se mostrado bastante limitados e insatisfatórios. As instituições e atores envolvidos nestes processos, que são igualmente responsáveis por contribuir para a concretização desses direitos, falham frequentemente no seu papel, sendo muitas vezes contraproducentes (TIGERSTROM, 2001, p. 139). Esta tendência reflete, em alguma medida, uma grande distância entre a teoria e a prática no que aos direitos humanos diz respeito e as ainda existentes (senão dominantes) lacunas do atual modelo de *peacebuilding*, tanto conceptualmente como na prática. Esta tendência perversa para traçar uma linha distintiva entre direitos civis e políticos e direitos sociais e econômicos ignora e subestima a necessidade de uma ação global e conjunta

no terreno partindo da consciência de que a violação e negligência relativamente a estes dois conjuntos de direitos fundamentais pode efetivamente criar tensões e gerar violência, contribuindo para a emergência e/ou perpetuação do conflito.

Além disso, as atividades na área dos direitos humanos tendem a estar concentradas em normas e procedimentos, raramente tocando todas as áreas relevantes em matéria de *policy-making*, em especial no que diz respeito aos direitos económicos e sociais. As políticas socioeconómicas neoliberais, normalmente associadas à ideologia e à prática da paz liberal, têm-se assim tornado elementos e condições raramente contestados no quadro das ações externas de intervenção e reconstrução de sociedades devastadas pelo conflito violento (PUGH, 2005, p. 1). Como consequência da implementação destes modelos dominantes de assistência internacional em cenários de conflito e pós-conflito violento tendem a reproduzir e perpetuar as lacunas e as falhas de estruturas políticas, económicas e sociais já frágeis invisibilizando ainda mais as causas profundas da violência nestas sociedades, especialmente naquelas onde as desigualdades socioeconómicas são estruturais e profundamente enraizadas.

Neste contexto, e como sublinha Jeong (2005), uma consideração demasiado restrita sobre o controlo da inflação e outras technicalidades nestes cenários raramente é suficiente para pôr fim ou prevenir conflitos violentos. De modo a reduzir as desigualdades e potenciais animosidades delas resultantes, sobretudo em sociedades heterogéneas do ponto de vista étnico e/ou religioso, devem ser considerados de forma séria os aspetos distributivos das políticas macroeconómicas no quadro mais amplo das necessidades de estabilização política (JEONG, 2005, p. 12). O crescimento económico e os padrões de distribuição de rendimento devem igualmente ser considerados num quadro integrado de atuação política, económica e social com vista à construção de relações harmoniosas entre os diferentes grupos sociais. Nesse sentido, os programas económicos nestes contextos de violência interna disseminada devem ser formulados com vista a promover a estabilidade e equidade, uma vez que as tensões sociais resultam tanto da percepção das desigualdades de riqueza e direitos como da sua própria constatação no dia-a-dia das pessoas (JEONG, 2005, p. 17).

Em contextos de conflito violento interno estas realidades tornam-se ainda mais complexas e problemáti-

cas. Nesta perspetiva, os direitos económicos e sociais devem ser considerados e implementados como essenciais em quaisquer circunstâncias, mas assumem uma importância ainda maior em cenários de conflito e pós-conflito violento normalmente alvos de intervenções externas. De facto, foi já argumentado que a negação de direitos humanos fundamentais, tais como o direito à vida, habitação ou alimentação, bem como a discriminação ou a exclusão sistemática e em larga escala de determinados grupos por parte das instituições do Estado ou dos mecanismos de decisão em sociedades com clivagens étnicas e religiosas estão frequentemente na origem de muitos dos atuais conflitos internos violentos. Tais conflitos demonstram simultaneamente quão importantes são os princípios de indivisibilidade e interdependência ao nível dos direitos humanos. De facto, os direitos civis e políticos por si só são insuficientes (para não dizer inúteis) se não forem complementados e reforçados pela satisfação e respeito pelos direitos de natureza económica e social, cruciais para garantir a sobrevivência e o bem-estar de todas as pessoas. Muitas das causas subjacentes a estes conflitos violentos encaixam naquilo a que John Burton (1990) chamou de 'necessidades humanas não satisfeitas' e que incluem segurança, sentimento de pertença, participação e bem-estar ao nível socioeconómico (e não apenas civil e político). De acordo com esta abordagem, de modo a poder viver e alcançar um nível de bem-estar, os seres humanos precisam de ver satisfeitas determinadas necessidades fundamentais. Isto significa que enquanto existirem setores da população a viver abaixo de *standards* aceitáveis de dignidade humana e em pobreza extrema, o ressentimento pode alimentar conflitos e violência, sobretudo se esses mesmos grupos tiverem vindo a ser discriminados durante longos períodos de tempo. Em virtude das consequências possíveis deste tipo de desigualdades, todos os esforços visando a prevenção de conflitos e a construção da paz devem incluir políticas e medidas que permitam monitorizar e corrigir essas mesmas desigualdades, numa lógica de médio, longo-prazo. Emprego, habitação condigna, educação e serviços de saúde deve assim ser o objetivo mais fundamental dos governos e dos atores internacionais envolvidos nestes processos e que devem igualmente envolver os vários grupos existentes na população (TIGERSTROM, 2001, p. 147). Mais recentemente, Ho-Won Jeong (2005) analisou e sublinhou também a importância de não isolarmos as componentes políticas, económicas, sociais e de segurança no quadro

das estratégias de intervenção, devendo assentar o mais possível naquele que é o tecido social e económico já existente. Neste sentido, apresenta um quadro concetual para a definição de políticas de *peacebuilding* e a coordenação das diferentes necessidades e atividades no terreno, concluindo que uma paz sustentável assente simplesmente numa lógica de justiça pode tornar-se uma ilusão, se definida na ausência de perspetivas mais estruturais e de longo-prazo, podendo não ser suficiente para pôr fim a estes conflitos (JEONG, 2005, p. 18).

O reconhecimento da existência de diferentes tipos de fatores subjacentes a estes conflitos, de natureza mais estrutural como as desigualdades sociais e económicas, torna-se fundamental na definição de estratégias alternativas para prevenir conflitos desta natureza e alcançar uma tão ambicionada paz sustentável. Este tipo de análise tem algumas semelhanças com o argumento estruturalista de Johan Galtung (1969) e que considera os conflitos violentos como sendo o resultado de formas mais estruturais e profundas de violência e desigualdade. De acordo com esta perspetiva, a ausência de desenvolvimento socioeconómico e de estruturas equitativas para a distribuição de recursos pode ser uma poderosa fonte de violência e instabilidade nas sociedades. A ausência ou negação do acesso a infraestruturas básicas, oportunidades de emprego, acesso à educação ou serviços de saúde pode efetivamente gerar fricções numa sociedade e, em última instância, manifestar-se na forma de conflito violento. Prevenir e resolver estes conflitos exige, pois, uma real mudança nas estruturas políticas, económicas e sociais de modo a remover as dinâmicas de desigualdade e opressão que levam ao conflito (RICHMOND, 2007, p. 88).

Nestas circunstâncias, responder às desigualdades ao nível dos direitos políticos e manter um contrato social equitativo entre o governo e a população deve ir a par com a retificação de ressentimentos e necessidades de natureza económica e mais estrutural (BESANÇON, 2005, p. 409). Dedicar mais atenção às dinâmicas de pobreza e desigualdade pode, então, melhorar as perspetivas de desenvolvimento económico no médio, longo-prazo e, por sua vez, de paz como tem sido verificado em vários casos³ (PARIS, 2001, p. 779).

³ Para mais informação ver Nancy Birdsall and Frederik Jaspersen (Ed.) (2007), *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank (*apud* PARIS, 2001, p. 779).

Todas estas abordagens e argumentos são interessantes e ajudam na tentativa de se identificarem as causas mais profundas dos conflitos bem como as medidas e estratégias mais apropriadas para tornar o conflito evitável a partir de respostas sustentáveis e capazes de lidar de forma eficaz com a sua multidimensionalidade e complexidade. Ainda assim, esse exercício não faz [normalmente] parte das agendas atuais e dominantes de prevenção de conflito e *peacebuilding*, as quais tendem a considerar a pobreza e a desigualdade apenas ao nível individual e não como um fenómeno de grupo (STEWART, 2002a, p. 3), muito menos como uma causa potencial de conflito violento. De facto, apesar de alguma investigação e análise ter procurado incluir a componente económica na explicação mais profunda dos conflitos internos (essencialmente através da inclusão de indicadores de crescimento económico, recursos disponíveis e manipulação das elites) (BESANÇON, 2005, p. 394), as realidades de desigualdade socioeconómica raramente são consideradas de forma séria como um elemento estimulador de conflito interno e ainda menos tido em conta nas estratégias implementadas. Contudo, em situações em que os maiores ressentimentos ocorrem entre grupos religiosos e étnicos com um longo historial de abusos e repressão ao nível político, social e económico, desigualdades socioeconómicas crescentes podem facilitar ou tornar mais comuns dinâmicas de rebelião e/ou contestação violenta (BESANÇON, 2005, p. 396). Alguns autores têm apoiado esta hipótese teoricamente e tentado compreender se e como as forças económicas contribuem realmente para o conflito violento, olhando não apenas para como dinâmicas de pobreza, desemprego ou crescimento económico desigual podem estimular não só descontentamento, mas também para como a violência e a instabilidade são usadas para ganhar (ou manter) acesso a recursos escassos (USAID, 2005, p. 16).

De acordo com esta visão, a pobreza e o crescimento económico estagnado ou negativo (bem como a existência de importantes recursos disponíveis) estão altamente correlacionados com a emergência de conflito interno violento. Mas apesar destas correlações, a relação entre desigualdades socioeconómicas e violência é frequentemente concebida de forma muito mais ambígua (USAID, 2005, p. 17) e limitada. De facto, os estudos contemporâneos em conflitos civis, nomeadamente os levados a cabo por Paul Collier (2000) e outros autores

ligados ao Banco Mundial, concluem que o risco de conflitos internos não aumenta com base nas desigualdades ao nível dos indivíduos (desigualdade vertical) (ØSTBY, 2003). Uma tendência mais recente nas teorias sobre conflitos civis enfatiza os benefícios económicos ou materiais que as elites procuram ganhar ou manter com a guerra, um argumento que tem sido usado e defendido tanto por economistas como por cientistas políticos e analistas das relações internacionais recorrendo aos motivos e constrangimentos financeiros que podem ser elementos determinantes para o conflito (ØSTBY, 2003; SAMBANIS, 2002). Estas abordagens teóricas opõem-se às teorias da privação relativa⁴ e rejeitam a ideia de que a frustração leva ao conflito, com base no argumento de que a desigualdade e o descontentamento estão mais ou menos presentes em praticamente todas as sociedades. Consequentemente, os proponentes da chamada ‘mobilização por recursos’ ou ‘oportunidade de mobilização’ acreditam que os fatores explicativos mais diretos e influentes não considerados ressentimentos percebidos, mas antes oportunidades financeiras e políticas para a mobilização de grupos rebeldes (ØSTBY, 2003, p. 6; COLLIER, 2000). Collier e outros autores focaram-se diretamente na ajuda pós-conflito com vista à interrupção daquilo a que chamaram de ‘armadilha do conflito’⁵ e recorrendo também à abordagem da ‘ganância e do ressentimento’⁶ (WOODWARD, 2007). No quadro desta abordagem, Collier sublinha especificamente a existência e a influência direta de agendas económicas [muitas vezes escondidas] como causas de conflito interno violento. De facto, na equação entre ‘ganância e ressentimento’ Collier questiona o papel do ressentimento como variáveis centrais para a explicação destas realidades de conflito, considerando muito menos a importância dos fatores económicos (COLLIER, 2000). Deste modo, a verdadeira causa dos conflitos internos violentos não são os ressentimentos (tanto da população em geral como de grupos específicos), mas antes a força silenciosa da ganância de grupos especifi-

cos, nomeadamente criminosos, oportunistas, ligados ao mercado ilegal e a grupos rebeldes armados, todos eles partilhando o seu interesse na perpetuação do conflito e opondo-se claramente aos processos de paz. No quadro deste argumento, algumas sociedades são assim mais propensas ao conflito do que outras porque a rebelião pode oferecer ganhos económicos mais elevados do que a paz. Contudo, e uma vez que a narrativa dos ressentimentos é frequentemente muito melhor acolhida pelos atores internacionais envolvidos nestes contextos do que o argumento da ganância, o discurso usado pelos grupos que se beneficiam economicamente com o conflito é geralmente dominado e instrumentalizado pelo fator ressentimento (COLLIER, 2000)⁷. Além disso, e ainda de acordo com este argumento, ao aceitar-se a ideia de que o ressentimento causa conflito estar-se-ia a assumir também que as intervenções levadas a cabo pelos atores internacionais deveriam ser orientadas para responder às causas objetivas desse ressentimento, nomeadamente a redução da desigualdade e o aumento dos direitos civis. Contudo, Collier considera também que estes objetivos, independentemente de quão nobres ou desejáveis sejam, podem mostrar-se ineficazes e contraproducentes nas tentativas de alcançar a paz sustentável (COLLIER, 2000a, p. 15). Como resultado deste raciocínio, Collier argumenta que o reconhecimento do papel destas agendas económicas escondidas exige abordagens novas e alternativas em termos de prevenção de conflito e *peacebuilding* por parte dos atores internacionais.

A centralidade do fator ganância na equação do conflito requer mecanismos de intervenção e políticas diferentes, centradas na dimensão dos ganhos económicos resultantes do conflito. Collier sugere então políticas e medidas que restrinjam a entrada de bens ilegais nos mercados internacionais, combatam a pobreza através da ajuda ao desenvolvimento, estimulem mercados internos mais competitivos, evitem manipulação e monopólio por parte de certos grupos, estimulem transições democráticas rápidas e reforcem o envolvimento internacional ao nível da mediação e negociação de acordos de paz (COLLIER, 2000).

⁴ A abordagem da privação relativa explica a violência individual e de grupo tratando o sentimento de privação relativa como sendo o fator mais importante na criação de ressentimentos e na mobilização das pessoas para que adotem um comportamento violento. No centro destes ressentimentos está a ideia de que a violência resulta de um gap intolerável entre o que as pessoas querem e o que realmente têm e conseguem (PORTO, 2008, p. 59).

⁵ Em inglês, ‘conflict trap’.

⁶ Em inglês, ‘greed and grievance’.

⁷ Collier identifica especificamente alguns fatores que podem aumentar a propensão para o conflito interno ligado à sua teoria da ganância: elevada dependência económica das exportações de bens primários; baixos níveis de educação; elevada proporção de população jovem; baixos níveis de crescimento económico.

Contudo, apesar da importância de se chamar a atenção para os proventos económicos resultantes do conflito violento em muitas sociedades, esta é também uma visão bastante limitada uma vez que deixa de fora muitos outros fatores importantes para explicar e compreender conflitos desta natureza. Argumentos alternativos tornam-se, assim, importantes para reorientar e repensar as análises mais comuns, dominantes e frequentemente limitadas sobre esta temática. Mary Kaldor, por exemplo, argumenta que apesar da existência de condições económicas objetivas que podem estimular dinâmicas de perpetuação do conflito (que podem tornar-se uma forma de estruturação económica e social das sociedades), a motivação económica por si só não é suficiente para explicar a escala, brutalidade e natureza prolongada destes conflitos (KALDOR, 1999, p. 106). Ainda assim, e apesar das divergências existentes ao nível académico, a realidade sugere que as disparidades socioeconómicas podem, de fato, criar importantes incentivos para a violência, especialmente entre grupos diferentes e se um determinado grupo religioso ou étnico for (ou tiver sido) sistematicamente excluído de oportunidades e condições económicas equitativas (BALLENTINE; SHERMAN, 2003 *apud* USAID, 2005, p. 17).

De acordo com Ted Gurr (1970), por exemplo, o descontentamento resultante da percepção da privação relativa ao nível individual ou de um grupo tende a ser vista como um dos fatores mais básicos e cruciais para contribuir para a participação em dinâmica e atos de violência (*apud* BESANÇON, 2005, p. 395). A teoria da privação relativa de Gurr identifica um sentimento de injustiça como fonte de revolta social, e a abordagem da frustração-agressão considera a frustração uma condição suficiente para a agressão (GURR *apud* RICHMOND, 2007, p. 88).⁸ De acordo com esta análise, Gurr refere-se ao descontentamento que as pessoas sentem quando comparam a sua posição e situação com outros no mesmo patamar e tomam consciência de que têm menos do que mereciam. Esta é então vista como uma causa potencial de movi-

mentos sociais, podendo levar a situações extremas de violência política e guerras (GURR, 1970). Neste contexto, a privação relativa ocorre quando a expectativa relativamente à satisfação das necessidades aumenta ao longo do tempo, ao mesmo tempo que os níveis de satisfação dessas necessidades se mantêm ou decrescem. Quanto mais desigual for a distribuição e satisfação dessas necessidades e direitos, maior a frustração (ELLINGSEN, 2000, p. 235). Como consequência, a diferença crescente entre o esperado e o real causa frustração e contribui para a mobilização das pessoas; e, em determinadas condições, para o conflito violento (BESANÇON, 2005, p. 396). Ao sublinhar a importância da percepção, a desigualdade ou ressentimento percebidos tornam-se tão relevantes como as condições objetivas (CHABAL et al, 2005, p. 19).

O debate em torno do papel das desigualdades nos conflitos internos violentos tem-se também centrado cada vez mais na ideia de desigualdades horizontais⁹, isto é, desigualdades sistémicas entre grupos culturalmente formados e estabelecidos (STEWART, 2002a). A teoria das desigualdades horizontais elaborada por Frances Stewart centra-se nas desigualdades entre grupos e inclui não apenas a questão da participação política mas também, e acima de tudo, às questões relacionadas com recursos económicos, emprego, rendimento ou acesso a serviços sociais (SMOLJAN, 2003, p. 237). O argumento central de Stewart é o de que as desigualdades horizontais interessam às pessoas de diferentes grupos e podem, em última instância, levar à infelicidade, ressentimento e contribuir para a instabilidade social (STEWART, 2002a, p. 8). As desigualdades horizontais são assim apresentadas como importantes e multidimensionais uma vez que têm impacto tanto ao nível do bem-estar individual como da estabilidade social (e ambos estão relacionados).

O conceito de desigualdade horizontal capta então as dinâmicas de desigualdade no contexto de grupos com identidades comuns em termos de distribuição de rendimento, recursos, oportunidades de educação, participação política, entre outros. Esta visão assume assim que a importância e significado das desigualdades desta

⁸ A literatura sobre privação relativa está bem organizada na obra de Ted Gurr *Why Men Rebel* (1970). A ideia da privação relativa tem sido usada tanto para medir justiça e desigualdade como para explicar ressentimentos, hostilidade social ou agressão. É, ainda assim, essencial que a privação não seja baseada apenas em desejos ou necessidades por si só, mas também em necessidades e desejos que sentimos merecer realmente.

⁹ Considera-se que a desigualdade horizontal é importante porque qualquer grupo procurando organizar-se para lutar por uma determinada agenda enfrenta um problema de 'ação coletiva', em que o grupo pode ver-se incapaz de cooperar em virtude de suspeição mútua (YANACOPOLUS; HANLON, 2006, p. 153).

natureza assentam tanto na perceção sobre as desigualdades como nas suas características distributivas objetivas (CHABAL et al, 2005, p. 22-23). Neste contexto, vários aspetos das desigualdades horizontais têm sido considerados importantes causas de comportamento violento ao nível de grupo: acesso desigual a bens (terra, capital) essenciais para a sobrevivência e bem-estar das pessoas; acesso desigual a empregos remunerados; acesso desigual a serviços sociais públicos; e benefícios desiguais ao nível de oportunidades económicas. Stewart avança ainda com algumas hipóteses económicas para explicar a ocorrência de conflito interno violento, baseando-se em fatores relacionados com a motivação de grupo ou o falhanço do contrato social (STEWART, 2002, p. 343). Relativamente à hipótese da motivação de grupo, uma vez que a maioria destes conflitos envolve grupos diferentes lutando uns contra os outros, os motivos, ressentimentos e ambições dos grupos podem gerar importantes motivações para a guerra. Estes grupos podem obviamente ser distinguidos em termos étnicos, religiosos ou culturais, mas as diferenças de grupo apenas se tornam relevantes em termos de luta violenta se estiverem em causa outras diferenças importantes, nomeadamente envolvendo o acesso a, e distribuição de, poder e direitos políticos ou económicos. Neste sentido, a exclusão a estes níveis pode também tomar a forma de uma desigualdade horizontal real ou percecionada (YANACOPOLUS; HANLON, 2006, p. 158). Neste contexto, os grupos vítimas de privação relativa tenderão a procurar remediar a situação, mas quando tal não acontece, o recurso à violência pode ser uma opção. Ressentimentos inspirados por diferenças de grupo - designados aqui de desigualdades horizontais-, são assim considerados causas importantes de conflito interno violento¹⁰ (STEWART, 2002, p. 343).

Nesse sentido, as estratégias de prevenção de conflito e *peacebuilding* devem partir de um entendimento claro destas desigualdades e fornecer as respostas adequadas. Do ponto de vista económico, por exemplo, as

políticas e estratégias deveriam incluir investimento público, políticas de emprego equitativas, de educação e de acesso aos serviços públicos, entre outras. Do ponto de vista político, as medidas deverão envolver políticas e estruturais mais inclusivas e equitativas, evitando gerar monopólio de poder político por parte de um ou outro grupo, que podem contribuir para gerar ou reforçar ainda mais as desigualdades e a violência (STEWART, 2002a, p. 34). Neste sentido, reconstituir o contrato social que sustenta a paz é um passo essencial em contextos de conflito e pós-conflito violento e que requer uma política de crescimento e desenvolvimento inclusiva e abrangente de modo a responder às desigualdades horizontais que se vão gerando e perpetuando (YANACOPOLUS; HANLON, 2006, p. 159). O estudo do papel das desigualdades socioeconómicas na ocorrência de conflitos violentos internos implica também um levantamento sério de como as desigualdades são (ou foram) institucionalizadas e moldadas pelos processos históricos e mudanças ao nível das relações sociais, políticas e económicas (CRAMER *apud* CHABAL et al, 2005, p. 38).

Mesmo se o crescimento económico negativo e as desigualdades estão relacionadas com a ocorrência de conflitos violentos, é importante não cair na ideia simplista de que uma agenda alternativa de desenvolvimento económico irá, por si só, naturalmente e imediatamente pôr fim a esse mesmo conflito. Pelo contrário, se contribuir para a exacerbação de divisões pré-existentes poderá inclusivamente piorar ainda mais a situação. O projeto liberal, por exemplo, tende a centrar-se num modelo de desenvolvimento que não responde necessariamente aos problemas fundamentais, podendo inclusivamente agravá-los e/ou perpetuá-los. O projeto de paz liberal é, de facto, normalmente apresentado como estando assente numa ideia de paz com duas dimensões: liberalização económica apoiada pela liberalização política e vice-versa. Estas duas dimensões combinam-se e apresentam-se como princípios dos paradigmas de *peacebuilding* dominantes. De acordo com Salih, contudo,

[...] despite its noble objectives, this conception of liberal peace (especially in African contexts) has suffered a serious blind spot inherent in the liberalism and the liberalization processes it proposed. In fact, instead helping address the more structural factors of violence – such as poverty and inequality- it has ended up privileging the liberal aspects of peace (democracy and rule of law) and neglecting the social and economic dimension. (SALIH, 2008, p. 182)

¹⁰ Além disso, a análise realizada demonstra que as desigualdades horizontais têm frequentemente a sua origem em circunstâncias históricas, tais como políticas coloniais que tenderam a privilegiar alguns grupos em detrimento de outros. Por vezes, contudo, tais desigualdades não são causadas por ação deliberada, mas simplesmente tornam-se evidentes em determinadas circunstâncias (STEWART, 2002a *apud* ØSTBY, 2003, p. 20).

A nossa análise sugere então que podem ser retiradas daqui importantes conclusões para países considerados mais propensos ao conflito, baseadas na assunção de que políticas económicas e sociais realistas e adequadas são fundamentais para responder, de forma sistemática, às desigualdades existentes em determinados contextos e que, como vimos, podem ser cruciais para a ocorrência de conflitos violentos. Isto sugere basicamente que reduzir, de forma eficaz, desigualdades horizontais profundas através de políticas socioeconómicas sustentáveis e equitativas é um passo essencial para eliminar uma parte importante das causas de conflito violento.

Contudo, no quadro do modelo dominante de *peacebuilding*, o sucesso depende geralmente de três condições principais: estabelecimento da segurança; boa governação (incluindo democracia e estado de direito); e criação de economias de mercado. Apesar de estes serem considerados elementos importantes em matéria de *peacebuilding*, estas estratégias pecam pela inexistência de um programa deliberado que vise a interligação entre as necessidades imediatas no pós-conflito e as necessidades de desenvolvimento, crescimento e estabilização no médio, longo-prazo (FORMAN, 2002, p.125), nomeadamente ao nível económico. Até muito recentemente, as tarefas de natureza socioeconómica eram consideradas parte de programas de assistência de longo-prazo que apenas poderiam ser iniciadas quando a paz estivesse reestabelecida, imperando obviamente uma conceção (a nosso ver limitada) de paz negativa (ausência de conflito). Contudo, alguma investigação e experiência têm demonstrado que com o fim do conflito se abre uma pequena 'janela de oportunidade' para que a esperança económica e o bem-estar possam ser restaurados (FORMAN, 2002, p. 126). É nosso entender, portanto, que essas oportunidades devem efetivamente ser aproveitadas. Neste contexto, medidas e políticas que podem realmente ajudar a garantir e satisfazer os direitos e necessidades de natureza socioeconómica da população em contextos de conflito e pós-conflito são fundamentais. Tais medidas incluem não apenas reformas constitucionais e legislativas, mas também o uso e reforço de instituições não judiciais que possam ajudar a proteger, monitorizar e implementar os direitos e garantias socioeconómicas a nível interno (TIGERSTROM, 2001, p. 139). A criação e reforço das instituições nacionais de direitos humanos podem também contribuir para a inclusão dos direitos económicos

e sociais nas agendas políticas, promovendo a justiça e mecanismos reforçados de proteção dos indivíduos nomeadamente de abusos por parte do Estado em matérias socioeconómicas (SAMBANIS, 2001, p. 281). Apesar de estas mudanças profundas terem de resultar da vontade e ação de atores internos, os atores externos têm igualmente uma grande responsabilidade na redução destas desigualdades e problemas estruturais através da promoção de políticas inclusivas e sustentáveis. Como refere Jeong, novas fronteiras e prioridades sociais e económicas têm que ser definidas de modo a garantir a base para uma reconstrução e paz efetivas ao nível dos diferentes grupos da sociedade (JEONG, 2005, p. 126).

2 Considerações finais

Fica claro com a análise anterior que os conflitos violentos são fenómenos extremamente complexos e que não ocorrem simplesmente em virtude de um único fator, seja ele étnico, religioso, ligado a ressentimentos ou à ganância de alguns. Conflitos desta natureza complexa ocorrem quando uma variedade de causas que se encontram não só à superfície, mas também nas estruturas mais profundas de uma determinada sociedade se juntam e se reforçam. Causas importantes de conflito incluem, como vimos, desigualdades políticas, económicas e sociais, pobreza extrema, estagnação económica, má governação, níveis elevados de desemprego e incentivos económicos para a violência (STEWART, 2002, p. 342). Além disso, as desigualdades de rendimento não só põem em causa a paz como também prejudicam as possibilidades de crescimento económico no longo-prazo (JEONG, 2005, p. 131). Interpretações alternativas devem incluir, portanto, fatores específicos e mais estruturais de natureza económica que contribuam para as tensões e, em último caso, para o conflito violento. Nesse sentido, para reduzir a probabilidade de conflito e promover uma paz sustentável nestes contextos é essencial promover um desenvolvimento inclusivo, reduzir desigualdades de grupo e combater o desemprego no imediato pós-conflito (STEWART, 2002, p. 342). Isto significa que é fundamental definir medidas que incluam uma dimensão estrutural de garantia de direitos económicos e sociais de todos, nomeadamente no quadro dos acordos de paz. De modo a responder às necessidades socioeconómicas mais urgentes das pessoas no pós-conflito, deve ser dada prioridade à garantia de

bens, serviços e oportunidades sociais e econômicas à população. As prioridades ao nível das estratégias dominantes de paz e *peacebuilding* devem, pois, ser redefinidas e reorientadas nesse sentido, de modo a tornarem-se mais sustentáveis e eficazes. Políticas de desenvolvimento e incentivos socioeconômicos sustentáveis e realistas devem então ser orientadas para a melhoria das condições de vida das pessoas como um passo essencial para a melhoria das condições para alcançar a paz e, conseqüentemente, para a satisfação das necessidades dos grupos marginalizados econômica e socialmente, beneficiando toda a comunidade (JEONG, 2005, p. 124).

Estas são prioridades fundamentais de modo a tornar visíveis as desigualdades e causas mais profundas estruturais e que poderão, como se tem verificado, comprometer os esforços de paz, em especial aqueles que são, na sua origem, extremamente incompletos e frágeis.

Referências

- BESANÇON, Marie. Relative resources: inequality in ethnic wars, revolutions and genocides. *Journal of Peace Research*, v. 42, n. 4, p. 393-415, 2005.
- BROWN, Michael E. The Causes of Internal Conflict: an Overview. In: BROWN, Michael et al (Ed.) *Nationalism and Ethnic Conflict* (An International Security Reader). Cambridge: The MIT Press, 1997. p. 3-25.
- BURTON, John. *Conflict Resolution: the human dimension*. Disponível em: <http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol3_1/burton.htm> Disponível em: 4 dec. 2008.
- BURTON, John. *Conflict: basic human needs*. New York: St. Martins Press, 1990.
- CHABAL, Patrick; ENGEL, Ulf; GENTILI, Anna-Maria. *Is Violence Inevitable in Africa?: theories of conflict and approaches to conflict prevention*. Leiden/Boston: Brill, 2005.
- COLLIER, Paul. Doing Well Out of War: an Economic Perspective. In: BERDAL, M.; Malone (Ed.). *Greed and Grievance: economic agendas in civil wars*. Boulder CO.: Lynne Rienner, 2000b. p. 91-111.
- COLLIER, Paul. Economic causes of civil conflict and their implications for policy. Washington: Development Research Group, World Bank, 2000a.
- ELLINGSEN, Tanja. "Colorful community or ethnic witches brew? Multiethnicity and domestic conflict during and after the Cold War. *Journal of Conflict Resolution*, v. 44, n. 2, p. 228-249, 2000.
- FORMAN, Johanna Mendelson. Achieving Socio-economic Well-Being in Postconflict Settings. *The Washington Quarterly*. Washington, v. 25, n. 4, p. 125-138, 2002.
- GALTUNG, Johan. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace Research*. v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969
- GURR, Ted Robert. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.
- JEONG, Ho-Won. *Peacebuilding in Post-conflict Societies: Strategies and Process*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.
- KALDOR, Mary. *New and Old Wars*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- OOSTERVELD, Valerie, (Ed.) Giving Meaning to Economic, Social and Cultural Rights. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001.
- ØSTBY, Gudrun. *Horizontal Inequalities and Civil War: do ethnic group inequalities influence the risk of domestic armed conflict?*. Oslo: Norwegian University of Science and Technology (NTNU) and International Peace Research Institute (PRIO), 2003.
- PARIS, Roland. Wilson's Ghost: The Faulty Assumptions of Post-conflict Peacebuilding. In: CROCKER, Chester; HAMPTON, Fen Olser; AALL, Pamela (Ed.) *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2001. p. 765-784.
- PORTO, João Gomes. The mainstreaming of conflict analysis in Africa: contributions from theory. In: FRANCIS, David (Ed.). *Peace and Conflict in Africa*. London/New York: Zed Books, 2008. p. 46-67.
- PUGH, Michael. The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*., Taiwan, v.10, n. 2, p. 23-42, 2005.
- PUTA- CHEKWE, Chisanga; FLOOD, Nora. From Division to Integration: Economic, Social and Cultural Rights as Basic Human Rights. In: MERALI, Isfahan; OOSTERVELD, Valerie (Ed.). *Giving Meaning to Economic, Social and Cultural Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001. p. Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2001. p. 39-51.

RICHMOND, Oliver P. *The Transformation of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

SALIH, M. A. Mohamed. .Poverty and human security in Africa: the liberal peace debate. In: FRANCIS, David (Ed.) *Peace and Conflict in Africa*. London/New York: Zed Books, 2008. p. 171-184.

SAMBANIS, Nicholas. A Review of Recent Advances and Future Directions in the Literature on Civil War. *Defence and Peace Economics*. v. 13, n. 3, p. 215-243, 2002.

SMOLJAN, Jelena The relationship between peacebuilding and development *Conflict, Security & Development*. v.3 n. 2, p. 233-250, 2003.

STEWART, Frances. *Horizontal Inequalities: a neglected dimension of development: queen elizabeth house working paper*. Oxford: University of Oxford, 2002a.

STEWART, Frances. Root Causes of Violent Conflict in Developing Countries *British Medical Journal*, v.324, n. 7333, p. 342-345. 2002. Disponível em: <<http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1122271&blobtype=pdf>> Acesso em: 10 jun. 2006.

TIGERSTROM, Barbara Von. Implementing Economic, Social and Cultural Rights: The Role of National Human Rights Institutions. In: MERALI, Isfahan; OOSTERVELD, Valerie (Ed.). *Giving Meaning to Economic, Social and Cultural Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001. p. 139-159.

TSCHIRGI, Necla. *Peacebuilding as the link between Security and Development: is the window of opportunity closing?*. New York: International Peace Academy (Studies in Security and Development), 2003. p. 1-18, 2003. Disponível em: <http://www.ipacademy.org/pdfs/PEACEBUILDING_AS_THE_LINK.pdf> Acesso em: 18 jan. 2008.

USAID, Conducting a Conflict Assessment: a framework for strategy and program development. Disponível em: <http://www.usaid.gov/our_work/cross_cutting_programs/conflict/publications_docs/CMM_Confl_AssessFramework_8-17-04.pdf> Acesso em: 16 mar. 2006.

WOODWARD, Susan. Do the 'Root Causes' of Civil War Matter?: on using knowledge to improve peacebuilding interventions. *Journal of Intervention and Peacebuilding*, Essex e Filadélfia, v. 1, n.2, p. 143-170. 2007.

YANACOPOLUS, Helen; HANLON, Joseph. *Civil War, Civil Peace*. London: James Currey Publishers, 2006.

Formação da paz e infraestruturas locais para a paz*

Peace formation and local infrastructures for peace

Oliver P. Richmond¹

Resumo

A interação de processos de formação do Estado, construção estatal e construção da paz liberal e práticas localizadas de realização da paz – ou o que pode ser chamado de formação da paz – oferecem o prospecto de formas de paz que podem ser legítimas tanto local quanto internacionalmente. Formas híbridas de paz influenciadas pelos padrões locais de política, baseadas no contexto social, cultural e histórico, normas, identidades e recursos materiais, assim como as normas internacionais, sem mencionar o poder, podem representar uma caracterização mais apurada dos resultados dos processos de paz pelo mundo. Este artigo examina as bases teóricas e empíricas para tal argumento a partir da perspectiva dos processos locais de formação da paz e estruturas de paz emergentes.

Palavras chave: Formação da paz. Infraestrutura da paz. Processos de Paz. Construção da Paz. Construção do Estado.

Abstract

The interaction of processes of state formation, liberal peacebuilding and statebuilding and localised practices of peacemaking - or what might be called peace formation - offer the prospect of forms of peace that may be both locally and internationally legitimate. Hybrid forms of peace influenced by local patterns of politics, based on contextual social, cultural and historical, norms, identities, and material resources, as well as on international norms, not to mention power, may represent a more accurate characterisation of the results of peace processes worldwide. This article examines the theoretical and empirical basis for this argument from the perspective of local processes of peace formation and emerging peace infrastructures.

Keywords: Peace formation. Peace infrastructures. Peace processes. Peacebuilding. Statebuilding

* Recebido em 17/05/2013.

Aprovado em 12/08/2013.

Este artigo foi recebido em inglês e traduzido para o português pela equipe da Revista *Universitas: Relações Internacionais*, com revisão de tradução de Fernando José Ludwig, atualmente na University of San Diego e Ramon Blanco, Universidade de Coimbra

¹ Oliver Richmond é Professor Pesquisador no Instituto de Pesquisa Humanitário e de Conflito e no Departamento de Política da Universidade de Manchester, Reino Unido. Ele também é Professor Internacional na Escola de Estudos Internacionais da Universidade Kyung Hee, Coreia. Suas publicações incluem *A Post Liberal Peace* (Routledge, 2011), *Liberal Peace Transitions*, (com Jason Franks, Edinburgh University Press, 2009), *Peace in IR* (Routledge, 2008, 2012), e *The Transformation of Peace* (Palgrave, 2005/7). Ele é o editor da série de livros Palgrave, *Rethinking Conflict Studies*, e co-editor da revista *Peacebuilding*. Email: oliver.richmond@manchester.ac.uk. Agradecimentos aos comentários de Victoria Fontan, Roger Mac Ginty e Birte Vogel.

1 Introdução

A interação de processos da formação do Estado, construção estatal e construção da paz liberal e práticas localizadas de realização da paz – ou o que pode ser chamado de formação da paz – oferecem o prospecto de formas de paz que podem ser legítimas tanto local quanto internacionalmente. É claro, qualquer resultado deve ser visto sob a luz do poder estrutural internacional, a governamentalidade associada à comunidade internacional, e a natureza da economia global, assim como no modo como o sistema estatal em si reflete o histórico domínio ocidental. Qualquer debate desse tipo inevitavelmente deve lidar com as dinâmicas de poder que existem entre os níveis local, estatal e internacional de análise e dos quais podem obstruir ou promover a paz. Agência subalterna local, poder estatal estrutural e governamentalidade internacional interagem na produção da paz (SPIVAK, 1988; FOUCAULT 1991; STRANGE, 1988). Em outras palavras, processos de paz determinados localmente formam-se nas sombras da estrutura e poder internacional e estatal. Esses são processos políticos e modos agonísticos de engajamento entre diferentes interesses, identidades e níveis de agência.

Não obstante, apesar de ser comum rejeitar os processos de formação da paz porque a agência subalterna que eles refletem não é vista como significativa na política global, ou mesmo no nível estatal, a recente história de intervenção, construção da paz, construção do Estado e desenvolvimento sugerem o contrário. É argumentado frequentemente que a aceitação da formação de paz híbrida envolve um compromisso quanto às normas liberais (sugerindo que elas são a mais alta forma de desenvolvimento político) é “relativista” como oposta ao pluralismo, e uma rejeição de valores universais é oposta a múltiplos valores e formas políticas. Também é frequentemente sugerido que o que faz a paz ser visível em qualquer contexto social é seu contorno ‘liberal’, como se as sociedades não tivessem preservado por muito tempo os seus próprios processos de realização da paz, onde quer que se localizem no mundo. Em outras palavras, há grande oposição quanto à ideia de que diferença e paz possam ser expressas através dos mesmos conjuntos de práticas e processos, que a paz também depende de legitimação local e que fórmulas liberais de construção da paz ou neoliberais de construção do Estado possam ser legitimamente desafiadas pelas preferências locais e suas expressões políticas.

Ainda assim, dinâmicas locais e interligadas de paz são o que tornam o Estado viável e legítimo. O que é muito interessante sobre a agência local da paz é que, independente da hegemonia, interesses globais e do enquadramento capitalista no qual os Estados emergentes existem, tais práticas locais de paz são muito difundidas e efetivas em certos aspectos. Estes incluem mitigação econômica, a provisão de serviços públicos básicos, alguma tomada de decisão, mediação, negociação, pacificação e reconciliação. Tais são comumente mais significativos do que esforços internacionais e, certamente, mais ainda do que os esforços dos Estados que os acolhem. Ainda assim, tais processos são marginais mesmo dentro do seu próprio Estado.

A formação da paz oferece uma forma de legitimidade que o Estado e a esfera internacional não podem descartar. Apesar das ressalvas fornecidas pela hegemonia, legitimidade e paz não simplesmente refletem o poder – estrutural ou governamental. A maioria dos casos de construção da paz e construção de Estados – desde o Camboja no começo da década de 90, até o Kosovo, o Timor Leste no final dos anos 90, e o Afeganistão no novo milênio – podem ser lidas como exemplos onde as preferências e instituições locais, sejam sociais, históricas, identitárias, religiosas, políticas ou econômicas, têm sido ignoradas. Consequentemente, os internacionais têm falhado em construir formas de entidades políticas legítimas localmente apesar do seu poder e hegemonia.

Após os recentes debates sobre ‘resistência’ (com base na obra de James Scott) à construção da paz liberal (RICHMOND, 2009, 2010), é agora necessário voltar-se a como a agência local mobiliza-se para a paz em seus próprios termos, tenta criar instituições pacíficas, influenciar o governo, e também como se conectar com atores internacionais e seus modelos para a paz. Como poderá a legitimidade local ser construída, autonomia e identidade preservadas (mesmo que de forma limitada), especialmente dada as semelhanças entre a arquitetura da paz liberal e o enquadramento neoliberal do Estado e antigos modelos de governação colonial?

Práticas localizadas de formação da paz são complexas, mas expressões incessantemente visíveis de agência crítica miraram no término de ciclos de formação do Estado, e desigualdades relacionadas, frequentemente onde processos de paz mais formais as incorporaram. Dentro de um enquadramento de não-violência essas

práticas são comumente alusivas a extremistas locais e ao uso de violência. Elas também desafiam as governamentalidades associadas com a construção liberal da paz e construção neoliberal do Estado (RICHMOND, 2013). Isto tem sido amplamente notado na literatura acadêmica (AZAR, 1990; BURTON; AZAR, 1990; CHAMBERS, 1983; CURLE, 1971; KELMAN, 1972; LEDERACH, 1998) e política (BANCO MUNDIAL, 1997; OECD-DAC, 2007; RELATÓRIO GERAL DO SECRETÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009a) sobre conflito, paz, desenvolvimento e o Estado, como uma resposta lógica ao experimento da paz liberal e construção do Estado dos últimos 20 anos. Isto também se reflete nos repetidos apelos por mais participação da sociedade civil (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2012) e mais ‘apropriação local’ (PAFFENHOLZ; SPURK, 2006; SHINODA, 2008) por atores internacionais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o FMI e uma variedade de doadores e beneficiários locais. Isso representa uma síntese de abordagens de gestão, resolução, transformação dos conflitos e construção da paz, mas isso também transcende tais tipologias. Formas híbridas de paz são influenciadas pelos padrões locais de política. Elas são parcialmente baseadas no contexto social, cultural e histórico, normas, identidades e recursos materiais, assim como em normas internacionais, sem mencionar o poder. Isso pode, portanto, ser uma caracterização mais acurada dos processos de paz pelo mundo (MAC GINTY, 2008; RICHMOND, 2011). Isto se baseia em uma preocupação de longa data que Lederach (1995) e muitos outros identificaram, incorporando atores locais e da base nos processos de paz de modo a diminuir sua dependência de negociações de alto nível.

Este artigo examina as bases teóricas e empíricas para tal argumento partindo da perspectiva dos processos locais de formação da paz (em contraste às forças locais de violência), tanto formal quanto informal. Esses processos locais são entendidos no contexto do sentido indicado pelo trabalho de Massey e Appadurai (APPADURAI, 1996, p.178; MASSEY, 1994; RICHMOND, 2011). O termo “local” se refere à ‘infrapolítica de construção da paz’: fragmentadas, geralmente agências disfarçadas e localizadas e capacidades em uma organização política que vai além do usual artifice das elites liberalmente projetadas e da sociedade civil (que também são dilaceradas por competições internas por financiamento e influência). Normalmente envolve redes transversais e transnacio-

nais, que quebram os binários local-internacional e ainda retêm um pouco das tensões políticas dentro da construção da paz.

Muito se sabe sobre o funcionamento dos processos de paz em nível estatal assim como da arquitetura da construção liberal da paz que tem sido desenvolvida em nível internacional. Muito do trabalho sobre processos locais de construção da paz tomam uma perspectiva internacional que envolve a agência local seguindo prescrições internacionais. Muito menos é sabido relativamente às dinâmicas, instituições, processos e agências locais envolvidos em formar a paz localmente. Pouco é sabido sobre como a agência local apropria-se das prescrições internacionais. Ainda assim, as características da ‘formação da paz’ são comuns a todos os locais pós-conflito. Os fenômenos relacionados de ‘infraestruturas locais para a paz’ formais e informais (KUMAR, 2011), onde o Estado frequentemente torna-se um veículo para a agência para formação da paz local, são um indicativo disso. Van Tongeren (2011) argumenta que há pelo menos 12 países em situação de pós-conflito, do Afeganistão ao Quênia ou Nepal, onde comitês de paz locais, formais ou informais, e outros enquadramentos institucionais têm sido atraídos pelo Estado². Muito mais são mencionados, direta ou indiretamente, na literatura e documentação política. Isto tem frequentemente ocorrido com suporte internacional – talvez na forma de um ministro da paz oficial, outra instituição, e através do processo de paz, então moldando a paz e o Estado emergentes.

Este artigo afirma que o que está emergindo não é nem uma forma estritamente liberal tampouco uma forma local de paz, mas sim um complexo conjunto – de associações relacionadas, ainda que separadas, atores e redes – formadas através da contestação política envolvendo uma série de atores locais e internacionais (LATOURE, 2007; BOULDING, 2000; BOULDING, 1978). Alguns processos de formação da paz produziram infraestruturas escondidas baseadas em redes emergentes ou já existentes que trabalham em paralelo com o Estado, enquanto outros produzem estruturas visíveis e formais dentro do enquadramento estatal. Alguns dependem da agência

² Para uma análise e lista deste e outros exemplos, ver a obra de Paul Van Tongeren Overview on Infrastructures for Peace, 2011, em <www.parliamentariansforconflictprevention.net>. Em uma entrevista pessoal, ele mencionou pelo menos 30 casos. Entrevista Pessoal, Junho, 2012.

local, desenhando processos sócio-políticos e históricos, enquanto outros dependem de doadores internacionais. Isso desafia as noções tradicionais sobre o poder das elites, dos atores internacionais, do Estado ou dos agentes sociais, assim como dos enquadramentos normativos que a paz requer. Isto desafia também a sabedoria convencional relativamente à necessidade de mobilização pública *en masse* em espaços instituições ou formatos, formais. Se um processo de paz pretende ser alargado então é preciso ter um alcance além de tais limitações. Tais exemplos isolados de formação da paz fornecem um entendimento maior de como as instituições, as leis, a economia e a esfera internacional podem refletir a paz ao invés do poder.

2 Formas híbridas de paz e formação da paz local

A identificação de formas híbridas de paz implica que uma forma emancipatória pode eventualmente surgir, refletindo os interesses, identidades e necessidades de todos os atores, estatais e não-estatais. Apesar das relações de poder assimétricas entre o internacional e o local – uma condição binária crua, no entanto, ainda assim útil – essencialmente por representar uma mistura dos agentes e legitimações locais e internacionais. Evidentemente, a legitimidade local reflete os padrões sociais de identidade, história e cultura, enquanto a legitimidade internacional segue a lei internacional. Formas híbridas de legitimidade são necessárias, portanto, balanceando as formas locais e internacionais. Isto teria como objetivo uma acomodação mútua e justice social (BOEGE, 2009), relativamente aos direitos humanos e à democracia. Uma paz do dia-a-dia, estatal e internacional é o seu objetivo. Este entendimento sobre as condições da paz abrange muito do trabalho teórico que tem sido produzido sobre o assunto, mesmo em alguns trabalhos das correntes mais ortodoxas de teoria política ou relações internacionais que lidam com o conceito de paz (BOULDING, 2000; BOULDING, 1978).

Formas híbridas de paz estão emergindo em locais inesperados. Na Somália, apesar da natureza colapsada do Estado, comunidades locais se organizaram para manter uma aparência de estabilidade e ordem (JOHNSON, 2010). No Camboja uma vibrante sociedade civil, particularmente na esfera dos direitos humanos, tem mantido pressão sobre o governo visto que uma democracia relativamente autoritária surgiu desde a missão de manutenção

da paz do início dos anos 90 (SIDA, 2003). Na Bósnia e Herzegovina, as condições de um Estado fraco tem sido aliviadas tanto pelo apoio internacional quanto pelas tentativas das comunidades locais em atenuar a situação. No Timor-Leste, assim como em Serra Leoa, Gana, Quênia, Nepal, Libéria, Moçambique, Guatemala, nas Ilhas Salomão entre outros, a cooperação local e internacional têm produzido uma versão especificamente contextualizada de paz, em variados graus incorporando práticas tradicionais através de atores locais da paz e organizações para o Estado moderno (RICHMOND; FRANKS, 2009). Provavelmente de modo muito controverso, a tentativa de desenvolver uma paz liberal no Afeganistão pode necessitar todo tipo de complicados acordos com os grupos tribais e suas práticas históricas, incluindo o Talibã e vários senhores da guerra, o que certamente envolveria uma reforma significativa em nome deles (TADJBAKSHI, 2011). Se isto pode ou não ser chamado de ‘paz’ está aberto a debate, mas certamente pode representar um processo político ao invés de violento rumo a uma forma híbrida. Em geral, estes casos podem representar um movimento lento e, frequentemente, árduo para além da paz liberal rumo ao que pode ser chamado de uma paz pós-liberal³, onde normas e instituições internacionais interagem com organizações políticas diferentes, contextualizadas e localizadas.

Encontrar métodos de acomodação para a legitimidade política, normas e instituições locais capitalizaria o cerne da agenda original da resolução de conflitos e construção da paz, abordando necessidades e causas profundas, conectando o novo Estado ou organização política com o antigo, localizado e reconhecidamente legítimo, e tradições contextuais, habituais, políticas, sociais e econômicas, engajando-se com membros da base e com os membros mais marginalizados de regimes pós-conflitos.

Seguindo esse raciocínio, o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas de 2009 sobre “*Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*” indica que a apropriação nacional e a especificidade contextual são necessárias para a construção da paz. Segurança básica, o Estado de Direito, processos e instituições políticas, serviços básicos incluindo saúde e educação, funções cen-

³ Para uma discussão detalhada deste conceito, ver Richmond, “Eirenism and a Post-Liberal Peace”, *Review of International Studies*, v. 35, n. 3, 2009 ou Richmond, *A Post-Liberal Peace*, Routledge 2011.

trais do governo, emprego e meios de vida são parte desta nova fase da construção da paz. A geração de emprego e revitalização econômica logo nos primeiros momentos também são consideradas necessárias assim como redes de segurança de transição como formas de distribuição dos dividendos da paz. Tentativas adicionais para refinar as políticas e seus instrumentos têm acontecido, notavelmente o Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial de 2011, que fala sobre um ‘pacto social, o Acordo de Parceria de Busan sobre cooperação para o desenvolvimento e sobre um “Novo Acordo para o Engajamento em Estados Fragilizados”, e o recente relatório do PNUD ligando governança, construção da paz e o estabelecimento de um contrato social. Esses documentos têm começado a mostrar uma adaptação na formulação de políticas. Eles mencionam a necessidade de legitimidade apesar de ser incerto se isso deve ser entendido enquanto sendo geral, local ou internacional, a segurança das pessoas, justiça (mas não a justiça social), desenvolvimento econômico e ‘serviços justos’ de um modo geral. Eles proclamam, em certa medida, pelo menos o retorno da ‘sociedade civil’, depois de um foco de dez anos na construção do Estado e de suas preferências por segurança e Estados neoliberais. Essas políticas denotam um Estado mais socialmente orientado e uma paz mais contextualizada, em que a apropriação local é necessária para uma legitimidade de baixo para cima. Uma sociedade civil global transnacional tem sido instrumental em forçar este ‘novo acordo’. Não é por acidente, portanto, que os atores internacionais e das Nações Unidas voltaram suas atenções para o potencial de conselhos e agências locais de paz, formais e informais (RELATÓRIO DO SECRETÁRIO-GERAL, 2009).

Uma questão fundamental levantada por esses desenvolvimentos é se as formas de legitimidade e normas locais de paz podem se igualar ou se conectar às formas internacionais. Podem elas escapar de serem instrumentalizadas por seus diagramas e racionalizações tecnocratas? Além disso, pode o entendimento internacional de um regime liberal de direitos humanos (parte da essencial paz civil e crucial para um contrato social liberal) se reconciliar com as práticas locais, tradicionais ou religiosas em diversas localidades pelo mundo? Se esse processo implica na emergência de um tipo de paz mais emancipatória e do dia-a-dia (RICHMOND, 2009), como atores externos poderiam ajudar o seu desenvolvimento e prevenir que isso se torne apenas em mais autoritarismo e opressão?

Antes que tais assuntos possam ser explorados, é necessário desenvolver a capacidade metodológica para ser capaz de engajar-se com os diferentes enquadramentos epistêmicos que as formas locais de realização da paz exigem. Tal processo está em andamento. Isso envolve conhecer agências locais, tradicionais, e sociais, instituições e processos sem marginalizar suas importâncias ou diferenças. Também envolve colocar as qualidades necessárias para uma paz local em primeiro lugar ao invés de deixá-las em segundo plano com relação ao Estado e ao sistema internacional (como normalmente o pensamento mais ortodoxo das RI faz, mesmo em suas interações liberal e crítica) (BRIGGS; SHARP, 2004; POULIGNY, 2006; BOEGE et al, 2008; CHAMBERS, 1983; KEMP; FRY, 2004; SMITH, 1999; BRIGG, 2008). A arquitetura internacional de paz que emergiu durante o século XX é bastante sofisticada, mas ainda carece de um entendimento (e, geralmente, empatia) com as dinâmicas políticas contextuais.

Formas híbridas de paz são um ponto de partida intelectual em termos do alcance, contingente e por vezes confuso, de disposições incluídas em qualquer acordo de paz local, estatal ou internacional e enquadramento institucional. Isso pode ser visto na variedade de disposições pelo mundo, onde o Estado liberal e a política local se combinaram para moldar a natureza da organização política em diferentes formas. Para ir mais a fundo que isso, é necessário escavar os processos de formação da paz em contextos locais. Eles precisam ser considerados como distintos apesar de relacionados à formação do Estado, construção do Estado e sistemas de paz liberais.

A formação da paz é uma imagem espelhada da formação do Estado: atores locais e suas conexões, com seu profundo conhecimento contextual do processo de formação do Estado, buscam moldar um processo de paz e um Estado que mantenha a ordem. Isso é oposto aos processos de formação do Estado em que interesses, guerra e criminalidade fazem o Estado (TILLY, 1975, 1985; RICHMOND, 2013). Compreender isso envolve investigar como as organizações locais, formais e informais, buscam mitigar a violência explícita e estrutural, seja às vistas de todos ou em espaços escondidos de algumas formas de agência social.

Colaboração e cooperação têm sido um fator chave de motivação para a formação da sociedade e organizações políticas através da história humana em vilas, comu-

nidades, cidades, Estados e organizações internacionais (TILLY, 2007, p. 74). Redes de confiança, sociedade civil e movimentos sociais confrontam questões de desigualdade em políticas que interferem com a paz e a ordem. Tais agências locais têm se engajado historicamente com as dinâmicas de descolonização, democratização, igualdade racial e econômica, direitos dos trabalhadores, sustentabilidade ambiental, igualdade de gêneros, identidade, religião e indigenismo, bem como desarmamento. Eles oferecem “ricas teias de contatos” (ROBERTS; ASH, 2009, p. 1) que relacionam-se com o poder, a violência, a violência estrutural e as instituições predatórias, e são muitas vezes motivos subjacentes para tais dinâmicas e em oposição quanto a injustiças e desigualdades enraizadas. Tornou-se claro, mesmo em casos extremos de ocupação na Palestina, que a capacidade de auto-organização para oferecer serviços públicos onde o Estado é não-existente ou incapaz é uma ocorrência comum (DEVELOPMENT STUDIES PROGRAMME, 2004, p. 8). Em outras palavras, geralmente a sociedade deseja ser pacífica, orientar seus enquadramentos político, social e econômico nesta direção, e produzir os meios institucionais para tal. Onde o desequilíbrio cresce, desenvolve-se o conflito, e processos sociais formam-se de modo a responder com reforma e para contra-atacar quem prefere manter as desigualdades.

A formação da paz pode basear-se em capacidades de sustento local, muito aperfeiçoadas em resposta ao conflito e à opressão, local ou regional. Pode basear-se em conexões sociais, familiares, tradicionais e familiares, muitos tipos diferentes de associações, uniões, instituições de caridade, atores de desenvolvimento, doadores, organizações culturais ou em diásporas, conexões de comércio regionais, ou mais formalmente no apoio internacional para a sociedade civil, organizações locais e ONGs. Organizações religiosas, conselhos de aldeias, conselhos de paz, empreendedores, comitês temáticos e grupos de auto-ajuda, cobrindo uma variedade de questões, desde a segurança, educação, saúde, comércio, lei e ordem, viagem, cerimônias sociais, estão envolvidas. Isto confunde as linhas entre formal e informal, Estado, habitual e tradicional, assim como entre uma ‘vida crua’, ‘contentar-se’ e o almejar por uma ‘boa vida’.

Este profundo tecido de agência em contextos locais, mesmo que fortemente perturbado por conflitos, também tende a ter pré-existido a maioria das instituições estatais e intervenções de nível internacional. De fato, o

conflito e diversas intervenções que ocorrem durante o processo de paz podem também estimular inovação e novos projetos políticos e sociais. Isto não é para avançar o argumento fácil de que conflito pode ser positivo, mas para mostrar o quão versátil tal agência é, independentemente da incrível tensão e perturbação. Isso tem uma capacidade organizacional e redistributiva informal, pode se engajar com questões políticas, econômicas, sociais, de serviço e de segurança, e o faz de um modo que é bastante consciente das dinâmicas de conflito às quais responde. A Figura 1 busca capturar as dinâmicas de formação da paz.

A formação da paz representa relacionamentos e processos em rede onde agentes de paz locais e nativos, em uma série de arranjos, encontram formas de estabelecer os processos de paz e dinâmicas sustentáveis de paz. Normalmente, grupos de mulheres estão na liderança, desde a Libéria até Bangladesh e Brasil. É comum ser voltada ao oferecimento do que pode ser chamado de serviços públicos – saúde, educação e necessidades básicas – em um cenário do dia-a-dia. A paz é feita de forma localizada nesse enquadramento, possivelmente individualmente em espaços escondidos e públicos através de uma ampla variedade de atividades do dia-a-dia, mas podem ser apoiadas internacionalmente. Até poderia se dizer que coloca a sociedade, a vila, comunidade e cidade no centro da paz ao invés do Estado, segurança e os mercados.

Também se utiliza, agora, das novas formas de mídia e comunicação, sem mencionar transporte e conexões de comércio, conexões não-oficiais através de movimentos sociais acadêmicos ou globais ou ONGs internacionais. É sempre pacífica, inteligente e consciente de uma complexa variedade de restrições. É geralmente experimental, operando nas áreas cinzentas dos principais movimentos sociais ou políticos, e aberta ao desenvolvimento e aprendizado. Normalmente esses tipos de agências oferecem uma direção para os atores internacionais seguirem ou engajarem-se, se pelo menos eles estivessem conscientes de sua importância. Sem apoio externo, o que a agência local pode atingir em termos de formação da paz pode também ser muito limitado. Igualmente, sem uma agência local de formação da paz, a agência internacional será ineficaz em promover a mudança ou transformação. Ainda assim, a formação da paz interessa-se, normalmente, no enquadramento liberal da paz: segurança, direitos, necessidades, estabilidade, ordem, serviços públicos e uma governança sustentável. Entretanto, também

está altamente imbuído com uma consciência contextual e sócio-histórica. Esta complexa forma de agência algo, apesar de limitado, impacto sobre formas brutas de poder. Claramente, a população do Estado, suas preferências políticas, redes e sistemas sociais, e panorama histórico, é crucial para a construção de uma paz que possa ser politicamente estável, representativa, observadora de direitos, e por isso legítima. As dinâmicas de formação da paz moldam os processos locais de acomodação, a natureza do Estado, e em certo grau o formato futuro do próprio sistema internacional.

Houve pistas disto nos primeiros enquadramentos de construção da paz, que também estavam conectados à ideia de cultura da paz mais profunda. Em El Salvador, a UNESCO apoiou programa ‘Estabelecendo um Cultura da Paz’, reconhecendo, em 1992, que o desenvolvimento humano, redução da pobreza e abordando as causas mais profundas significava engajar-se com a paz enquanto um espaço cultural. Pelo ano de 1995, programas estavam sendo encaminhados em Moçambique, Burundi, nas Filipinas, entre outros lugares, que, esperava-se, ligariam a paz com valores sociais, suposições, estruturas e perspectivas históricas (LACAYO PARAJON; LOURENCO; ADAMS, 1996). Isto deveria ser tanto moderno quanto tradicional, e foi vislumbrado nos termos das experiências do dia-a-dia, apesar de eventualmente se tornar parte da cultura nacional. Tinha como objetivo o respeito pela diferença, solidariedade e justiça social em geral, assim como o estabelecimento de uma ampla variedade de espaços e locais para o diálogo nos quais os direitos, a representação e a justiça estivessem incorporados. Isto eventualmente se amalgamaria em instituições e em uma forma de organização política que poderiam não se conformar com o que os atores estatais internacionais ‘modernos’ comumente imaginam como o melhor.

Recentes tentativas das Nações Unidas e de doadores em se engajar no apoio às infraestruturas locais pela paz representam uma virada rumo às abordagens de formação da paz e sua legitimidade inerentemente contextual. A criação de um sistema paralelo de legitimidade local e internacional para qualquer forma de organização política que emerge da violência por meio de um processo de paz oferece vantagens significativas para o sistema anterior ‘mono-cultural’ de paz liberal, que tendia a ser considerado hegemônico, neo-colonial ou, no mínimo, homogeneizante e centrado no Norte por aqueles que o

recebe em áreas pós-conflito pelo mundo, desde Kosovo até Cabul. Também é considerado como mal coordenado e ineficiente por muitos de seus proponentes. Uma convergência com as dinâmicas da formação da paz em contextos locais ajudaria a responder ambos os problemas.

A mudança do projeto de paz liberal para entendimentos pós-coloniais de agência subalterna e híbrida, e então de volta para agências transversais de formação da paz, representa um significativo passo adiante em termos intelectuais para relações internacionais assim como para a paz e a teoria dos conflitos. Talvez, de modo surpreendente, esse desenvolvimento reflète também uma virada recente em algumas das principais instituições internacionais envolvidas com a construção da paz, a construção do Estado e desenvolvimento. Talvez isso represente o que Fontan (2012) chamou de ‘a descolonização da paz’.

3 Alguns exemplos de formação da paz

Esse entendimento internacional tardio do potencial da formação da paz (embora há muito notado por estudiosos da paz e dos conflitos) em um sentido mais contextual tem estado presente em locais pós-conflito, onde indivíduos e grupos têm se juntado para trazer a paz para eles mesmos. Eles têm agido em prol do que está em risco para eles em termos de identidade, desigualdade e a natureza do Estado, pois eles consideram os processos internacionais como inadequados, ineficazes ou distantes e normalmente em uma escala pequena mas efetiva e amplamente replicada.

Por exemplo, nos anos 90, oficinas de resolução de conflitos eram ministradas no Chipre, principalmente por acadêmicos americanos ou europeus, e proporcionavam uma importante plataforma para o desenvolvimento da reconciliação social. Ainda assim eles eram entendidos localmente como sendo paternalistas e indicavam uma falta de compreensão e sensibilidade internacional sobre o conflito. Nesses encontros, pessoas interessadas na paz podiam se encontrar além da linha que dividia os cipriotas gregos e turcos desde 1974, ou mesmo antes. Eles valorizavam o contato com seus ‘inimigos’ e a habilidade para debaterem, mas também sentiam que as oficinas encobriam as dificuldades no que tocava questões políticas e judiciárias (BROOME, 2007). Por outro lado, os acadêmicos que geriam as oficinas ficavam frequentemente frustrados pelo que viam como as tendências dos

parceiros locais em não se engajarem da forma como eles queriam, e ainda assim parecerem ser dependente deles para qualquer contato com o outro lado.

Não obstante todos esses problemas, participantes locais foram capazes de usar esses processos para a construção de uma constituinte da paz que não necessariamente direcionava a um acordo, mas sim para que o potencial de uma mínima coexistência pacífica surgisse. Eles possibilitavam aos participantes locais construir contatos e redes ou relacionamentos que transcendiam o conflito, apesar de não completamente da forma que os diretores das oficinas esperavam. É notável que nas mais recentes tentativas formais para desenvolver um processo de paz até mesmo os dois governos e líderes políticos da ilha têm reconhecido o significado de tais movimentos civis. De forma sofisticada, os participantes têm renegociado formas exclusivamente locais de identidade assim como as prescrições de doadores externos. Eles aproveitaram também a oportunidade para trabalhar em uma reforma social e política mais ampla (HADJIPAVLOU, 2010). Eles fizeram uso de práticas históricas ocultas de pluralismo (CONSTANTINO, 2007) e de uma variedade de redes locais e internacionais para formar um processo de paz híbrido que, provavelmente, é mais digno do nome 'processo de paz' do que muitas conversas de alto nível já feitas. Formou-se um conjunto complexo que une uma variedade de divisões e fronteiras étnicas, nacionais e internacionais. Esse processo tem se oposto às elites políticas e tem questionado a natureza do Estado que estavam negociando.

Diversas sociedades civil em cenários pós-conflito são normalmente descritas como fracas ou ausentes, dependentes de instáveis fundos e prioridades dos doadores e conduzidas por suas políticas, como tem sido argumentado recentemente sobre os casos da Namíbia e Moçambique (UNDP, 2008; NANGOLOH, 2010). Como no Chipre e muitas outras localidades, essas caracterizações internacionais de certo modo infantilizadoras das dinâmicas de paz local e social são prevalentes. Mas organizações locais continuam a se engajarem com direitos humanos, desenvolvimento, educação ou com trabalho de formação, muitas vezes dentro de um contexto de subsistência (significando que eles não recebem qualquer tipo de doação ou suporte internacional) (RICHMOND; MITCHELL, 2011). Algumas vezes, como na Bósnia e Herzegovina, eles operam em um registro privado so-

cial ou cultural/político de resistência tática para com o falhanço estatal ou a condicionalidade internacional, ao invés de atuarem em espaços públicos e políticos formais (KAPPLER; RICHMOND, 2011). Quando tais organizações decidem trabalhar desta maneira, mesmo sem um significativo apoio dos doadores, eles se descobrem ser capazes de sobreviver e desenvolver suas próprias abordagens devido ao alcance oculto de suas redes locais. Além disso, isso ilustra o quão essenciais uma ampla variedade de questões, associações e redes para a construção da paz são, no que diz respeito ao alcance estreito dos atores civis visualizados pelo entendimento dos doadores sobre sociedade civil. Em Moçambique, uma ONG está usando instrumentos tradicionais de música em áreas rurais para ensinar às pessoas sobre pluralismo, paz e coexistência. Outra organização, iniciada por uma rede religiosa, tem desenvolvido seu próprio projeto de descomissionamento na área de armas de pequeno porte, o que tem ganhado fama mundial⁴. Na Bósnia, organizações culturais têm criado um espaço político para debates locais sobre o Estado, assim como críticas sobre as políticas locais e estratégias internacionais (KAPPLER; RICHMOND, 2011).

Espaços alternativos para a formação da paz para além do espaço público e cívico ou estatal visualizado por doadores do Norte podem ser vistos no caso da Guatemala, onde a comunidade majoritária de povos maias tem desenvolvido inúmeras formas de preservar suas cultura e identidade e tem se tornado cada vez mais bem-sucedida em encontrar espaços nos quais eles podem sobreviver e coexistir com o Estado moderno e sua elite 'ocupante'. Elas têm crescentemente inserido sua cultura e cosmologia em fóruns locais e internacionais legítimos e têm criado um espaço de paz híbrida dentro de um enquadramento de um Estado democrático (JONAS, 1996; SEDER, 1997; KAY, 1997). Finalmente, eles têm alcançado uma situação onde um encontro entre dois mundos com cosmologias e vidas muito diferentes (local 'tradicional' contra Europeu legal/racional) pode ser determinado não por pelo poder relativo, mas sim por uma paz híbrida.

No Sri Lanka, apesar das circunstâncias muito difíceis para qualquer processo de paz durante o começo dos anos 2000, certas organizações locais têm navegado ao redor das restrições impostas pela violência separa-

⁴ O Conselho Cristão de Moçambique é responsável pelo projeto "Transformando Armas em Utensílios" desde 1995.

tista, pelo governo nacionalista e elitista, e chauvinismo étnico e religioso, com habilidades que outros internacionais, como mediadores de países como a Noruega, doadores estrangeiros ou mesmo as Nações Unidas, não têm sido capazes de copiar (FONTE CONFIDENCIAL NÃO-OFICIAL, 2012). Enquanto os últimos têm sido prejudicados por políticas vorazes e paranóicas em nível estatal, organizações locais como o Conselho Nacional de Paz e outros – particularmente nas áreas de direitos humanos e construção da paz – têm conseguido manter seus papéis, sendo eles o de advocacia e responsabilização, apesar das difíceis e inconstantes condições locais. Eles têm operado com uma mistura de apoio internacional e sua própria capacidade e conhecimento, também oferecendo a possibilidade de uma paz híbrida.

Alguns membros da sociedade civil argumentam que eles têm ensinado a comunidade internacional sobre o país, seu povo, sociedade, história, políticas e cultura; e sobre as condições em que o governo opera e como a política se desenvolve. Em particular, eles têm disseminado a ideia de que a paz no Sri Lanka é historicamente baseada na acomodação de grandes diferenças em política e identidade e que o majoritarismo nunca funcionou a longo prazo. Doadores têm compreendido mal tais sutilezas e diplomacia como ineficiência. Alguns doadores esperam os atores locais tomarem uma posição mais firme contra o governo (ou, anteriormente, contra o LTTE), mas isto seria claramente contra-produtivo (sem mencionar perigoso). Tal capacidade local a agência crítica levanta várias questões: como isto se mantém sem uma sanção significativa de nacionalistas ou lobby pró-guerra/ pró-discriminação? Como se engaja com doadores sem sofrer um destino semelhante? Ao estudar e descobrir tais capacidades, como os internacionais asseguram que os atores da formação da paz não são explorados ou expostos a riscos que o trabalho de paz em tais ambientes acarreta?

Tanto no Kosovo como na Bósnia e Herzegovina, após as guerras, e durante o fim dos anos 90 e começo de 2000, atores internacionais estavam, neste ponto, frustrados com as tendências de suas contrapartes locais de obstruir ou ‘desacelerar’ reformas institucionais planejadas para trazer o Estado liberal à tona, especialmente onde se demandava reformas sociais, culturais, econômicas ou mudanças de identidade. O resultado na Bósnia foi um impasse sobre a reforma do Estado enquanto no Kosovo resultou em um Estado contestado (PARISH, 2010).

Na Bósnia, não-cooperação local ao nível da elite política juntamente com os diversos atores internacionais fizeram do desenvolvimento da paz liberal algo muito difícil em um Estado altamente fragmentado. Em resposta, um número de organizações de sociedade civil no terreno, envolvidas com direitos humanos e assuntos de justiça transacional, e projetos culturais, surgiram em uma tentativa de acelerar o progresso. No Kosovo, uma variedade de organizações tinham realizado tal trabalho durante o período Sérvio, e depois da guerra em 1999 surgiu das sombras para, em certo grau, tomar controle do Estado. Ainda que problemático, ambos denotam uma potencial forma híbrida de paz e Estado emergindo por meio de diversas agências locais, algumas das quais contestam interesses, mas muitas também estão trabalhando rumo à paz e à uma melhora na ordem social, econômica e política. Apesar de serem tendencialmente ignoradas pelos internacionais, elas estão presentes e ativas (MONTANARO, 2009, p. 21).

No Timor Leste, desde a independência e depois da operação de manutenção da paz das Nações Unidas, e especialmente depois da recorrência da violência em 2006, atores locais têm sido cruciais na construção de uma paz híbrida que tem dimensões sociais, culturais, econômicas e políticas. Dois dos mais visíveis exemplos foram o retorno das ‘casas sagradas’ à paisagem e a criação de um sistema de prosperidade social e diversos serviços públicos (MCWILLIAM, 2005). As casas sagradas são centros de vida familiar e social, onde muito da política, arranjos e apoio econômico locais são decididos, e também onde acontecem celebrações e cerimônias para juntar as comunidades, incluindo cerimônias de resolução de conflitos. Seu reaparecimento é indicativo de uma profunda estabilização, onde abordagens internacionais têm falhado. A renda originária do petróleo da Timor Gap e reservas de gás, combinadas a um sentimento no governo de que um dividendo da paz precisa ser distribuído mais diretamente pelo Estado, permitiu à construção da paz almejar ter uma maior relevância no dia-a-dia das pessoas (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2006; PALMER; CARVALHO, 2008).

Nas Ilhas Salomão, dinâmicas similares também podem ser vistas, apesar delas serem menos efetivas por causa da escassez de recursos locais. Entretanto, RAMSI, a missão de construção do Estado australiano lá presente, tem crescentemente reconhecido a importân-

cia destas dinâmicas, assim como suas tensões com um Estado liberal securitário, e uma economia capitalista, emanando de práticas, leis e instituições tradicionais. Há trabalho em andamento de modo a acomodar esses dois enquadramentos políticos de forma a minimizar os problemas que causaram o conflito, relativo às elites predatórias, identidades exclusivas e questões de propriedade (WOODS, 2008).

Muitos dos exemplos acima combinam entendimentos ocidentais, seculares e individualistas de sociedade civil liberal com padrões locais de identidade e organização social que é comunal ao invés de individualizada, e que funciona por gerações ao invés de no curto prazo. A formação de OSCs e ONGs locais é comumente o veículo para esta visibilidade conjunta em qualquer processo de formação da paz. Discute-se muito o fato das ONGs preencherem as brechas quando o Estado, o governo ou atores internacionais não são capazes de ganhar acesso e estabelecer seus programas. Atores da sociedade civil financiados externamente frequentemente não se conectam bem com questões locais por serem guiadas pelas preferências dos doadores e das quais se espera que se substitua um Estado fraco em um ‘agrupamento imperial de ocupação’ (ZANOTTI, 2010, p. 757). Entretanto, muitas ONGs locais conseguem expressar processos de formação da paz local enquanto, simultaneamente, se engajam com doadores internacionais. Essas ONGs operam como formadores da paz pelo simples fato de que elas tentam manter sua autonomia e identidade em uma comunidade específica, focam em necessidades assim como em direitos, mas são capazes de se engajar nacionalmente com o Estado e transnacionalmente com diversos internacionais, onde é necessário afirmar a sua agência. Como Zanotti apontou no contexto do Haiti – assim como em outros lugares do mundo – as raízes locais de tais organizações têm feito delas mais confiáveis localmente. Elas oferecem solidariedade e transferem recursos e conhecimentos para os internacionais e vice-versa, normalmente através de uma diversificada rede de diferentes atores locais e internacionais (ZANOTTI, 2010, p. 762-768). Ademais, elas raramente separam direitos humanos das necessidades econômicas e do papel do Estado, como a construção liberal da paz ou a construção do Estado normalmente fazem. Isto pode descrever as dinâmicas subjacentes da formação da paz em termos gerais.

4 Infraestruturas locais para a paz

O que é interessante sobre ambos os casos em que a agência local surgiu, que demonstrou comprometimento com o processo de paz e a natureza do Estado, é que eles também tentaram formalizar a agência local em instituições governamentais. Uma tendência legal/racional é talvez inevitável em um mundo dividido entre Estados e moderado por organizações internacionais. Isto é outro exemplo de hibridismo emergindo. A adoção de racionalidades de governação por meio de tal arquitetura acontece independentemente do fato da maioria das comunidades ter suas leis e justiça, representações e bem-estar de instituições e processos locais, tradicionais ou de orientação religiosa. O Estado moderno parece ser para elas distante e predatório, assim como os mercados internacionais. As agências de formação da paz aparentemente buscam uma saída nas instituições formais do Estado através dos processos de formação da paz que mudam do oculto para o informal e para o formal. Este pode muito bem ser engendrado pelos recentes surgimentos de infraestruturas de paz locais, talvez até levando à criação de uma Comissão de Paz ou Ministério da Paz (LEDERACH, 1998, p. 49-51). Lederach descreveu a importância destes fenômenos na Nicarágua do final da década de 80 e na África do Sul no começo da década de 90 (LEDERACH, 1998, p. 51).

Até certo ponto, esse processo tem sido reconhecido pelos fóruns políticos. Recentes programas do PNUD em apoio às ‘arquitecturas de paz’ locais são um indicativo de uma percepção do potencial e legitimidade de tais processos. Na visão do PNUD, arquiteturas de paz locais unem organizações de base, conselhos e comitês de paz local com instituições governamentais locais e nacionais (ODENDAAL, 2010). Arquitetura e identidade localizadas estão, portanto ligadas com as racionalidades da administração estatal e a governança global. Apesar dessas relações de poder aparentemente desiguais, elas são dinâmicas, de apropriação local, formal ou informal, e contextual. O PNUD apóia tais desenvolvimentos em casos onde são ausentes, criando novas estruturas para a paz e envolvendo as principais partes interessadas da sociedade (KUMAR, 2011, p. 385). Esse programa é direcionado para uma variedade de questões, criando soluções amplamente inclusivas, conectando atores locais com *peacemakers* externos, e reformando a administração doméstica. Envolve a identificação e, até certo ponto, promoção de conselhos de paz local e traze-los para as estruturas

mais formais do emergente Estado pós-conflito, mas sem prejudicar a legitimidade sutil e informal que essas estruturas mantêm. A paz é, portanto, baseada em processos *bottom-up* que têm o apoio internacional. Assim, uma vez que são derivados do local, eles também são muito eficientes em termos de custos. Tais afirmações parecem ser confirmadas em vários cenários de pós-conflito.

O Ministério para a Paz e Reconciliação recentemente estabelecido nas Ilhas Salomão e em lugares semelhantes como no Timor e Nepal, dentre muito outros, têm-se esforçado para aproximar a sociedade e o Estado tanto em termos de suas relações, mas também em como um reflete o outro. No Timor e nas Ilhas Salomão essa infraestrutura emergente parece representar uma genuína tentativa de localizar o Estado, enquanto que no Nepal o Ministério da Paz tem sido efetivamente assaltado pelos interesses da elite ao invés de representar a sociedade junto ao Estado (Peace Ministry online). Em Gana, conselhos de paz local dos anciãos e ativistas estão se tornando integrados à administração descentralizada formal e um Conselho de Paz Nacional de modo a mediar conflitos em diferentes níveis usando ferramentas locais, enquanto também envolvem o Estado e a comunidade internacional (UNDP Ghana online). O Sudão do Sul estabeleceu um Ministério para a Paz focado em uma implementação alargada dos recentes acordos de paz, assim como utiliza métodos tradicionais, de modo a aumentar a amplitude das partes interessadas no processo de paz, melhorando a participação das comunidades e sociedades civis, permitindo assim uma ampla reconciliação. Isso funciona – pelo menos potencialmente – em parceria com o governo, instituições culturais, organizações religiosas e grupos de jovens e mulheres (UNDP online). Na Bósnia e Herzegovina, diversos grupos de mulheres têm agido como ‘formadores’ da paz de modo semelhante ao que ocorrem no Burundi e outros locais: eles iniciaram discussões locais de paz e tem desenvolvido um bom relacionamento com o governo local e atores no nível estatal (HUNT; CLINTON, 2004; UNESCO, 2003). Onde a paz é governamentalizada como no Nepal ou Sudão do Sul, ou nos outros exemplos mencionados, claramente corre-se o risco de refletir interesses dominantes, mas também oferece algumas possibilidades para sua dissolução.

Na Somalilândia no início dos anos 90, acordos de paz localizada liderados por anciões locais utilizando leis tradicionais, eventualmente resultaram em uma estrutura

constitucional que incluía partidos representativos assim como uma espécie de instância superior tendo como base os clãs. Isso cresceu a partir de difundidas, mas localizadas, conferências de paz e discussões pela Somalilândia instigadas pelos líderes da base, assim como líderes de negócios, de clãs ou políticos. A ausência de apoio externo, dado o não-reconhecimento da Somalilândia, significava que a paz deveria ser local para poder surgir (HAYMAN, 2010, p. 3).

Depois do Acordo de Paz de Lome em Serra Leoa, uma Comissão para a Consolidação da Paz foi criada junto à Comissão Nacional pela Democracia, Direitos Humanos e outras⁵. A Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas também ajudou à coordená-las. Um grupo parlamentar, contendo também membros da sociedade civil também foi estabelecido, para trabalhar em uma ‘infraestrutura nacional de paz’ que tem incluído uma variedade de fóruns, incluindo um fórum de mulheres (VAN TONGEREN, 2011, p. 17).

No Quênia, depois da violência pós-eleição de 2007, um Fórum Aberto foi criado e uma Agenda Cidadã para a Paz foi desenvolvida por indivíduos de todos os setores da sociedade que se juntaram nas semanas imediatamente depois do início dos conflitos. Isso foi parcialmente baseado em um movimento de paz iniciado anteriormente por um grupo de mulheres em 1993 que levou à formação de uma série de comitês de paz. Uma Política Nacional em Construção da Paz e Administração dos Conflitos surgiu em 2009 e Comitês de Paz em todos os distritos foram estabelecidos de acordo com o Acordo Nacional e Ato de Reconciliação de 2008 (VAN TONGEREN, 2011, p. 7). Esse processo atraiu um número de ministérios e níveis de governo e a mídia, e também estava conectado aos processos de paz no nível governamental. Crucialmente, isto foi dirigido e legitimado na sociedade civil e nos níveis bases. (KUMAR, 2011, p. 392).

No Afeganistão foi reconhecido muito cedo, através do *Loya Jirga* e de quadros políticos de baixo nível, que a paz deveria ser alcançada localmente, pelo menos em certo grau. Karzai desenvolveu sua estratégia de ‘grande tenda’ para tentar incluir certos atores difíceis como o Talibã e diversas facções, no Estado em si, no processo

⁵ Ver Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, November 1996.

de paz, de modo a poder respeitar a identidade, religião, tradição e sociedade locais. Mas essa tentativa de criar um Estado inclusivo de atores poderosos levou à sua co-opção, pelo menos até um certo nível. Ainda assim, desde a década de 90, os líderes afegãos estavam cientes de abordagens de resolução de conflitos assim como de sua própria tradição dos mecanismos tribais pela resolução de disputas através conselhos de anciões tradicionais. O modelo *Jirga* para debate tem sido estabelecido em níveis locais e distritais através de conselhos de paz e Conselhos de Desenvolvimento Comunitário democraticamente eleitos. Esses são parte do Programa de Solidariedade Nacional executado pelo Ministério de Reabilitação Rural e Desenvolvimento. Suas atividades incluem apoio relativamente ao bem-estar das famílias, administração local e criação de empregos. Eles estão espalhados pelo país, totalizando uns 22.000 conselhos (EU online, World Bank online). Muitos são versados no entendimento ocidental de construção da paz e no papel do Estado assim como na resolução de conflitos dentro da sociedade, mas eles alicerçam-se também em práticas localizadas de paz e desenvolvimento (VAN TONGEREN 2011, p. 22; ver também CAPU ou *National Solidarity Programme*).

De modo encorajador para os que apoiam a construção liberal da paz, atores locais de formação da paz geralmente buscam desenvolver relações com doadores internacionais, eles atraem argumentos próximos à, ou em favor da, democracia, dos direitos humanos, algumas vezes livre comércio, do Estado de Direito, mas também para ‘localizá-los’. Este processo requer exceções e modificações para dar conta de dinâmicas locais contextuais, algumas vezes confrontando normas liberais, algumas vezes aprendendo com as mesmas. Eles desejam inserir suas próprias instituições, normas, identidades e concepções de lei de modo a minimizar e resolver conflitos. A assistência internacional é, portanto, ainda necessário, mas é preciso estar firmada tanto na legitimidade local como nas normas internacionais, significando que deve atravessar um caminho difícil entre as tradições locais e os entendimentos ocidentais ou do Norte relativamente à paz. Entretanto, as formas híbridas de paz que estão surgindo dependem de uma profunda ‘apropriação local’ se pretendem alcançar a legitimidade local e uma paz viável.

Em resumo, processos de formação da paz acontecem em diversas camadas e redes locais, transversais, nacionais e transnacionais. Eles podem ser ocultas, infor-

mais, críticas a e resistentes à diversas desigualdades. Esses são incorporados em enquadramentos sócio-políticos e históricos, ou de estratégias externalizadas para estabilização. Eles representam uma corrente de discurso sócia e agência sobre o que precisa ser abordado e reformado se a paz e a segurança desejam ser alcançadas, desde os seus microcomponentes na vida diária até o nível estatal. Eles mitigam as inseguranças da vida diária ou moldam indiretamente as estruturas e dinâmicas políticas e econômicas, como aconteceu por muitos anos no Chipre ou Timor Leste. Em todos os casos, do Nepal até os movimentos inter-comunitários no Chipre, os anciões tribais da Libéria, Gana ou as redes mais ocultas na Bósnia, esses processos estão preocupados com a segurança, mitigar os desequilíbrios de poder, distribuição de terras e de recursos, identidades pluralistas, ‘boa vizinhança’ e com a justiça social. Em outras palavras, eles abordam um amplo leque de questões com as quais as funções centrais do Estado moderno devem lidar (OECD-DAC, 2007), assim como os acordos de paz patrocinados internacionalmente.

Eles podem apoiar a identidade, mitigar problemas sócio-econômicos e basear-se em entendimentos contextuais de seus específicos ambientes geográficos, político, social, econômico e cultural, como nas Ilhas Salomão, Serra Leoa ou Gana. Eles podem estar ocultos para escapar à sanções ou simplesmente porque observadores operam em um registro diferente, como na maioria dos ambientes não-ocidentais, inclusive na Somália. Eles podem operar mais abertamente, tanto em espaços da sociedade civil quanto tradicionais, como no Afeganistão. Eles frequentemente o fazem adotando as racionalidades do Estado moderno e o vocabulário dos internacionais. Eles se responsabilizam, oferecem transparência, conectam-se com dinâmicas e identidades históricas, identificam suas fraquezas e encorajam os detentores do poder, atores estatais e internacionais a reformá-los. Eles aprendem e ensinam como a ordem pode ser construída simultaneamente.

Eles estão preocupados com um número de diferentes aspectos de um processo de paz. Primeiro, eles alocam a epistemologia ocidental de paz em um enquadramento social e cultural mais amplo, assim como as formas alternativas de práticas políticas e econômicas. Isso tem ocorrido em praticamente todos os casos fora do Norte global, mesmo dentro dos Balcãs e Chipre – ou seja, dentro ‘ocidente’ – tradições locais, assim como ide-

ologias políticas alternativas, têm sido expressadas. Eles podem encontrar formas discretas de atenuar a segurança por meio de acordos locais, como tem sido o caso no Afeganistão ou na Somália. Eles parecem preservar ou melhorar os processos pelos quais recursos econômicos são distribuídos na sociedade, ou como poder político é manipulado, como tem sido observado no Timor Leste ou nas Ilhas Salomão. Eles podem dispor de formas tradicionais, costumeiras ou religiosas de organização política, social ou econômica de modo a confrontar localmente desigualdades de poder ou o que eles consideram ser intervenções externas inapropriadas ou minimizar os efeitos do neoliberalismo. Eles normalmente funcionam em um registro onde o consenso social é o objetivo, ao invés da competição política, focando nas comunidades ao invés de nos indivíduos.

Em diversos casos tais processos têm encontrado formas de juntar-se com as reformas democráticas e o enquadramento do Estado, mesmo onde este tem sido por muito tempo considerado como predatório. Algumas vezes eles funcionam em paralelo ao Estado como no Kosovo antes de 1999, ou no Chipre, mas algumas vezes fazem parte de instituições estatais-sociais como conselhos ou ministérios, como no Nepal ou Gana. Tais processos normalmente dependem de assistência externa, mas não sempre. Eles chamam a atenção de elites tradicionais e estrangeiras para a presença de diferentes mundos de vida, ideologias políticas, e necessidades humanas. Eles representam uma agência que tem surpreendido muitos observadores; isso talvez seja parte do motivo pelo qual o conceito de 'resiliência' (OCHA, 2011, p.5) emergiu recentemente. Em última análise, eles se esforçam para expor as raízes do conflito e cada vez mais para terem um papel na administração local, estatal e global.

Esses processos podem permanecer separados dos processos de paz de mais alto nível ou podem gradualmente se conectar a eles. As Organizações da Sociedade Civil, as ONGs locais, movimentos trabalhistas, políticos, religiosos ou outros podem, contudo, aderir a processos de paz, comitês, conselhos e instituições mais formais, assim como conselhos de paz locais, e eventualmente à instituições ou mesmo ministérios do Estado, como no Timor, Nepal, Quênia ou Gana. O desenvolvimento dessas abordagens mais formalizadas podem ser apoiadas externamente como no trabalho do PNUD com comitês de paz e ministérios, mas frequentemente tais

assistências externas apoiam-se em discursos e práticas sociais locais já existentes. Gradualmente, elas formam uma arquitetura institucional que alcança desde o local até o global. Eles estão, comumente, ligados local e internacionalmente. Eles representam, geralmente com uma relação custo-benefício alta, agências locais que são bem versadas (embora muitas vezes frustradas) em virtude de suas proximidades em oporem as forças de violência e depredação, e também em lidarem com uma variedade de fatores contextuais que moldam a política local. Quando se juntam aos processos de paz e são apoiadas por uma variedade de atores internacionais, eles oferecem a possibilidade de formas de legitimação local e internacional e de uma paz mais sustentável.

Não se trata de romantizar tais agências e organizações locais. Entretanto, para ser claro, a formação de paz é direcionada à paz e não à violência ou interesse próprio; ela opera a partir da posição mais marginalizada em termos de relações de poder, recursos materiais e status. Ainda assim, parece representar uma forma significativa em termos de agência e legitimidade local, onde tanto a autonomia política quanto o entendimento contextual de autoridade e justiça estão envolvidas em qualquer mobilização política ou processo de construção institucional. A formação da paz pode permanecer marginal aos processos políticos porque não se conforma com objetivos nacionalistas, como no Chipre, pode ser co-optado pelo Estado, como no Nepal, pode parcialmente participar na preservação de tradições existentes e predatórias ou hierarquias religiosas como no Afeganistão ou Serra Leoa, mas também representa uma agência social e política significativa, mais aberta à reformas, e no contexto de qualquer entendimento baseado em direitos ou representativo de uma paz (liberal), ela não pode ser ignorada. De fato, a agência que representa tem se tornado criadora de paz e do Estado em muitos casos nos últimos 20 anos.

5 Conclusão

Compreender essas dinâmicas, como Chambers (1983, p. 84) argumenta em outro contexto, envolve 'colocar o último em primeiro', uma inversão parcial, e certamente um refinamento do conhecimento ocidental sobre a paz. Isso envolve o poder (estatal ou internacional) exercendo-se para formas de paz determinadas pelas agências locais, críticas e subalternas, cujo objetivo é a

formação de uma paz contextual baseando-se em normas internacionais onde for possível. Também tem de haver um engajamento e inclusão de alternativas e uma reflexão de como as racionalidades do Estado podem representá-los ao invés de meramente cooptá-los. Nos casos discutidos acima, essas agências de formação da paz tem começado a serem integradas ao Estado, e o Estado deveria, como resultado, tornar-se mais plenamente representativo de todos os grupos de identidades locais na sociedade. Essa combinação de aspectos formais e informais da paz e governança é agora percebida como essencial para uma forma sustentável de paz. Entretanto, porque processos de formação da paz são exemplos de agência crítica, eles mantêm também mantêm certa autonomia e, por isso, fazem uma espécie de jogo duplo. Isso é para evitar perder sua legitimidade local e para evitar que sua agência seja prejudicada ao se tornar cúmplice com Estado ou com prescrições internacionais que são imaginadas como contextualmente impróprias.

Essas agendas são parecidas com aquelas há muito propostas por acadêmicos e burocratas, mais recentemente no Acordo de Busan e pelo G7+, que é uma organização dos chamados Estados frágeis, o 'clube que todos querem abandonar', incluindo Timor Leste, Somália, Serra Leoa e outros 15 (BUSAN PARTNERSHIP, 2011; WYETH, 2011, p. 11). O recente Acordo de Busan sobre a construção da paz foi influenciado por esse grupo de lobby, cujo interesse em alcançar os Objetivos do Milênio, por exemplo, é muito mais direto do que o de diversos doadores, para quem a pobreza e o conflito são problemas distantes. Tais desenvolvimentos têm trazido à tona a noção de que as sociedades e suas elites constroem a paz e os Estados, não apenas os doadores ou elites estatais. Como resultado, a paz que emerge deve ser moldada e baseada localmente se pretende-se que ela seja legítima. Isso significa que qualquer paz e processo para criá-la, e qualquer Estado resultante ou conjuntos de instituições, leis, direitos e necessidades, terão um caráter híbrido.

Dado a natureza difundida desses fenômenos de formação de paz em vários ambientes pós-conflitos pelo mundo, e o interesse de atores das sociedades civis e governamentais em tornar os comitês informais de paz local em instituições estatais, desde o Quênia até o Gana, para o Nepal e Timor-Leste, pode ser que isso represente um fenômeno de convergência entre o Estado ocidental, legal-racional, e os processos histórico-sociais e locais de

construção da paz. A Figura 2 tenta resumir o impacto de tais desenvolvimentos na natureza da paz de modo geral em ambientes de pós-conflito. Ela salienta o quão comum são essas dinâmicas, com que frequência elas são conectadas aos esforços do Estado e da comunidade internacional, e as variações que isto causa através de contextos em termos de desenho do Estado e da natureza da paz.

Essas dinâmicas endossam o objetivo comum dos atores do Estado e da sociedade civil em criar um sistema que assegure a paz como a *raison d'être* do Estado e do processo político. Por um lado, isso representa a tradução de aspirações locais para paz, segurança, desenvolvimento e identidade para dentro do Estado, enquanto que por outro lado, isso representa a tradução do Estado em uma organização política mais localizada, menos formal, menos legal-racional, e mais contextual. Esse fenômeno recente pode indicar o surgimento de uma paz pós-liberal dependente de formas locais de práticas de paz assim como da capacidade e habilitação internacionais. A emergência de uma forma híbrida de paz como essa é difícil, mas parte necessária de qualquer nova agenda para paz. Claramente, há muito mais questões a serem feitas e respondidas sobre esses processos, mas a recente virada para um melhor entendimento acerca da intervenção internacional e local, a abertura da agência crítica, e o reconhecimento do hibridismo de qualquer paz ou Estado, tem oferecido um avanço significativo relativamente às antigas e monolíticas narrativas de paz, segurança e Estado.

Referências

- APPADURAI, Arjun. *Modernity at large*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- AZAR, E. A. *The management of protracted social conflict*. Hampshire: Dartmouth Publishing, 1990.
- BEOGE, Volker. Legitimacy in hybrid political orders – an underestimated dimension of peacebuilding and state formation. In: CONFERENCE PAPER PRESENTED AT THE EUROPEAN CONSORTIUM OF POLITICAL RESEARCH CONFERENCE, 10-12 september 2009, Potsdam.
- BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K.; NOLAN, A. States emerging from hybrid political orders: pacific experiences. *Occasional Papers Series*, 2008. Disponível em: http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:164904/Occasional_Paper_No_11__Online_final.pdf. Acesso em abril de 2013.

- BOULDING, E. *Cultures of peace*. New York: Syracuse University Press, 2000.
- BOULDING, K. Future Directions in Conflict and Peace Studies. *Journal of Conflict Resolution*, v. 22, n.2, p. 342-354, 1978.
- BRIGG, M. *Conflict: difference and resolution*. London: Palgrave, 2008.
- BRIGGS, J.; SHARP, J. Indigenous Knowledge and development: a postcolonial caution. United Kingdom: *Third World Quarterly*, v. 25, n. 4, p. 661-676, 2006.
- BROOME, Maria Hadjipavlou B. The cyprus conflict: root causes and implications for peacebuilding. *Journal of Peace Research*, Oslo, v. 44, p. 349-365, 2007.
- BURTON, J.; AZAR E.A. *International conflict resolution: theory and practice*. United Kingdom: Wheatsheaf Books, 1990.
- BUSAN PARTNERSHIP AGREEMENT. *Busan partnership for effective development co-operation, fourth high level forum on aid effectiveness*, 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>. Acesso em: março de 2013.
- CAPU. *Delivering the Impact of Peacebuilding*, policy paper by CPAU. Disponível em: <http://www.cpau.org.af/docs/Peacebuilding%20Policy%20Paper%20Final%2013-10-09.pdf>. Acesso em: 5 maio de 2013.
- CHAMBERS, R. *Rural development: putting the last first*. London: Longman, 1983.
- CONFIDENTIAL UNOFFICIAL SOURCE. *Personal interview*, 2012.
- CONSTANTINO, C. Aporias of Identity: Bicomunalism, Hybridity and the 'Cyprus Problem', *Cooperation and Conflict*, Sweden: v. 42, n. 3, p. 247-270, 2007.
- CURLE, A. *Making peace*. London: Tavistock, 1971.
- DEVELOPMENT STUDIES PROGRAMME. *Community Organisation in the West Bank: opportunities and obstacles in civil society*, Palestine: Birzeit University, 2004.
- FONTAN, V. *Decolonising Peace*, (mimeo), 2012.
- FOUCAULT, Michel. Governmentality. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin; MILLER, Peter (Ed.). *The foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- HADJIPAVLOU, M. *Women and change in cyprus: feminisms and gender in conflict*. London: IB Tauris, 2010.
- HAYMAN, C. *Ripples into Waves: Locally Led Peacebuilding on a National Scale*, 2010. Disponível em: <http://www.quno.org/geneva/pdf/disarmament-peace/Ripples%20into%20Waves%20concept%20paper.pdf>. Acesso em: fev. 2013.
- HUNT, S.; CLINTON, W. *This was not our war: bosnian women reclaiming the peace*. Durham: Duke University Press Books, 2004.
- IMF. *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*.2012. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>. Acesso em: 11 jul. 2012.
- JOHNSON, P. Local vs. National Peacebuilding: The Richness of Somali Peacemaking. 2010. Disponível em: www.prio.no/peaceethics/Peace-Discussions. Acesso em: 12 jul. 2012.
- JONAS, S. *Of centaurs and doves: Guatemala's Peace Process*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996.
- KAPPLER, S.; RICHMOND, O. Peacebuilding in Bosnia: resistance or emancipation?. *Security Dialogue*, Oslo, v. 42, n. 3, p. 261-278, 2011.
- KELMAN, H.C. The problem-solving workshop in conflict resolution. In: MERRITT, R.L. (Ed.). *Communication in international politics*, Urbana: University of Illinois Press, 1972.
- KEMP, G; FRY, D. *Keeping the Peace: peaceful societies around the world*. London: Routledge, 2004.
- KUMAR, C. Building National 'Infrastructures for Peace': UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent Conflict. In: BARTOLI, A. et al. *Peacemaking: from practice to theory*. Santa Barbara: Praeger, 2011.
- LACAYO PARAJON, F; LOURENCO, M.; ADAMS, D. The Unesco culture of peace programme in El Salvador: an initial report. *International Journal of Peace Studies*, v.1, n. 2, p.1-20, 1996.
- LATOURE, B. *Reassembling the social*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- LEDERACH, J. P. *Building Peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: U.S. Institute of Peace, 1998.
- LEDERACH, J. P. *Preparing for peace: conflict transformation across cultures*. New York: Syracuse University Press, 1995.

MAC GINTY, R. Indigenous peace-making versus the liberal peace. *Cooperation and Conflict*, Sweden, v. 43, n. 2, p. 139-163, 2008.

MASSEY, Doreen. *Space, place and gender*. Minneapolis: Minneapolis University Press, 1994.

MCWILLIAM, A. Houses of resistance in East Timor: structuring of sociality in the New National. *Anthropological Forum*, London, United Kingdom, v. 15, n. 1, p. 27-44, 2005.

MONTANARO, L. The Kosovo statebuilding Conundrum: addressing fragility in a Contested State. *FRIDE Working Paper*, Madrid, Spain, n. 91, p. 1-22, 2009.

NANGOLOH, P. The Role of Civil Society in the Socio-Economic Development of a Country, *Conference on Multipartyism and its Role in Democratization and Development*, organized by Forum for the Future, Council of Churches in Namibia (CCN) Hall, Katutura, Windhoek, February 15-17, 2010.

NATIONAL Solidarity Programme: Disponível em: <<http://www.nspafghanistan.org>>. Acesso em: fev. 2013.

NEPAL. Ministry for Peace and Reconstruction. Government of Nepal Disponível em: <www.peace.gov.np>. Acesso em: mar. 2013

OCHA. *Occasional Policy Briefing Series Brief No. 7: peacebuilding and linkages with humanitarian action: key emerging trends and Challenges*, 2011. Disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Occasional%20paper%20Peacebuilding.pdf> . Acesso em: fev. 2013.

ODENDAAL, A. An architecture for building peace at The local level: a comparative study of local peace Committees. *UNDP Discussion Paper*, 2010. Disponível em: http://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/UNDP_Local%20Peace%20Committees_2011.pdf. Acesso em: abr. 2013.

OECD-DAC. *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*, 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/incaf/38368714.pdf>. Acesso em: fev. 2013.

PAFFENHOLZ, T.; SPURK, C. Civil society, civic engagement, and peacebuilding. *Social Development Papers*, Washington, n. 36, p. 1-46, Oct. 2006.

PALMER, L.; CARVALHO, D. do Amaral de . Nation building and resource management: the politics of nature in Timor Leste. *Geoforum*, n. 39, p.1321-1332, 2008.

PARISH, M. Paradigms of state-building: comparing Bosnia and Kosovo. *Journal of Eurasian Law*, Huntington, NY, USA, v. 3, n. 3, 2010. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1680226>

POULIGNY, B. *Peace operations seen from Below*. London: Hurst, 2006.

RICHMOND, Oliver P. *A post-liberal peace*, London: Palgrave, 2011.

RICHMOND, Oliver P. Failed statebuilding versus peace formation. *Cooperation and Conflict*, London, United Kingdom, v. 48, n.3, p. 378-400, 2013

RICHMOND, Oliver P. Critical Agency, Resistance, and a Post-Colonial Civil Society. *Cooperation and Conflict*, London, United Kingdom, v. 46, n. 4, p. 419-440, Dec. 2011.

RICHMOND, Oliver P. Eirenism and a Post-Liberal Peace. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 35, n. 3, p. 557-580, 2009.

RICHMOND, Oliver P. Resistance and the Post-Liberal Peace. *Millennium*, London, United Kingdom, v. 38, n. 3, p. 1-28, 2010.

RICHMOND, Oliver P.; MITCHELL, A. Peacebuilding and Critical Forms of Agency: From Resistance to Subsistence. *Alternatives*, Chicago, Illinois, USA, v. 37, n. 1, p. 326-344, 2011.

RICHMOND, Oliver P; FRANKS, J. *Liberal peace transitions*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.

ROBERTS, A.; ASH, T. Introduction. *Civil resistance and power politics*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SEDER, R. *Reframing citizenship: indigenous rights, local power and the peace process in Guatemala*, Accord, 1997. Disponível em: <<http://www.c-r.org/accord-article/reframing-citizenship-indigenous-rights-local-power-and-peace-process-guatemala>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SHINODA, H. The Difficulty and Importance of Local Ownership and Capacity Development in Peacebuilding. *Hiroshima Peace Science*, Hiroshima, n. 30, p. 95-115, 2008.

SIDA. Civil Society and Democracy in Cambodia. Changing roles and trends”, *The Fifth Report of the Sida Advisory Team on Democratic Governance*, 2003. Disponível em: <www.pnyx.se/docs/CambodiaI.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

SMITH, L.T. *Decolonizing methodologies: research and Indigenous peoples*. London: Zed Books, 1999.

- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Can the Subaltern Speak?. In: NELSON, C.; GROSSBERG, L. (Ed.). *Marxism and the Interpretation of Culture*. Basingstoke: Macmillan, 1988.
- STRANGE, Susan. *States and markets*. London: Pinter Publishers, 1988.
- TADJBAKHS, S. Liberal peace and the dialogue of the deaf in Afghanistan”. In: TADJBAKHS, S. (Ed.) *Rethinking the liberal peace: external models and local alternatives*. Milton Park: Routledge, 2011.
- TILLY, C. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- TILLY, C. *The formation of national states in western Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 1975.
- TILLY, C. *War making and state making as organized crime*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- UN Secretary General .Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict’, 2009. Disponível em: http://www.unrol.org/files/pbf_090611_sg.pdf. Acesso em março de 2013.
- UN SECRETARY GENERAL REPORT. Report of the Secretary-General on enhancing mediation and its support activities, 2009. Disponível em: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SGReport_EnhancingMediation_S2009189%28english%29.pdf. Acesso em março de 2013
- UNESCO. *Women and peace in Africa*. Paris: UNESCO, 2003.
- UNIÃO EUROPEIA. Development and Cooperation. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/afghanistan/afghanistan_en.htm. Acesso em: 11 jul. 2012.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT ASSISTANCE FRAMEWORK, Timor Leste: UNDAF, 2013.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME GHANA. *National Peace Council: A Peace Architecture for Ghana*. Disponível em: <http://www.undpgha.org/mainpages.php?page=national%20peace%20council>. Acesso em: fev. 2013
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME SUDAN Community Security and Arms Control in Southern Sudan. Disponível em: http://www.sd.undp.org/projects/s_cp2.htm. Acesso em: fev. 2013
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Civil Society Index: Mozambique 2007*. Moçambique: UNDP, 2008.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Governance and peace*. New York: UNDP, 2012.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human development report. Timor Leste, 2006. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/reports/national/asiathepacific/timorleste/TIMOR_LESTE_2006_en.pdf. Acesso em: abril de 2013.
- VAN TONGEREN, P. *Overview on Infrastructures for Peace*, 2011. Disponível em: www.parliamentariansforconflictprevention.net. Acesso em: 11 jul. 2012.
- VAN TONGEREN, P. *Personal Interview*, June, 2012.
- WARREN, K. The Indigenous Role in Guatemalan Peace, *Cultural Survival*, 1997. Disponível em: <http://www.culturalsurvival.org/ourpublications/csqa/article/the-indigenous-role-guatemalan-peace>. Acesso em: 12 jul. 2012.
- WOODS, T. Informal Political System of Government in Solomon Islands. WORKING PAPER FOR THE CONSTITUTIONAL CONGRESS AND THE EMINENT PERSONS ADVISORY COMMITTEE, Honiara, 2008.
- WORLD BANK. *Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/>. Acesso em:
- WORLD BANK. *Development report 2011*. Washington: World Bank, 2011.
- WORLD BANK. *The state in a changing world*. Washington: World Bank, 1997.
- WYETH, V. Knights in fragile armour: the rise of the G7+. *Global Governance*, Boulder, Colorado, USA, v. 18, n.1, p.7-12, 2012.
- ZANOTTI, L. Cacophonies of Aid: failed statebuilding and NGOs in Haiti. *Third World Quarterly*, London, United Kingdom, v. 31, n. 5, p. 755–771, 2010.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

Paz liberal, governação e cultura democrática*

Liberal peace, governance and democratic culture

Eunice Castro Seixas¹

Resumo

Este artigo analisa criticamente o enfoque atual da cooperação para o desenvolvimento, democratização e construção da paz em critérios psicossociais e culturais para além dos critérios formais e institucionais. Esta análise supõe um questionamento de alguns conceitos centrais à cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente, os conceitos de desenvolvimento, paz liberal, sociedade civil e direitos humanos. Sugere-se que a relevância do campo cultural na cooperação para o desenvolvimento, democratização e construção da paz não constitui um dado novo, tendo ressonância com a teoria da modernização e até com processos coloniais, na medida em que contribui para uma criação de uma diferença entre o self ocidental e 'outro' não ocidental. A cultura como foco e mecanismo da governação liberal global relaciona novos conceitos ('boa governação', 'segurança humana') com conceitos mais clássicos ('sociedade civil', 'direitos humanos') e permite simultaneamente uma invisibilização das relações de poder e uma evasão da responsabilidade por parte dos poderes ocidentais.

Palavras-chave: Construção da paz. Cooperação para o desenvolvimento. Paz liberal. Sociedade civil. Direitos humanos.

Abstract

This article examines critically the current focus of development cooperation, democratization and peace building in psychosocial, cultural and institutional criteria. This analysis implies a questioning of some concepts central to development cooperation, including development concepts, liberal peace, civil society and human rights. It is suggested that the relevance of the cultural field in development cooperation, democratization and peace-building is not a new fact, having resonance with modernization theory and colonial processes, contributing to create a difference between the Western self and 'other' non-Western. Culture as a focus and mechanism of global liberal governance relates new concepts ('good governance', 'human security') and classic concepts ('civil society', 'human rights') and allows both an invisibility of power relations as an evasion of responsibility of Western powers.'

Keywords: Peace building. Development cooperation. Liberal peace. Civil society. Human rights.

* Artigo recebido em 09/08/2013

Aprovado em 23/09/2013.

Este texto foi escrito com as regras ortográficas vigentes em Portugal.

¹ Doutora em Sociologia, especialização em 'Pós-Colonialismos e Cidadania Global', pelo Centro de Estudos Sociais (CES), FEUC, Portugal. Bolsista de Investigação do CECS (Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade), ICS (Instituto de Ciências Sociais), Universidade do Minho, Braga, Portugal. E-mail: euniceseixas@gmail.com

1 Introdução

Na cooperação para o desenvolvimento e construção da paz, para além das reformas políticas e económicas que visam a mudança de regime para uma democracia liberal representativa e uma economia de mercado, o fortalecimento da sociedade civil e o discurso dos direitos humanos tem tido um papel progressivamente importante. A democratização já não é considerada apenas enquanto estabelecimento de instituições democráticas, mas centra-se numa preocupação com a sua sustentabilidade, sendo que os novos critérios democráticos se relacionam muito mais com a cultura e sociedade, do com processos políticos formais e instituições. Neste sentido, as ONGs de direitos humanos e/ou ligadas à democratização e à construção da paz, servem os objetivos de construção de uma sociedade civil e de uma cultura democrática e liberal.

O tema da cultura democrática tem sido abordado na área da cultura política, através de uma análise da relação entre os valores cívicos e a democracia, por exemplo por Inglehart e Welzel (2009). Inglehart e Welzel têm uma perspetiva *mainstream* sobre o desenvolvimento, sugerindo até um reavivar (embora sujeito a uma revisão) das muito criticadas teorias da modernização. Neste artigo parto de uma perspetiva crítica centrada nos estudos críticos da paz e da segurança para analisar a relevância de uma dimensão psicossocial e cultural nas intervenções contemporâneas para o desenvolvimento e para a paz.

Começo por apresentar sucintamente na seção dois, o conceito de desenvolvimento das teorias da modernização, entendido como um percurso sequencial de natureza social, psicológica, económica, cultural, política e mesmo biológica e baseado na criação de subjetividades, que dividiram o mundo em países desenvolvidos e países subdesenvolvidos. O meu objetivo é o de argumentar que tal como esta perspetiva da modernização implicou uma forma de intervenção alargada apoiada em formações ideológicas imperialistas, também as perspetivas contemporâneas de desenvolvimento/paz liberal parecem apoiar-se em estratégias de intervenção alargadas apoiadas em formações ideológicas ligadas particularmente a uma esfera psicossocial e cultural. Essa esfera psicossocial e cultural esconde um lado negro importante como tento exemplificar em relação aos conceitos liberais de sociedade civil e direitos humanos na seção três. Na seção quatro, apoiando-me nas teorias críticas da paz e da segurança

mostro como as intervenções liberais contemporâneas de construção da paz enfatizam dimensões psicossociais e culturais. Concluo acerca da importância que este aspeto cultural e psicossocial tem tido na ajuda ao desenvolvimento/construção da paz e dos perigos dessa perspetiva.

2 Teorias da modernização, desenvolvimento e imperialismo

As teorias da modernização desenvolveram-se nos EUA durante os anos de 1950 e 1960 e tinham em comum uma visão da pobreza como o resultado de um estado de ‘falta’: falta de capital, de tecnologia e de organização social e valores modernos. Desta forma, assentavam num esquema dicotómico que opunha as sociedades pobres, vistas como tradicionais e subdesenvolvidas, às sociedades modernas e países desenvolvidos e numa visão do desenvolvimento como uma única trajetória de um ponto A (de subdesenvolvimento e pré-modernidade) a um ponto B (de desenvolvimento e modernidade). O desenvolvimento era considerado como um percurso sequencial de natureza social, psicológica, económica, cultural, política e mesmo biológica. Nesta perspetiva era fundamental a ajuda externa e os países desenvolvidos deveriam orientar este percurso enquanto os ‘recetores’ da ajuda deveriam, quaisquer que estes fossem, pedir emprestado, imitar e racionalizar (ROBERTS; HITE, 2000). Estas teorias foram em grande parte influenciadas pelos autores clássicos que analisaram a mudança social relacionada com a industrialização, como Karl Marx, Max Weber, Émile Durkheim e mais tarde, Talcott Parsons. Todos estes autores viram a sociedade moderna como fundamentalmente diferente de qualquer outra sociedade, representando uma mudança brusca de formas de vida ‘tradicionais’ para formas de vida ‘modernas’, de sociedades assentes em tradições, superstições, fatalismo ou emoções, para uma sociedade assente na racionalidade e na ciência (ROBERTS; HITE, 2000).

Esta ideia de desenvolvimento constituir-se-ia como discurso que ‘colonizaria a realidade’ a partir dum sistema de inter-relações entre três eixos: um sistema de conhecimento; um sistema de poder; a criação de novas subjetividades (ESCOBAR, 1995). A premissa organizadora fundamental deste sistema era “[...] a crença no papel da modernização como única força capaz de destruir as superstições e relações arcaicas, a

qualquer custo social, cultural e político” (ROBERTS; HITE, 2000, p. 39).

A criação da categoria de ‘Terceiro Mundo’ contribui para homogeneizar um vasto conjunto de povos atribuindo-lhes uma mesma identidade de ‘subdesenvolvidos’, ‘tradicionais’ ou ‘pré-modernos’, validando por contraste, o ‘Primeiro Mundo’, ‘desenvolvido’, ‘moderno’, locus da civilização e da ciência. Esta divisão do Mundo em três terços legitimava uma política e mesmo uma obrigatoriedade moral por parte do ‘Ocidente’, representado pelos EUA, em levar o crescimento económico aos países ‘subdesenvolvidos’. Enquanto *apparatus* discursivo, que articula formas de conhecimento com formas de dominação, este modelo de desenvolvimento subsiste atualmente nas categorias classificatórias que criou, como salienta Escobar (1995, p. 12): “[...] mesmo hoje, a maior parte das pessoas no Ocidente (e em muitas partes do ‘Terceiro Mundo’) têm grande dificuldade em pensar acerca das situações e pessoas do ‘Terceiro Mundo’ noutras termos para além daqueles fornecidos pelo discurso do desenvolvimento”. Deste modo, permanece uma associação do ‘Terceiro Mundo’ a uma imagem estereotipada de fome, iliteracia, pobreza e sobrepopulação, da qual, mesmo algumas das principais críticas a este modelo hegemónico do desenvolvimento não se conseguem distanciar.

Apesar da ideia de desenvolvimento das teorias da modernização estar muito associada a indicadores económicos e à assunção que o desenvolvimento económico levaria à democracia, o desenvolvimento era considerado como um percurso sequencial de transformação radical e de natureza não apenas económica e política, mas também social, psicológica, cultural e mesmo biológica. Este conceito de desenvolvimento apoia-se criação de subjetividades que dividem o mundo entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, sociedades tradicionais e sociedades modernas. Apoiando-nos no trabalho de Said, podemos dizer que este modelo de desenvolvimento assenta em formações ideológicas comuns ao colonialismo e ao imperialismo e assentes na “[...] ideia de que alguns territórios e pessoas requerem e imploram por dominação assim como por formas de conhecimento combinadas com processos de dominação” (SAID, 1994, p. 8). Como Said sugere, o imperialismo, entendido como “[...] a prática, a teoria e as atitudes de dominação por um centro metropolitano sobre um território distante”, persiste hoje numa “[...] esfera cultural geral, assim como em práticas políticas, ideológi-

cas, económicas e sociais específicas” (SAID, 1994, p. 8). As perspetivas contemporâneas de desenvolvimento, democratização e paz parecem também apoiar-se em formações ideológicas ligadas particularmente a uma esfera cultural e aos conceitos de sociedade civil e direitos humanos.

3 Sociedade civil e direitos humanos como formações ideológicas

Apesar de ser um conceito muito controverso, a sociedade civil como argumenta Kalb, permanece uma formação ideológica fundamental desde a terceira vaga da democratização.

[Este] ainda é o único legado ideológico que esta época nobre das nações no final do século vinte, a chamada Terceira Vaga da Democratização, nos conferiu. Através de instituições transnacionais cada vez mais ativas e de canais de consultadoria, conseguiu implantar-se sistematicamente em todos os países pós-socialistas, incluindo aquelas nações que não a tinham desenvolvido por si próprias (KALB, 2002, p. 318)

Nesta concetualização liberal, a sociedade civil é uma ‘invenção recente’ e um elemento chave do cenário pós-guerra fria. Nos anos 1990, com a tendência global de democratização, a sociedade civil “torna-se um mantra para todos” e nas sociedades ocidentais democráticas a sociedade civil surge como meio de complementar o Estado e sobreviver à violência do mercado (CAROTHERS, 1999). Carothers procura desconstruir uma série de mitos liberais sobre a sociedade civil, nomeadamente o mito da equiparação da sociedade civil a um conjunto de ONGs de advocacia e direitos humanos, a ideia de que uma sociedade civil fraca leva a uma falta de confiança social e a ideia de que a sociedade civil constitui a base de um Estado democrático e promove a responsabilização política face às questões dos direitos das minorias.

Similarmente, os direitos humanos são também considerados como a ideologia dos nossos tempos como refere Douzinas em tom irónico: “A proteção das vítimas, a defesa dos direitos, a promoção das escolhas livres é a ideologia indisputável do nosso mundo pós-político! A Humanidade tem estado unida não através dos planos dos revolucionários, mas através da dor universal, da piedade e do mercado” (DOUZINAS, 2007, p. 20).

No entanto, existe um lado ‘negro’ do discurso ocidental dos direitos humanos que tem sido revelado ao

mesmo tempo que o otimismo pós-Guerra Fria dos anos 1990 em relação à expansão da democracia esmorece. De facto, este otimismo tem sido substituído por preocupações com os riscos de violência dos ‘Estados frágeis’, com a difusão de modelos autoritários de desenvolvimento, com um bloqueio do avanço da democracia global e com a emergência de um *backlash* contra a assistência internacional para a democratização (CAROTHERS, 2010, p. 16).

Kapur (2006) sugere que este lado negro é intrínseco e constitutivo da ideologia e projeto dos direitos humanos e promove uma divisão baseada em argumentos sobre civilização, cultura e superioridade religiosa, mascarada pela retórica e alegada ética do desenvolvimento. Uma importante crítica que é feita ao discurso aos direitos humanos é a de que este promove uma visão do ‘outro’, beneficiário da ajuda ao desenvolvimento como vítima indefesa ou então como pré/não humano. Neste sentido, a ajuda ao desenvolvimento enquanto proteção e defesa dos inocentes é transformada numa antipolítica, negligenciando os processos de poder ou as possibilidades transformativas e emancipatórias de ação coletiva na luta contra a pobreza, a doença ou a guerra (KAPUR, 2006; DOUZINAS, 2007, p. 22). Trata-se ainda de uma perspectiva negativa do humanitarismo, uma vez que este é entendido como uma defesa contra o Mal e o sofrimento, em vez de ser concebido a partir de uma perspectiva política, ética e positiva (CHANDLER, 2006; DOUZINAS, 2007). Esta visão negativa da humanidade é corrosiva para a esfera política e social, acabando por reforçar a desconfiança dos governos e sociedades não-ocidentais face às ações da comunidade ocidental (CHANDLER, 2006, p. 236). Nesta perspectiva, o discurso dos direitos humanos em relação ao ‘Sul’ mascara de facto traços ‘narcisistas’ e representa mais uma estratégia de construção de consenso moral e coesão social nos contextos ocidentais domésticos, do que uma preocupação genuína com o sofrimento das pessoas ou uma tentativa genuína de trazer alívio e justiça.

Santos (2009) critica também o que considera ser uma ‘compreensão convencional dos direitos humanos’ que descreve da seguinte maneira:

[...] estes são universalmente válidos independentemente do contexto social, político e cultural em que operam e dos diferentes regimes de direitos humanos existentes nas diferentes regiões do mundo; são baseados numa conceção da natureza humana como individual, autossuficiente e qualitativamente diferente da natureza

não-humana; o que conta como violação dos direitos humanos é definido por declarações universais, instituições multilaterais (tribunais e comissões) e estabelecido por organizações não-governamentais globais (na sua maioria baseadas no Norte); o fenómeno recorrente de duplos critérios na validação da conformidade com os direitos humanos em nenhum modo compromete a validade universal dos direitos humanos; o respeito pelos direitos humanos é muito mais problemático no Sul Global do que no Norte Global. (SANTOS, 2009, p. 3)

A discrepância entre os discursos e a prática dos direitos humanos a que hoje assistimos é, segundo Santos, especialmente forte nas ‘zonas de contato’ em que “[...] os investimentos ideológicos para esconder tal discrepância são tão massivos quanto a brutalidade das práticas” (SANTOS, 2009, p. 3). Se aceitarmos esta discrepância e continuarmos a “colocar no mercado dos direitos humanos novos produtos” ou talvez, os mesmos produtos, mas com novos nomes, os direitos humanos permanecerão uma ‘resposta fraca’ aos problemas globais atuais (SANTOS, 2009, p. 4). Esta questão prende-se também com a perspectiva legalista/formal da governação global neoliberal em que a pressão para a aceitação formal de conceitos e obrigações internacionais não implica a sua aplicação prática, especialmente quando estes enquadramentos liberais não correspondem às realidades locais (MÜLLERSON, 2008, p. 3). Para, além disso, alguns ‘importadores’ como ‘exportadores’ da democracia têm motivos ‘mistos’ que revelam esse lado negro da perspectiva liberal dos direitos humanos e democratização (MÜLLERSON, 2008, p. 3).

Em suma, estas críticas revelam como a sociedade civil e os direitos humanos têm-se constituído como formações ideológicas da governação liberal e contribuído para mascarar um lado negro das dinâmicas de poder e dominação que lhe estão subjacentes. Como sugere Kapur (2006, p. 683), os direitos humanos devem ser estudados enquanto ‘espaço de poder’ e da perspectiva dos sujeitos excluídos.

4 Governação global e paz liberal

Desde os anos de 1990 que a ajuda ao desenvolvimento e à democratização tem vindo a projetar um quadro de paz liberal ao longo da América Latina, Europa Central e de Leste e na ex. União Soviética, na África subsaariana e na Ásia. A paz liberal é associada a um perspectiva que “[...] vai para além das abordagens tradicionais

de prevenção de conflito ou da ‘paz negativa’, em direção a uma engenharia externa das sociedades pós-conflito, através da exportação dos quadros liberais de ‘boa governação’, eleições democráticas, direitos humanos, o Estado de direito e relações de mercado” (CHANDLER, 2010, p. 1-2). As perspetivas contemporâneas de ‘peacebuilding’ defendem assim uma intervenção alargada, atendendo a necessidades sociais, económicas e institucionais e visam a construção da paz dentro e entre os Estados com base na democracia liberal e na economia de mercado.

A paz liberal é de facto um híbrido composto por quatro projetos históricos de paz, respetivamente: o projeto de paz do vencedor, o projeto de paz constitucional, o projeto de paz da sociedade civil e o projeto de paz institucional (RICHMOND, 2006). Esta concetualização privilegia a experiência ocidental de construção da paz e depende de uma intervenção, assim como de um equilíbrio entre o consentimento e a coerção. Implica uma metodologia, ferramentas específicas e comunidades epistémicas, assim como alianças entre organizações, Estados, instituições e ONGs (RICHMOND, 2006). Neste sentido, “A paz liberal é um localismo globalizado, no sentido em que é uma forma de conferir uma dimensão planetária a um modelo determinado de pensar a paz com raízes num contexto muito específico” (PUREZA, 2011, p. 6).

Richmond (2006) sugere que nos encontramos atualmente para além duma visão estreita e simplista da paz como ideal inatingível para uma concetualização muito mais sofisticada, ao nível ontológico e epistemológico. Se os diferentes atores ligados ao processo de paz liberal (Estados, ONGs, organizações regionais, organizações financeiras internacionais e agências internacionais) possuem diferentes versões da paz, estes parecem atuar contudo como se a paz fosse algo consensual. Este é um consenso sobre o processo de construção da paz que promove a narrativa da paz como governação. E neste ponto é importante refletirmos sobre a lógica da governação neoliberal. Esta não é uma lógica económica mas sim uma lógica social, apoiada numa ‘sociedade civil liberal’, ou seja, num crescimento exponencial de ONGs que prestam serviços sociais de complemento ao Estado e ao mercado, não assumindo qualquer papel de contestação do regime político ou económico (SANTOS, 2005). As ONGs veem a sua missão como a de solidariedade social e apoio às vítimas da guerra, das violações dos direitos humanos, das catástrofes ambientais ou mesmo da reestruturação eco-

nómica e “[...] ocupam-se do privado, não do público, do social, não do político, do micro, não do macro” (SANTOS, 2005, p. 17). A governação liberal contribui assim para silenciar as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder e a conflitualidade social, todos conceitos chave da teoria crítica moderna (SANTOS, 2005, p. 17).

Para, além disso, este consenso fabricado em torno da narrativa da paz como governação assenta numa estratégia que visa substanciar e simultaneamente regular a visão das periferias como focos de violência e irracionalidade pré-moderna (PUREZA, 2011). As ONGs têm um papel importante na formação deste consenso, ao mesmo tempo que se tornam progressivamente em dispositivos técnicos e alegadamente apolíticos.

Pureza (2011) sugere que a paz como governação é um projeto político ambivalente, pois alia cânones liberais de transformação com estratégias securitizantes. Nesta perspetiva aproxima-se de outros autores que defendem que a ‘paz liberal’ é um mito, uma vez que não há uma consistência nas intervenções contemporâneas para a paz e que muitas destas se afastam dos princípios liberais (CHANDLER, 2012; SELBY, 2013). Porém, numa perspetiva alternativa, os próprios cânones liberais, nomeadamente a teoria da paz democrática, estão intrinsecamente ligados a questões políticas e securitárias (WILLIAMS, 2007). Williams chama a atenção para o facto de a questão do reconhecimento (dos Estados como democráticos ou não democráticos) ser inerente à hipótese liberal da paz democrática de que os Estados democráticos não entram em guerra uns com os outros. Na sua obra sobre ‘a paz perpétua’, Kant vê o reconhecimento como um juízo ético que implica uma construção identitária do self e do ‘outro’. Esta questão pode ser colocada na teoria liberal, a vários níveis: o reconhecimento de indivíduos que possuem determinados direitos, que perseguem determinados interesses, ou ao nível dos Estados. A definição de democracia é determinada pela posição mutável daqueles que categorizam, o que implica que a questão do reconhecimento dos Estados democráticos vs. não democráticos é uma questão política (WILLIAMS, 2007).

Este processo de reconhecimento implica a superioridade moral do self liberal, enquanto a mera existência do ‘outro’ não liberal (Estados não liberais) pode ser vista como uma ameaça potencial pelos liberais. Os limites da ‘tolerância liberal’ colocam-se assim na possi-

bilidade das formas de vida não liberais alastrarem para as sociedades e sujeitos liberais.

As comunidades não-liberais estão assim sempre sujeitas a serem marcadas como ameaças irresponsáveis, a serem excluídas das relações liberais de comunidade e respeito e potencialmente a serem sujeitas a coerções pelos liberais se as suas formas de vida forem consideradas uma ameaça às estruturas liberais (WILLIAMS, 2007, p. 52).

Williams propõe que estes processos liberais de identidade, reconhecimento e disciplina constituem as bases da construção de comunidades de segurança democráticas atuais. De facto, desde o final dos anos 1980 dá-se uma reconfiguração do campo da segurança em que “[...] as formas de poder militar e material se repositionam num campo mais alargado, ‘o campo cultural da segurança’” (WILLIAMS, 2007, p. 39-40), caracterizado por uma predominância das formas de capital simbólico e cultural. Esta valorização do campo cultural não significa o fim das relações de poder mas a constituição de novas relações de poder e está associada a uma invocação do triunfo da cultura ocidental, à ideia de universalidade dos ideais liberais e a uma ideia de ‘fim da História’.

Interessante também é a análise de Williams baseada no conceito de ‘estratégia de desinteresse’ de Bourdieu (BOURDIEU, 1987 *apud* WILLIAMS, 2007, p. 52) para analisar a ação dos Estados liberais. A premissa liberal da universalidade dos direitos humanos implica um projeto de extensão desses direitos aos outros, mesmo que tal não leve a um benefício estratégico ou material óbvio dos Estados liberais, supondo uma negação da ação por interesse (*‘self-interested action’*), ou o que Bourdieu apelida de ‘estratégia de desinteresse’. Esta perspetiva assemelha-se à ideia proposta por Chandler de que os poderes ocidentais e em particular o processo de ‘statebuilding’ nas periferias do sistema internacional se constituem como um ‘Império em negação’, ou seja, como uma negação dos interesses e poder ocidentais de modo a evitar a responsabilização pelas políticas implementadas.

Chandler (2010) considera que a paz liberal corresponde a uma “narrativa política ficcional autopromotora”, utilizada para limitar as expectativas em relação aos resultados destas intervenções. O fracasso das intervenções liberais na transformação das sociedades pós-conflito em democracias/economias de mercado estáveis é, nesta perspetiva justificado pelo caráter demasiado ambicioso,

intervencionista e liberal das intervenções face a ‘sujeitos não liberais’, que não possuem capacidades para lidar com um sistema liberal (CHANDLER, 2010). Como Chandler sugere, esta perspetiva baseia-se num problema de concretização da relação entre o ‘ocidente liberal’ e o ‘outro não liberal’, e serve para legitimar um sistema de tutoria externa nas sociedades recetoras. Este sistema de tutoria ou supervisão externa avalia continuamente os progressos da população na aquisição das ferramentas psicossociais necessárias à democracia, em vez de avaliar e reformular as políticas necessárias para o estabelecimento de uma sociedade democrática. - “Neste quadro, a realização de eleições serve como um exame da população e do comportamento dos candidatos eleitorais, em vez de ser um processo de avaliação e construção de políticas” (CHANDLER, 2010, p. 11). A cultura passa assim a ser o foco e mecanismo da governação, cujas aspirações já não são de transformação das sociedades mas da preservação do *status quo*. Os conceitos clássicos do liberalismo tal como ‘soberania’, ‘democracia’, ‘Estado de direito’ e ‘sociedade civil’ ganham nesta perspetiva novos conteúdos, “[...] transformando o discurso universal do sujeito autónomo, possuidor de direitos, do sujeito de direitos para o objeto de regulação não liberal” (CHANDLER, 2010, p. 18). Uma consequência desta descrença na capacidade transformativa da paz liberal é o foco nas soluções institucionais, quer a nível formal na ‘capacitação’ das instituições do Estado, quer a nível informal, na construção da sociedade civil.

Chandler (2012) sugere que o projeto de paz liberal se afastou dos princípios do liberalismo, centrando-se na regulação e no ‘paradigma pós-intervencionista da resiliência’ que coloca o acento na agência em relação à estrutura e contribui para uma ofuscação das relações de poder entre globalizadores e globalizados e para uma evasão da responsabilidade por parte dos poderes ocidentais. Nesta perspetiva, os modos de compreensão não ou a-liberais são associados a escolhas ideacionais, em vez de refletirem constrangimentos estruturais materiais, políticos ou económicos (CHANDLER, 2012, p. 3).

Outras perspetivas críticas, como a de Mark Duffield (2005, 2007) e David Roberts (2010), acentuam o caráter biopolítico do desenvolvimento e da governação global. Ambos os autores reapropriam o conceito de biopolítica de Foucault como tecnologia de poder que tem como objeto e objetivo a espécie humana, para o aplicarem a uma escala global e a uma análise da governação global.

Segundo Duffield, o desenvolvimento, principalmente na sua recente associação ao conceito de segurança humana pode ser considerado como uma tecnologia de segurança que visa lidar com o problema da população excedentária ou ‘vida não segurada’ (DUFFIELD, 2007). A vida não segurada, autossuficiente (*self-reliant*), corresponde à representação que o Ocidente tem da vida nas periferias do sistema internacional, a um estado permanente de emergência a que o desenvolvimento pretende dar uma resposta. Essa resposta, na perspectiva da segurança humana, visa conter e gerir os conflitos e a violência nas periferias, atuando ao nível psicossocial na sociedade civil para promover o desenvolvimento. Duffield sugere que este processo de ‘securitização do desenvolvimento’ levado a cabo por instituições governamentais nacionais, internacionais e ONGs, constitui um regime biopolítico global, que visa conter a violência dentro das margens do sistema internacional de modo a ‘securitizar o futuro’ (do ‘centro’), reabilitando, neste processo, o imperialismo liberal do ocidente (DUFFIELD, 2007). Para, além disso, o desenvolvimento associado à segurança humana está a fazer ressurgir as antigas formas coloniais de governação (nomeadamente a administração nativa ou *indirect rule*) ao “levar os selvagens a lutar contra os bárbaros (DUFFIELD, 2005). Efetivamente, se a administração nativa servia o propósito de produzir uma mudança social progressiva através de um aumento da coesão social e controlo das insurgências nacionalistas urbanas, também as atuais estratégias de desenvolvimento associadas à segurança humana assentam em estratégias biopolíticas de satisfação das necessidades básicas e de mudança de mentalidade dos ‘selvagens’ permitindo assim conter a ‘barbárie’ das periferias.

De modo semelhante, Roberts argumenta que “[...] a governação global pode então ser compreendida com um processo biopolítico ideacional hegemónico, pelo qual o neoliberalismo disciplina e pune as políticas, economias e sociedades a um nível global, através de instituições públicas e privadas assimetricamente orientadas” (ROBERTS, 2010, p. 38). Roberts vê a governamentalidade como o poder que serve não apenas para produzir vida mas também para a reduzir (ROBERTS, 2010, p. 43), e identifica três características do neoliberalismo hegemónico da governação global: 1) a sua natureza biopolítica; 2) a sua distribuição capilar e 3) a sua assimetria de poder.

Este foco da paz liberal numa dimensão psicossocial e cultural pode ser visto como uma forma de pa-

tologização e de ‘governação terapêutica’ das populações ‘não ocidentais’ e principalmente das sociedades pós-conflito (PUPAVAC, 2001). A governação terapêutica seria uma forma de gestão de risco social baseada num entendimento psicológico dos problemas sociais e cujas consequências incluem a negação das dimensões estruturais, políticas e sociológicas nas causas dos conflitos e na resolução das mesmas. Nesta perspectiva, a democracia é reduzida a uma questão de autoestima e a substância dos direitos políticos é negada, uma vez que as políticas passam a ser formuladas externamente e o papel das instituições sociais torna-se meramente o de adaptação e administração das mesmas (PUPAVAC, 2001).

5 Conclusão

A construção da paz nas zonas de pós-conflito tem originado uma paz virtual assente frequentemente na criação de subjetividades pré-modernas (os ‘selvagens’ e/ou os ‘bárbaros’; a ‘vida não segurada’ etc.) que, segundo a perspectiva hegemónica de ‘peacebuilding’ estão continuamente em falta de mais capacitação, mais empoderamento, mais espírito empreendedor, mais democratização. O enfoque psicossocial e cultural das intervenções contemporâneas para a paz contribui deste modo para a construção de um ‘outro não-ocidental’ que parece necessitar continuamente de orientação/supervisão da parte das democracias ocidentais do Norte. Tal perspectiva tem ressonância com a criação de subjetividades subjacente às teorias da modernização e nomeadamente a assunção de que os recetores do desenvolvimento devem ser ‘orientados’ pelos doadores neste processo de transformação radical. A paz liberal enquanto governação é também entendida numa perspectiva tão alargada quanto era o desenvolvimento nas teorias da modernização, abrangendo todas as áreas da vida. O foco na dimensão cultural transforma a paz liberal numa ficção promotora da cultura ocidental, exagerando o carácter liberal e consensual destas intervenções e desvalorizando a importância da estratégia, dos Estados, da geopolítica e do poder.

Certamente que qualquer perspectiva de ‘peacebuilding’ deve incluir uma dimensão cultural, mas esta não pode servir para psicologizar os problemas ou patologizar as populações locais e mascarar assim as relações de poder e as responsabilidades da comunidade internacional. Como Santos (2001, p. 8) refere, as potencia-

lidades emancipatórias da área de direitos humanos e dignidade humana só podem ser cumpridas através de um diálogo intercultural e nunca através de uma ‘canibalização cultural’ que vise a imposição de cima para baixo de determinadas políticas, estratégias e linguagem.

A paz que é construída é vista de forma muito diferente pelos sujeitos locais, pelos políticos, pelos economistas, ou pelos funcionários da indústria do desenvolvimento, por isso é necessário saber como se ganha consentimento para a paz liberal, como esta é legitimada (RICHMOND, 2006). A legitimação da paz liberal por via de uma dimensão psicossocial e cultural, através de estratégias biopolíticas de regulação, normalização e domesticação das populações e da sociedade civil tem sido desmascarada e de algum modo resistida (RICHMOND, 2010) tanto pelos críticos do desenvolvimento como pelas próprias populações locais.

Referências

- CAROTHERS, Thomas. Civil Society. *Foreign Policy*, Washington D.C., USA, n. 117, p. 18-29, Winter, 1999.
- CAROTHERS, Thomas. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy* Washington, DC, USA, v. 13, n. 1, p. 5-21, 2002.
- CHANDLER, David. *From Kosovo to Kabul and Beyond: human rights and international intervention*. London: Pluto Press, 2006.
- CHANDLER, David. Resilience and human security: the post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, Oslo, Norway, v. 43, n. 3, p. 213-229, 2012.
- CHANDLER, David. The uncritical critique of liberal peace. *Review of International Studies*, Cambridge, United Kingdom, v. 36, S1, p. 137-155, October 2010.
- DOUZINAS, Costas. The many faces of humanitarianism. *Parrehsia*, Parkville, Victoria, Australia, n.2, p. 1-28, 2007.
- DUFFIELD, Mark. Development, territories and people: consolidating the external sovereign frontier. *Alternatives*, Ontario, Canada, v. 32, n. 32, p. 225-246, 2007.
- DUFFIELD, Mark. Getting Savages to Fight Barbarians: development, security and the colonial present. *Conflict, Security and Development*, London, United Kingdom, v. 5, n. 2, p. 141-160, 2005.
- ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: the making and unmaking of the third world*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. Development and democracy: What we know about modernization today. *Foreign Affairs*, Washington D.C., USA, v.88, n.2, p. 33-41, mar./apr. 2009.
- KALB, Don. Afterword: globalism and postsocialist prospects. In: HANN, Chris M. (Ed.). *Postsocialism. Ideals, ideologies and practices in Eurasia*. London: Routledge, 2002. p. 317-334
- KAPUR, Ratna. Human Rights on the 21 st Century: take a walk on the dark side. *Sidney Law Review*, Sidney, Australia, v. 28, p. 665- 687, 2006.
- MÜLLERSON, Rein. Promoting Democracy without Starting a New Cold War? *Chinese Journal of International Law*, New York, USA, v. 7, n.1, p. 1-31, 2008.
- PUPAVAC, Vanessa. Therapeutic governance: Psychosocial intervention and trauma risk management. *Disasters*, Malden, MA, USA, v. 25, n.4, p. 358-372, 2001.
- PUREZA, José Manuel. Humanitarismo e despolitização da dominação. In: I CONGRESSO INTERNACIONAL “INTERNATIONAL TRENDS AND PORTUGAL’S POSITION, 2011, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, Portugal, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian 2011.
- RICHMOND, Oliver P. Resistance and the Post-liberal Peace, *Millennium: Journal of International Studies*, New York City, NY, USA, v. 38, n. 3, p. 665-692, 2010.
- RICHMOND, Oliver P. The problem of peace: understanding the ‘liberal peace. *Conflict, Security & Development*, United Kingdom, v. 6, n. 3, p. 291-314, 2006.
- ROBERTS, David. *Global governance and biopolitics: regulating human security*. London and New York: Zed Books, 2010.
- ROBERTS, J. Timmons; HITE, Amy (Ed.). *From Modernization to Globalization. Perspectives on Development and Social Change*. Massachusetts, USA: Blackwell, 2000.
- SAID, Edward W. *Culture and Imperialism*. London: Vintage, 1994
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, Portugal, n. 72, p. 7-44, out. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. If God were a Human Rights Activist: human rights and the challenge of political theologies is humanity enough? the secular theology of human rights. Disponível em: <http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2009_1santos>. Acesso em: 10 jun. 2013

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma conceção multicultural dos direitos humanos. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 7-34, 2001.

SELBY, Jan. The myth of liberal peacebuilding. *Conflict, Security & Development*, United Kingdom, v.13, n.1, p. 57-86, 2013.

WILLIAMS, Michael. *Culture and Security. symbolic power and the politics of international security*. Oxon: Routledge, 2007.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

Bélgica: um país europeu de médio porte se adaptando a novas realidades de política externa e cooperação*

Belgique: un pays européen de taille moyenne en adaptation à des nouvelles réalités de politique externe et coopération

Jozef Smets¹

Resumo

Este artigo trata da palestra proferida pelo embaixador Josef Smets no dia 05 de junho de 2013 no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). A Bélgica, país europeu de médio porte, hospeda grandes instituições e organizações internacionais e supranacionais, obtendo, assim, papéis de destaque no âmbito internacional desde a sua independência no século XIX. Atualmente, no cenário da União Europeia, o país aparece como defensor da integração europeia e centro cosmopolita de instituições de ensino e pesquisa. No Pós-Guerra, intensifica-se sua Política de Cooperação, em que, em diversos momentos, vê-se fundir interesses da política interna com política externa.

Palavras-chave: Bélgica. Organizações Internacionais. Política de Cooperação. Política interna. Política externa.

Résumé

Cet article traite de la conférence faite par l'ambassadeur Josef Smets le 05 juin 2013 au Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). La Belgique, un pays européen d'extension territoriale moyenne, accueille des grandes institutions et organisations internationales et supranationales, en ayant, ainsi, des rôles importants dans le cadre international depuis son indépendance au XIX siècle. Actuellement, dans le scénario de l'Union Européenne, le pays apparaît comme un défenseur de l'intégration européenne et centre cosmopolite d'institutions d'enseignement et recherche. À l'Après-Guerre, on voit intensifier sa Politique de Coopération, dans laquelle, dans plusieurs moments, on voit se mélanger des intérêts de la politique interne avec ceux de la politique externe.

Mots-clés: Belgique. Organisations internationales. Politique de Coopération. Politique interne. Politique externe.

* Artigo recebido em: 14/08/2013.

Aprovado em 30/09/2013

Texto baseado na palestra proferida pelo Embaixador Jozef Smets no dia 05 de junho de 2013 no UniCeub

¹ Embaixador da Bélgica em Brasília.

Com 11 milhões de habitantes, a Bélgica, um dos países fundadores do processo de integração europeia, pode ser considerada um país de médio porte na Europa. Nós sempre dizemos que “a Bélgica está bem situada”, e nós, diplomatas belgas, nunca nos esquecemos de mencionar o fato de que estamos hospedando as maiores instituições e organizações internacionais e supranacionais, como por exemplo, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e grandes instituições da União Europeia, transformando a nossa capital, Bruxelas, em um lugar cosmopolita, onde todos se sentem bem-vindos.

Desde sua Independência, em 1830, a Bélgica tem sido um membro muito participativo e engajado na comunidade internacional, mostrando boas habilidades linguísticas, e, por isso, ocupando papéis de destaque nas instituições multilaterais.

Todavia, há outro ponto fundamental na nossa política externa: a Bélgica é uma nação com um importante setor comercial, mantendo boas relações com todos, embora deva ser dito que 72% do comércio belga é intra-UE (ou seja, realizada dentro da União Europeia), enquanto que apenas 8% com os países da América e 10% com os países da Ásia.

Deixe-me falar um pouco sobre outros pontos importantes como a política externa da Bélgica no pós-guerra: abordagem que transcende um governo ou um partido político.

A primeira regra fundamental é, certamente, o fato de que a Bélgica é defensora da integração europeia. Essa tem sido uma posição contínua desde a Segunda Guerra Mundial, apoiada por praticamente todos os partidos políticos e pela maior parte da opinião pública.

Devo dizer que até mesmo a recente “crise do euro” leva ao meu país à convicção de que são necessárias fortes instituições financeiras e econômicas Europeias.

Outro elemento-chave é, com muita lógica, a preservação de uma relação intensa com os países vizinhos, dos quais três (Alemanha, França e Países Baixos) são os nossos principais parceiros comerciais. Por coincidência, os três idiomas nacionais da Bélgica são os mesmos destes países, embora, devo dizer que a comunidade belga de língua alemã é minoria no leste do país.

Em terceiro lugar está nossa especial relação transatlântica com os EUA, mais um ponto importante que raramente é questionado.

Além disso, posso mencionar as redes de contatos regionais e estrangeiras, tais como o grupo de países de língua francesa, que transformam a Bélgica em um membro muito dedicado da Organização Internacional da Francofonia (OIF). Vale esclarecer que as Regiões belgas têm suas próprias competências, e que por isso a Fédération Wallonie Bruxelles é muito influente em parcerias com outras regiões ou países de língua francesa.

Finalmente, devo mencionar outros dois parâmetros: um “tradicional” e outro mais recente.

Na verdade, a Bélgica tem uma “presença tradicional” na África Central, uma afirmação perigosa, pós-colonial, mas que significa, em termos mais modernos, que temos mantido contatos fortes e construtivos com alguns países africanos, com base no que chamamos de “um passado comum” (com tudo o que isso implica ...).

Um exemplo disso é a nossa relação com a República Democrática do Congo que é, ao mesmo tempo, muito rica e delicada. Nossa Embaixada em Kinshasa é um dos maiores postos diplomáticos que temos no mundo, mas, não se preocupem, as missões diplomáticas belgas, em geral, são bastante modestas.

Em seguida, temos o parâmetro mais recente: nossa diplomacia ágil, incluindo a diplomacia econômica, com os países do BRICS, incluindo o Brasil, a partir da qual nossas redes diplomáticas vêm sendo incrementadas.

Depois de ter comentado alguns “elementos sábios” da política externa belga, menciono algumas mudanças importantes que ocorreram a partir dos anos sessenta, como por exemplo, na nossa política de cooperação.

Com base em uma abordagem paternalista, os interesses da cooperação e do comércio se colidiam (projetos eram executados por empresas belgas!), e passavam por uma aproximação estressante de parceria. Sendo Embaixador da Bélgica no Burundi, de 2008 a 2012, um país situado na África Central e importante parceiro de cooperação, participei com frequência em diálogos sobre projetos e no diálogo político que temos em diferentes setores com nossos parceiros do Burundi.

Ao longo dos anos, a Bélgica respeitou os “Princípios de Paris” e outras diretrizes da política de coope-

ração internacional, tais como: pequeno número de parceiros de cooperação e programas mais importantes em setores bem definidos (significando uma relação séria de parceria com o país beneficiário), integração dos projetos nas prioridades nacionais do país beneficiário, uma clara separação entre projetos de desenvolvimento e os interesses de empresas belgas no exterior.

Com dezenas de parceiros, a cooperação belga se reestruturou e manteve apenas 18 países como prioritários. Apesar disto devo admitir que a Bélgica ainda não atingiu o critério definido pelas Nações Unidas de atribuir 0,7% de seu PIB para a cooperação internacional, e, devo dizer que a crise atual na Europa não está nos ajudando a atingir este objetivo.

Algumas palavras sobre os atores-chave na política externa (e de cooperação) belga:

Ministro das Relações Exteriores desde 2011, o Sr. Didier Reynders (que fez uma visita ao Brasil em abril deste ano) é certamente um ator fundamental: com base nas grandes linhas da ação governamental e nas “diretrizes clássicas” da nossa política exterior, ele é a pessoa que deu início a essas grandes linhas de ação deixando nelas suas marcas próprias.

Além dele, outros atores da política exterior devem ser mencionados.

A importância dos Ministros da Cooperação para o Desenvolvimento e da Defesa são muito visíveis no cenário internacional. Como exemplos, cito a cooperação bilateral no setor da defesa com a República Democrática do Congo (RDC) e o Burundi e a recente participação da Bélgica nos esforços internacionais para restabelecer a paz e o Estado de direito no Mali, no Afeganistão e na Líbia.

Como eu disse, a Bélgica é um Estado Federal, constituído por Regiões e Comunidades que possuem funções a nível internacional, podendo celebrar acordos no âmbito de suas competências.

Como um diplomata leal ao Estado Federal, costume dizer que somos mais fortes e mais eficientes quando trabalhamos juntos e em harmonia. Provavelmente, este é um dos maiores desafios para um diplomata belga que deve se manter dedicado à diplomacia e ao mesmo tempo estar aberto a iniciativas específicas das Regiões de Flandres, da Valônia e de Bruxelas (Capital) e das três

comunidades lingüísticas cujos idiomas são o holandês, o francês e o alemão.

Em se tratando de atores importantes na política externa da Bélgica, certamente não posso esquecer-me do Rei - no dia 21 de julho deste ano, o príncipe herdeiro tornou-se Philippe I, Rei dos Belgas, com a abdicação de seu pai, o Rei Albert II. Nesse contexto, freqüentemente falamos sobre o Palácio Real, o Primeiro-Ministro (embora nosso atual Primeiro-Ministro, o Sr. Elio di Rupo, pareça ter um perfil mais reservado quanto à política exterior, isso não exclui a possibilidade de que efetue em breve uma visita importante ao Brasil), o Parlamento (o Presidente da Câmara belga, André Flahaut, visitará Brasília em novembro deste ano), as províncias, entre outros.

Fortes e presentes no exterior são também as agências de promoção comercial das Regiões de Flandres e da Valônia, com escritórios próprios no Brasil (São Paulo).

Não devemos esquecer que todos os ministros belgas participam de uma base regular em diferentes setores da UE, em que a política externa e a política interna se tornam uma só.

Permitam-me concluir com algumas palavras sobre as relações belgo-brasileiras. Se posso dizer algo com certeza, então digo que estão se intensificando e se tornando cada vez mais importante, embora ... não sejam recentes.

Teremos o prazer de apresentar, durante uma cerimônia que será organizada no Congresso Nacional, em Brasília, um livro sobre os “Cinco séculos de relação entre Belgas e Brasileiros”, resultado de uma cooperação entre especialistas belgas e brasileiros.

Dizemos “belgas” e “brasileiros” porque ambos os países ainda não eram independentes.

Como historiador, estou muito interessado em ler esse livro, composto por dezenas de contribuições de curta e fácil leitura, como por exemplo... uma sobre o comportamento de marinheiros brasileiros que, no século XVI, estavam muito infelizes na cidade portuária de Antuérpia, quando, à noite, as portas da cidade se fechavam ...

Isto faz parte da história, mas, por favor, vamos olhar juntos para o futuro. Muitas vezes, fico surpreso ao constatar, em encontros oficiais ou não, que meus interlocutores conhecem muitas coisas sobre a Bélgica, principalmente sobre Bruxelas e Brugges, sobre os chocola-

tes, as cervejas e também sobre Tintin. As pessoas dão a entender que sabem que somos uma sociedade aberta e moderna.

É tarefa nossa encontrar meios de ampliar nossas perspectivas de alguma forma e de lançar novas iniciativas em outros setores e que a Bélgica não é somente sinônimo de chocolate, mas também de excelentes universidades, de uma pesquisa científica de alto nível e de uma cultura contemporânea e cosmopolita.

A esse respeito, não esquecerei o que a Presidenta do Brasil me disse muito espontaneamente, quando entreguei minhas credenciais em janeiro deste ano: “Oh, Bélgica! Nós gostaríamos muito de trabalhar em conjunto com o seu país tanto no setor portuário, quanto na cooperação científica e tecnológica em parceria com suas excelentes universidades.”

Temos muito a fazer, mas não começaremos do zero. Afinal, cinco séculos não é pouca coisa...

Instruções aos colaboradores

1 Serão aceitas colaborações inéditas e a publicação de um artigo está condicionada a sua adequação as normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A Revista **Universitas: Relações Internacionais só aceitará artigos de autores que tenham, no mínimo, a titulação de Mestre¹** e classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

- 1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas e revisões da literatura.
- 1.2 Ensaios: matérias de caráter opinativo e colaborações assemelhadas.
- 1.3 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.
- 1.4 Nota Diplomática: comunicações oriundas exclusivamente de chefes de Missão Diplomática que não se enquadre nas categorias de artigo ou ensaio.

2 O processo de avaliação dos artigos, ensaios, resenhas e notas diplomáticas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Comissão Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de, no mínimo, 2 pareceristas ad hoc.

3 Os artigos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria.

4 Os artigos devem ser enviados no seguinte padrão: **1ª Página:** deve constar o título do trabalho, nome de todos os autores por extenso, indicando de cada autor a filiação institucional e o minicurrículo, o endereço postal e o(s) número(s) de telefone(s) ou fax de cada um dos autores do trabalho, a declaração de responsabilidade e a transferência de direitos autorais.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

Resumo: em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 200 palavras e espaço entre linhas simples. Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

¹ A menos que o autor de menor titulação publique conjuntamente com co-autor/es/as que preencham os requisitos de titulação exigidos.

Notas: notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis a clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e, além disso, cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão

para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

Referências: as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes a apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002),

apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 5892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

5 A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

6 Com a publicação do artigo, o autor receberá cinco exemplares da revista. No caso de resenhas, o autor receberá dois exemplares.

7 Responsabilidades e conflitos de interesses: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos são exclusivamente dos autores. Eventuais conflitos de interesses serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

Envio dos trabalhos

1 Os trabalhos devem ser enviados para: <http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/re-lacoesinternacionais>.

2 Dúvidas e comentários podem ser encaminhados ao seguinte endereço: universitas.rel@uniceub.br

Endereço:

Revista Universitas Relações Internacionais

SEPN 707/907 - Bloco III - 1o andar

Coordenação do curso de Relações Internacionais

Cep.: 70790-075 Brasília-DF

Fone: 61 3966-1460/1461

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

A evolução da comunicação científica e da transmissão de conhecimentos possibilitou ao UniCEUB a criação de meios para o intercâmbio de idéias entre pares e a disseminação de informações.

As novas tecnologias da informação produzem sensíveis alterações nos processos de comunicação científica. Atualmente, a editoração das publicações acadêmicas do UniCEUB é informatizada em todas as suas etapas, com a utilização da plataforma SEER, Sistema de Editoração Eletrônico de Revistas. A aplicação do SEER permitiu acrescentar, no processo editorial, a avaliação dos pareceristas ad hoc e deu aos membros dos comitês editoriais e aos editores condições para consolidar a produção científica no UniCEUB e difundi-la por meio dos periódicos acadêmicos em mídia impressa e eletrônica.

Todas as edições das publicações científicas do UniCEUB estão disponíveis no site www.publicacoesacademicas.uniceub.br, com infraestrutura para acesso livre.

O UniCEUB publica as seguintes revistas:

- RBPP: Revista Brasileira de Políticas Públicas
- RDI: Revista de Direito Internacional
- Universitas Arquitetura e Comunicação Social
- Universitas Ciências da Saúde
- Universitas Gestão e TI
- Universitas Humanas
- Universitas JUS
- Universitas Relações Internacionais



**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**

UNIVERSITAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Debates críticos: os estudos de segurança e o futuro dos estudos da paz e dos conflitos

Critical Debates: Security Studies and the future of Peace and Conflict Studies

André Barrinha

Abordagens Gramsciana e Foucaultiana relativamente à Paz: a hegemonia por meio da Biopolítica

Gramscian and Foucaultian approaches to peace: hegemony through biopolitics

Fernando José Ludwig, Ramon Blanco

Duas décadas de consolidação da paz: as críticas ao modelo das Nações Unidas

Two decades of peacebuilding: the United Nations model and its critics

Teresa Almeida Cravo

A Crítica não-crítica da 'Paz Liberal'

The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'

David Chandler

Construção da paz e desenvolvimento em Timor-Leste: uma análise crítica

Peacebuilding and development in Timor-Leste: a critical analysis

Paula Duarte Lopes

A resposta às desigualdades socioeconómicas como base para a paz: uma abordagem alternativa aos conflitos?

Addressing socio-economic inequalities as a basis for peace: an alternative approach to conflict?

Daniela Nascimento

Formação da paz e infraestruturas locais para a paz

Peace formation and local infrastructures for peace

Oliver P. Richmond

Paz liberal, governação e cultura democrática

Liberal peace, governance and democratic culture

Eunice Castro Seixas

Nota Diplomática

Bélgica: um país europeu de médio porte se adaptando a novas realidades de política externa e cooperação

Belgique: un pays européen de taille moyenne en adaptation à des nouvelles réalités de politique externe et coopération

Jozef Smets
