

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Matheus de Abreu Costa Souza

**A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO: Uma
Análise do Processo de Captura da Paz na Libéria (2003-2018)**

Belo Horizonte

2018

Matheus de Abreu Costa Souza

**A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO: Uma
Análise do Processo de Captura da Paz na Libéria (2003-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Garcia Mendes

Área de Concentração: Política Internacional – Instituições, Conflitos e Desigualdades.

Linha de pesquisa: Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais.

Belo Horizonte

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S729a Souza, Matheus de Abreu Costa
A atuação das Nações Unidas em contextos pós-conflito: uma análise do processo de captura da paz na Libéria (2003-2018) / Matheus de Abreu Costa Souza. Belo Horizonte, 2018.
184 f.: il.

Orientador: Cristiano Garcia Mendes
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Nações Unidas. 2. Consolidação da paz - Libéria. 3. Forças de paz - Libéria. 4. Segurança internacional. 5. Direitos Humanos. I. Mendes, Cristiano Garcia. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327.36

Ficha catalográfica elaborada por Rogério da Silva Marques - CRB 6/2663

Matheus de Abreu Costa Souza

**A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS EM CONTEXTOS PÓS-CONFLITO: Uma
Análise do Processo de Captura da Paz na Libéria (2003-2018)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional – Instituições, Conflitos e Desigualdades.
Linha de pesquisa: Instituições, Conflitos e Negociações Internacionais.

Prof. Dr. Cristiano Garcia Mendes – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dra. Letícia Carvalho de Souza Andrade – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes – Universidade Federal de Uberlândia (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2018.

*À Lilian, por
absolutamente tudo*

AGRADECIMENTOS

Ao longo desta trajetória, não foram poucas as vezes em que fui auxiliado por alguém e, talvez, um dos meus maiores arrependimentos nesses últimos dois últimos anos foi não ter expressado diariamente o meu agradecimento àqueles que trouxeram luz para os meus dias. Aproveito este singelo espaço para, então, demonstrar a minha gratidão por todos que me acompanharam nessa jornada.

Não poderia começar sem agradecer ao professor Cristiano Mendes, que contribuiu de forma fundamental para a realização dessa dissertação. Foi de extrema importância para mim a confiança depositada por ele e a liberdade que me foi concedida para traçar os rumos dessa dissertação. Para além dessa confiança, valiosas foram suas críticas ao longo desse trabalho, que sempre foram colocadas com muito respeito e sutileza. Agradeço, principalmente, pelo apoio e atenção por ele dedicados nesses últimos (extremamente corridos) meses.

Também gostaria de agradecer a todo corpo docente do Departamento de Relações Internacionais, que, desde “pequeno”, me acompanhou na realização desse sonho. Em especial agradeço à Geraldine Duarte, Júlio Buere, Leonardo Ramos e Rodrigo Teixeira, que são exemplos para mim. Fico lisonjeado de ter tido a oportunidade de trabalhar com vocês em algum momento nesses últimos seis anos. Certamente, eu não poderia deixar de mencionar o professor Otávio, que com seu sorriso e gentileza, fez com que meus dias na pós-graduação fossem sempre mais leves e positivos. Sua ausência está sendo muito sentida, Otávio.

Meus amigos também foram essenciais durante esse trajeto. Aos amigos de longa data, Pedro, Paulo, Marina, Silvia, Luara, Mateus, Mari e Zaranza, obrigado por compreenderem as inúmeras ausências nesses últimos meses. Aos amigos que fiz no programa, Fabi, Letícia, Rafael, João, Léo, Bruno, Caio, Thaís e Bárbara, saibam que as melhores histórias (e lamúrias) dividi com vocês nesses últimos meses. Espero que nossos caminhos se cruzem novamente.

Agradeço a toda minha família, que sempre esteve interessada em entender um pouco sobre as famigeradas, e ao mesmo tempo desconhecidas, operações de paz. Destaco a participação essencial da minha mãe Elaine, que me acalentou quando precisei, apoiou em tempos de crise, e, sobretudo, não mediu esforços para me encorajar em seguir em frente. As suas mensagens de bom dia, enviadas às seis da manhã, me arrancaram diversos sorrisos de canto de boca que recarregaram as minhas energias para continuar. E claro, não posso deixar de agradecer a ela, que também preparou, com muito amor, os melhores congelados do mundo, que tornaram o meu dia a dia muito mais simples e saboroso.

Também tenho que agradecer à minha outra família, composta pela Lilian e pelos diversos cactos espalhados por nosso lar. Seus olhos atentos, que percorreram as páginas de todos os meus artigos e desta dissertação, me ajudaram a organizar um turbilhão de ideias de uma forma minimamente coesa e lógica. Porém, muito mais importante que sua ajuda acadêmica, foi o companheirismo e compreensão que você demonstrou nesses últimos vinte e poucos meses. Escrever uma dissertação é um processo extremamente gratificante, porém árduo em algumas ocasiões. E em todas as vezes em que eu não conseguia enxergar saídas para lidar com os problemas deste trabalho, ou que eu estava sobrecarregado com outras demandas, eu sabia que chegaria em casa e que você, minha luz, iria, calmamente, me tranquilizar. Saiba que nos momentos mais difíceis deste percurso, suas palavras de incentivo ecoaram em minha cabeça, e é por isso que essa dissertação existe.

Agradeço à Deus, deuses e todas as forças superiores que, em nenhum momento, se distanciaram de mim nesses últimos meses.

Por fim, preciso destacar que o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, e sou extremamente grato pela bolsa concedida, sem a qual a realização dessa dissertação não seria possível.

RESUMO

As operações de paz das Nações Unidas são um mecanismo de promoção da paz e da segurança internacional criado em 1948, que se institucionalizou gradativamente no âmbito da organização. Com o passar dos anos, estas operações assumiram uma série de tarefas civis para adequar a resposta institucional das Nações Unidas à realidade dos novos conflitos que eclodiram, sobretudo, após o fim da Guerra Fria. Reconhecendo que as causas dos conflitos são estruturais e socialmente enraizadas, a atuação das Nações Unidas institucionalizou, em 1992, o mecanismo denominado como *peacebuilding*, que objetiva o alcance da paz por meio da promoção da reconstrução dos Estados pós-conflito. Baseada em teóricos da Escola Inglesa, esta dissertação tem como objetivo analisar como as políticas traçadas durante o processo de *peacebuilding* das operações de paz das Nações Unidas podem ser associadas ao reforço do comprometimento do Estado com instituições e regras que sustentam a sociedade internacional. Para ilustrar o argumento supracitado, este trabalho consiste em um estudo de caso da Missão das Nações Unidas na Libéria (2003-2018).

Palavras-chave: Operações de Paz. Peacebuilding. Escola Inglesa. Conflitos Intraestatais. Libéria.

ABSTRACT

United Nations peacekeeping operations are a mechanism created in 1948 to promote peace and international security, which has gradually consolidated within the organizational framework. Over the years, these operations assumed varied civilian tasks to adapt its institutional response to the reality of intrastate conflicts that emerged mainly after the end of the Cold War. Recognizing that conflict causes are structural and socially rooted, the United Nations incorporated, in 1992, the mechanism named as peacebuilding, aimed to achieve peace through the promotion of the reconstruction of post-conflict states. Based on English School theorists, this dissertation aims to analyze how the policies outlined during the peacebuilding process of the United Nations peace operations can be associated with strengthening the commitment of the State to institutions and rules that sustain international society. To illustrate the aforementioned argument, this work consists of a case study of the United Nations Mission in Liberia (2003-2018).

Keywords: Peace Operations. Peacebuilding. English School. Intrastate Conflicts. Liberia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O clássico modelo das “três tradições” da Escola Inglesa	26
Figura 2 – Espectro das atividades de paz e segurança	86
Figura 3 – Parâmetros do <i>peacebuilding</i>	100
Figura 4 –Tarefas e fases das operações de paz multidimensionais das Nações Unidas	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Operações de paz autorizadas entre 1948-1989	91
Gráfico 2 – Operações de paz autorizadas entre 1948-2017	93
Gráfico 3 – Total de QIPs separados entre os componentes da UNMIL (2005-2018)	152
Gráfico 4 – Indicadores de coesão.....	164
Gráfico 5 – Indicadores econômicos	164
Gráfico 6 – Indicadores políticos.....	165
Gráfico 7 – Indicadores sociais	166

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa Histórico da Libéria.....	113
---	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Instituições internacionais contemporâneas	47
Quadro 2 – Tricotomia dos Conflitos	61
Quadro 3 – As Causas Subjacentes e Imediatas dos Conflitos Internos Operações de paz autorizadas entre 1948-1991.....	70
Quadro 4 – Tarefas das operações de paz multidimensionais	95
Quadro 5 – Componentes da UNMIL (2003-2018)	145
Quadro 6 –Principais focos do UNDAF Libéria (2003-2017)	156
Quadro 7 – Instituições fortalecidas durante a UNMIL	161
Quadro 8 – Dimensões, variáveis e indicadores.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS	American Colonization Society
AFL	Forças Armadas da Libéria
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CAP	Consolidated Appeal Process
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CMC	Comissão de Monopólios e Contratos
CPA	Comprehensive Peace Accord
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDRR	Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação e Reintegração
DFS	Department of Field Support
DIH	Direito Internacional Humanitário
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECOMOG	Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOWAS	Economic Community of West African States
EUA	Estados Unidos da América
FFP	Fund For Peace
FIE	Força Internacional de Estabilização
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSI	Fragile States Index
GOL	Governo da Libéria
GSA	General Services Agency
ICGL	Grupo de Contato Internacional da Libéria
ICISS	Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal
INCHR	Comissão Nacional Independente dos Direitos Humanos
LDF	Força de Defesa de Lofa
LNC	Conferência Nacional da Libéria
LURD	Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia
MODEL	Movimento para a Democracia na Libéria

NPFL	Frente Patriótica Nacional da Libéria
NPFL-CRC	Conselho Revolucionário Central da NPFL
NPP	Partido Patriótico Nacional
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QIP	Projetos de Rápido Impacto
R2P	Responsabilidade de Proteger
RI	Relações Internacionais
RwP	Responsabilidade ao Proteger
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
UA	União Africana
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
ULIMO	Movimento Unido de Liberação da Libéria para a Democracia
UNDAF	Plano de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

<i>5.4.2. A assistência ao desenvolvimento: abertura e revitalização do mercado.....</i>	<i>154</i>
5.5. Os avanços promovidos pela UNMIL (2006-2018).....	160
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	171

pela constituição das instituições, normas e regras, que são variáveis que sustentam a ideia dessa vertente sobre a sociedade internacional. Assim, os teóricos da Escola Inglesa guiam suas análises com base em uma perspectiva histórica, normativa, sociológica e filosofia ancorada, sobretudo, no pensamento grociano (BULL, 1990; 2002; BUZAN, 2014; LINKLATER; SUGANAMI, 2006).

Entretanto, as instituições, normas e regras que sustentam a sociedade internacional que conhecemos hoje em dia foram lentamente moldadas, incorporadas e assimiladas pelos estados europeus, e, sequencialmente, foram impostas em um momento pós-colonial para realidades distintas. Estas instituições foram vendidas como o único caminho em direção à independência, e, por tal razão, os grupos que lutavam por emancipação entenderam que compartilhar dessas regras seria a sua alternativa mais acessível para se livrar do domínio colonial (BULL, 1984; WATSON, 1992; LINKLATER, 2011). Entretanto, alguns Estados pós-coloniais falharam em manter essas regras e instituições que sustentam a sociedade internacional, principalmente aqueles que, ao terem seu poder político desafiado, se envolveram diretamente em confrontos armados contra sua própria população e perpetuaram massivas violações contra os direitos humanos (WHEELER, 2000; WELSH, 2004). Assim, a presente dissertação entende as operações de paz como sendo um desdobramento normativo das Nações Unidas para lidar com situações em que os Estados não agem em conformidade com as regras pré-estabelecidas entre os membros da sociedade internacional.

Tendo em vista esta breve introdução da temática e da vertente teórica apresentada até aqui, a presente dissertação será guiada pelo seguinte questionamento: como as operações de paz, em sua fase de *peacebuilding*, atrelam a garantia de paz à criação e fortalecimento de instituições e regras que são formuladas e sustentadas historicamente pela sociedade internacional? Trabalha-se com a hipótese de que as operações de paz, ao incorporarem um aspecto multidimensional após o fim da Guerra Fria, iniciaram um processo de padronização liberal e democrática dos Estados em conflito, que falharam em sustentar instituições e regras fundamentais para a ordem internacional. A maneira de realizar essa padronização e alcançar a paz seria por meio da reconstrução de instituições entendidas pela Escola Inglesa como primárias, que são: a soberania, o Estado de Direito, a democracia, a liberalização do mercado e a igualdade dos povos.

Assim, a presente dissertação tem o objetivo de analisar como as políticas traçadas durante o processo de *peacebuilding* das operações de paz das Nações Unidas podem ser associadas ao reforço do comprometimento do Estado com instituições e regras que sustentam a sociedade internacional. Para atingir este objetivo e testar a hipótese citada anteriormente, a

presente dissertação consiste em uma metodologia de estudo de caso, que será empregada com o objetivo de reunir dados acerca da aplicação das técnicas de *peacebuilding* para reconstrução de um Estado específico, para avaliar se a reconstrução se dá, de fato, levando em consideração as instituições compartilhadas pela sociedade internacional. Tendo em vista o limite temporal para a realização da pesquisa, apenas um caso será analisado. O caso escolhido foi o da Libéria, em que será avaliada a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL), que durou entre 2003 e 2018. Assim, a análise do caso da Libéria contempla um dos objetivos específicos desse trabalho, que é analisar uma operação de *peacebuilding* das Nações Unidas para ilustrar o argumento geral do trabalho. A escolha da Libéria se deu por três principais razões. A primeira delas é que a UNMIL foi uma operação assumidamente multidimensional, que evidenciou, desde a sua autorização em 2003, suas intenções em promover uma massiva reforma institucional no país. Segundo, a escolha do caso da Libéria foi influenciada pelo fato da UNMIL ter sido a operação de *peacebuilding* que mais recebeu recursos na história das Nações Unidas. Por fim, a UNMIL foi formalmente finalizada em 2018 com o rótulo de “missão de sucesso” das Nações Unidas, logo, analisar esta operação é algo relevante pois pode-se evidenciar quais são os meios utilizados pelas Nações Unidas para atingir o que foi definido como “sucesso”, sendo esta uma das contribuições dessa dissertação para o campo.

A coleta dos dados compreende o período de 2003 e 2018, em que serão analisados, de forma qualitativa e com base na teoria da Escola Inglesa, os documentos oficiais relativos à resolução do conflito na Libéria e os documentos das Nações Unidas referentes à implementação efetiva do mandato da UNMIL. Estes documentos são: o Comprehensive Peace Accord (CPA), de 2003, acordo de paz que deu fim ao conflito; o mandato inicial da operação; os relatórios de acompanhamento apresentados anualmente à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU); os projetos de rápido impacto implementados no país entre 2005 e 2018, e, por fim; os documentos referentes ao Plano de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) para a Libéria. Adicionalmente, com o objetivo de ilustrar se as reformas institucionais promovidas pelas Nações Unidas na Libéria promovem um combate significativo às causas principais do conflito, serão apresentados dados descritivos disponibilizados pelo projeto Fragile States Index (FSI), elaborado anualmente desde 2006 pela organização não-governamental Fund For Peace (FFP).

Explorar essa temática é de extrema relevância para o campo das RI em diversos sentidos. Primeiramente, em relação às operações de paz, é válido ressaltar que a presente pesquisa traz uma análise de uma operação de paz que terminou recentemente, que é entendida como um modelo de sucesso no âmbito das Nações Unidas. Assim, este aspecto nos leva à uma

segunda contribuição, pois, ao empregar a análise das políticas e diretrizes gerais da UNMIL entre 2003 e 2018, a presente dissertação será capaz de evidenciar o que as Nações Unidas e seus membros consideram como um processo de *peacebuilding* de sucesso, como mencionado anteriormente. Em relação à adequação entre a teoria proposta e o objeto de estudo, uma terceira contribuição fica em evidência, na medida em que a presente dissertação se baseia na Escola Inglesa, que não é uma teoria extremamente utilizada dentro dos estudos sobre segurança internacional, paz e conflito. Assim, a escolha teórica também pretende evidenciar que outras temáticas podem ser amplamente estudadas quando baseadas na interpretação fluida da Escola Inglesa sobre a anarquia e a sociedade internacional. Por fim, acredita-se que este trabalho pode contribuir para o campo ao relacionar o processo de resolução e *peacebuilding* obedece aos padrões internacionalmente entendidos como corretos e aceitáveis por este grupo que se autoproclama como “sociedade internacional”.

Tendo em vista a ideia geral proposta nessa dissertação, este trabalho foi subdividido, para além da seção introdutória, em outros cinco capítulos. O capítulo seguinte expõe os principais conceitos mobilizados pela Escola Inglesa, que servirão como lente teórico-analítica para analisar o caso da Libéria, proposto nesta dissertação. Serão discutidos, principalmente, conceitos como o de sociedade internacional, ordem internacional, instituições e regras, com o objetivo de compreender o que está sendo referenciado como “sociedade internacional”, bem como quais são os pilares que a sustenta.

Já o terceiro capítulo se empenha em conceituar e caracterizar o que são os conflitos intraestatais, de modo a evidenciar como estes impõe problemas e ameaças às instituições internacionais compartilhadas pelos Estados. Adicionalmente, o capítulo discute as causas destes conflitos e os processos de resolução, que serão questões retomadas para analisar os rumos tomados pelas Nações Unidas para a reconstrução do Estado da Libéria.

O quarto capítulo, por sua vez, realiza uma delimitação geral do objeto de estudo dessa dissertação, que são as operações de paz. Assim, serão apresentadas detalhadamente as bases normativas dessas operações, seus princípios orientadores e os principais mecanismos de promoção da paz que se arraigaram gradualmente. Tendo em vista a evolução gradual das operações de paz, o quarto capítulo também discute a evolução dessas missões sob uma perspectiva histórica, em que se busca evidenciar os avanços normativos desse mecanismo de promoção da paz. Por fim, este capítulo também contém um tópico extremamente central, que se dedica exclusivamente em discutir o processo de *peacebuilding*, mecanismo de promoção da paz que receberá enfoque na análise do caso proposto.

A análise do caso será concentrada no penúltimo capítulo. Os dois tópicos iniciais deste capítulo se dedicam em expor as causas do conflito na Libéria, identificadas por meio de uma exaustiva revisão bibliográfica. Em sequência, será realizada uma análise do acordo de paz que deu fim à segunda guerra civil liberiana, com o objetivo de avaliar se os processos de resolução também levam em consideração as instituições e as regras internacionalmente estabelecidas pela sociedade internacional contemporânea. Além disso, como adiantado anteriormente, será feita uma análise do processo de reconstrução do Estado por meio da UNMIL, que visa compreender a relação entre a reconstrução do Estado e as instituições que sustentam a sociedade internacional. O capítulo se encerra com uma exposição de dados descritivos para ilustrar os avanços alcançados pelas Nações Unidas na Libéria, para contemplar outro objetivo específico desta dissertação, que é avaliar se o *peacebuilding* na Libéria mitigou as causas principais do conflito. Por fim, o sexto e último capítulo reúne os principais argumentos do presente trabalho e expõe as considerações finais.

2 A SOCIEDADE INTERNACIONAL: REGRAS, INSTITUIÇÕES E EVOLUÇÃO NORMATIVA

O presente capítulo tem como objetivo discutir, sob a lente dos teóricos da Escola Inglesa, como se dá a interação dos Estados na anarquia, a possibilidade de uma ordem internacional e, obviamente, o que é a sociedade internacional, que foi mencionada brevemente na introdução desta dissertação. Para atingir este objetivo, o presente capítulo se subdivide em cinco tópicos principais. O primeiro deles tem como objetivo discutir o entendimento dos teóricos da Escola Inglesa sobre a anarquia, expondo a tríade clássica da Escola Inglesa, que é o ponto de partida da teoria. Em seguida, o capítulo expõe como essa tríade influencia na criação de três principais conceitos da Escola Inglesa: a ideia de sistema, sociedade e comunidade internacional. Com o objetivo de demonstrar que a ideia de sociedade internacional existe há séculos, o terceiro tópico narra o processo de evolução e a expansão dessa sociedade. Já o quarto tópico, tem como objetivo expor a ideia de que é possível atingir ordem na anarquia, ambiente comumente referenciado como “ingovernável”. Os tópicos secundários desta seção expõem que essa ordem é mantida na sociedade internacional por meio das regras e instituições. Por fim, o último tópico expõe uma tensão crescente entre a soberania, uma das instituições fundamentais para a manutenção da ordem, e a crescente ideia de justiça e humanitarismo, que ganharam força no fim da década após o fim da Guerra Fria.

2.1. A competição doutrinária na política mundial: realismo, racionalismo e revolucionarismo

Com o objetivo de estabelecer uma via média entre as liberais e realistas que dominavam o debate nas RI na década de 1960, Martin Wight (2002) desenvolveu uma relevante contribuição que demonstrou que o realismo e o liberalismo, pensados separadamente, não seriam vertentes suficientes para compreender o dinamismo que caracteriza o ambiente internacional. Wight (2002) propõe que há uma constante competição entre diferentes tradições (ou doutrinas) que caracterizam a interação entre os Estados na anarquia, que são: a tradição hobbesiana (realismo), a tradição kantiana (revolucionarismo) e a tradição grociana (racionalismo). Esta tríade é uma das grandes contribuições da Escola Inglesa para o campo, na medida em que desmitifica uma suposta rigidez nos padrões de interação entre os Estados, ao propor que, em diferentes esferas e agendas, essas três tradições podem ser identificadas

Estados são representantes dos indivíduos, e esses indivíduos estão inseridos em um contexto em que existem valores de aspiração universal e cosmopolita, fazendo com que os Estados representem, também, a humanidade como um todo. Outro ponto destoante da tradição discutida anteriormente, é que os kantianos admitem “(...) a existência de imperativos morais no campo das relações internacionais, que limitam a ação dos Estados” (BULL, 2002, p. 34). Nota-se, então, que a emergência de uma sociedade cosmopolita proposta pelos kantianos anula completamente a narrativa realista sobre a política internacional (BUZAN, 2004).

Por fim, temos a tradição grociana ou racionalista, que “(...) coloca-se entre a realista e a universalista, e descreve a política internacional em termos de uma sociedade de Estados ou sociedade internacional” (BULL, 2002, p. 34). Esta tradição, entende que a política internacional pode ser caracterizada por meio de uma via média entre o liberalismo e o realismo. Isto porque a anarquia, sob a ótica grociana/racionalista, não é marcada pela tendência inerente ao conflito, como afirmam os hobbesianos, pois existem regras e instituições que são compartilhadas pelos Estados que regulam a interação, mitigando os efeitos da incerteza que estão amalgamados à leitura realista sobre a anarquia. Entretanto, a tradição grociana também não defende que a interação entre os Estados seja caracterizada por vínculos transnacionais e por um domínio pleno de valores cosmopolitas, tampouco concorda com a possibilidade de extinção do Estado nas relações internacionais, já que a leitura grociana entende que estes atores são os principais na política mundial (BUZAN, 2004; BULL, 2002).

Essas três tradições que competem na política mundial estão reunidas na tríade abaixo (Figura 1), adaptada de Buzan (2004). Dentro deste modelo que expõe as três tradições, podemos fazer duas inferências. A primeira delas é que a linha pontilhada expressa na figura evidencia a possibilidade de trânsito intercambiável entre essas três tradições, aspecto visto por Barry Buzan (2014) como uma das principais contribuições da Escola Inglesa para as RI. Entender que as relações entre os Estados não podem ser pautadas apenas por uma interpretação é relevante na medida em que possibilita aos analistas internacionais a identificação de diferentes tipos de comportamento em diferentes agendas internacionais. Outro aspecto muito relevante que está sintetizado na figura abaixo, é que cada uma das três tradições é composta por um espectro que possibilita uma maior interação de uma tradição com outras. Ou seja, o predomínio dessas leituras realistas, revolucionaristas e racionalistas não impedem a interação na anarquia presente características que podem incorporar essas três leituras supracitadas.

Figura 1 – O clássico modelo das “três tradições” da Escola Inglesa



Fonte: Adaptado de Buzan (2004, p. 9).

Se observamos o padrão de interação grociano, que é o mais relevante para a presente dissertação, é possível identificar a demarcação de dois limites do espectro citado anteriormente: o pluralismo, que estabelece o limite entre a concepção racionalista e realista, e o solidarismo, que traça a fronteira entre o racionalismo e o revolucionarismo. Em linhas gerais, dizer que a sociedade internacional, quando incorpora majoritariamente concepções pluralistas para compreensão da interação entre os Estados, é dizer que as relações entre esta sociedade tendem a ser caracterizadas por uma cooperação padrão, ainda bastante influenciada pelo conservadorismo e pelo realismo, em que valores universais desempenham um pequeno papel. Já no outro lado do espectro temos as ideias progressistas e solidaristas, que aproximam o racionalismo do universalismo kantiano. Nesta leitura solidarista, as interações dos Estados refletem o padrão grociano altamente influenciado pela tradição kantiana, na qual os valores universais e o foco no indivíduo são centrais para esta tradição (BUZAN, 2004).

Embora estas três tradições estejam em simultânea concorrência na política internacional, Buzan (2004) aponta que há sempre uma prevalência de um desses padrões de interação sobre os outros. Assim, a interação entre os Estados precisa ser avaliada

historicamente, afastando-se de formulações gerais e se aproximando de questões contextuais. Esta é, inclusive, uma crítica da Escola Inglesa às teorias liberais e realistas que dominavam a RI na década de 1960, na medida em que essas formulações teóricas dedicavam demasiada ênfase a questões estruturais da anarquia e estabelecem características gerais do “internacional”, ao passo que se distanciavam de uma leitura mais historicamente contextualizada (BUZAN; LAWSON, 2015; HOBSON; LAWSON, 2008). A partir desse entendimento geral da tríade que guia o desenvolvimento da teoria da Escola Inglesa, a próxima seção se dedica em discutir como essas três tradições são refletidas na grande contribuição da Escola Inglesa para a RI: a formulação dos conceitos de sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial.

2.2. Reflexos das três tradições: o sistema, a sociedade e a comunidade internacional

Bull (2002) coloca que é possível identificar, historicamente, que os Estados são os atores de maior relevância na política internacional, e esses são definidos como “comunidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirmam sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento de população humana” (BULL, 2002, p. 13). Assim, o Estado seria o detentor da soberania, tanto interna quanto externa. Bull (2002) entende soberania interna como “a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população” (BULL, 2002, p. 13); já a soberania externa “consiste na não supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas” (BULL, 2002, p.13). Entretanto, de acordo com a visão do autor, há uma diferença entre o simples reconhecimento da soberania externa e seu pleno exercício. Os Estados que são reconhecidos como soberanos, mas não são capazes de realizar pleno exercício de suas funções básicas, não podem ser considerados como Estados ou comunidades políticas independentes (BULL, 2002). Os Estados soberanos são o ponto focal das relações internacionais, na medida em que eles são os representantes oficiais de suas respectivas populações. As interações estabelecidas entre tais unidades políticas podem, então, promover a criação de um sistema de Estados, de uma sociedade de Estados ou de uma comunidade internacional.

Se apoiando na concepção de Estado soberano definida acima, Bull (2002) se apropria das ideias de Wight (2002) para delinear o que é o sistema de Estados (ou sistema internacional), e coloca que este emerge “(...) quando dois ou mais Estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco entre suas decisões, de tal forma que se conduzem, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo” (BULL, 2002, p. 15). É

metas ou objetivos elementares². Desse modo, os Estados criam e se engajam em arranjos cooperativos, que, por sua vez, fornecem a eles uma estrutura composta por um conjunto de regras e instituições, que, pelo menos teoricamente, deveriam ser respeitadas por todos aqueles se consideram como parte deste grupo de Estados (BULL, 2002).

Embora tanto na ideia de sistema e sociedade é necessário que haja contato entre os membros, a sociedade internacional possui uma natureza distinta. O que diferencia essas duas ideias é que, no sistema, os atores não interagem de modo a pensar em valores e regras comuns que são identificados na sociedade, e pautam sua conduta unicamente por um cálculo racional de custo-benefício (BULL, 2002). Nota-se, então, que a proposta da Escola Inglesa tende a acoplar alguns aspectos com viés sociológico e ideacional para compreender as múltiplas dinâmicas das relações internacionais, rompendo em partes com as abordagens realistas muito presentes àquela época (ALDERSON; HURRELL, 2000). Entretanto, isso não anula a possibilidade de que os Estados adotem uma postura essencialmente racional dentro da sociedade internacional, já que Bull (2002) não descarta a lógica de poder em sua concepção sobre a sociedade internacional.

Bull (2002) defende a existência de uma sociedade internacional, tendo em vista que os Estados são movidos por algumas metas comuns e, por esse motivo, criam arranjos que visem proteger tais metas. Assim,

[s]e hoje os Estados formam uma sociedade internacional (...), é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções de guerra (BULL, 2002, p. 19).

Outros autores dão ênfase na característica ideacional que é intrínseca à própria noção de sociedade internacional, como, por exemplo, Tim Dunne, coloca novas proposições às ideias formuladas por teóricos como Bull (2002) e Wight (2002). Dunne (1998) enfatiza as variáveis ideacionais para entendimento da política internacional, contrastando com a lógica de causa e efeito presente nas abordagens realistas. O autor levanta um aspecto interessante sobre o cumprimento das regras por parte dos Estados e, ao mesmo tempo, contrasta essa sociedade com o sistema ao colocar que, na sociedade internacional,

² Os objetivos elementares são cruciais para compreender a possibilidade de ordem internacional dentro da anarquia. Contudo, estas metas elementares serão exploradas no tópico 2.4 da presente dissertação, tendo em vista que o presente tópico se dedica à uma conceituação geral da ideia de sistema, sociedade e comunidade internacional.

Buzan (2004) nota que atingir uma sociedade mundial parece, até o momento de escrita de sua obra, algo improvável. Entretanto, o autor identifica alguns movimentos advindos da globalização que podem contribuir, num futuro, para essa transição. A globalização e a expansão do liberalismo (político e econômico) facilitam esse processo na medida em que visam a difusão de valores consolidados no Ocidente, como, por exemplo, os direitos humanos e o livre mercado. Além disso, Buzan (2004) dá ênfase no papel do liberalismo por outras duas questões: a primeira delas, é que o liberalismo prega a interferência mínima do Estado e defende a liberdade individual, e, como resultado disso, tem-se o segundo aspecto levantado pelo autor que é o empoderamento das sociedades, que se tornam livres para inserir-se no âmbito internacional, seja por meio de grandes corporações, Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Por fim, todos esses processos se tornam possíveis na medida em que se tem um grande avanço tecnológico e a internacionalização e popularização de meios de comunicação, que ocorreu especialmente com o fim da Guerra Fria (BUZAN, 2004).

É válido enfatizar que as ideias de Buzan (2004) para compreender a comunidade internacional avançam de forma significativa, tanto em termos teóricos quanto metodológicos. Porém, a discussão sobre a comunidade internacional não é o foco da presente dissertação, logo, não se tem a pretensão de desenvolver esse conceito neste trabalho. Na verdade, a presente dissertação foca na ideia de sociedade internacional, que adota padrões de interação racionalistas que oscilam entre os limites pluralista e o solidarista. Por tal razão, o tópico posterior discute a evolução e expansão desta sociedade sobre uma perspectiva histórica, com o objetivo de demonstrar empiricamente a sua existência.

2.3. A evolução e a expansão da sociedade internacional sob uma perspectiva histórica

O argumento dos teóricos da Escola Inglesa, inicialmente desenvolvido por Bull (2002), é de que a sociedade internacional sempre existiu e, para discutir essa hipótese, o autor se baseia em um método de análise histórica para identificar traços de uma sociedade em diferentes momentos, e discute a Sociedade Internacional Cristã, a Sociedade Internacional Europeia e seu processo de expansão que resultou na Sociedade Internacional Global (BULL, 2002; BUZAN, 2004; ALDERSON; HURRELL, 2000).

both to each other and to different types. (...) Individuals and firms would thus become subjects of international law in their own right”.

princípio de que normas, regras e tratados estabelecidos devem ser cumpridos (BULL, 2002; 1979).

Reconhece-se que os Estados, àquela época, cooperavam entre si em maior ou menor grau. Entretanto, não se via uma materialização desses arranjos de cooperação, o que dificultava o desenvolvimento de um pensamento que substituísse a lógica papal e do Império da cristandade ocidental, consideradas as únicas instituições de caráter internacional da época. Os defensores do direito natural, então, influenciaram a instauração do que entendemos hoje como direito internacional, embora este estivesse limitado às leis divinas naquele contexto (BULL, 2002). Uma última característica dessa Sociedade Internacional Cristã é que ainda não se pensava concretamente no papel de potências ou grandes potências com relação ao seu poder e suas capacidades. O máximo que se tinha naquela época era o entendimento de potências levando em consideração o status das hierarquias (BULL, 2002).

A segunda sociedade internacional identificada historicamente pelos teóricos da Escola Inglesa, denominada como Sociedade Internacional Europeia, por sua vez, é caracterizada por uma série de (des)continuidades em relação à Sociedade Internacional Cristã. Como notamos anteriormente, a esta sociedade baseada nos princípios da cristandade ocidental não delimitava precisamente quais eram os seus membros, e tinha-se uma ideia mais fluida que incluía os indivíduos, os grupos, e as mais diferentes organizações políticas. O período da Sociedade Internacional Europeia entra em contraponto com essa ideia, e já se tinha, nessa época, a ideia consolidada de uma organização política estatal moderna. Essa noção promove, então, uma modificação substantiva dessa sociedade: há uma transição do direito natural para o direito internacional, o direito das nações, deixando em segundo plano os direitos cristãos e de natureza *ius gentium* (WATSON, 2004; BULL, 2002).

O que se percebe nesse avanço é um abandono da ideia de leis divinas que conectavam os diferentes povos cristãos. A perspectiva adotada a partir desse momento é do desenvolvimento do Coletivismo Europeu. Assim, os teóricos da época sempre atrelavam a ideia de sociedade internacional à civilização europeia. A cristalização dessa relação entre “Europa” e “Sociedade Internacional”, também reforça algumas diferenças culturais entre os europeus e os não-europeus, que eram considerados como povos menos importantes, não modernos e não pertencentes àquela sociedade construída no continente europeu. Assim, nota-se que a ideia de sociedade internacional era exclusividade europeia baseada na ideia de que os povos não-europeus eram considerados atrasados e menos civilizados, ou seja, representavam a “barbárie” (KEENE, 2002; WATSON, 2004; BULL, 2002). A admissão desses membros

nessa sociedade se daria apenas quando “(...) atingissem o padrão de civilização ditado pelos europeus” (BULL, 2002, p. 43).

Também é característico do período que a sociedade internacional era uma sociedade composta exclusivamente Estados, pois estes eram vistos como representantes imediatos dos indivíduos na esfera internacional. Assim, “(...) a Lei das Nações⁶ é a ciência dos direitos que existem entre Nações ou Estados, e das obrigações correspondentes a esses direitos” (VATTEL, 1887, apud BULL, 2002, p. 43). Assim, diferentemente do período da Sociedade Internacional Cristã, o que se tem é a definição clara de quem são os membros imediatos da sociedade internacional, e estes são os Estados. Logo, para participar desse grupo, as outras entidades políticas deveriam se enquadrar aos padrões europeus de organização política ancorados em Westphalia, baseados em perspectivas weberianas sobre o Estado, consideradas à época a forma mais avançada de organização política (BULL, 2002; WATSON, 2004; BUZAN, 2014).

Observa-se que os europeus ditavam, naquele contexto, o padrão de inclusão e exclusão dos membros da sociedade internacional com base na ideia de Estado Moderno, que impunha para estas entidades políticas uma série de direitos e deveres que devem ser respeitados e cumpridos, como, por exemplo, o direito à soberania interna e externa, e o dever de não intervenção. Os que não fossem capazes de cumprir com os deveres não seriam capazes, de acordo com os europeus, de fazer parte de sua sociedade internacional (BULL, 2002; KEENE, 2002). Excluí-se, então, “(...) as monarquias orientais, os emirados árabes (e) os reinos africanos” (BULL, 2002, p. 44), que, sob a ótica eurocêntrica, não cumpriam os pré-requisitos da Sociedade Internacional Europeia.

As regras e os tratados formulados nesse período se distanciaram dos valores cristãos e também arraigaram mais uma característica da sociedade internacional europeia: ela estava localizada em um espaço essencialmente anárquico. Pela existência de tal anarquia, o direito internacional se constituiu gradualmente, vinculando os Estados em uma série de questões, como o monopólio legítimo do uso da força, a guerra como último recurso para resolução de conflitos entre os Estados, manutenção do equilíbrio de poder e o reconhecimento mútuo da soberania dos membros da Sociedade Internacional Europeia (BULL, 2002).

De maneira geral, a cooperação entre os Estados na Sociedade Internacional Europeia promove uma série de acordos, ou seja, resultados palpáveis da cooperação, diferentemente da Sociedade Internacional Cristã. Um exemplo disso é que, naquele período, reconhece-se

⁶ A Lei das Nações se transformaria, posteriormente, no que entendemos hoje como o direito internacional, termo desenvolvido por Jeremy Bentham em 1789 (BULL, 2002).

dos membros dessa Sociedade Global, mas há uma tentativa relativamente bem-sucedida de padronização da conduta, na medida em que aspectos como a democracia passaram a ser considerados como essenciais dentro dos Estados (WATSON, 2004). Inclusive, este parece ser o momento apropriado para mencionar que o compartilhamento de objetivos comuns não exclui a lógica de poder que caracteriza a relação entre os Estados. Assim, a história da sociedade internacional caracterizou-se, por anos, pelo uso do poder para deslegitimar outras formas de organização política. Posteriormente, o poder dos colonos europeus também foi utilizado para inserir Estados culturalmente distintos em uma sociedade internacional que era, integralmente, caracterizada por experiências europeias (LINKLATER, 2011; KEENE, 2002; WATSON, 2004).

Neste sentido, a padronização dos Estados no pós-independência é uma tentativa de fazer com que os Estados operem, doméstica e internacionalmente, sob uma mesma lógica, desenhada na Sociedade Internacional Europeia, e difundida como o modelo mais “moderno” e “avançado” de organização política (WATSON, 2004). Bull (1984) identifica, em um capítulo de *“The Expansion of International Society”*, denominado *“Revolt Against the West”*, que os povos sob domínio dos europeus não se sentiam representados na Sociedade Internacional Europeia, principalmente pelo requisito primeiro desse grupo: ser um Estado. As sociedades africanas, por exemplo, eram consideradas como tribais, e admitir “bárbaros” – como eram consideradas pelos europeus – nessa sociedade internacional iria contra a ideia eurocêntrica de civilização, que conduziu a prática das potências europeias àquela época. Assim, os povos sob domínio europeu perseguiram suas independências com a convicção de que teriam seus interesses representados na esfera internacional.

O alcance da independência significava para as ex-colônias o que Bull (1984) denomina como “captura do Estado”. Assim, na medida em que os movimentos de libertação alcançam a independência de seus países e são formalmente reconhecidos internacionalmente como Estados, estes passam a fazer parte da sociedade internacional (BULL, 1984). Esse processo de “captura do Estado” também é observado por Alderson e Hurrell (2000), ao afirmarem que “(...) os Estados do Terceiro Mundo reconheceram o interesse pelos benefícios que a lei poderia fornecer e, afirmando seus direitos como Estados, estabeleceram seu lugar na ordem jurídica internacional” (2000, p. 14, tradução nossa⁷). Essa ordem, como percebido em Bull (1984; 2002), era uma ordem jurídica, mas as assimetrias de poder entre os membros da sociedade

⁷ “Third World states have recognized an interest in the benefits that law can provide and, by asserting their rights as states, they have established their place in the international legal order”.

internacional eram inúmeras. Entretanto, não se argumenta que essa sociedade não existiu ou exista, o que se defende é que, com a inserção de novos membros, a sociedade internacional deixa de ser caracterizada por uma única matriz cultural e, gradativamente, se tornou mais heterogênea (BULL, 2002).

Além dos aspectos citados por Watson (2004) e Bull (1984) que abordam a expansão dessa sociedade, Bull (2002) coloca que essa nova sociedade internacional possui características distintas à sociedade anterior (europeia):

[h]oje acredita-se que além do Estado, titular de direitos e deveres legais e morais, participam da sociedade internacional as organizações internacionais, grupos não-estatais de vários tipos e também indivíduos, conforme implicado nos tribunais dos crimes de guerra de Nuremberg e Tóquio e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (BULL, 2002, p. 49).

A passagem anterior deixa notável a inclusão, feita por Bull, de novos atores relevantes dentro da sociedade internacional contemporânea, como, por exemplo, as organizações internacionais. Porém, isso não elimina a centralidade dos Estados dentro de uma sociedade caracterizada por um predomínio de uma interação racionalista/grociana. Além disso, Bull (2002) destaca outra mudança na lógica dessa nova sociedade internacional, colocando que ela se baseia em “(...) princípios que pretendem indicar qual deve ser esse comportamento, tais como os proclamados no Pacto da Liga das Nações, no Pacto Kellogg-Briand ou na Carta das Nações Unidas” (BULL, 2002, p. 49).

Com o que foi desenvolvido nessa seção, é relevante realizar algumas considerações parciais. A Sociedade Internacional Global, ou seja, após a expansão do número de Estados membros, deixa de ser majoritariamente europeia, e os europeus tornam-se minoria diante do grande número de Estados recém-admitidos. Isso faz com que essa sociedade se torne menos homogênea, ou seja, não é mais ligada por uma matriz cultural comum (WATSON, 2004). Embora os Estados europeus sejam a minoria nessa sociedade contemporânea, o continente influenciou decisivamente na inserção de novos membros, na medida em que a descolonização dos Estados se deu de modo a promover a exportação do modelo europeu de Estado Moderno e, além disso, os Estados pós-coloniais “herdaram” padrões de conduta pré-estabelecidos que deveriam ser piamente seguidos pelos novos (WATSON, 1984). Assim, nessa nova sociedade, os Estados são formalmente e juridicamente iguais, mas se tem uma assimetria total quando se considera a capacidade de influência desses Estados em determinar rumos da política mundial e, também, do seu próprio estabelecimento como uma comunidade política independente (BULL, 2002; WATSON, 2002; ALDERSON; HURRELL, 2000).

Entretanto, mesmo que a sociedade internacional, como demonstrado aqui, seja uma produção europeia, para garantir sua independência, Estados pós-coloniais se sujeitaram aos padrões europeus para serem capazes de promover a “captura do Estado” em um momento inicial. Entretanto, os objetivos compartilhados pela sociedade internacional não são excludentes e são incorporados pelos Estados pós-coloniais (BULL, 2002; WATSON, 2004). Tendo isso em vista, estes objetivos serão apresentados adiante, paralelamente à discussão sobre a possibilidade de ordem em um ambiente anárquico, outra contribuição central da Escola Inglesa para a literatura das RI.

2.4. Ordenando o ingovernável: a anarquia, as metas elementares e a ordem internacional

Até o momento, foi apenas citado que a sociedade internacional existe justamente por compartilhar objetivos elementares, entretanto, ainda não foi exposto quais são esses objetivos, tampouco como estes influenciam o gerenciamento da anarquia pela ordem internacional. Assim, a proposta do presente tópico e de seus respectivos tópicos secundários é discutir a ordem em um sentido amplo, para posteriormente compreender a ordem internacional, bem como evidenciar quais são os objetivos que, de acordo com a Escola Inglesa, são historicamente compartilhados pelas comunidades políticas independentes que formaram e formam a sociedade internacional.

Antes de afunilarmos para discutir a ordem internacional, uma primeira questão relevante é compreender a ideia geral de ordem, bem como a posterior conceituação da ordem social. De acordo com Bull (2002, p. 7), “(...) dizer que um conjunto de coisas demonstra uma ordem é, no sentido mais simples e geral, afirmar que elas estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura”. Inicialmente, a ordem pode ser entendida como uma forma de organização metódica, como, por exemplo, a organização de livros em estantes de uma biblioteca, que obedece a critérios pré-estabelecidos.

Embora a ideia de organização metódica seja relevante para compreender o ordenamento de uma forma geral, a organização de uma sociedade depende de arranjos mais amplos e complexos, e é por esta razão que a ordem social, ou seja, a ordem entre as sociedades, possui peculiaridades. Neste sentido, Bull (2002) coloca que

(...) a ordem que se procura na vida social não é qualquer ordem ou regularidade nas relações entre os indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promove determinadas metas e valores (BULL, 2002, p. 8).

Conforme podemos visualizar na passagem anterior, Bull (2002) enfatiza que a ordem está relacionada a uma estrutura social que visa a promoção de metas e valores. O argumento do autor com relação à ordem na vida social é que três objetivos são comuns a todas as sociedades e que, em toda história, as sociedades estiveram (e ainda estão) empenhadas em produzir arranjos para alcançar tais objetivos. A primeira finalidade de todas as sociedades é a vida, ou seja, os indivíduos buscam sua proteção corporal e desejam evitar ao máximo a sua morte. O segundo objetivo é que há uma expectativa, em todas as sociedades, de que as promessas feitas sejam cumpridas e que os objetivos traçados sejam regulados por arranjos que os promovam. Por fim, coloca-se um último objetivo dos indivíduos que é a estabilidade da posse, para evitar que ameaças à propriedade e aos bens sejam constantes (BULL, 2002).

Contudo, é necessário realizar uma ressalva. Bull (2002) não coloca que essas três metas elementares são os únicos objetivos das sociedades, mas afirma que não é possível pensar a ordem na vida social sem que eles estejam incluídos na percepção comum acerca dessa ordem, e, por essa razão, esses objetivos são considerados básicos. O termo “objetivos básicos”, utilizado por Bull (2002), também tem a seguinte conotação: embora não sejam os únicos objetivos de uma sociedade, eles são os mais essenciais. Além disso, o autor argumenta que os três objetivos supracitados são elementares por duas razões: a primeira delas é que os objetivos básicos se complementam, e um exemplo disso é que não é possível pensar em proteção da posse quando não se há expectativa de proteção da própria vida, e vice-versa; a outra razão é que a consecução de outros objetivos só é possível caso os objetivos primários estejam assegurados.

Partindo desse argumento, é possível definir a ordem na vida social como “(...) um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos elementares, primários ou universais” (BULL, 2002, p. 9). A partir dessa ideia geral sobre a ordem em sistemas sociais, Bull (2002) se propõe a entender a anarquia também como um sistema social, aspecto que sustenta sua definição de ordem internacional. O autor entende esta modalidade da ordem como sendo um “(...) padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade de Estados, ou sociedade internacional” (BULL, 2002, p. 13). Assim, a estrutura social precisa sustentar e incentivar a proteção da vida, da verdade e da posse, que são os elementos mais relevantes para os indivíduos, que os fazem confiar no contrato social estabelecido com os Estados (BULL, 2002).

Partindo desse conceito geral e transpondo a ideia de vida social para as relações internacionais, é possível afirmar que a ordem social proposta seria possível em uma sociedade, mas não em um sistema, já que nestes sistemas, os Estados são guiados pelo auto interesse e

não existe um esforço conjunto em produzir normas e regras com a finalidade de proteger objetivos elementares que eles têm em comum. Bull (2002) coloca que tanto na vida social quanto no ambiente internacional, os atores possuem percepções comuns – baseadas em ideias e interesses – e estes agem de modo a promover esses objetivos. Estes objetivos elementares comumente encontrados dentro de sociedades também podem, com adaptações, serem entendidos como orientadores gerais da conduta dos Estados (BULL, 2002; BUZAN, 2014).

Em primeiro lugar, a sociedade internacional tem como objetivo a sua autopreservação, ou seja, busca promover a manutenção de sua própria existência. Diferentemente da conotação utilizada quando se trata da ordem na vida social, o objetivo da “vida” aqui está relacionado à preservação dos membros da sociedade internacional como forma predominante de organização na política mundial, pois os Estados se vinculam pela crença de se autoconsiderarem os principais atores dessa sociedade. Coloca-se, então, que a sociedade internacional tende a continuar buscando formas de garantir o Estado como sendo o principal ator existente na anarquia, excluindo a possibilidade de existir outras maneiras de organização política (BULL, 2002). O objetivo da vida também está relacionado à própria manutenção do monopólio da força de um Estado, pois os Estados optam por cooperar entre si “(...) para manter seu monopólio da violência, e negam a outros grupos o direito de exercê-lo” (BULL, 2002, p. 25). Entretanto, ao buscar a garantia do monopólio legítimo interno, as comunidades políticas independentes são limitadas por convenções, normas e tratados, que visam regular a realização de guerras contra os membros dessa sociedade (BULL, 2002).

Um segundo objetivo é denominado como a meta da “verdade”. Esse objetivo está lastreado na perspectiva de *pacta sunt servanda*, ou seja, de que os acordos estabelecidos serão cumpridos e estáveis. É extremamente relevante, para a sociedade internacional, garantir o cumprimento dos acordos, tendo em vista que estes também são responsáveis por promover e, sobretudo, proteger, os objetivos elementares que os Estados compartilham. Além disso, os acordos, tratados e normas, só podem ser úteis à sociedade internacional caso sejam cumpridos e difundidos entre os membros, pois, caso contrário, estes acordos estariam sendo pouco efetivos. Um exemplo é a própria soberania, mantida por acordos e por um entendimento comum, que é elemento base para a própria ideia de que os Estados existem e são soberanos (BULL, 2002).

Outro objetivo elementar destacado por Bull (2002) é que todas as sociedades internacionais, ao longo da história, buscam pela “posse”, objetivo este também referenciado como “propriedade”. Buscar pela posse significa dizer que, ao longo do tempo, Estados se esforçam para garantir que a sua soberania externa seja respeitada. Neste sentido, na medida

em que outros Estados se reconhecem mutuamente como soberanos, a soberania territorial é mantida, bem como o respeito às particularidades da jurisdição de cada uma dessas sociedades soberanas. Assim, é relevante observar que, para participar de uma sociedade internacional, uma entidade política precisa ser reconhecida pelos membros daquela sociedade como soberana (BULL, 2002). Assim, agir em conformidade com os padrões originários na Europa garantiria, ao menos, um reconhecimento mútuo dessa soberania externa (BULL, 2002; WATSON, 2004; KEENE, 2002; BULL, 1984).

Em suma, até o presente momento, foram apresentados os conceitos orientadores da presente dissertação, que são a ideia de “sociedade internacional” e a respectiva “ordem internacional” que os Estados estabelecem em busca de proteger os objetivos elementares que eles compartilham. Assim, faz-se necessário compreender o que protege esses três objetivos elementares mencionados até aqui. Seguindo a argumentação da Escola Inglesa, os tópicos seguintes buscam expor que as regras e as instituições são o alicerce que sustenta a ordem e a própria sociedade internacional (BUZAN, 2014; 2004).

2.4.1. Estabelecendo limites para a gestão da anarquia: o papel das regras

De maneira geral, é possível entender que os objetivos elementares são protegidos por regras e por instituições, isto porque os Estados, conscientes da importância desses objetivos, desenvolveram ao longo dos anos um arcabouço normativo e regulatório que mitiga os efeitos da narrativa realista sobre a anarquia. Assim, faz-se necessário discutir os mecanismos utilizados pela sociedade internacional para assegurar a manutenção da ordem. O argumento da Escola Inglesa é que, para além do compartilhamento de metas elementares, os Estados constroem regras e firmam instituições para defender esses objetivos comuns. Assim, “(...) a ordem é mantida por um senso de interesses comuns nesses objetivos elementares ou primários, por regras que prescrevem a forma de conduta que os sustentam e por instituições que tornam essas regras efetivas (BULL, 2002, p. 65).

Assim, tendo em vista a relevância das regras para a manutenção da ordem, este tópico discute a relevância do arcabouço regulatório firmado multilateralmente entre os Estados. Bull (2002) coloca que as regras são cruciais para estabelecer limites para a atuação dos Estados na anarquia, na medida em que essas regras são “(...) princípios gerais imperativos que autorizam ou obrigam determinadas classes de pessoas ou de grupos a se comportarem de um modo prescrito” (BULL, 2002, p. 66). A prescrição da conduta é fundamental para compreender a definição de regras supracitada, mas vale ressaltar que isso ocorre porque os membros de uma

sociedade agem conscientes dos objetivos comuns e tendem a fazer valer os tratados e as normas consuetudinárias estabelecidas em conjunto (BULL, 2002). Assim, o interesse comum por si só não representa uma variável de extrema relevância, pois essa acaba sendo uma ideia vazia e de pouco rendimento analítico para a política internacional, já que, como argumentado, os sistemas internacionais também podem ter objetivos comuns (WIGHT, 2002). Assim, o que propõem teóricos como Bull (2002), Buzan (2004) e Wight (2002), é que as regras são produto do entendimento mútuo dos Estados sobre os objetivos elementares, que criam essas regras para reforçar seu compromisso e, principalmente, proteger-se de quaisquer ameaças à vida, posse e verdade.

Em busca de uma caracterização geral das regras na sociedade internacional, a Escola Inglesa coloca que estas podem ser criadas por distintas motivações, e, neste sentido, possuem natureza distinta (ALDERSON; HURREL, 2000). Este aspecto é explicitado por Bull (2002), que argumenta que existe certa variedade no tipo de regra vigente em uma sociedade internacional, ao afirmar que “(...) regras podem ter o status de lei, moral, costume ou etiqueta; ou ainda, simplesmente de regras de procedimento – as regras do jogo” (BULL, 2002, p. 66).

Uma questão relevante com relação às regras é que elas são construídas pelos membros de uma sociedade ao longo do tempo, e sua validade está relacionada à eficácia, ou seja, as regras só são relevantes para uma sociedade quando há “(...) certo grau de obediência, e deve ser admitida como um fator de cálculo para pessoas às quais se aplica, mesmo por aquelas que optam por violá-la” (BULL, 2002, p. 68). Nota-se, então, que as regras não deixam de ser efetivas em uma sociedade por violações esporádicas ao que fora estabelecido previamente, já que estas regras estão sujeitas a condutas desviantes (BULL, 2002). Outro aspecto é que, com a inserção de outros Estados na anarquia, as regras do jogo permanecem inalteradas. Logo, fica em evidência a influência europeia sobre a construção da ordem internacional, na medida em que Estados recém-criados, para garantir o seu reconhecimento formal dentro dessa sociedade, precisaram agir em conformidade com essas regras pré-existentes (WATSON, 2004).

O argumento de Bull (2002) é que regras apresentam maior eficácia para a manutenção da ordem quando apresentam oito características gerais. O primeiro ponto é que as regras precisam ser *formuladas* entre os membros de uma sociedade. O segundo ponto coloca a necessidade de *comunicação* das regras, ou seja, todos os envolvidos na formulação de uma regra precisam ser comunicados quanto ao seu conteúdo. Outro argumento é de que há necessidade de *administração* das regras, ou seja, é necessário que elas sejam acompanhadas e cumpridas, e, nos casos de descumprimento, que existam sanções a tal comportamento. Uma quarta característica relativa à eficácia das regras é que elas precisam ser *interpretadas* e essa

interpretação precisa ser difundida, evitando que cada membro da sociedade faça sua interpretação particular das regras que os vinculam. Também se argumenta que é necessário que as regras sejam *aplicadas* na sociedade em que ela se faz presente, ou seja, aplicar algum tipo de sanção aos comportamentos desviantes. Uma sexta característica é que as regras precisam ser *legitimadas* pelos membros da sociedade, e essa legitimação ocorre por meio da aceitação, cumprimento e internalização dos valores que compõem a regra. Também há o argumento de que as regras precisam ser *adaptadas* quando há algum imprevisto ou mudança de comportamento, evitando que uma regra se torne obsoleta. Por fim, as regras devem ser *protegidas* contra ameaças ao não cumprimento, que podem levar ao seu próprio desaparecimento (BULL, 2002).

Ao se vincular a um conjunto de regras ou normas, os Estados ratificam essas normas legislativamente, e *comunicam* essa nova regra ao seu povo. Os Estados, como instituição mais importante da sociedade internacional, também *administram* suas próprias regras, pois são eles que coordenam sua eficácia ou designam para uma organização internacional a capacidade de administração de algumas regras específicas. Na sociedade internacional, os Estados também são as entidades a *interpretarem* as regras e, nesse caso, as regras operacionais são mais fáceis de serem interpretadas do que aquelas de conteúdo mais subjetivo. Estas entidades políticas também são responsáveis por garantir a *aplicação* das regras, cabendo a eles agir, dentro do que estiver previsto pelo direito internacional, contra os dissidentes, em nome dos princípios da sociedade internacional. Os Estados também precisam se mobilizar em prol da *legitimação* das regras, utilizando de suas capacidades argumentativas para promover um consenso sobre a importância de cumprimento das mesmas. Além de observar o cumprimento das regras, os Estados precisam promover adaptações dessas regras de acordo com as circunstâncias, visando a manutenção da ordem. Essa adaptação pode se expressar de duas maneiras: renegando uma regra que já não é mais aceita e criando uma nova em substituição, ou criando regras em complemento ao arcabouço regulatório preexistente. Por fim, os Estados são responsáveis por garantir condições normais que tornem o cumprimento de regras possível dentro de uma sociedade internacional, ou seja, eles têm o dever de *proteger* as regras, combatendo ameaças que sejam capazes de desestabilizar a ordem vigente (BULL, 2002).

Bull (2002) também reconhece a possibilidade de que os Estados, em prol desse objetivo de proteção, ajam de forma não prescrita pelo direito internacional. Isso pode ocorrer quando se entende uma ameaça iminente aos objetivos basilares e comuns à sociedade internacional, que são mantidos pelas instituições. O autor cita cinco instituições primordiais, que são: (i) o equilíbrio de poder; (ii) o direito internacional; (iii) a diplomacia; (iv) a administração das

grandes potências; e (v) a guerra. Entretanto, a ideia de instituições de Bull (2002) é pouco desenvolvida, principalmente se destacarmos a centralidade das instituições para a manutenção da ordem internacional. Este aspecto será, então, desenvolvido com maiores detalhes no tópico que segue, dando ênfase à obra de Buzan (2004).

2.4.2. *As instituições internacionais como alicerce da sociedade internacional*

Buzan (2004) faz duas críticas centrais com relação à obra de Bull (2002) e de outros autores ao afirmar que elas não são suficientes para compreender, de forma mais profunda, quais são as instituições da sociedade internacional contemporânea; e, além disso, identifica que pouco esforço foi realizado entre os teóricos para definir essas instituições de forma mais específica e menos ampla. Então, o autor propõe discutir essa questão de maneira mais profunda em sua obra *“From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization”*.

Essa crítica é bastante pertinente e corroborada por autores como Alderson e Hurrell (2000) e Linklater e Suganami (2006), já que se tem um consenso de que apenas a existência de regras não é uma variável capaz de promover a manutenção da ordem internacional em sua totalidade. Argumenta-se que é necessário que alguns vínculos entre os membros da sociedade internacional precisam existir em um sentido mais profundo, de modo a representar um conjunto de hábitos, práticas e valores comuns entre os atores. Essas formas mais profundas de sustentação da sociedade internacional são, justamente, as instituições.

Embora dê uma boa ênfase no papel das instituições para a manutenção da ordem internacional, Bull (2002) não propõe uma definição clara e específica acerca do termo “instituições”. Sua formulação sobre as instituições é bastante geral, na medida em que o autor as entende como “(...) conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns” (BULL, 2002, p. 88).

Linklater e Suganami (2006), além de identificar o pouco desenvolvimento de um conceito de instituições nos teóricos clássicos da Escola Inglesa, como Bull e Wight, também identificam dissensos entre as correntes sobre quais são as instituições fundamentais de manutenção da ordem. Em meio a esses dissensos entre os próprios teóricos da vertente, Buzan (2004) realiza um esforço notável para entender quais são as instituições que sustentam a ordem na sociedade internacional contemporânea. Assim, a busca por uma definição das instituições de manutenção da ordem será o foco desse tópico.

membros da sociedade internacional. O fim da Guerra Fria é também um aspecto relevante, na medida em que a “trunfo” do Ocidente, promoveram a institucionalização de valores liberais e democráticos que passaram a desempenhar um papel central entre os membros da sociedade internacional, na medida em que estes seriam os valores vencedores da Guerra Fria, adotados pela maioria dos Estados da sociedade internacional. Assim, essas instituições, além de representarem limites para a atuação dos Estados, também os padronizam à luz dos entendimentos comuns acerca do aceitável e inaceitável, argumento defendido por Ramon Blanco (2017) em sua tentativa de estabelecer uma ponte entre a ideia de sociedade internacional e as concepções de Michel Foucault sobre o poder. Esta padronização é crucial para a presente dissertação, tendo que vista que o principal argumento a ser aqui defendido é que as operações de paz são responsáveis por transplantar essas instituições primárias, mobilizadas no quadro acima, para sociedades que ainda não se demonstraram, sob a ótica da sociedade internacional, capazes de defender essas instituições interna e internacionalmente.

Outro ponto fundamental para compreender as mudanças dentro da sociedade internacional é a flexibilidade das instituições, argumento trazido por Buzan (2004). O autor coloca que as instituições primárias “(...) tem algum tipo de ciclo de vida em que elas emergem, evoluem e declinam” (BUZAN, 2004, p. 167, tradução nossa¹²). Assim, esse processo é tratado como uma forma de adaptação da própria sociedade internacional. O ponto do autor é que do ponto de vista histórico, as instituições que vinculavam as sociedades internacionais anteriores eram diferentes das atuais. Logo, esse processo de modificação parece natural e contextual, dependendo da modificação do entendimento dos Estados acerca das regras que os vinculam. Um exemplo utilizado por Buzan (2004) para suportar este argumento é a própria colonização, instituição vital para a existência da Sociedade Internacional Europeia. Entretanto, na medida em que outras instituições se desenvolveram, como, por exemplo, a autodeterminação dos povos e os direitos humanos, a ideia de colonização entra em declínio e passa a ser um padrão não aceitável de conduta entre os membros da sociedade internacional. Assim, a emergência de novas instituições pode amparar os deslegitimar as instituições primárias. O ato de deslegitimar uma instituição ocorre quando novos entendimentos emergem e contradizem os princípios de certas instituições, configurando uma tensão entre novas tendências e o arcabouço institucional preexistente.

De forma geral, as instituições primárias são orientadoras da conduta da sociedade internacional, ao passo que estabelecem princípios gerais acerca de condutas aceitáveis e

¹² (...) do have some kind of life-cycle in which they rise, evolve and decline

condutas inaceitáveis. Um desafio recente, alvo de dissensos entre os teóricos da Escola Inglesa, é sobre a validade das intervenções internacionais como um mecanismo para a manutenção da ordem internacional. Esse debate se situa, sobretudo, entre os teóricos que entendem a sociedade internacional como pluralistas e solidaristas, e essa discussão será feita no tópico que segue.

2.5. Intervir para proteger? Ordem e justiça no debate pluralista *versus* solidarista

Argumentamos até o momento que as instituições e as regras são fundamentais para a manutenção da ordem internacional, aspecto que assegura a manutenção da sociedade internacional, mesmo em um ambiente anárquico. Partindo desse entendimento da vertente sobre a ordem, um questionamento é interessante: deve-se levar em consideração noções de justiça em prol da manutenção da ordem na sociedade internacional? As respostas para essa questão são diferentes entre pluralistas e solidaristas, que estão localizados nos limites extremos do espectro referente à tradição grociana na tríade da Escola Inglesa exposta anteriormente (BUZAN, 2004; LINKLATER; SUGANAMI, 2006; WHEELER, 2000; JACKSON, 2000).

Para dar sequência à exposição do debate, é necessário mencionar alguns pontos de Bull (2002) sobre a justiça, tendo em vista a grande preocupação e dedicação do autor em discorrer sobre o tema. Bull (2002) identifica que, embora existam várias concepções¹³ acerca da justiça nas relações internacionais, há certo consenso de que “(...) justiça tem a ver especialmente com a igualdade no gozo de direitos e privilégios, e também com a equidade e reciprocidade” (p. 93). Ao observar a relação entre os Estados, o autor identifica que essa é a noção mais comum e recorrente: a justiça como uma forma de igualdade de privilégios e não uma forma apenas de moralidade. Isso não quer dizer, entretanto, que não existam traços de moralidade que podem ser observados na interação e na criação de regras (BULL, 2002). Assim, a ordem deve prevalecer sobre a justiça ou o contrário? Essa resposta é dada por maneiras distintas entre pluralistas e solidaristas (LINKLATER; SUGANAMI, 2006; BUZAN, 2004).

Os pluralistas, a exemplo de Jackson (2000) e Wight (2002), defendem que a noção de justiça não deve prevalecer sobre a ideia de ordem. Nessa perspectiva, a ordem é condição necessária para a existência da sociedade internacional e todos os esforços devem ser empregados para mantê-la. Assim, a ordem deve ser mantida com base no respeito pleno às regras positivadas no direito internacional, e não devem ser modificadas bruscamente com base

¹³ Consultar Bull, 2002, p. 93-101.

em aspectos morais ou valorativos. Para eles, o que une a sociedade internacional é o objetivo de coexistência pacífica e o compartilhamento de um arcabouço normativo construído em torno dessa finalidade (JACKSON, 2000; WIGHT, 2002; BUZAN, 2004). Por fim, como bem observado por Buzan (2004), trata-se de uma visão que centraliza o papel do Estado na sociedade internacional e aborda de forma marginal o papel dos indivíduos.

Em contraponto à perspectiva pluralista, teóricos como Wheeler (2000) adotam uma perspectiva solidarista, que parte de uma percepção universalista kantiana acerca da humanidade e dos valores compartilhados. De acordo com essa corrente, a justiça deve prevalecer sobre a ordem, e as ações dos Estados devem sempre estar pautadas em uma noção de justiça. Essa perspectiva é crítica a algumas medidas que são consideradas como basilares para a manutenção da ordem, como, por exemplo, a possibilidade de guerra contra aqueles Estados que ameacem a proteção dos objetivos elementares da ordem social no âmbito internacional. Por fim, essa vertente se caracteriza por ter uma visão cosmopolita de que existem valores e direitos individuais que devem ser respeitados e que são intransigíveis, já que a humanidade é o elemento central para os solidaristas, e esta deve ser protegida (WHEELER, 2000; BUZAN, 2004; BULL, 2002).

Esse debate entre pluralistas e solidaristas também se faz presente no que tange o objeto central desse trabalho: as intervenções internacionais¹⁴. Para os pluralistas, não há possibilidade de realizar intervenções internacionais, ou seja, a vertente demonstra a coerência com sua lógica estadocêntrica que defende a soberania interna e externa e a falta de prescrição legal no direito internacional para a realização das intervenções. Nesse sentido, a moral e a defesa de direitos individuais não deveriam ser pretextos para que os Estados violem a instituição da soberania internacional, que sustenta, sobretudo, o objetivo elementar sobre a propriedade dos Estados sobre seus territórios (JACKSON, 2000; BULL, 2002).

Os solidaristas, por sua vez, entendem que as intervenções internacionais devem ocorrer em defesa dos povos incapazes de se defender de um governo ou de outro agente, que ameace a própria existência dos indivíduos em situações de catástrofe humanitária. Para que essas intervenções sejam consideradas como humanitárias, Wheeler (2000) estabelece quatro critérios principais, que são derivados da concepção solidarista sobre a justiça. Estes quatro pré-requisitos para intervenções humanitárias são: (i) a situação do país a sofrer intervenção precisa ser de extrema emergência humanitária; (ii) o uso da força deve ser o último recurso a ser

¹⁴ Vale ressaltar que existem intervenções internacionais guiadas por uma série de atores ou organizações, mas que, no caso da presente pesquisa, as intervenções que serão foco são aquelas realizadas pelas Nações Unidas.

promover a manutenção da ordem internacional. Também não se tem o objetivo de discutir se os valores kantianos solidaristas são, de fato, compartilhados entre os Estados. O que se pretende, algo a ser evidenciado no próximo tópico, é demonstrar que, principalmente na linguagem das organizações, o indivíduo tem assumido certa centralidade, e intervenções humanitárias passaram a ser comumente aceitas entre a sociedade internacional como forma de restaurar a ordem interna dos Estados enfrentando conflitos.

2.5.1. *Tensões entre soberania e humanitarismo na sociedade internacional contemporânea*

A soberania, conforme apresentado no tópico 2.4.2, é uma das instituições primárias que sustentam a sociedade internacional, tendo em vista que define os membros imediatos dessa sociedade, que são os Estados, comunidades políticas detentoras do monopólio da força entre suas fronteiras nacionais. Entretanto, a inviolabilidade da soberania, defendida pelos pluralistas, tem sido frontalmente confrontada por argumentos solidaristas que, desde o fim da Guerra Fria, tem desempenhado um papel discursivo muito relevante para a expansão de atividades das organizações internacionais, como é o caso das operações de paz das Nações Unidas, que serão expostas no quarto capítulo (WHEELER, 2000; 2004; WELSH, 2004; HERZ; YAMATO, 2018). Tendo isso em vista, a presente seção tem um objetivo simples de discorrer sobre a tensão criada entre estes valores universais solidaristas e a ideia geral de soberania. Para tanto, serão apresentados brevemente regras estabelecidas entre a sociedade internacional que evidenciam uma aspiração universalista de valores e direitos que proteger o indivíduo. Em seguida, será brevemente exposto o processo de tensão entre a soberania e humanitarismo. Por fim, este tópico apresenta três novos conceitos que emergiram no pós-Guerra Fria e alteraram significativamente a ideia de soberania.

As Nações Unidas, desde sua criação, estiveram fortemente engajadas em discutir questões humanitárias e relativas aos direitos humanos. Dentre alguns exemplos de regras firmadas no âmbito das Nações Unidas sobre a temática, pode-se citar: (i) a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, primeiro documento internacional de caráter assumidamente universal, que enumerou uma série de direitos fundamentais dos homens; (ii) o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos produzidos em 1966, mas que entraram em vigor somente dez anos mais tarde, e promoveram maior delimitação da gama de direitos fundamentais presentes nos documentos anteriores, incluindo variáveis como gênero, economia, posição social, dentre outras; (iii) A Declaração de Viena de 1993, que apresentou

políticas, segurança econômica, conflitos internos, guerras civis, escassez de alimentos, acesso à saúde e educação, dentre outros aspectos. Assim, o alargamento do que se entende como uma ameaça à segurança coloca em cheque a inviolabilidade da soberania westfaliana, ao passo a noção de segurança humana inclui aspectos que antes cabiam apenas à relação Estado-população (MALIK, 2015; KRAUSE, 2009).

Similarmente à ideia de segurança humana, o conceito R2P, institucionalizado pelas Nações Unidas em 2005, obedece três princípios básicos: (i) os Estados são os responsáveis pela proteção de seu povo, e, neste sentido, é o principal encarregado de protegê-la de crimes humanitários, como, por exemplo, genocídio, crimes de guerra previstos pelo Direito Internacional Humanitário (DIH), dentre outros; (ii) o segundo pilar de sustentação da ideia de R2P é que a sociedade internacional também precisa contribuir para que um Estado seja capaz de garantir a proteção de sua população, e, por fim; (iii) em caso iminentes em que a proteção dos indivíduos não está sendo desempenhada pelo Estado, é necessário que intervenções, suportadas pela Carta das Nações Unidas, sejam autorizadas para evitar a ocorrência dos crimes mencionados anteriormente (BELLAMY, 2010). O conceito de R2P deixa em evidência a necessidade de que os Estados soberanos promovam a proteção dos direitos individuais de sua população, sendo, então, sua obrigação evitar catástrofes humanitárias como, por exemplo, episódios de genocídio. Entretanto, caso a sociedade internacional julgue que o Estado em questão não está agindo de acordo com este princípio, intervenções podem ser invocadas com base nesse conceito, transferindo a responsabilidade de proteger à sociedade internacional (ICISS, 2001; KENKEL, 2012; BELLAMY, 2010).

A ideia de R2P teve diversos reflexos práticos na medida em que influenciou as políticas que estavam sendo adotadas no âmbito das Nações Unidas. De 2005 em diante, muitas intervenções passaram a clamar pelo direito de uso da força, aspecto que, teoricamente, violaria a soberania westfaliana. Entretanto, insucessos como no caso da Líbia, em que se evidenciou que a ideia de R2P estava sendo utilizada como pretexto para legitimar interesses individuais¹⁷, levantaram possíveis falhas operacionais do conceito (O’SULLIVAN, 2017; TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2015). A delegação brasileira nas Nações Unidas, então, propôs a criação da ideia de Responsabilidade ao Proteger (RwP, do acrônimo em inglês *Responsibility while Protecting*). O relatório se orientou por três principais desafios de operacionalizar a ideia de R2P: (i) a necessidade de recorrer à diplomacia preventiva, evitando que o uso da força se torne um mecanismo frequente entre a sociedade internacional; (ii) falta

¹⁷ Para mais informações sobre a intervenção na Líbia, consultar O’Sullivan (2017).

de critérios específicos que guiem a autorização de operações militares que não sejam auto interessadas, e, por fim; (iii) pouco envolvimento direto do Conselho de Segurança, que, constantemente, delegou funções cruciais à Estados terceiros durante a realização de intervenções baseadas na ideia de R2P. Essa preocupação brasileira, por sua vez, não abandona a necessidade de que os indivíduos sejam protegidos (TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2015). Entretanto, estabelecendo um paralelo com a leitura solidarista da sociedade internacional, é possível perceber que o auto interesse ainda é uma variável relevante, e que, em certos momentos, a proteção do indivíduo – preocupação solidarista – é utilizada como um pretexto para a relativização da soberania.

Em suma, os três documentos mencionados legitimam (com ressalvas, no caso do RWP) intervenções internacionais que levam em consideração a necessidade de proteção dos indivíduos em conflito, indicando a centralidade dos povos como sendo objetos diretos da segurança internacional (BELLAMY, 2010; MALIK, 2015; TOURINHO, STUENKEL e BROCKMEIER, 2015). Essa preocupação ocorreu, sobretudo, devido à grande quantidade de conflitos internos, também referenciados como novas guerras, que emergiram no pós-Guerra Fria. De maneira geral, estes conflitos apresentavam situações de grande dano individual, massiva violência contra civis empregada tanto pelos Estados quanto por grupos armados que desafiaram o poder estatal. Esses três documentos citados podem ser vistos, então, como reflexos contextuais que fizeram com que a sociedade internacional relativizasse a ideia de soberania em prol dos direitos humanos. Para consolidar esta ideia, o próximo capítulo pretende compreender as peculiaridades dessas novas guerras, de modo a evidenciar os desafios para a sua gestão no nível internacional.

3 NOVOS MEMBROS, NOVOS DESAFIOS: EXPONDO A COMPLEXIDADE DOS CONFLITOS INTRAESTATAIS

O capítulo anterior demonstrou a prevalência – identificada historicamente – de um padrão de interação grociano entre os membros da sociedade internacional atual, ou seja, os Estados tendem a cooperar em busca da proteção dos objetivos elementares e, por essa razão, estes se engajam na manutenção de uma série de instituições e regras que corroboram com tais objetivos. Como salientado na introdução da presente dissertação, as operações de paz serão vistas nessa dissertação como um desdobramento normativo dessa sociedade internacional, que criou novas regras para que esta sociedade fosse capaz de responder à conturbada realidade vivida pelos seus novos membros, os Estados pós-coloniais. Tendo isso em vista, o presente capítulo busca discutir quais são os principais desafios impostos pelas novas guerras, ideia elaborada por Mary Kaldor (2012), que se refere aos conflitos internos que eclodiram no pós-Guerra Fria. Pretende-se evidenciar que essas novas guerras desafiam alguns princípios basilares da sociedade internacional, como, por exemplo, a soberania.

Para tanto, o capítulo se inicia apresentando uma conceituação desses conflitos intraestatais, diferenciando-os dos internacionais. Em seguida, serão expostas as singularidades das novas guerras, de modo a identificar de que maneira elas se diferem dos tradicionais conflitos entre Estados. Estas considerações são relevantes para compreendermos quais são as causas dessas novas guerras, bem como quais são os mecanismos comumente empregados para promover a resolução desses conflitos. O capítulo será encerrado com uma discussão inicial do papel de atores internacionais na resolução desses conflitos que possuem uma natureza peculiar e distinta das guerras vivenciadas entre os membros da sociedade internacional até o fim da Guerra Fria.

3.1. A tricotomia dos conflitos: interestatais, interestatais pela formação de Estados e interestatais pelo poder

O processo gradual de descolonização, que se intensificou principalmente a partir da década de 1950, ocorreu paralelamente à consolidação de um ambiente internacional marcado pela bipolaridade entre os Estados Unidos da América (EUA) e a URSS. Considerando o equilíbrio de poder e questões estratégicas, ambos os Estados apoiaram lutas de libertação na África e na Ásia, tendo em vista que, na medida em que aqueles povos alcançassem a independência, tanto os EUA quanto a URSS estabeleceriam novas alianças com os países

esforçam para atingir, em um mesmo momento, um conjunto de recursos escassos” (WALLENSTEEN, 2007, p. 15, tradução livre¹⁸).

Partindo do conceito por ele proposto, Wallensteen (2007) coloca pequenas observações com relação à definição por ele elaborada. A primeira delas está relacionada à opção pela palavra “esforço” (*strive*), que assume um caráter muito abrangente para o entendimento dos conflitos, mas que, de acordo com o autor, é algo crucial para compreender alguns pequenos esforços de atores em busca do domínio de um recurso específico. Esse “esforço”, em casos mais extremos de conflitos, inclui a realização de guerras que visem o alcance de um objetivo específico. Outra observação do autor é sobre a ideia de disputa simultânea por recursos escassos entre as partes em conflito, tendo em vista que é possível observar a ausência de conflitos quando os recursos são reivindicados em diferentes momentos. Assim, a identificação de uma situação de conflito requer uma reivindicação de um mesmo recurso, considerado como indivisível pelas partes em conflito, em um mesmo espaço de tempo. Por fim, o autor esclarece sobre quais são os possíveis recursos que estão sendo alvo da incompatibilidade entre os atores, podendo estes incluir questões materiais, como, por exemplo, territórios ou acesso aos recursos naturais. Adicionalmente, Wallensteen (2007) coloca que, nos conflitos internos que emergiram a partir da segunda metade do século XX, questões mais intangíveis passaram a ser o centro das demandas das partes envolvidas em conflitos, como, por exemplo, a luta pelo poder político e representatividade. Este aspecto corrobora com o argumento de Kaldor (2012) de que as novas guerras possuem um caráter altamente político devido às reivindicações por poder que partem de aguçadas identidades políticas que emergiram em meio aos movimentos nacionalistas globalizados durante a Guerra Fria.

Tendo em vista a definição mais ampla do que são os conflitos, Wallensteen (2007) enfatiza a necessidade de categorizar os tipos de conflitos existentes no âmbito internacional, considerando que o processo de resolução destes depende de uma identificação geral do tipo de conflito, tipos de atores envolvidos e identificação das variadas causas. O autor propõe, para auxiliar nessa classificação dos conflitos, a criação de uma tricotomia que os separa em: conflitos interestatais, conflitos intraestatais pelo governo e conflitos por formação de Estados. A tricotomia estabelecida pelo autor obedece, especialmente, dois principais aspectos: quais são os principais atores e qual é a natureza da incompatibilidade.

¹⁸ “a social situation in which a minimum of two actors (parties) strive to acquire at the same moment in time an available set of scarce resources”

Os conflitos interestatais são realizados por meio de forças regulares dos Estados, ou seja, exércitos nacionais de dois ou mais atores distintos que lutam entre si. Também são consideradas como parte dos conflitos interestatais o conjunto de forças regulares reunidas em torno de uma coalizão militar. Tais conflitos podem ser motivados por questões territoriais ou questões de influência e balanço de poder. Um exemplo de guerra entre um ou mais Estados, na qual a questão em disputa era territorial e geoestratégica, são as I e II Guerras Mundiais. A Guerra Fria, por sua vez, demonstrou uma característica distinta dos conflitos interestatais devido à busca incessante por influência, tanto dos EUA, quanto da URSS, que buscavam a instituição particular de um regime em torno do globo e, assim, o objetivo final dos dois Estados não era a promoção de alterações territoriais em países terceiros. A justificativa de Wallensteen (2007) em acoplar conflitos interestatais com diferentes motivações em sua tricotomia é o fato de que os Estados estão cerceados por prescrições dispostas no Direito Internacional, ou seja, existe um aparato institucional que regule quaisquer tentativas de conflitos territoriais ou por influência (WALLENSTEEN, 2007).

Outra modalidade de conflitos armados que Wallensteen (2007) propõe são os conflitos intraestatais por formação de Estados. Estes conflitos obedecem a seguinte lógica: o Estado, mais especificamente o governo em si, é sempre uma das partes beligerantes, enquanto a outra parte é um ator não estatal que desafia a soberania nacional. A reivindicação surge de um grupo beligerante que alega o direito sobre parcela do território do Estado, sendo, então, um tipo de conflito que é sempre guiado por questões territoriais. O objetivo dos grupos armados que desafiam o Estado nesse tipo de conflito é, então, o separatismo, ou seja, a criação de um novo Estado que atenda às suas demandas, ou a concessão de autonomia para a região reivindicada. O Estado, nessa situação, tem sua soberania e territorialidade, instituições centrais da sociedade internacional, desafiadas pelos grupos separatistas. Em defesa desses aspectos, os Estados se posicionam de modo a defender a manutenção da sua integridade territorial, fomentando um quadro conflitivo entre as partes (WALLENSTEEN, 2007).

Os conflitos intraestatais pelo governo possuem lógica idêntica aos conflitos por formação de Estados no que tange a natureza dos atores beligerantes envolvidos na violência armada. O que diferencia os conflitos intraestatais pelo governo dos conflitos intraestatais por formação de Estados é a natureza da reivindicação. Nos conflitos em que os grupos visam o governo e o poder, o objetivo central dos grupos armados é estabelecer controle do aparato estatal, tendo em vista que, estes grupos acreditam que “[o] Estado (...) contém recursos tão atraentes que muitos acharão que vale à pena lutar para permanecer no poder ou assumi-lo”

uma característica multipartidária, ou seja, existem diversos atores envolvidos nessas dinâmicas, inclusive mais de um grupo armado, com interesses distintos, que podem ser capazes de desafiar o poder do Estado (KALDOR, 2012). Como argumentado por Nynke Salverda (2017), conflitos multipartidários são ainda mais desafiadores para a resolução, já que sua tese demonstra que quanto maior a quantidade de grupos armados em um conflito interno, maior é a dificuldade de conciliar os interesses dos atores, afastando a possibilidade de resolução dessas disputas armadas.

Já quanto aos objetivos dos atores, estes estavam vinculados, em grande medida, a demandas políticas e, para satisfazer suas próprias reivindicações, os grupos buscavam a deposição do governo nacional com o objetivo de ascender ao poder e, conseqüentemente, ser capaz de garantir sua representatividade dentro das fronteiras nacionais. A origem desses objetivos está relacionada às características identitárias, étnicas, religiosas e culturais que, em muitos casos, foram alvo de discriminação por parte de etnias e elites dominantes que controlavam o aparelho estatal (KALDOR, 2012). A discriminação e a respectiva busca pelo poder é, inclusive, uma característica que influencia a mobilização dos civis em grupos armados, aspecto que será ainda mais explorado neste capítulo (BROWN, 1996; WALLENSTEEN, 2007).

Os métodos empregados pelas partes beligerantes também diferem quando comparamos com os conflitos entre Estados. No contexto das novas guerras, as ações violentas deixaram de ser uma exceção para se tornarem uma regra. Comumente, os alvos dos grupos são os civis e a infraestrutura do Estado, com o objetivo de desestabilizar a ordem social e atingir outros grupos armados e seus respectivos segmentos sociais. Em contraposição, nos conflitos ou guerras entre dois Estados, existe um arcabouço normativo, suportado pelo DIH²¹, que visa regular as ações que são permitidas e ações que são proibidas em um contexto de conflito ou guerra (KALDOR, 2012).

Embora a violência contra civis seja comumente entendida como uma ação totalmente irracional, o emprego desse tipo de violência é altamente racionalizado, e é um reflexo dos objetivos estratégicos bem calculados pelos grupos armados, visando, em especial, demonstrar a capacidade de um grupo armado em promover a violência, compelindo os civis a apoiarem uma das partes em conflito – tanto o Estado, quanto os grupos rebeldes – por medo da coerção.

²¹ O Direito Internacional Humanitário se configurou com o objetivo de mitigar os efeitos de possíveis enfrentamentos armados entre os Estados no sistema internacional. Foram estabelecidas diversas convenções, dentre elas as Convenções de Genebra e Haia, que buscaram, em linhas gerais, limitar a atuação de tropas com o objetivo principal de proteger civis em zonas de conflito, regulamentando, por exemplo, quais tipos de armamentos poderiam ser utilizados nas guerras (BIERRENBACH, 2011; CARVALHO; HAMANN-NIELEBOCK, 2008).

Além disso, o emprego desses métodos busca demonstrar para os civis que não estão envolvidos diretamente no conflito a incapacidade das forças estatais ou das forças irregulares de segurança em protegê-los. Assim, os ataques contra os civis e contra as infraestruturas colocam o lado adversário como um ator fraco que é incapaz de impedir atos de violência contra seus apoiadores. Tais ataques também podem ter como objetivo a dizimação de uma comunidade inimiga, assumindo, em alguns casos, contornos de uma limpeza étnica que, estrategicamente, evitaria a emergência de um outro grupo armado capaz de competir pelo poder, além de poder facilitar o controle territorial de algumas regiões (HULTMAN, 2014).

O financiamento dos conflitos armados intraestatais também obedece a uma lógica distinta, uma vez que esses atores se envolveram frequentemente em atividades ilícitas para arrecadarem recursos, podendo se articular de forma transnacional²², aumentando a complexidade do combate a tais tipos de financiamento. Os grupos armados tendem, de maneira geral, a arrecadar recursos por meio de atividades que envolvem o tráfico, dentre suas mais amplas variações, como o comércio de armas ou drogas, ou até mesmo a venda de pessoas. Outra atividade que busca agregar recursos para os grupos armados é a exploração ilegal²³ – e, em muitos casos, inadequada – de recursos existentes em um determinado território. Isso não significa dizer que formas “tradicionais” de financiamento desapareceram nessas novas guerras. Grupos armados, embora tenham se apoiado mais comumente na exploração de recursos locais, também podem receber apoio financeiro ou logístico de outros Estados e outros grupos (KALDOR, 2012; ADAMSON, 2013).

Quanto à extensão das guerras, apesar de serem caracterizadas por confrontos esporádicos, elas tendem a ser mais longevas ou têm maior chance de serem prolongadas devido ao grande número de atores envolvidos, à total falta de confiança entre as partes beligerantes e aos altos índices de desarmonia entre comunidades locais (KALDOR, 2012). Essa falta de confiança é fruto de um longo histórico de desigualdades, tanto institucionais, ou seja, aquelas perpetradas pelos Estados, quanto comunais, que são as desigualdades e discriminação reproduzidas horizontalmente pelos componentes daquela sociedade. É possível identificar que um dos aspectos presentes no histórico da relação entre o Estado em questão e os membros de um grupo armado é a percepção de exclusão e violação de direitos básicos por parte das

²² Um exemplo são as comunidades de diáspora, que podem ser capazes de se mobilizar em redes transnacionais com os grupos armados ou com o Estado, provendo um auxílio, seja este auxílio de natureza ideológica, financeira, ou buscando influenciar o posicionamento dos Estados receptores das comunidades de diáspora sobre o conflito em andamento na terra natal (ADAMSON, 2013).

²³ Um exemplo disso são os recursos minerais presentes na região dominada por rebeldes no Congo, que auxilia os grupos armados a financiarem sua luta por meio da exploração ilegal destes (PEREIRA; AGUILAR, 2014).

instituições que, teoricamente, deveriam representá-los (LANGER; STEWART, 2014; KALDOR, 2012). Partindo desta caracterização geral das novas guerras, a próxima seção tem como objetivo discutir quais são os aspectos que podem motivar a mobilização armada dos civis contra o Estado nacional.

3.2. As causas dos conflitos intraestatais

A literatura sobre as causas dos conflitos intraestatais pelo governo, ou guerras civis, é extremamente ampla, tendo em vista as inúmeras tentativas dos pesquisadores de identificar as causas dos conflitos dessa natureza, para prescrever políticas capazes de evitar a eclosão de rompimentos da paz. O que se buscará com a presente subseção é expor, então, os argumentos mais consensuais sobre quais seriam as motivações dos atores que podem influenciar em uma mobilização armada. Identificar as causas destes conflitos é algo crucial para a presente dissertação, na medida em que o estudo sobre a efetividade das políticas das Nações Unidas implementadas na Libéria na fase de *peacebuilding*, análise a ser empregada no capítulo 5, depende da identificação das causas do conflito no país.

Karl Derouen Jr. (2014) expõe algumas variáveis interessantes que servirão como suporte inicial para a discussão das causas dos conflitos neste capítulo. O autor parte de um argumento consensual de que em todos os conflitos internos existe uma queixa/insatisfação (*grievance*) em torno das políticas perpetuadas pelos governos, sendo que esta insatisfação tende a catalisar a emergência de grupos armados, argumento também presente em Wallenstein (2007), Ramsbotham, Woodhouse e Miall (2011) e Brown (1996). Tais queixas/insatisfações são historicamente construídas, tendo em vista alguns aspectos particulares na relação entre o Estado e sua população, como, por exemplo, barreiras para o acesso de certos grupos étnico-religiosos ao poder, ausência de democracia, insatisfação quanto à forma nas quais os recursos são divididos ou destinados às distintas regiões dos países, dentre outros (DEROUEN JR., 2014, p. 83). É necessário ressaltar que, como argumentado por Michael E. Brown (1996), a insatisfação não pode ser a única evidência para identificar situações de crise que podem ocasionar em conflitos intraestatais armados, tendo em vista que existem situações onde há clara insatisfação, mas nenhum indício de violência entre partes conflitantes.

Ciente de que a existência de insatisfações em um Estado não é a única variável que ocasiona um conflito armado, Derouen Jr. (2014) incorpora em seu argumento, paralelamente às insatisfações, a ideia de ganância, afirmando que esta pode ser um gatilho para a emergência dos conflitos na medida em que os atores podem enxergar a violência armada como uma

alternativa para atingir objetivos particulares, como, por exemplo, promover a exploração ilegal de algum recurso antes controlado pelo Estado para benefícios particulares (DEROUEN JR, 2014). Os recursos, sejam eles naturais ou financeiros, são ponto crucial para compreender as causas dos conflitos, pois a mobilização armada de um grupo possui um alto custo que precisa ser sanado. Um exemplo disso pode ser visto em Vally Koubi et al (2014), que defendem que a abundância de recursos naturais em uma área que pode ser facilmente controlada e explorada aumenta a possibilidade de emergência e prolongamento dos conflitos armados. Tendo em vista a relevância dos recursos, Derouen Jr. (2014) afirma que existe um cálculo por trás da mobilização armada, ou seja, em alguns casos, apenas a presença de insatisfações não é suficiente para, isoladamente, justificar a ascensão de uma oposição violenta.

Outra variável relevante para pensar a possibilidade de emergência de conflitos intraestatais é o nível de democracia existente dentro de um Estado. Derouen Jr. (2014) realiza uma revisão da literatura, buscando trabalhos quantitativos com um grande número de casos, o que o permite estabelecer o seguinte pressuposto: quanto maior a plenitude do sistema democrático de um Estado, menor a probabilidade de emergência de um conflito armado. Isso ocorre devido ao fato de que em sistemas plenamente democráticos, as queixas citadas anteriormente são recebidas, processadas, e levadas, por intermédio das elites nacionais, para discussões formais, ou seja, existem canais institucionais que cumprem com efetividade a comunicação entre os diferentes segmentos da sociedade para com o governo nacional. Entretanto, em democracias não consolidadas e em regimes que promovem a exclusão, a probabilidade de mobilização armada é maior, como bem observado por Håvard Hegre na passagem adiante: “[s]e os indivíduos forem negados de seus direitos políticos e os benefícios econômicos aos quais eles acreditam ter direito, eles podem reagir com agressão e organizar uma oposição política violenta” (HEGRE, 2014, p. 162, tradução livre²⁴). A democracia seria, então, um meio para que as insatisfações sejam processadas e corrigidas pelo governo nacional, fazendo com que a população se sinta contemplada pelas políticas nacionais e, conseqüentemente, evitando o sentimento de contestação política por meio da violência armada (HEGRE, 2014; DEROUEN JR, 2014; BROWN, 1996; WALLENSTEEN, 2007).

É relevante notar que, como já mencionado brevemente neste capítulo, a questão da não representatividade é uma variável crucial para a explicação da emergência de conflitos intraestatais (DEROUEN JR, 2014; WALLENSTEEN, 2007; HEGRE, 2014; BROWN, 1996).

²⁴ “If individuals are denied the political rights and the economic benefits they believe they are entitled to, they may react with aggression and organize violent political opposition”.

Assim, uma pergunta pode emergir: o que justifica a ausência de conflitos armados em regimes que não são representativos? A resposta para esse argumento é que existem diferentes tipos de regimes e, logo, diferentes tipos de governos autoritários. Mesmo que esses regimes sejam mais instáveis e moralmente questionáveis, constata-se que regimes plenamente autoritários tendem a evitar a emergência de conflitos intraestatais, já que o governo faz uso constante de medidas repressivas que visam silenciar a população, utilizando a violência de maneira excessiva e indiscriminada (DEROUEN JR., 2014).

Em outro argumento, este de caráter sistêmico, Derouen Jr. (2014) defende que a globalização também age como um gatilho em conflitos intraestatais, mesmo que de forma indireta. Dentro da discussão da globalização como variável interveniente para a emergência dos conflitos, existem duas linhas principais de argumentação: uma abordando as consequências culturais da globalização, e outra que foca nos impactos econômicos da globalização. Dentre as consequências culturais, argumenta-se que a relativa massificação das culturas e padronização cultural acaba sendo responsável por fortalecer particularismos que podem se tornar micronacionalismos, na medida em que determinados grupos étnico-religiosos se veem insatisfeitos diante desse processo de ocidentalização/globalização de suas culturas²⁵. Dentre as consequências econômicas, argumenta-se que a inserção repentina dos Estados pós-coloniais no mercado financeiro se deu de forma despreparada, tendo em vista o distinto estágio de desenvolvimento em que estes se encontravam (DEROUEN JR., 2014). Embora esta seja uma linha de raciocínio para se pensar as causas dos conflitos intraestatais, pouca evidência empírica foi levantada em torno da relação exata entre a globalização e a mobilização armada.

Michael E. Brown (1996), diferentemente de Derouen Jr. (2014), não coloca a globalização em si como uma variável que influencia diretamente na emergência ou retomada de conflitos armados. Entretanto, em meados da década de 1990, o autor elencou, de forma esquemática, quatro grandes conjuntos de causas dos conflitos domésticos que auxiliam na identificação da natureza e fonte da insatisfação que permeia a lógica principal dos conflitos. Em sua categorização, Brown (1996) destaca a existência de causas imediatas e causas subjacentes, que emergem a partir das causas imediatas, e divide as causas dos conflitos intraestatais em quatro conjuntos gerais, que são: estruturais, políticos, sociais e econômicos, e

²⁵ Um exemplo de grupo armado que age contra a massificação de sua cultura é o Estado Islâmico (EI), que defende o emprego da violência com base em sua leitura radical do islã, se posicionando veementemente contra a ocidentalização e as tentativas de massificação cultural no Ocidente para o Oriente. Obviamente, esta não é a única causa da mobilização do grupo, mas sim uma das causas que contribuiu para tanto (STERN; BERGER, 2015).

culturais. É válido ressaltar que as causas identificadas pelo autor não são excludentes e nem todas elas serão necessariamente encontradas em um mesmo conflito.

Primeiramente, é relevante compreender as causas estruturais. O autor coloca que, em muitos contextos, os Estados pós-coloniais que presenciam conflitos intraestatais possuem fragilidades desde sua formação que, em teoria, deveriam ser processos guiados pelas antigas colônias. A fragilidade das instituições estatais pode ser identificada, então, em diversos contextos e variadas esferas como, por exemplo, quando observamos a ausência de forças de polícia para determinados territórios específicos ou a porosidade fronteiriça que possibilita o fluxo transnacional não ordenado de pessoas e bens. De acordo com Brown (1996), a probabilidade de mobilização armada é maior em casos nos quais o Estado apresenta fraquezas no que tange o provimento da segurança para determinada região ou grupo étnico, tendo em vista que isso pode levar a população em questão a desenvolver formas paralelas – as forças paramilitares – para garantia de sua segurança individual ou de grupo. Como mencionado anteriormente, e visto em Brown (1996) e Derouen Jr. (2014), a ausência de um forte controle de seu território também pode favorecer mobilizações transnacionais dos grupos armados, aspecto este que pode ser visto como uma vantagem no momento de mobilização quando os atores não-estatais realizam um cálculo custo-benefício para avaliar a possibilidade de insurgirem contra seus Estados.

Outro aspecto a ser mencionado é que, baseando-se em estudos anteriores, Brown (1996) defende que Estados com grande diversidade étnico-religiosa estão mais propensos a experimentar conflitos intraestatais. Porém, é crucial ressaltar que a mera diversidade étnico-religiosa não é uma variável única que pode fazer com que atores se mobilizem em grupos armados, tendo em vista que existem Estados, com geografia étnica muito distinta, que demonstram capacidade de promover, pela via política, igualdade entre os diferentes segmentos de suas sociedades. Assim, o nível de inclusão democrática de um Estado, por sua vez, pode ser visto como uma causa de um conflito quando os Estados não se mostram capazes (ou interessados) de diminuir as assimetrias intergrupais, de modo a perpetuar e manter sistemas políticos que excluem esses variados segmentos de suas sociedades – seja por critérios étnico-religiosos ou socioeconômicos. A exclusão institucionalizada na política dos Estados é um grande contribuinte para o aumento de queixas e insatisfações intergrupais que podem, futuramente, ocasionar a emergência de um conflito armado, tendo em vista que as minorias políticas se sentem inferiorizadas pelo aparato estatal que, teoricamente, deveria ser sua principal fonte de representação (BROWN, 1996).

As causas políticas giram em torno da exclusão dos indivíduos no que tange a participação política. Tal exclusão, em muitos casos, está escancaradamente refletida nas políticas estatais, promovendo a desigualdade entre grupos étnico-religiosos ou grupos socioeconomicamente desfavorecidos. A exclusão política, de acordo com Brown (1996), pode favorecer a mobilização armada dos indivíduos contra um governo, tendo em vista que tais indivíduos percebem que a instituição que deveria assegurar seus direitos básicos – o Estado – é aquela que perpetua a exclusão e, assim, impede a representatividade e participação de uma parcela da população na política devido à presença de instituições políticas discriminatórias.

Já as causas socioeconômicas que podem favorecer a mobilização armada de grupos estão intimamente relacionadas ao sistema econômico dos Estados que, em muitos casos, é discriminatório. Nesse sentido, grupos privados do acesso a um recurso específico – seja ele natural ou financeiro – são mais propensos a se engajarem em atos violentos em comparação aos grupos que são plenamente incluídos pelas políticas estatais e, portanto, favorecidos em sua vida social. Essa privação pode ocorrer de diferentes maneiras, como, por exemplo, pelo investimento estatal em regiões demograficamente homogêneas, indicando o favorecimento de parcela específica da população, enquanto outros espaços – em especial áreas rurais – tendem a receber menos investimentos, aspecto que pode inviabilizar, inclusive, o acesso de grupos aos serviços básicos como saneamento, saúde e educação. Para além deste aspecto da exclusão, em alguns casos, Estados podem experimentar instabilidades causadas por políticas de desenfreado desenvolvimento e modernização, que podem gerar consequências sociais como, por exemplo, o aumento da inflação, diminuição do poder de compra dos indivíduos, desemprego devido à substituição do trabalho manual por maquinário, dentre outros aspectos que incidem diretamente na diminuição da qualidade de vida da população (BROWN, 1996). É possível observar que as organizações internacionais, inspiradas por trabalhos de *policymakers*, passaram a entender o subdesenvolvimento como um componente relevante das novas guerras (HERZ; YAMATO, 2018; PAFFENHOLZ, 2009).

Por fim, Brown (1996) ressalta que aspectos culturais construídos entre distintos grupos podem contribuir para a emergência da violência armada e respectivo início ou retomada de um conflito. As questões culturais podem ser identificadas em diversas esferas da vida social, na medida em que a relação conflituosa entre distintos grupos étnico-religiosos, geralmente consolidada historicamente, faz com que exista uma não identificação ou empatia entre as partes. Nesse sentido, essas queixas intergrupais podem ser identificadas por meio de políticas traçadas por uma elite política e econômica do Estado que promovem a exclusão de uma minoria específica de modo a tentar fazer com que os traços daquela cultura sejam silenciados

ou desapareçam dentro das fronteiras nacionais. Pode-se identificar tais exclusões culturais quando grupos são proibidos de manifestar sua cultura, como, por exemplo, proibindo a liberdade religiosa ou até mesmo a celebração de datas relevantes para o grupo minoritário, e, em alguns outros contextos, existem políticas que proíbem o uso do idioma de um grupo-étnico religioso, ou que até mesmo restringem seu acesso a serviços como saúde e educação (BROWN, 1996). As causas subjacentes e imediatas apresentadas até aqui estão reunidas, de forma esquemática, no Quadro 3 que segue abaixo:

Quadro 3 – As Causas Subjacentes e Imediatas dos Conflitos Internos

Causas Subjacentes	Causas Imediatas
<p>Fatores Estruturais</p> <p>Estados fracos</p> <p>Preocupação com segurança intraestatal</p> <p>Geografia étnica</p>	<p>Fatores Estruturais</p> <p>Estados em colapso</p> <p>Mudança das balanças militares intraestatais</p> <p>Mudança de padrões demográficos</p>
<p>Fatores Políticos</p> <p>Instituições políticas discriminatórias</p> <p>Ideologias nacionais excludentes</p> <p>Políticas intragrupo</p> <p>Políticas de elite</p>	<p>Fatores Políticos</p> <p>Transições políticas</p> <p>Crescentes ideologias excludentes</p> <p>Crescentes competições entre grupos</p> <p>Intensificação de lutas de liderança</p>
<p>Fatores Sociais / Econômicos</p> <p>Problemas econômicos</p> <p>Sistemas econômicos discriminatórios</p> <p>Desenvolvimento econômico e modernização</p>	<p>Fatores Sociais / Econômicos</p> <p>Crescentes Problemas econômicos</p> <p>Desigualdade econômica crescente</p> <p>Desenvolvimento e modernização em ritmo acelerado</p>
<p>Fatores Culturais / Perceptivos</p> <p>Padrões de discriminação cultural</p> <p>Histórias de grupos problemáticos</p>	<p>Fatores Culturais / Perceptivos</p> <p>Intensificação de discriminação cultural</p> <p>Ataques étnicos e propagandizados</p>

Fonte: Adaptado de Brown (1996, p. 577).

É possível estabelecer um paralelo entre as causas levantadas por Brown (1996) e Derouen Jr. (2014) com a ideia geral de violência para Johan Galtung (1969), percussor dos estudos sobre paz e conflitos. O autor destaca três aspectos que são parte de uma tríade que permite a caracterização geral dos conflitos violentos: a divergência ou incompatibilidade, a mútua postura ou percepção hostil dos atores e, por fim, o comportamento violento, visão que coincide com a definição de conflitos apresentada em Wallensteen (2007). A contribuição de

Galtung (1969) que será trazida nesta dissertação é sua discussão canônica acerca dos tipos de violência e tipos de paz que podemos encontrar dentro das sociedades.

A violência pessoal, que é de mais simples entendimento, se refere aos atos de agressão que comprometem a integridade física ou mental de um indivíduo. Trata-se de uma forma de violência direta ou indireta, na qual o objetivo principal é denegrir um adversário anatomicamente ou psicologicamente por meio do emprego de táticas como tortura, envenenamento, estrangulamento ou até negação de acesso a oxigênio ou água (GALTUNG, 1969).

A violência estrutural, por sua vez, é mais difícil de ter seus efeitos mensurados, na medida em que ela se consolida gradualmente em uma sociedade, quase que de forma invisível (GALTUNG, 1969; 1990; 1996). Por se tratar de uma situação em que a violência é invisível, as ações violentas aparecem “(...) como um poder desigual e, conseqüentemente, como chances de vida desiguais” (GALTUNG, 1969, p. 171, tradução livre²⁶). Trata-se, então, de uma violência socialmente instituída, que se consolida gradativamente, e que se reflete dentro das sociedades por meio de situações de injustiça social, seja esta injustiça de natureza política, social ou econômica (GALTUNG, 1969).

Por fim, Galtung (1990) traz a ideia de violência cultural que, assim como a estrutural, é invisível e indireta. Essa modalidade de violência se faz vigente quando aspectos culturais e simbólicos particulares de grupos, sejam eles étnico-religiosos ou não, são utilizados como um pretexto para legitimar o uso da violência estrutural e da violência pessoal, configurando uma situação de intolerância e exclusão de um segmento de uma sociedade. Assim, a violência cultural atua de forma interveniente no emprego das outras duas modalidades de violência que foram apresentadas anteriormente (GALTUNG, 1969).

Para além dos diferentes tipos de violência existentes em uma sociedade, uma proposição de Galtung (1969) que ainda é extremamente relevante para os dias atuais tem relação com os diferentes tipos de paz que podem existir dentro de uma sociedade. O autor ressalta que estudos que tinham como foco a paz discutiam apenas a paz como uma situação que seria garantida pelo combate da violência direta. Desconsiderava-se, então, os impactos das violências invisíveis – estrutural e cultural – nas sociedades em conflito. Para lidar com essa lacuna existente nos estudos sobre a relação entre paz e violência, o autor coloca que da mesma forma que existem variados tipos de violência em uma sociedade, também existem diferentes modalidades de paz, estratificando-as entre “paz negativa” e “paz positiva”.

²⁶ “(...) as unequal power and consequently as unequal life chances”.

O primeiro tipo de paz é a negativa, que se refere à “(...) ausência de violência pessoal”, logo, trata-se do fim da violência física direta, enquanto a paz positiva diz respeito à “(...) ausência de violência estrutural” (GALTUNG, 1969, p. 183, tradução livre²⁷), buscando o que o autor se refere como uma justiça social. Posteriormente, Galtung (1990) inclui a ausência de violência cultural em sua ideia de paz positiva. O uso dos termos “negativa” e “positiva” é justificado da seguinte maneira: “(...) a ausência de violência pessoal não leva a uma condição definida positivamente, ao passo que a ausência de violência estrutural é o que chamamos de justiça social, que é uma condição definida positivamente (distribuição igualitária de poder e recursos)” (GALTUNG, 1969, p. 183, tradução livre²⁸). Percebe-se, então, que o fim da violência imediata – paz negativa – não promove diretamente uma situação de justiça social em que violências historicamente enraizadas seriam extinguidas (GALTUNG, 1969). Logo, o autor recomendou que as pesquisas passassem a enfatizar também os efeitos das violências estrutural e cultural, tendo em vista que o combate das mesmas geraria uma situação mais estável²⁹ dentro das sociedades (GALTUNG, 1969; 1990).

Brown (1996) e Derouen Jr. (2014) elencam possíveis causas para emergência de conflitos internos e, assim como nas ideias de Galtung (1969; 1990; 1996), os autores defendem que nem sempre o enraizamento de queixas intergrupais depende apenas de atos de violência pessoal de um Estado contra sua população. As insatisfações podem, então, se desenvolver através de aspectos particulares, difíceis de serem mensurados, que se manifestam por meio da violência estrutural e da violência cultural. Nesse sentido, a partir da identificação das formas nas quais a violência pode se manifestar em uma sociedade, a proposição geral de Galtung (1969; 1990; 1996) é promover o combate das três formas de violência citadas anteriormente, com o objetivo de evitar uma situação em que a violência se prolifera a partir da mobilização armada por parte dos indivíduos que sofrem (ou sofreram), diretamente ou indiretamente, os impactos dessas formas de violência. Seguindo as recomendações de Galtung (1969), as pesquisas dentro da área de paz e conflito passaram a considerar as violências invisíveis como extremamente relevantes para a provisão da paz, influenciando os estudos sobre resolução dos conflitos, que passaram a entender que o fim da violência direta não seria garantia de que as

²⁷“(...) absence of personal violence, and absence of structural violence.”

²⁸“(...) the absence of personal violence does not lead to a positively defined condition, whereas the absence of structural violence is what we have referred to as social justice, which is a positively defined condition (egalitarian distribution of power and resources)”

²⁹É necessário enfatizar que o autor entende que o fim da violência direta, ou seja, a presença de uma paz negativa, é impreterível para que se alcance a paz positiva e a respectiva noção de justiça social imbuída ao conceito. Logo, embora a paz positiva seja uma situação desejável, não se pode deixar de pensar na paz negativa como uma situação extremamente relevante.

sociedades alcançariam uma situação de justiça social. Tendo em vista as noções apontadas aqui sobre as causas dos conflitos e condições para a paz, a próxima seção foca no processo de resolução dos conflitos intraestatais pelo poder, e busca compreender como este processo anseia instaurar uma situação não só de paz negativa, mas também de paz positiva.

3.3. Da identificação das causas à resolução dos conflitos intraestatais pelo poder

Como visto em Galtung (1969; 1990; 1996), a violência se manifesta em uma sociedade de distintas maneiras. Logo, em um cenário em que um conflito é deflagrado, é necessário que se combata não somente a violência física, mas também a estrutural e a cultural, para que a sociedade em conflito alcance a paz positiva, caracterizada por um cenário de justiça social. Em muitos casos, os três tipos de violência podem ser identificados também como causas dos conflitos intraestatais. Seguindo uma linha de raciocínio similar, Wallensteen (2007) observa que um “(...) conflito existe, de acordo com as partes, pois existem queixas particulares e, assim, o conflito não pode terminar até que essas queixas sejam resolvidas, terminadas ou pelo menos atendidas” (WALLENSTEEN, 2007, p. 24, tradução livre³⁰). Logo, na perspectiva do autor, a violência entre as partes – em todas as esferas – precisa ser combatida para que a resolução do conflito seja efetiva.

Em toda e qualquer situação de conflito, a existência das mais variadas queixas e incompatibilidades é um ponto central para compreender a possibilidade cogitada por indivíduos de manifestarem seus interesses por meio de lutas armadas. Estas queixas intergrupais podem ser observadas em diversas esferas da vida social, como apontado em Brown (1996), e, geralmente, estão estruturalmente enraizadas nas instituições das sociedades, refletindo, então, uma série de políticas discriminatórias no âmbito da política, na esfera socioeconômica ou, inclusive, por meio de negativas construções mútuas das partes acerca de suas diferenças culturais. Percebe-se, então, que a incompatibilidade intergrupar e suas manifestações na vida social agem como gatilhos para uma possível mobilização armada, e, neste sentido, o consenso na literatura é que a maneira mais eficiente de evitar (ou resolver) um conflito é combatendo os aspectos que promovem a insatisfação, ou seja, realizar um exaustivo combate às causas que podem levar (ou já levaram) à eclosão de um conflito específico (GALTUNG, 1969; GALTUNG, 1996; BROWN, 1996; WALLENSTEEN, 2007; DEROUEN

³⁰ “Conflict exists, parties will say, because there are particular grievances and, thus, the conflict cannot end until such grievances are resolved, ended or at least attended to”.

JR., 2014; KALDOR, 2012; RAMSBOTHAM, WOODHOUSE e MIALL, 2011; HEGRE, 2014; KOUBI ET AL., 2014)

Neste sentido, Wallensteen (2007) também entende a necessidade de se combater as causas dos conflitos intraestatais e, para tanto, propõe que o processo de resolução seja implementado pelo viés da democratização do Estado em conflito, objetivando o combate dos diferentes tipos de violência que levam os atores a se mobilizarem em grupos armados. Wallensteen (2007) considera que a democratização “(...) é uma maneira de lidar com a participação de partidos em uma sociedade depois de uma guerra: para dar espaço a uma série de atores que foram anteriormente suprimidos ou excluídos de ter influência” (p. 12, tradução livre³¹). Na visão do autor, a assimilação desse modelo democrático é relevante, pois contempla dois principais aspectos: (i) uma mudança na percepção dos atores acerca da representatividade, na medida em que sua inclusão na vida política, direito este que antes lhes era privado, pode influenciar na promoção de políticas que combatam as causas dos conflitos delineados no tópico anterior; (ii) a internalização da democracia também favorece uma mudança na percepção dos atores em relação ao poder e ao Estado, já que as partes antes enxergavam o poder como um monopólio; assim, a democracia aumenta a expectativa de que, independentemente de quem esteja governando em um contexto específico, existe a possibilidade de troca das gestões devido à ideia de rotatividade que é intrínseca à democracia³².

Além de acreditar que a democratização pode acomodar interesses das partes envolvidas em um conflito intraestatal pelo poder, Wallensteen (2007) também aponta que este é o modelo considerado, na linguagem das organizações internacionais, como aceitável. Tendo em vista a relevância atribuída à democratização, Wallensteen (2007) busca discutir, então, formulações e possibilidades gerais que podem auxiliar os processos de resolução dos conflitos de uma forma geral, porém, será dada ênfase nos conflitos intraestatais. Embora o autor reconheça que cada conflito possui uma particularidade, seu argumento geral, apoiado na via da democratização, é que existem formulações gerais passíveis de serem adequadas para diferentes contextos que podem promover a resolução dos conflitos intraestatais.

O primeiro mecanismo proposto por Wallensteen (2007), que pode também ser entendido como um postulado básico para o início do processo de resolução, diz respeito à

³¹ “(...) is a way to handle the participation of parties in a society after a war: to give space to a host of actors who have previously been suppressed or excluded from having influence”.

³² É necessário enfatizar que se tem ciência de que a democratização em contextos pós-conflito pode enfrentar diversos problemas de ordem cultural durante a sua implementação. Entretanto, na prática, a democratização continua sendo a alternativa utilizada por organizações internacionais e *policymakers*, sendo este um componente fundamental das operações de paz atuais – que serão discutidas no próximo capítulo, que também discutirá a influência de valores liberais e democráticos na reconstrução dos Estados.

alteração das prioridades dos atores envolvidos. Em um conflito intraestatal em que as partes buscam o controle do poder, é necessário que os beligerantes entendam que um processo de resolução não será capaz de prover aos atores um ganho em todas as esferas em negociação. Nesse sentido, é necessário que as posições sejam flexibilizadas e que seja traçada uma agenda que confira diferentes níveis de prioridades para diferentes demandas. Flexibilizar as posições também é algo relevante no que tange a percepção das partes, pois ajuda a desconstruir a irreduzibilidade dos atores que fomentaram o engajamento armado. Nesse sentido, o adversário passa a ser visto pelo outro como um possível negociador.

Existem algumas condições específicas que podem fomentar uma mudança nas prioridades ou nas condutas dos atores, como, por exemplo, quando ocorre uma pressão externa para que o governo se engaje no processo de paz, ou quando o desgaste e o custo de manter a violência armada se torna algo insustentável para as partes, ou, ainda, quando ocorre uma mudança na liderança, que pode abrir espaço para a entrada de indivíduos moderados e com ideias mais arejadas e flexíveis. No caso da resolução dos conflitos intraestatais pelo governo, a democracia é algo que pode favorecer a manutenção de posturas flexíveis, na medida em que os partidos podem alterar suas prioridades e demandas por meio de veículos institucionais. Além disso, em democracias, quando agendas específicas não são emplacadas pelos partidos devido ao processo interno de barganha, a derrota não é permanente, ou seja, os partidos podem, em situações futuras, tentar implementar suas agendas (WALLENSTEEN, 2007).

O segundo mecanismo proposto por Wallensteen (2007) é o da *divisão dos recursos* em disputa. Este mecanismo pressupõe, então, que os atores envolvidos em um processo de paz estão cientes da impossibilidade de vencer em todos tópicos de sua agenda, ou seja, busca-se por um denominador comum que segue uma lógica *win-win*, ou seja, uma situação em que ambas as partes recebem benefícios por se engajarem no processo. Como argumentado anteriormente, embora os conflitos possam ser guiados ou motivados por questões culturais, sempre há um objeto de disputa material, podendo este ser o controle de um território, ou o domínio do poder, no caso de guerras civis. Assim, dividir o poder para resolver guerras civis é uma alternativa recorrente nos processos de paz, pois promove a inclusão da parte que antes era negligenciada pelas políticas nacionais.

Relacionado ao mecanismo de divisão do recurso, tem-se o mecanismo de *horse-trading* (ou barganha) que segue uma lógica similar. Esse mecanismo pressupõe uma intensa barganha entre as partes beligerantes para que estas recebam apoio mútuo na disputa de dois ou mais recursos, observando a seguinte lógica: existem dois ou mais objetos sendo disputados pelas partes, e um dos atores abre mão de um desses objetos na expectativa de receber apoio de seu

adversário na conquista do outro objetivo, e, assim, um ator ganha tudo em uma disputa, enquanto em outras esferas um ator também é capaz de ganhar tudo. Um exemplo disso são as divisões do poder por meio dos cargos mais cobiçados, que são os cargos de ministros. Seguindo esta lógica, Wallensteen (2007) observa que os mecanismos de divisão de poder e *horse-trading* auxiliam na resolução de um conflito, pois

[u]ma luta pelo poder pode ser resolvida por meio de engenhosas divisões de poder (durante anos, sobre funções), acordos de compensação (de acordo com a lógica ‘eu apoio você na questão A, você me apoia na questão B’) ou por combinações desses dois aspectos. (...) Alguns cargos ministeriais costumam ser considerados mais importantes do que outros (por exemplo, carteiras como primeiro-ministro ou ministérios do exterior, da defesa, do interior ou das finanças). (WALLENSTEEN, 2007, p. 131, tradução livre³³).

Outro mecanismo proposto por Wallensteen (2007) é o de *controle compartilhado* dos recursos. Trata-se de uma gestão conjunta do recurso em disputa que, no caso, é o poder. Isso ocorre por meio da democratização do Estado e criação de um governo de coalizão, que permite acesso proporcional das partes ao poder. É necessário citar que este mecanismo é diferente da divisão de recursos e *horse-trading*, pois no primeiro há uma divisão que tende a criar certa proporcionalidade (50% das demandas para cada uma das partes), enquanto no segundo, trata-se de uma vitória total em diferentes esferas (uma das partes ganha 100% de recurso X, enquanto a outra parte também tem totalidade, mas de um recurso Y). Este mecanismo requer certo grau de confiança entre as partes, na medida em que trata de uma gestão conjunta do poder.

O quinto mecanismo é o de *externalização do controle*, que é o ato de delegar a atores terceiros o controle do recurso que é alvo de disputa, tendo em vista os interesses excludentes das partes em conflito. É necessário enfatizar que não se trata de uma intervenção, mas sim de uma delegação do recurso em disputa. Essa delegação pode ocorrer pois as partes ainda não possuem confiança mútua, e entendem que é mais vantajoso delegar o recurso à uma terceira parte, pois preferem que um ator terceiro tenha controle sobre o recurso ao invés de dividi-lo com o adversário. Essa ação pode aparecer de diferentes maneiras: por meio de uma operação de paz que assume, temporariamente, as funções do Estado, por meio da criação de zonas de proteção internacionais que ficam sob responsabilidade de organizações internacionais ou de outros Estados. O caso mais comum nas resoluções de conflitos intraestatais ou guerras civis é

³³ A struggle for power can be solved by means of ingenious divisions of power (over years, over functions), trade-off arrangements (according to the logic ‘I support you on issue A, you support me on issue B’) or combinations of the two. (...) Some ministerial posts are customarily regarded as more important than others (for instance, portfolios as prime minister or foreign, defense, interior or finance ministries).

a delegação do recurso à uma minoria que não se engajou de forma violenta pela disputa do poder, considerada como um ator neutro (WALLENSTEEN, 2007).

Uma outra opção é *recorrer a mecanismos formais*, ou seja, recorrer a instâncias legais para promover a resolução. Essa opção torna-se viável apenas em ocasiões em que ambas as partes estão de acordo com a implementação desse mecanismo, tendo em vista que elas precisarão acatar a decisão dessa terceira instância. Assim, é necessário ter voluntariedade no processo para que a parte perdedora não se revolte contra a decisão tomada. A democratização do Estado pode ser uma possibilidade para que esta seja uma medida a ser implementada, devido à possibilidade de realização de referendos ou novas eleições legítimas (WALLENSTEEN, 2007).

Por fim, o último mecanismo proposto por Wallensteen (2007) é o de *protelar*. Em alguns momentos dos conflitos, existem situações nas quais as partes se comportam de forma irredutível em torno de uma demanda específica, logo, a assinatura de um acordo de paz ou a negociação de um item específico das agendas dos atores parece distante ou impossível de ser resolvida nesse contexto. Assim, protelar é uma boa opção, na medida em que a proposta desse mecanismo não é apenas adiar a resolução, mas sim a criação de uma agenda específica – com rodadas de negociação – que ocorrem paralelamente a outras estratégias que tem como objetivo arejar a percepção das partes (entrevistas, workshops, grupos focais, enquetes populares, rodadas de conversações com especialistas).

A implementação dos mecanismos citados acima durante as conversações para implementação de um cessar-fogo ou de acordos de paz geralmente é intermediada por uma terceira parte. Por essa razão, o tópico posterior busca expor brevemente o papel dos atores internacionais no processo de resolução dos conflitos intraestatais.

3.3.1. O envolvimento internacional na resolução dos conflitos intraestatais pelo poder

É possível perceber que a aplicação dos mecanismos para resolução de conflitos intraestatais pelo governo requer mudanças estruturais na configuração de poder, que é o bem em disputa pelas partes beligerantes. Logo, o grande número de reformas estruturais demandadas no momento pós-conflito aumenta a complexidade do processo, que ainda é agravado pela desconfiança mútua existente entre as partes, já que o momento posterior à assinatura do acordo de paz é cercado por incertezas e descrença de que a outra parte será capaz de cumprir o acordo de paz assinado. Nesse sentido, dificilmente a implementação de um processo de paz será conduzida de forma independente pelas partes que antes estavam

envolvidas em atos de agressão, demandando, então, a presença de terceiros que sejam imparciais e capazes de assistir os processos de reestruturação do poder e, de forma geral, do Estado. Assim, a implementação dos acordos de paz é geralmente guiada por mediadores internacionais – Estados, organizações internacionais ou regionais e, também, por Organizações Não-Governamentais (ONGs) (WALLENSTEEN, 2007; MITCHELL, 2003; PECK, 2009; BARTOLI, 2009).

A presença de terceiros envolvidos no processo de paz é de grande valia para o andamento das negociações, já que os mediadores possuem um papel primordial em promover o diálogo, estabelecendo uma ponte de comunicação entre as partes beligerantes, com o objetivo de estimulá-los a encontrar um denominador comum que daria fim ao conflito armado (MITCHELL, 2003). O mediador não atua de modo a auxiliar uma das partes a vencer um conflito, mas ele é responsável por estabelecer proposições e prover informações que auxiliem as partes a enxergarem uma alternativa para promover a resolução da disputa armada (TOUVAL; ZARTMAN, 2001).

Os princípios fundamentais mais recorrentes na literatura acerca da presença desses atores durante as negociações, são: (i) é necessário que o mediador seja imparcial; (ii) as partes precisam concordar com a mediação; (iii) também precisam concordar com o mediador escolhido; (iv) o mediador precisa ter certo *timing* para compreender quando implementar as agendas, evitando apressar o processo de paz; (v) o mediador precisa ser capaz de contextualizar os métodos e abordagens que serão utilizados para realizar a mediação; (vi) os mediadores não devem punir uma das partes do conflito. Por fim, e talvez o mais importante princípio para esta dissertação: (vii) o mediador precisa ter *expertise* para mediar os conflitos, pois é um processo muito delicado, que envolve um grande número de atores (MITCHELL, 2003).

Caso não haja voluntariedade por parte das partes beligerantes em aceitar o mediador, e caso estes mediadores não apresentem as características citadas acima, o processo de mediação pode deteriorar a situação de um conflito intraestatal ao invés de promover a sua resolução. É por essa razão que as ONGs especializadas em resolução de conflitos e as organizações internacionais e regionais se destacam nas atividades de mediação: elas possuem mais familiaridade com o contexto de conflitos intraestatais, tendo em vista que, como será visto no caso das Nações Unidas, elas desenvolveram *expertise* para atuar nesses cenários complexos (MITCHELL, 2003; PECK, 2009; WALLENSTEEN, 2007). Além disso, como bem pontuado por Saadia Touval e Ira William Zartman (2009) as organizações internacionais possuem o interesse em mediar pois, em muitos casos, sua própria *raison d'être* demanda delas a resolução de conflitos e o combate de ameaças à segurança internacional.

Connie Peck (2009) observa, fazendo um estudo das Nações Unidas, que os mediadores podem atuar de diversas maneiras e em todos os momentos de um conflito armado. As organizações podem atuar em um contexto de pré-mediação, criando possibilidades para que uma mediação efetiva aconteça em busca da assinatura de um cessar-fogo e da respectiva assinatura de um acordo de paz. As Nações Unidas atuam nesses contextos de modo a demonstrar para os atores que eles precisam flexibilizar seus posicionamentos para dar início à mediação, além de estimular o *confidence-building* entre as partes, pois nesse momento inicial da negociação as percepções mútuas ainda são muito antagônicas.

Já durante a negociação, as Nações Unidas e seus membros envolvidos no processo influenciam de modo a criar uma agenda de negociação, identificando os interesses das partes para garantir que estes estejam minimamente contemplados no acordo de paz final. As organizações também atuam de modo a considerar as assimetrias de poder entre os grupos armados e o Estado: elas identificam a parte mais poderosa para fazer com que ela promova mais concessões, equilibrando, assim, a proposta final do acordo de paz. Inclusive, a redação de tal proposta demanda uma grande *expertise* legal-normativa, além de capacidade de produzir um texto coeso, entendível e que não receba objeções das partes. O conteúdo do texto final deve gerar um efeito de contemplação, pois as partes precisam estar satisfeitas com o acordo de paz para evitar o ressurgimento desses conflitos após a assinatura do documento. O processo de negociação demanda muito tempo e financiamento e, por este motivo, nem sempre os Estados estão dispostos a promover a mediação, função que acaba recaindo para as Nações Unidas (PECK, 2009).

Tendo em vista essas características do processo de resolução e o envolvimento de atores terceiros nas negociações, o próximo capítulo discutirá o papel das operações de paz na resolução e, sobretudo, reconstrução dos Estados após deflagração de conflitos intraestatais. Argumenta-se que as operações de paz constituem um mecanismo que concilia as atividades de mediação, estabilização – coercitiva ou não – e reconstrução dos Estados, como será discutido no próximo capítulo. Porém, nem sempre esse envolvimento das Nações Unidas por meio das operações de paz, que são hoje um mecanismo comumente empregado, foi visto com bons olhos pela sociedade internacional. Nesse sentido, além de discutir as principais características das operações de paz, o próximo capítulo também discutirá a adaptação normativa da organização, que se deu gradativamente, para legitimar as operações de paz multidimensionais que hoje são utilizadas com certa recorrência e legitimidade para manter a paz e garantir a sustentação dos pilares da ordem internacional.

4 AS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS E OS CONFLITOS INTRAESTATAIS: DA OBSERVAÇÃO AO ENGAJAMENTO

O capítulo anterior expôs uma série de características e causas dos conflitos intraestatais, evidenciando as graves consequências humanitárias e os diversos desafios que estes impõem para os governos nacionais e também para a sociedade internacional. Tendo isso em vista, e como já mencionado anteriormente, a presente dissertação analisa a adaptação normativa das operações de paz das Nações como uma forma de combater os problemas que emergiram nos Estados em conflito, ou seja, uma forma de mitigar os efeitos das mencionadas novas guerras. Nesse sentido, tais operações tornaram-se fundamentais para atender os anseios da sociedade internacional e também das Nações Unidas em promover a manutenção da paz. Assim, busca-se discutir nesse capítulo as operações de paz, sua evolução histórica, bem como aprofundar o entendimento do que consiste e como é realizado o *peacebuilding* das Nações Unidas, mecanismo de manutenção da paz central nessa dissertação.

Para atender o objetivo exposto acima, o capítulo está dividido em tópicos. A próxima seção discute a base normativa encontrada pelos membros das Nações Unidas para justificar a possibilidade de criação das intervenções internacionais, que foram denominadas como operações de paz, e, ao fim, expõe os princípios que guiaram, em maior ou menor grau, a operacionalização das missões. Em seguida, o capítulo apresenta os quatro principais mecanismos de promoção da paz inseridos dentro do escopo das Nações Unidas. Os dois tópicos seguintes, por sua vez, buscam identificar quais desses mecanismos foram colocados em prática em diferentes períodos da história, de modo a evidenciar que as Nações Unidas abandonaram uma atuação básica em direção à realização de operações de paz multidimensionais. Por fim, o capítulo discute expõe os princípios e atividades que compõem o mecanismo mais complexo das operações de paz atuais: o *peacebuilding*.

4.1. As operações de paz: base normativa, princípios e implementação

De acordo com o tratado constitutivo das Nações Unidas, é obrigação da organização lidar com quaisquer conflitos que ameçam a estabilidade da ordem internacional historicamente consolidada, já que os Estados acordaram, em sua criação, que a *raison d'être* da organização giraria em torno da manutenção da paz no ambiente internacional (NAÇÕES UNIDAS, 1945). Com a criação da organização, a Carta Constituinte designava ao CSNU poderes e responsabilidades no que tange a manutenção da paz e da segurança coletiva.

Entretanto, analisando a Carta, nota-se que ela deixa uma lacuna sobre como manter essa segurança, quais são os mecanismos para além do CSNU, e como os membros deste comitê devem agir em situações de ameaça (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

No que diz respeito à segurança e ao uso da força em situações excepcionais, os capítulos seis e sete da Carta são os mais relevantes: o primeiro aborda os meios pacíficos para solução de conflitos, enquanto o segundo é responsável por projetar medidas coercitivas para combater as ameaças à manutenção da paz. Não obstante, ambos os capítulos, embora especifiquem algumas medidas que podem ser tomadas para resolução de controvérsias, deixam brechas para que o CSNU seja capaz de implementar novas ações que corroborem com seu objetivo de estabilidade e segurança coletiva na sociedade internacional (NAÇÕES UNIDAS, 1945). As lacunas deixadas por ambos os capítulos mencionados serviram de justificativa para o Secretariado das Nações Unidas, que defendeu a existência de base legal para implementar intervenções em conflitos ou guerras, denominadas como operações de paz – mecanismo criado como uma medida *ad hoc* que corrobora com os objetivos elementares da sociedade internacional. Assim, a base legal das operações de paz configura uma maneira de promover acordos pacíficos de disputas, previstos no capítulo VI, com tem possibilidade de apelar para o uso da força em qualquer ocasião que o CSNU julgar necessário, argumento suportado pelo capítulo VII do tratado constituinte da organização (NAÇÕES UNIDAS, 1945; AKSU, 2003).

A partir do Capítulo 6, a cláusula 1 do artigo 36 designa ao Conselho de Segurança o dever de fazer recomendações sobre procedimentos ou métodos que devem ser empregados para resoluções pacíficas de controvérsias: “[o] Conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de uma controvérsia da natureza a que se refere o artigo 33, ou de uma situação de natureza semelhante, recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, § 36). No entanto, não é especificado na Carta quais são os possíveis métodos ou procedimentos, e é com base nessa ausência de especificidade que as operações de paz puderam evoluir, como veremos adiante. O parágrafo 2 do artigo 37 também deixa a cargo do CSNU a definição das vias que serão tomadas caso considere que a situação em questão continue a ameaçar a paz: “[o] Conselho de Segurança, caso julgue que a continuação dessa controvérsia poderá realmente constituir uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais, decidirá sobre a conveniência de agir de acordo com o artigo 36 ou recomendar as condições que lhe parecerem apropriadas à sua solução” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, § 37).

Ainda de forma superficial, o capítulo sete é mais direto sobre a possibilidade do uso da força para proteger as metas da sociedade internacional. O artigo 39 da Carta coloca o Conselho de Segurança como o órgão responsável por decidir e identificar ameaças à paz e à segurança

internacional, enfatizando seu papel na promoção de recomendações ou decisões visando a manutenção da segurança coletiva. Como pode ser visto no artigo 39 da Carta da organização, “[o] Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá quais medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, § 39)

Conforme anunciado no Artigo 39, as cláusulas 41 e 42 expõem possíveis medidas que poderiam ser executadas pelo CSNU para mitigar ameaças à segurança. O primeiro faz uso de mecanismos coercivos, mas não violentos: “[e]stas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, § 41). O fato de poder incluir tais ações, a Carta não evidencia ou restringe outras formas pacíficas de atuação da organização. Já o artigo 42 pressupõe que todas as alternativas pacíficas de solução de controvérsias tenham se esgotado, e, assim, “(...) forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas” (NAÇÕES UNIDAS, 1945, § 42). É possível inferir que ambos os artigos levantam as medidas como possibilidades, e não como os únicos meios de atuação das Nações Unidas.

Entende-se que, em alguns casos, a não especificidade dessas cláusulas é necessária para a própria sobrevivência das organizações internacionais, para que elas não fiquem engessadas em um contexto específico no qual se criaram as regras. Logo, mudanças na sociedade internacional e nos problemas advindos dela devem refletir mudanças no arcabouço normativo-institucional que regula a interação dos Estados na anarquia (AKSU, 2003). É devido à ausência de uma definição clara da Carta que as operações de paz são autorizadas e entendidas como relevantes para manter a paz, representando, hoje, a principal resposta organizacional para ameaças à segurança internacional (UZIEL, 2015).

As operações de paz, tendo em vista o que foi discutido até aqui, encontram um aporte legal-normativo dentro do tratado constitutivo da organização, baseando-se, principalmente, nos capítulos VI e VII do documento. Tendo isso em vista, as operações de paz emergiram como um mecanismo intervencionista que tem como objetivo corroborar com a manutenção da paz e da ordem internacional, principais objetivos da organização. Em 1948, ano em que foi autorizada a primeira operação, as operações de paz eram entendidas como um mecanismo *ad*

hoc de promoção da paz e da segurança. Essas operações são, geralmente, recomendações do Secretariado das Nações Unidas adereçadas ao Conselho de Segurança, que, como discutido aqui, é o órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas, tem legitimidade para autorizar e conduzir atividades relativas à manutenção da paz e da segurança internacional (BELLAMY et al., 2004; KENKEL, 2013; UZIEL, 2015).

As operações de paz, com o objetivo de não esbarrar em questões sensíveis em relação à soberania, se basearam inicialmente em três princípios fundamentais, definidos por Alex J. Bellamy et al (2004) como a trindade santa das operações de paz, que são: (i) *consentimento* das partes em receber uma operação de paz; (ii) *imparcialidade* das tropas das Nações Unidas, evitando um favorecimento de uma das partes beligerantes e, por fim; (iii) *uso mínimo da força* por parte dos capacetes azuis. Por sua vez, estes princípios foram relativizados ao longo dos anos, possibilitando uma mudança quantitativa e qualitativa dessas operações, algo que será detalhado e evidenciado ao longo deste capítulo.

4.2. A evolução das operações de paz: alcançando a paz por meio de quatro mecanismos

As operações de paz, que se consolidaram ao longo dos anos no escopo de atividades das Nações Unidas, são realizadas com base em quatro principais mecanismos responsáveis por atingir a paz, que são aplicados contextualmente. Estes cinco mecanismos foram definidos com maior especificidade apenas em 1992, décadas após a autorização da primeira operação de paz feita em 1948. Os mecanismos utilizados são denominados como (i) diplomacia preventiva; (ii) *peacemaking*; (iv) *peacekeeping*; (iv) *peace-enforcement*, por fim; (v) *peacebuilding*. Primeiramente, é necessário enfatizar que nem sempre todos estes mecanismos foram componentes das missões de paz, tendo alguns deles se desenvolvido, principalmente, no pós-Guerra Fria. Em segundo lugar, é relevante mencionar que cada mecanismo possui suas peculiaridades, logo, estes devem ser utilizados de acordo com o contexto dos conflitos aos quais as missões são destinadas. É possível inferir, então, que estes mecanismos contribuem de diferentes maneiras para o processo de resolução de um conflito. Pretende-se, nesse momento inicial, expor as características dos principais mecanismos que compõem as operações de paz da organização.

A diplomacia preventiva não é um mecanismo utilizado em situações nas quais conflitos armados já se desencadearam, pois trata-se de “(...) ações diplomáticas tomadas para evitar que as disputas se transformem em conflitos (além de) limitar a disseminação de conflitos quando

eles ocorrerem” (NAÇÕES UNIDAS, 2018b, [s.p], tradução livre³⁴). Para tanto, a organização realiza um monitoramento contínuo de situações de risco, identificando os momentos em que há necessidade de se empregar ações diplomáticas que sejam eficazes em evitar o (re)surgimento de lutas armadas. Investir em diplomacia preventiva tem sido um dos focos da gestão do Secretário-Geral António Guterres, que assumiu o cargo em 2017. Em um relatório conjunto desenvolvido pelas Nações Unidas e pelo Banco Mundial, construiu-se o argumento de que os custos de realização da diplomacia preventiva são muito inferiores aos custos das missões enviadas pelo CSNU. Além disso, o relatório enfatiza que evitar a emergência ou ressurgimento de conflitos por meio da diplomacia preventiva é algo de suma importância em termos humanitários, tendo em vista os calamitosos impactos causados por conflitos armados (BANCO MUNDIAL; NAÇÕES UNIDAS, 2017).

O mecanismo denominado como *peacemaking* é bastante similar à diplomacia preventiva exposta acima, tendo em vista que o *peacemaking* visa “(...) levar as partes hostis ao acordo, essencialmente por meios pacíficos como os previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas” (NAÇÕES UNIDAS, 1992, § 20, tradução livre³⁵). Contudo, ao contrário da diplomacia preventiva, este mecanismo é implementado em conflitos já deflagrados, em que se emprega uma série de ações relativas à mediação e negociação, com o objetivo de que os mediadores estimulem as partes em estabelecer conversações formais para a implementação de um acordo de cessar-fogo. O mecanismo de *peacemaking*, então, indicava para um engajamento mais ativo das Nações Unidas no processo de resolução dos conflitos, tendo em vista que este aspecto foi, nos anos iniciais das operações de paz, comumente abandonado (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Entretanto, quando os esforços diplomáticos previstos nos mecanismos de diplomacia preventiva e *peacemaking* falham, o CSNU pode autorizar a implementação de operações de *peace-enforcement*, que são altamente militarizadas e pressupõem uma estabilização da situação por meio do emprego de ações coercitivas. Como bem observado por Paul Diehl (2008), os mandatos, autorizados pelo CSNU, que incluem unidades de *peace-enforcement*, possuem “(...) maior capacidade militar e mandato para impedir a renovação da guerra e punir os responsáveis por tais hostilidades, e está, portanto, mais próximo de uma operação militar

³⁴ “(...) diplomatic action taken to prevent disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of conflicts when they occur”.

³⁵ “(...) bring hostile parties to agreement, essentially through such peaceful means as those foreseen in Chapter VI of the Charter of the United Nations”

convencional” (DIEHL, 2008, p. 11-12, tradução livre³⁶). O objetivo da presença militar é combater, de forma militarizada, qualquer ameaça à paz e aos componentes da missão. É válido ressaltar que o *peace-enforcement* só foi autorizado após 1992, com o estabelecimento da Agenda para a Paz. O processo de evolução das operações será exposto com maior profundidade nos tópicos seguintes (NAÇÕES UNIDAS, 1992; DIEHL, 2008).

Tanto nas ações de diplomacia preventiva e *peacemaking*, há um envolvimento exclusivo de corpos diplomáticos, sendo esta uma das diferenças desses mecanismos quando comparados ao *peacekeeping*. O termo também é comumente utilizado como sinônimo para as operações de paz da organização, isto porque as primeiras operações de paz apresentavam características semelhantes à do mecanismo de *peacekeeping*. Entretanto, nesta dissertação, o termo será utilizado unicamente para se referir ao mecanismo que compõe o escopo das operações de paz (BIGATÃO, 2015). De acordo com documentos oficiais das Nações Unidas, este mecanismo pode ser definido como “(...) uma técnica destinada a preservar a paz, por mais frágil que seja, onde a luta foi interrompida, e para auxiliar na implementação de acordos alcançados pelos *peacemakers*” (DPKO; DFS, 2008, p. 18, grifo do autor, tradução livre³⁷). Pela definição, é possível inferir que o *peacekeeping* é um mecanismo adequado para contextos em que se estabelece uma paz de forma mínima por meio de um acordo de cessar-fogo, por exemplo. O objetivo destas missões é, então, preservar essa paz negativa e, paralelamente, estimular as partes a se engajarem em negociações que promovam arranjos mais estáveis para garantia de uma paz de longo prazo. As estratégias utilizadas são: monitoramento do acordo de cessar-fogo, criando barreiras que separam os combatentes e evitam novos enfrentamentos, monitoramento do cessar-fogo para evitar novas hostilidades, ao passo que, paralelamente, o componente civil estimula as negociações das partes para o possível estabelecimento de um acordo de paz. Para serem capazes de realizar tal tarefa, as missões de *peacekeeping* evoluíram de uma lógica tradicional para uma lógica multidimensional e passou a incluir diversos corpos militares e civis, algo que será melhor aprofundado nos dois tópicos posteriores (DIEHL, 2008; BELLAMY et al, 2004).

Por fim, o último mecanismo, que apareceu pela primeira vez no relatório Agenda para a Paz, de 1992, é o *peacebuilding* pós-conflito, iniciado após a implementação de acordos de paz que cessam com a violência. Este mecanismo tem como objetivo a construção da paz de

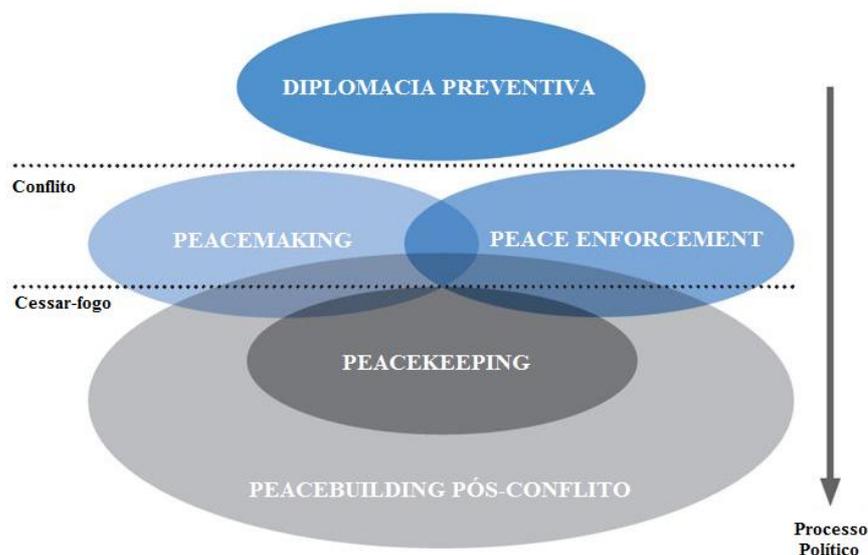
³⁶ “(...) greater military capacity and mandate to prevent the renewal of warfare and to punish those responsible for such hostilities, and is thereby closer to a conventional military operation”.

³⁷ “(...) is a technique designed to preserve the peace, however fragile, where fighting has been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers”.

longo prazo, ou seja, o alcance de uma paz positiva, que seria atingida por meio de iniciativas que visam o fortalecimento e reconstrução das instituições estatais em um momento pós-conflito (NAÇÕES UNIDAS, 1992). Tais missões são empregadas em Estados que experimentaram conflitos intraestatais, na tentativa de mitigar os efeitos devastadores desses embates violentos nas sociedades. Para tanto, as Nações Unidas visam o desenvolvimento de uma boa governança que passa pela democratização do Estado, fortalecimento de suas instituições e estímulo da economia à luz de preceitos liberais (PARIS, 2004). A maneira que o *peacebuilding* é articulado dentro do escopo de atuação das Nações Unidas será exposta no tópico 4.4.1, tendo em vista a imensa relevância desse mecanismo para esta dissertação.

Tendo em vista as considerações iniciais acerca dos mecanismos que viabilizam a operacionalização das operações de paz das Nações Unidas, é relevante ressaltar que os mecanismos são empregados de acordo com a situação do conflito. Isto porque eles possuem um *timing* adequado para o seu emprego, já que, como apresentado, a natureza de cada mecanismo indica que estes são essencialmente distintos em relação aos meios utilizados para alcançar a paz. A figura 2 abaixo sumariza o processo de emprego de cada mecanismo das operações de paz, de acordo com o documento oficial das Nações Unidas conhecido como Doutrina Capstone (DPKO; DFS, 2008)

Figura 2 – Espectro das atividades de paz e segurança



Fonte: Adaptado de DPKO; DFS (2008, p. 19)

A diplomacia preventiva é, então, empregada em momentos pré-conflitos armados, com o objetivo de estabelecer esforços diplomáticos para evitar a eclosão de embates desta natureza.

Entretanto, quando a diplomacia preventiva não é efetiva em evitar a eclosão dos conflitos, os mecanismos de *peacemaking* e *peace-enforcement* são os mais adequados para promover a estabilização do Estado por meio de um cessar-fogo. Estes dois mecanismos não são abandonados após a assinatura do acordo que cessar a violência, tendo em vista que esforços diplomáticos e forças militares podem ser relevantes para o monitoramento da situação. Estes mecanismos são, então, acomodados ao mecanismo de *peacekeeping*, que inclui tanto os esforços diplomáticos empregados para o estabelecimento de uma paz de longo prazo, quanto a presença de forças militares que protejam os mandatos e assegurem a paz atingida com a assinatura do cessar-fogo. O *peacebuilding*, por sua vez, se inicia quando os conflitos caminham para o seu fim, que é marcado pelas negociações e respectiva assinatura de um acordo de paz que finaliza a violência e anseia o estabelecimento de uma paz de longo prazo (DIEHL, 2008; PARIS, 2004; BELLAMY et al, 2004; DPKO; DFS, 2008; GOMES, 2008). Antes de prosseguir, é válido ressaltar que embora este seja o processo de implementação considerado como adequado pelas Nações Unidas, existiram casos em que o CSNU autorizou a implementação de forças de *peacekeeping* para conflitos ainda não deflagrados, como no caso da Macedônia na década de 1990³⁸, baseado em uma ideia de “implementação preventiva” (BRANCO, 2004).

Com os argumentos mobilizados até aqui, é possível observar que cada mecanismo contribui de uma maneira específica para o estabelecimento da paz. A diplomacia preventiva monitora situações de riscos para evitar que a paz negativa seja rompida por meio de ações violentas pelas partes em um conflito. O *peacemaking* e o *peace-enforcement* também contribuem para o estabelecimento de uma paz negativa na medida em que o foco destes mecanismos é a estabilização – forçada ou não – da situação por meio da implementação de um acordo de cessar-fogo que rompe momentaneamente com o comportamento agressivo das partes em conflito. O *peacemaking* também atua no momento pós-conflito, em que segue mediando o processo de implementação do acordo de paz, visando o alcance de uma paz positiva. Similarmente, o *peacekeeping* tem como objetivo articular a manutenção da paz negativa, auxiliando as partes nas negociações de paz, para que estas sejam capazes de firmar um acordo que almeje o alcance da paz positiva. Por fim, o processo de *peacebuilding* visa necessariamente o estabelecimento da paz positiva, auxiliando as partes na implementação do acordo de paz entre elas estabelecido, pois este, ao menos teoricamente, contribui para o combate exaustivo da violência estrutural e cultural antes presente naquela sociedade.

³⁸ Para mais informações, consultar Branco (2004).

Feitas tais considerações iniciais sobre os mecanismos que podem ser utilizados nas operações de paz, é necessário mencionar que estes sofreram alterações ao longo dos anos, com exceção das ideias de diplomacia preventiva e *peacemaking*. O mecanismo de *peacekeeping*, embora tenha sido criado em 1948 com o estabelecimento da primeira operação de paz, sofreu grandes alterações e incorporou diversas outras tarefas, evoluindo em direção à militarização das operações de paz. O *peace-enforcement* e o *peacebuilding*, por sua vez, são mecanismos novos que foram criados em 1992, ou seja, em um contexto pós-Guerra Fria, ampliando fortemente o escopo de atuação das Nações Unidas, sobretudo em conflitos intraestatais. Por fim, é possível inferir que o *peacebuilding* visa contribuir em um momento pós-conflito para o estabelecimento de uma paz positiva. Assim, para compreender como estes mecanismos evoluíram, os próximos dois tópicos esclarecerem como as operações de paz da organização evoluíram desde sua criação.

4.3. As operações de paz tradicionais

O relatório Agenda para a Paz de 1992 foi crucial para a ampliação do escopo de atuação das Nações Unidas. Entretanto, como adiantado anteriormente, os cinco mecanismos de alcance da paz mencionados anteriormente nem sempre existiram, tendo em vista que as atividades das operações de paz se iniciaram em 1948 (BELLAMY et al, 2004; DIEHL, 2006). O objetivo do presente tópico é, então, descrever as operações de paz tradicionais, de modo a expor quais mecanismos eram mobilizados por essas missões, bem como as consequências dessa atuação essencialmente tradicional e limitada.

Em um momento inicial, as operações de paz classificadas como tradicionais consistiam em “observadores militares desarmados e tropas levemente armadas com papéis, primordialmente, de monitoramento, [produção de] relatórios e fortalecimento de confiança” (NAÇÕES UNIDAS, 2018a, [s.p.], tradução livre³⁹). Tais operações possuíam três objetivos centrais: (i) monitorar o estabelecimento de paz nas situações de conflito, observando o processo de negociação entre as partes envolvidas; (ii) promover a observância das fronteiras; (iii) apoiar, politicamente e de forma neutra, as partes em conflito, com o objetivo de construir um ambiente que seja propício para a implementação dessas operações. Trata-se de um esforço

³⁹ “unarmed military observers and lightly armed troops with primarily monitoring, reporting and confidence-building roles”.

diplomático aliado à manutenção de uma paz preexistente, logo, eram missões com um caráter unicamente de *peacekeeping* (DIEHL, 2008).

Retomando os princípios fundamentais das operações de paz, que são o consentimento, o uso mínimo da força e a imparcialidade, é possível afirmar que tais operações de paz tradicionais entendiam estes princípios como invioláveis. Assim, as operações autorizadas pelas Nações Unidas dependeram da aceitação por parte do(s) Estado(s) receptor(es), em concordância com o princípio de consentimento; as Nações Unidas se envolveram o mínimo possível para evitar qualquer desequilíbrio que pudesse ser entendido como rompimento do princípio da imparcialidade e, por fim, utilizar a força só era justificável em casos de ameaça iminente à vida dos militares membros das missões (KENKEL, 2013; BELLAMY et al, 2004; DIEHL, 2008; GOMES, 2008).

Tendo em vista os objetivos das operações tradicionais, bem como seu respeito total aos três princípios da trindade santa das operações de paz, as tropas enviadas pelas Nações Unidas eram levemente armadas, como mencionado anteriormente, e se posicionam estrategicamente para evitar violações nos acordos de cessar-fogo que estão sendo monitorados, colocando-se como “(...) interposição ou força tampão que separa os combatentes após um cessar-fogo” (DIEHL, 2008, p. 4, tradução livre⁴⁰). Assim, ao interpor as tropas ao longo de uma linha traçada de cessar-fogo, a expectativa é de que uma parte tenha menor capacidade de atacar a outra, evitando uma violação do acordo assinado por elas e assegurando a manutenção de uma paz negativa (DIEHL, 2008).

É válido ressaltar que o perfil e os objetivos dessas missões de paz ainda se deram em um contexto bastante delicado, em que havia uma preocupação de que essas operações fossem interpretadas pela sociedade internacional como intervenções unilaterais guiadas pelos membros do CSNU, pois estas medidas não estavam previstas de forma evidente no tratado fundacional da organização. Por esta preocupação, as operações de paz eram implementadas em um momento em que já havia perspectiva de resolução de um conflito, com consentimento das partes, para que as Nações Unidas cumprissem apenas sua função basilar de monitoramento, evitando engajar-se, de fato, na resolução das divergências, para não esbarrar em dilemas acerca da soberania (KENKEL, 2013; UZIEL, 2015; AKSU, 2003; BELLAMY et al, 2004). Além disso, as operações de paz tradicionais refletiram que, àquela época, a instituição soberania ainda era considerada como inviolável, tendo em vista que as tropas eram levemente armadas e a força só poderia ser utilizada para combater uma ameaça iminente à integridade física dos

⁴⁰ “(...) an interposition or buffer force that separates the combatants following a cease-fire”.

membros das tropas – ou seja, baseava-se em uma noção tradicional da ideia de legítima defesa (FINDLAY, 2002).

Estabelecendo um paralelo com as ideias de Galtung (1969) e corroborando o argumento de Diehl (2008), as operações de paz tradicionais podem ser vistas como uma observação do cessar-fogo e, nesse sentido, as Nações Unidas apenas monitoravam o fim, ou a possibilidade de ressurgimento, da violência direta entre as partes beligerantes, sem realizar nenhuma tarefa que se preocupasse com o rompimento das violências estruturais ou culturais.

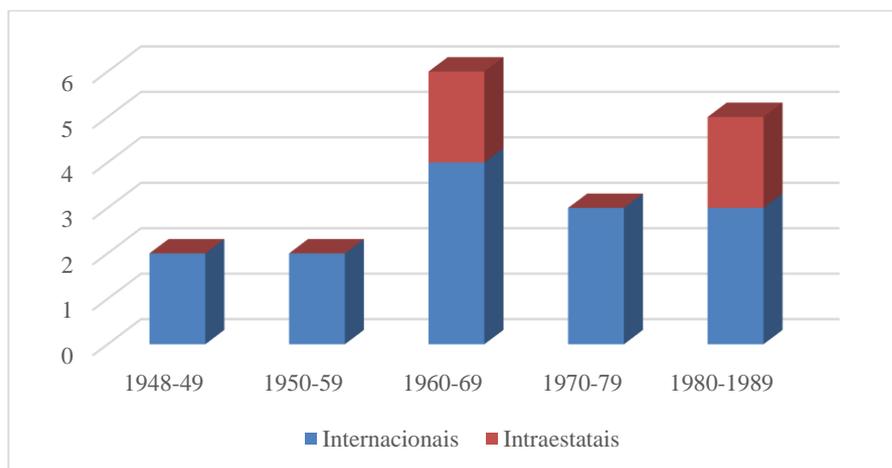
Conclui-se, então, que essas versões iniciais das operações de paz mostravam-se ineficientes na resolução de conflitos na medida em que se concentravam unicamente em ações relativas ao *peacekeeping*, embora estes não fossem maioria em um momento inicial de autorização das operações (BELLAMY et al, 2004). É evidente que funções como o monitoramento de um cessar-fogo é imprescindível para o avanço de um processo de paz, mas, como citado anteriormente, apenas o fim da violência direta não promove uma resolução do conflito, pois não combate as causas principais que levaram os atores a se engajarem na violência armada, ou seja, não há combate à natureza da incompatibilidade entre os beligerantes (WALLENSTEEN, 2007; BROWN, 1996; DEROUEN JR., 2014). Entretanto, é válido ressaltar que as operações de paz tradicionais, caracterizadas por operações de *peacekeeping* levemente armadas – e sem autorização do uso da força – ainda são parte do escopo de atuação das Nações Unidas, por se tratar de um mecanismo adequado e impreterível para que, em um futuro, as partes caminhem em direção a uma paz positiva (DIEHL, 2008; PARIS, 2004).

Assim, atuando com uma perspectiva de um *peacekeeping* tradicional, as Nações Unidas autorizaram, entre 1948 e 1990, dezoito operações que possuíam, normativamente⁴¹, esta característica de pouco envolvimento na resolução dos conflitos e combate às causas. Logo, ações de *peacemaking* e *peacebuilding*, expostas na seção anterior, não faziam parte do conjunto de atividades empregadas pela organização. Além disso, é possível inferir que as Nações Unidas pouco atuaram em termos de manutenção da paz e da segurança nesse período, tendo em vista que se eximiu da responsabilidade de autorizar operações, como, por exemplo, no caso da guerra na Coreia (UZIEL, 2015). Essa baixa mobilização das operações de paz se deu devido às divergências entre EUA e União Soviética no período da Guerra Fria, que impossibilitaram a atuação do CSNU em diversos momentos, já que não se tinha um consenso

⁴¹ Na prática, nem sempre as operações de paz seguiram exatamente os mandatos respaldados normativamente pelos acordos estabelecidos entre os membros das Nações Unidas. Assim, é possível encontrar, como no caso da operação realizada no Congo, na década de 1960, algumas características que destoam da normatividade prevista pela organização. Entretanto, para fins de esquematização, a presente dissertação separa as operações de paz tendo em vista o respaldo normativo que evoluiu, após 1990, para a realização das mesmas.

acerca da autorização de novas missões, e as propostas eram constantemente vetadas por um destes membros coletiva (WEISS, FORSYTHE e COATE, 2016; PARIS, 2004; UZIEL, 2015). Essas dezoito operações mencionadas estão dispostas na Gráfico 1 abaixo, que também classifica o tipo de conflito no qual as Nações Unidas se envolveram em seu momento inicial de institucionalização.

Gráfico 1 – Operações de paz autorizadas entre 1948-1989



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Nações Unidas (s/d)

Algumas constatações podem ser inferidas ao avaliarmos as dezoito missões mobilizadas no gráfico acima. A primeira delas é que, no período avaliado, as missões eram destinadas para conflitos com alto componente internacional, tendo em vista que quatorze missões visavam o monitoramento de cessar-fogo de conflitos entre um ou mais Estados coletiva (WEISS, FORSYTHE e COATE, 2016; PARIS, 2004; UZIEL, 2015). Das quatro missões voltadas para resolução intraestatal, uma delas é a missão do Congo que, na verdade, tratava-se de uma guerra pela independência congoleza para com os colonos belgas. Nessa missão, a complexidade não esperada pelas tropas das Nações Unidas levou os membros da missão a adotarem medidas coercitivas, embora estas não estivessem normativamente previstas pelo mandato (PARIS, 2004). Outra missão curiosa é a estabelecida no Chipre em 1964, que objetivava a observação do cessar-fogo entre turcos-cipriotas e gregos-cipriotas. Entretanto, a justificativa para a intervenção passou pelo elevado nível de envolvimento de tropas da Grécia e da Turquia no conflito, que deram um contorno internacional à situação (EVRIVIADES; BOURANTONIS, 1994).

Estes dois casos são indícios de que as operações de paz, até o início da década de 1990, se desviavam da possibilidade e responsabilidade de realizar intervenções em Estados que experimentavam conflitos dentro de suas fronteiras nacionais, tendo em vista as tensões

existentes entre a soberania e a realização das operações de paz. Foi apenas no fim da década de 1980, quando se caminhava para o colapso da União Soviética e fim da Guerra Fria, que foram autorizadas duas operações (a Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola e o Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição na Namíbia) assumidamente voltadas para monitoramento de conflitos intraestatais (BRANCO, 2003). Uma ressalva importante é que as missões tradicionais possuem seus particularismos, entretanto, detalhar estas diferenças não é algo extremamente necessário para essa dissertação, por isso elas estão sendo abordadas, em conjunto, como operações que possuem objetivos e *modus operandi* bastante similares.

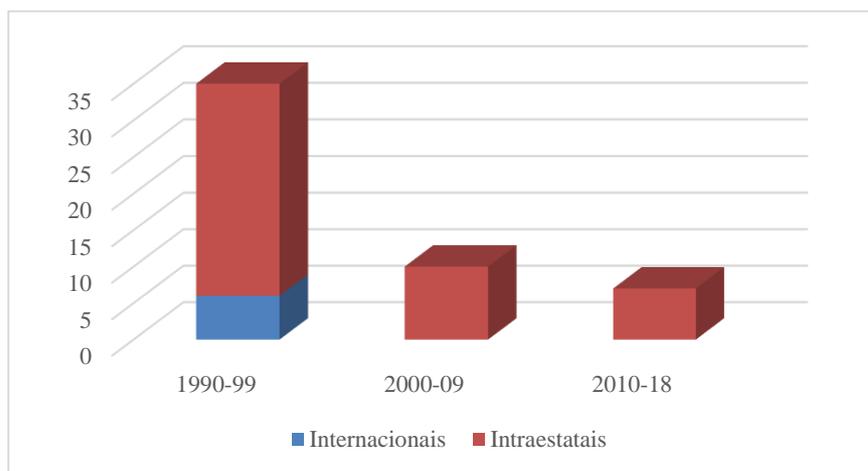
Assim, como argumentado no capítulo anterior, os conflitos intraestatais envolvem diferentes dinâmicas e incompatibilidades enraizadas entre a população e as estruturas estatais, as quais não são resolvidas apenas por uma paz negativa. O aumento quantitativo de conflitos desta natureza, em um contexto pós-Guerra Fria, associada a uma maior possibilidade de atuação das Nações Unidas, demandou da organização uma adaptação normativa. Esta adaptação promoveu uma mudança qualitativa e tipológica acerca do papel das operações de paz no que tange a manutenção da segurança internacional, inaugurando, então, o que entendemos hoje como operações de paz multidimensionais, que são normativamente apoiadas pelo relatório Agenda para a Paz, mencionado no tópico anterior.

4.4. As operações de paz multidimensionais

O fim da bipolaridade na década de 1990 é crucial para o entendimento da evolução das operações de paz. Embora existissem um grande número de conflitos intraestatais na década de 1980, a inaptidão do CSNU em atuar ficou em evidência devido aos constantes vetos tanto por parte dos EUA quanto por parte da URSS. Nesse sentido, o fim da bipolaridade é representativo na medida em que, com a derrocada da URSS em 1991, os impasses foram diminuídos entre no âmbito do Conselho, possibilitando uma melhor coordenação das ações do órgão para, de fato, promover a segurança coletiva (WEISS, FORSYTHE e COATE, 2016; GOMES, 2008; PARIS, 2004; UZIEL, 2015; MATIJASCIC, 2014). Também é relevante mencionar que, como argumentado por Roland Paris (2004) e Paul F. Diehl (2008), o período pós Guerra Fria é marcado por uma lógica de oferta e demanda das operações de paz: o fim da bipolaridade ocasionou um descongelamento do CSNU, que pouco havia atuado antes de 1991, possibilitando ao órgão o aumento da *oferta* das operações de paz, ao passo que situações de extrema calamidade se intensificaram ou emergiram, especialmente, dentro das fronteiras de

Estados, sobretudo aqueles que possuíam uma alta dependência dos EUA ou da URSS durante a Guerra Fria. O aumento da oferta dessas operações pode ser visto no Gráfico 2 que segue.

Gráfico 2 – Operações de paz autorizadas entre 1991-2018



Fonte: Elaborada pelo autor, com base em Nações Unidas (s/d).

Com base no gráfico anterior e nas informações mobilizadas até aqui, afirma-se que o período pós-Guerra Fria é relevante para a evolução histórica das operações de paz, pois identifica-se três principais eixos de mudanças. Primeiro, aumenta-se drasticamente o número de operações de paz autorizadas pelo CSNU (de 18 para 53), configurando uma mudança quantitativa. Segundo, estas passam a ser destinadas majoritariamente para tratar conflitos intraestatais, diferentemente do período em que havia predominância de operações de paz tradicionais, na qual a destinação das missões era para monitoramento de conflitos, sobretudo, interestatais. Por fim, essa mudança qualitativa relativa ao tipo de conflito a ser resolvido demandou uma adaptação no *modus operandi* das Nações Unidas quanto ao seu engajamento nos processos de paz.

No capítulo anterior foram elencadas as principais características das novas guerras (KALDOR, 2012), demonstrando que essas situações de violência indiscriminada entre as fronteiras nacionais trouxeram uma série de novos desafios para a sociedade internacional na medida em que se tratava de um fenômeno pouco conhecido e regulado e, conseqüentemente, pouco combatido pelos membros dessa sociedade. Logo, a experiência cumulativa das Nações Unidas nas operações implementadas no primeiro período apresentado (1948-1991) foram cruciais para que algumas constatações fossem feitas no âmbito organizacional, dentre elas a necessidade de estabelecer novas diretrizes para combater as causas das novas guerras (BELLAMY et al, 2004; DIEHL, 2008).

Apostando que o fim da Guerra Fria representava um contexto propício para a implementação de novas agendas, o Secretariado das Nações Unidas, liderado por Boutros Boutros-Ghali (1992-1996) se engajou em uma reforma das operações, onde prevalecia uma mudança na lógica de atuação, buscando adotar, então, um “(...) envolvimento ativo não apenas em conflitos “congelados”, mas também na assistência à transição para a paz” (KENKEL, 2013, p. 128, tradução livre⁴²). As missões não seriam mais enviadas apenas para locais onde já existem acordos assinados de cessar-fogo, mas também para ambientes nos quais era necessário criar incentivos para negociação desses acordos que visam, inicialmente, colocar fim à violência direta (KENKEL, 2013; BELLAMY et al, 2004).

Para colocar em prática essa proposta de atuação abrangente em contextos de maior complexidade, as Nações Unidas e seus membros promoveram uma ressignificação normativa dos princípios da trindade santa das operações de paz, que são a imparcialidade, o consentimento e o uso mínimo da força. O princípio da imparcialidade deixou de ser visto como um sinônimo de neutralidade, ou seja, ser imparcial em uma situação de conflito não pressupõe que as tropas das Nações Unidas fiquem neutras a ponto de não agirem diante de graves situações humanitárias. Assim, a proteção dos civis passa a ser um componente fundamental para as operações multidimensionais, reforçando o argumento exposto ainda no segundo capítulo, de que o humanitarismo e a ideia de segurança humana auxiliaram no processo de legitimação das intervenções internacionais. O princípio de consentimento ainda se faz válido nessas novas operações, porém, caso o país em conflito apresente altos níveis de violação dos direitos humanos, gerando uma situação insustentável em termos humanitários, cabe ao CSNU a decisão de intervir unilateralmente, com respaldo do capítulo VII (BELLAMY et al, 2004). Por fim, alterou-se o princípio de uso da força de uma forma particular: modificando o entendimento da organização acerca da noção de legítima defesa. A legítima defesa, durante o período de prevalência das operações de paz tradicionais, era vista em um sentido de proteção contra danos corporais por parte das tropas. Porém, sobretudo nos documentos oficiais a partir do ano de 1990, a legítima defesa passou a ser compreendida como uma ação contra quaisquer ameaças à paz, aos mandados das operações e ao pessoal envolvido na missão. Assim, abre-se um leque de possibilidades para o uso da força, antes restrito (HOWARD; DAYAL, 2017; BELLAMY et al, 2004). Assim, as operações de paz passaram a ser vistas como formas legítimas de implementar a paz quando os Estados soberanos se mostram incapazes de usufruir

⁴² “[...] active involvement not only in “freezing” conflicts but in assisting the transition to Peace”.

da sua soberania com responsabilidade, aspecto observado no segundo capítulo com as obras de Welsh (2004) e Herz e Yamato (2018).

O novo e abrangente escopo implementado no início da década de 1990 fez com que essas intervenções passassem a ser denominadas como operações de paz multidimensionais, na medida em que os novos objetivos de atuação da organização, sumarizados no Quadro 4, evidenciam a mudança de postura da organização com relação à manutenção da paz e da segurança, passando a adotar uma série de outras funções. Assim, as Nações Unidas e seus membros buscaram, aos poucos, ampliar o escopo das missões tradicionais no seguinte sentido: adaptando-as, de modo a promover não só o cessar das hostilidades entre as partes beligerantes, mas também influenciar, por meio de uma postura proativa, o rumo da resolução dos conflitos e a respectiva (re)construção de Estados, para que estes fossem reinseridos à sociedade internacional e se tornassem capazes de prover condições de vida favoráveis para sua população (BELLAMY et al., 2004; KENKEL, 2013; DIEHL, 2008; PARIS, 2004).

Quadro 4 – Tarefas das operações de paz multidimensionais

- Auxiliar na implementação de um acordo de paz;
- Monitorar um cessar-fogo ou cessação de hostilidades para abrir espaço para negociações de paz e solução pacífica de controvérsias;
- Proporcionar um ambiente seguro que incentive o retorno à vida civil normal;
- Evitar o surto ou transbordamento de conflitos entre fronteiras;
- Conduzir Estados ou territórios através de uma transição para um governo estável com base em princípios democráticos, boa governação e desenvolvimento econômico;
- Administrar um território por um período de transição, realizando assim as funções que normalmente são de responsabilidade de um governo.
- Ajudar os antigos opositores a implementar acordos de paz complexos, estabelecendo uma gama de atores políticos e da sociedade civil;
- Apoiar a prestação de assistência humanitária;
- Ajudar com o desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes;
- Supervisionar e conduzir eleições;
- Reforçar o Estado de Direito, incluindo a assistência com a reforma judicial e treinamento de policiais civis;
- Promover o respeito pelos direitos humanos e investigar alegadas violações;
- Ajudar na recuperação e reabilitação pós-conflito;
- Estabelecer uma administração transitória de um território na medida em que ele caminha para uma independência.

As funções supracitadas foram estabelecidas após diversas análises das operações de paz anteriores, e constatou-se que os mandatos tradicionais não seriam capazes de promover um impacto positivo de longo prazo para a resolução dos conflitos armados intraestatais, que eram maioria naquele contexto (NAÇÕES UNIDAS, 1992; 1995). Assim, as funções mais abrangentes citadas no Quadro 4 foram mobilizadas, inicialmente, pelo documento Agenda para a Paz, que reconhece que

[a]s fontes do conflito e da guerra são penetrantes e profundas. Alcançá-las exigirá o maior esforço para *fortalecer o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, promover um desenvolvimento econômico e social sustentável para uma maior prosperidade*, aliviar a angústia e reduzir a existência e o uso de armas massivamente destrutivas (NAÇÕES UNIDAS, 1992, § 5, tradução livre⁴³, grifos do autor).

Entretanto, a melhoria conceitual trazida na Agenda para a Paz, e a respectiva ampliação das atividades das operações de paz, previstas com a inclusão de mecanismos como *peace-enforcement*, *peacemaking* e *peacebuilding*, não foram suficientes para evitar a ocorrência de genocídios e massacres na Somália (1993), em Ruanda (1994) e na Bósnia-Herzegovina (1995). As operações de paz multidimensionais implementadas na primeira metade da década de 1990 demonstraram que, por falta de preparação, treinamento adequado, dificuldade de atribuir mandatos que correspondam às realidades do país receptor, e baixo financiamento, estas ainda não estavam operacionalmente bem estabelecidas e, deste modo, os três maiores fracassos da história das Nações Unidas comprometeram altamente a reputação e capacidade da organização em mitigar os efeitos dos conflitos intraestatais (BELLAMY et al, 2004; FINDLAY, 2002; BIGATÃO, 2014).

Da metade da década de 1990 em diante, o otimismo marcado em 1992 pela Agenda para a Paz foi substituído por um grande receio acerca da implementação de novas operações multidimensionais. Entretanto, a situação alarmante de alguns países que estavam experimentando conflitos intraestatais demandou, com emergência, a autorização por parte do CSNU da criação de operações no Congo, no Kosovo, na República Centro-Africana, em Serra Leoa e no Timor Leste, e foram depositadas grandes expectativas de que tais missões pudessem reerguer a legitimidade das Nações Unidas. Entretanto, todas as operações supracitadas, em maior ou menor grau, enfrentaram várias dificuldades operacionais semelhantes às anteriores, impedindo uma implementação eficiente do mandato. Em vista desse problema, um painel de

⁴³“The sources of conflict and war are pervasive and deep. To reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons.”

especialistas foi convocado pelo Secretariado, já na gestão de Kofi Annan (1997-2007), para reformular as operações de paz, a fim de aperfeiçoar o trabalho das Nações Unidas. O relatório final do painel, apresentado à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança em 2000, é comumente conhecido como Relatório Brahimi, em homenagem ao argelino Lakhdar Brahimi, que liderou o grupo de pesquisadores e especialistas (UZIEL, 2015; DIEHL, 2008; NAÇÕES UNIDAS, 2000).

O relatório buscou, então, propor vias de operacionalização dos conceitos previstos na Agenda para a Paz, e avançou na medida em que sistematizou informações e apoiou-se em experiências passadas para reformular a forma na qual as missões seriam implementadas. Além disso, o Relatório Brahimi abordou mais especificamente o aspecto multidimensional das operações, buscando identificar maneiras de implementar mandatos extremamente complexos, multifacetados e, relativamente, novos (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

As diretrizes do Relatório Brahimi são enfáticas ao advertir sobre a responsabilidade da sociedade internacional para com as operações de paz, principalmente por meio do envio de tropas e fornecimento de recursos – financeiros ou humanitários – já que, sem tais componentes, as operações seriam extremamente frágeis, incapazes de cumprir seus mandatos e responder aos múltiplos e distintos desafios impostos, sobretudo, pelos conflitos intraestatais. Assim, o artigo 25 do relatório afirma que as Nações Unidas e seus membros devem ser responsáveis na criação de um mandato em vista da complexidade dos conflitos e da capacidade e recursos disponíveis para promover não apenas a proteção da missão, mas também a própria resolução dos conflitos. Caso contrário, argumenta-se que “(...) [a]s missões das Nações Unidas colocam não só o seu próprio povo, mas a própria paz em risco, a menos que desempenhem as suas tarefas com a competência e eficiência que a situação exige e tenham um grande apoio de poder” (NAÇÕES UNIDAS, 2000, §25, tradução livre⁴⁴).

Mesmo com o afastamento da ideia de *peace-enforcement* como uma categoria própria, o artigo 50 do Relatório Brahimi afirma que recorrer à força não deve significar uma violação do princípio da imparcialidade, dado o fato de que, em alguns casos, as partes estão adotando medidas bastante agressivas contra os civis e contra o contingente da missão. Em tais casos, os capacetes azuis “(...) podem não apenas ser justificados operacionalmente em usar a força, mas moralmente obrigados a fazê-lo” (NAÇÕES UNIDAS, 2000, §50, tradução livre⁴⁵), já que a

⁴⁴“(…) United Nations missions put not only their own people but peace itself at risk unless they perform their tasks with the competence and efficiency that the situation requires and have serious great power backing”

⁴⁵“(…) may not only be operationally justified in using force but morally compelled to do”.

Carta das Nações Unidas valoriza a paz e a manutenção de vidas daqueles civis inocentes inseridos em zonas de conflito.

O artigo 50 tem um forte apelo humanitário que justifica a utilização da força como um dever da sociedade internacional em proteger os civis, e reconhece que a ameaça à vida das populações é também uma ameaça à segurança internacional. Assim, as Nações Unidas possuem uma responsabilidade de agir diante dessas situações, utilizando dos meios necessários (NAÇÕES UNIDAS, 2000). Nota-se, então, uma relativização da soberania na medida em que a ideia de humanitarismo passa a ser arraigada diante de situações de crises humanitárias, como proposto no argumento solidarista de Wheeler (2000) apresentado no segundo capítulo.

Pode-se dizer que as Nações Unidas, diante do fenômeno das novas guerras, fizeram valer de uma experiência cumulativa, que foi compilada em um documento oficial lançado em 2008 pelo *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) e pelo *Department of Field Support* (DFS), denominado “*United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*” e comumente referenciado como Doutrina Capstone. Trata-se do documento mais recente em termos de diretrizes e definições que guiam a autorização e implementação de mandatos do CSNU que preveem a criação de operações de paz. Além disso, o documento é o mais informativo acerca de como deve ser implementado o *peacebuilding* no momento pós-conflito, propondo articulações com outros atores para promover a segurança e o desenvolvimento das instituições políticas e econômicas que, teoricamente, assegurariam a manutenção de uma paz de longo prazo (DFS; DPKO, 2008).

O alcance da paz de longo prazo depende, de acordo com o documento, da implementação de três processos centrais que ocorrem no escopo das operações de paz multidimensionais. O primeiro deles é a fase de estabilização, onde são mobilizados os mecanismos de *peacemaking* e *peace-enforcement* para buscar um cessar da violência após a deflagração armada dos conflitos. Assim, busca-se, inicialmente, um alcance de uma paz negativa. Em seguida, o que se objetiva com as operações de paz é o monitoramento da paz negativa e a implementação de medidas que estimulem as partes a negociar em direção à paz positiva. Essa fase busca, então, monitorar e consolidar a paz por meio do mecanismo de *peacekeeping*. Com a assinatura do tratado de paz que dá fim à violência armada, as Nações Unidas se envolveriam com o processo de reconstrução dos Estados e de suas instituições na fase pós-conflito, buscando uma recuperação do Estado e o desenvolvimento em longo prazo (DFS; DPKO, 2008). É possível inferir, então, que a organização se adaptou de modo a promover noções mais amplas acerca da paz, baseando em princípios como o humanitarismo (HERZ; YAMATO, 2018), e associando o fortalecimento de instituições e o desenvolvimento

como impreteríveis para o alcance de uma paz de longo prazo (NAGAKAWA, 2016). Isto posto, a próxima seção se empenhará em discutir o processo de *peacebuilding* das Nações Unidas, seus princípios orientadores, bem como as visões críticas ao processo.

4.4.1. *O peacebuilding das Nações Unidas, sua orientação liberal e o foco na reforma do Estado*

A discussão sobre *peacebuilding*, tanto entre os acadêmicos quanto entre os *policymakers* é, para muitos, um sinônimo de operações de paz multidimensionais realizadas pelas Nações Unidas, que foram apresentadas na seção anterior. Entretanto, essa associação é inadequada na medida em que o conceito de *peacebuilding* e os estudos sobre a construção da paz são anteriores à tais operações, que foram mencionadas no âmbito da organização apenas em 1992, no documento, já mencionado, “Agenda para a Paz” (NEWMAN, 2013; RYAN, 2013; DIEHL, 2006). Assim, faz-se necessário iniciar a discussão desta seção promovendo uma compreensão geral do que é o *peacebuilding* e como as Nações Unidas promovem a paz por meio desse mecanismo.

Como notado por Pamina Firchow e Harry Anastasiou (2016), as ações de *peacebuilding* envolvem um número variado de atividades, o que gera uma grande dificuldade de conceituação do fenômeno. Tais atividades, que tem como objetivo a construção de uma paz de longo prazo, envolvem medidas relacionadas às mais variadas esferas, como, por exemplo, ao “(...) desenvolvimento, segurança, reforma legal e institucional, educação para a paz, e esforços indígenas de *peacemaking*” (FIRCHOW; ANASTASIOU, 2016, p. 1, tradução livre⁴⁶). Como bem observado por Firchow e Anastasiou (2016), a noção acerca do *peacebuilding* está intimamente conectada aos estudos de Galtung (1969; 1990) sobre a paz positiva, tendo em vista que os objetivos desse esforço é, justamente, promover uma justiça social e um combate exaustivo às causas estruturais e invisíveis dos conflitos. Assim, é possível inferir que o *peacebuilding* objetiva algo que é mais amplo que o mero entendimento da paz como um sinônimo de ausência de um comportamento violento (HÖGLUND; KOVACS, 2010; FIRCHOW, 2018). Objetiva-se o alcance da consolidação de uma modalidade específica de paz que é aqui entendida como uma paz sustentável, que tem como objetivo “(...) a prevenção de novos conflitos pela transformação das atitudes, comportamentos e normas em uma direção

⁴⁶ “(...) development, security, legal and institutional reform, peace education, and indigenous peacemaking efforts”.

que suporte a regulação pacífica de um conflito” (HÖGLUND; KOVACS; THIYAGARAJA, 2016, p. 11, tradução livre⁴⁷).

Embora se tenha um consenso de que o processo de *peacebuilding* objetiva o alcance de uma paz positiva e sustentável, as iniciativas mobilizadas pelos *policymakers* em torno dessa causa são muito variadas, o que dificulta ainda mais o consenso acerca de uma definição de *peacebuilding*. Como mencionado anteriormente, o *peacebuilding* tem sido um sinônimo de reconstrução dos Estados, embora envolva também atividades muito localizadas e qualitativas, como, por exemplo, a reconciliação nacional. Compreendendo a complexidade do fenômeno, Firchow e Anastasiou (2016) elencaram, como sintetizado na Figura 3 abaixo, as atividades que envolvem os processos de *peacebuilding*. É possível observar que esse conceito não envolve apenas a reconstrução do Estado, o estabelecimento do Estado de direito, o desenvolvimento e reforma da infraestrutura, que são atividades conhecidas, mas também incluem uma série de questões sociais e extremamente locais que precisam ser realizadas. Dentre essas atividades voltadas para o aspecto social, podemos citar o diálogo com e entre a população, o estabelecimento de uma justiça transicional, a memorialização, estabelecimento de comissões da verdade e o estímulo de uma cultura de paz, que são atividades voltadas para a reconciliação nacional, aspecto fundamental para a superação dos traumas causados pelos conflitos intraestatais (FIRCHOW; ANASTASIOU, 2016).

Figura 3 – Parâmetros do *peacebuilding*



Fonte: Adaptado de Firchow e Anastasiou (2016, p. 8).

⁴⁷ “(...) prevention of new violent conflicts by transforming attitudes, behaviors, and norms in a direction that supports the peaceful regulation of conflict”.

Embora todos os componentes da figura anterior sejam de extrema relevância para a consolidação da paz sustentável, nem sempre todas essas ações são contempladas ou enfatizadas pelos processos de construção da paz que são guiados internacionalmente. Existem dois principais argumentos, que são frontalmente opostos, acerca de como o processo de *peacebuilding* deve ser conduzido por atores internacionais, que são: o modelo liberal e o modelo societal. O modelo de *peacebuilding* baseado em preceitos liberais parte do pressuposto que as causas dos conflitos intraestatais que emergiram entre os membros da sociedade internacional estão diretamente associados à pobreza, resultado do subdesenvolvimento econômico dos Estados, e à ausência de instituições funcionais, como, por exemplo, a democracia e instituições financeiras que garantam a abertura econômica (NAGAKAWA, 2016; NEWMAN, 2013; GOMES, 2017).

Esse modelo liberal é orientado pelo pressuposto da paz liberal, um modelo ocidental sustentado no pressuposto de que os valores democráticos e liberais garantem a estabilidade e a paz de longo prazo dentro de sociedades que experimentaram conflitos intraestatais. Assim, para garantir a paz, o foco do *peacebuilding* baseado em pressupostos liberais é o estabelecimento de democracias, democratização do setor de segurança e o estabelecimento de políticas que visam a revitalização da economia e a liberalização financeira e comercial (MAC GINTY, 2011; FIRCHOW, 2018; RICHMOND, 2014; GOMES, 2013; PUGH 2009; CHANDLER, 2010). Tendo isso em vista, este modelo liberal de promoção da paz de longo prazo

(...) se baseia nas seguintes narrativas: a abertura econômica leva ao desenvolvimento econômico por meio do crescimento; o desenvolvimento econômico interage com a formação, manutenção e consolidação da democracia; e a democracia e o desenvolvimento econômico respectivamente contribuem para a formação de uma forma liberal de paz (a paz liberal) (NAGAKAWA, 2016, p. 50, tradução livre⁴⁸).

Nota-se, então, que há uma associação direta entre a violência ao subdesenvolvimento e ausência de democracia. Então, de acordo com o modelo liberal, para mitigar as causas desses conflitos, é necessário focar, sobretudo, na reconstrução das instituições financeiras e democráticas dos Estados, que são instituições consideradas universais pelos adeptos dessa vertente (NEWMAN, 2013; PAFFENHOLZ, 2009). Deposita-se na solidez das instituições a

⁴⁸ “(...) is based on the following narratives: an open economy leads to economic development through growth; economic development interacts with the formation, maintenance and consolidation of democracy; and both democracy and economic development respectively contribute to forming a liberal form of peace”.

crença de que elas serão capazes de garantir a paz no futuro, e, assim, espera-se alcançar a “(...) pacificação pela liberalização política e econômica” (PARIS, 1997, p. 56, tradução livre⁴⁹).

Vale ressaltar que esse modelo foi pensado após a vitória do ocidente capitalista sobre o socialismo soviético na década de 1990. Com o fim da União Soviética, que representou a decadência do socialismo, o pós-Guerra Fria foi marcado por um contexto de homogeneização da sociedade internacional, e pode-se dizer que o modelo de “paz liberal” está intimamente associado à esta ordem internacional pós-guerra na medida em que preza pelos valores característicos do liberalismo político e econômico, como, por exemplo, os direitos humanos, a democracia, as liberdades individuais, o livre mercado, dentre outros. O *peacebuilding* foi, então, um mecanismo pensando em um contexto em que a única alternativa para reconstrução dos Estados era a adoção um modelo de organização social peculiar e originário dos países ocidentais liberais (SCHULENBURG, 2017; NEWMAN, 2013; GOMES, 2008; PARIS, 2004; RYAN, 2013; FIRCHOW, 2016).

O modelo societal⁵⁰, por sua vez, é uma crítica direta ao modelo liberal de *peacebuilding*. De acordo com os defensores do modelo societal, o alcance da paz sustentável não seria possível apenas pela reforma das instituições, tendo em vista que as dinâmicas que envolvem os conflitos são extremamente localizadas e enraizadas socialmente. Nesse sentido, o modelo societal tem como objetivo promover a inclusão de atores locais no processo de construção da paz, afinal, o que está em jogo é o rumo futuro da sociedade pós-conflito em questão, logo, é de extrema relevância que haja participação da sociedade civil nesse processo. Tendo em vista esta proposição, a principal crítica desta vertente ao *peacebuilding* liberal é que este ocorre de maneira extremamente *top-down*, homogeneizadora e sem considerar as particularidades da agência local (MAC GINTY, 2011; RICHMOND, 2014; MAC GINTY; RICHMOND, 2013; NAGAKAWA, 2016; GOMES, 2012; 2013; KRAUSE; JÜTERSONKE, 2005; LEDERACH, 1997).

É válido ressaltar que não se trata de um modelo que contesta todas as medidas liberais adotadas pelos agentes internacionais, tendo em vista que, em maior ou menor grau, a defesa dos direitos humanos em sociedades pós-conflito é algo recorrente, logo, é comum que existam resquícios liberais em qualquer processo de *peacebuilding*, tendo em vista o histórico de violência nessas sociedades (RYAN, 2013). Entretanto, a ideia é que o processo não seja

⁴⁹“(…) pacification through political and economic liberalization”.

⁵⁰ Embora este seja comumente referenciado como um “modelo”, existem diferentes linhas de argumentação dentro dos defensores de um *peacebuilding* caracterizado por incorporar elementos societais. Neste capítulo, o modelo será exposto de forma geral.

conduzido unicamente por atores internacionais e suas ideias, pois estes, embora sejam muito relevantes para a construção da paz, não devem excluir as contribuições que podem emergir a partir de iniciativas *bottom-up* (MAC GINTY, 2011; RICHMOND, 2014; MAC GINTY; RICHMOND, 2013; NAGAKAWA, 2016). A proposição principal do modelo societal é que os atores internacionais precisam ser capazes de engajar, no processo de paz, a sociedade civil, em um momento anterior ao estabelecimento de diretrizes que guiarão o processo de *peacebuilding*. Assim, estes atores seriam capazes de estabelecer uma “paz híbrida”⁵¹, que articula as perspectivas locais sobre a paz e a segurança aos valores de origem liberal que são atualmente defendidos pela sociedade internacional, como a democracia e os direitos humanos (MAC GINTY, 2011; FIRCHOW, 2018).

A partir das considerações feitas sobre os dois distintos modelos de *peacebuilding*, é possível constatar que o *peacebuilding* liberal enfatiza que a paz é garantida pela reconstrução das instituições do Estado, enquanto as contribuições societais, além de propor a inclusão da agência local no processo, entende que é necessário, para alcançar a paz sustentável, tratar questões localizadas e de natureza mais individualizada, como, por exemplo, a reconciliação nacional (NAGAKAWA, 2016; FIRCHOW, 2016; HÖGLUND, KOVACS, THIYAGARAJA, 2016; NEWMAN, 2013; RYAN, 2013; LEDERACH, 1997; KRAUSE; JÜTERSONKE, 2005).

Até o momento, foi discutido o que é o *peacebuilding* e suas diferentes abordagens. Resta responder, então, qual é o modelo de construção da paz que as Nações Unidas tendem a adotar desde a criação do mecanismo na década de 1990. Embora as pesquisas acerca das vantagens do modelo societal estejam recebendo grande espaço dentro do campo de estudos sobre a temática, entre os *policymakers* das organizações internacionais o modelo dominante ainda é o liberal, ou seja, opta-se pela reconstrução das instituições para que estas sejam capazes de mitigar as causas dos conflitos intraestatais. Assim, o processo é conduzido por tais atores com o objetivo de reestruturar as bases estatais, por meio, por exemplo, de medidas relativas à promoção da democracia, realização de eleições periódicas, reforma do setor de segurança, promoção dos direitos humanos, auxílio na liberalização comercial, dentre outras tarefas (RYAN, 2013; NEWMAN, 2013; RICHMOND, 2014; PARIS, 2004; MAC GINTY, 2006; SCHULENBURG, 2017; TSCHIRGI, 2013).

A paz liberal empregada pelas Nações Unidas nos processos de *peacebuilding* relacionam a paz sustentável ao desenvolvimento econômico (PAFFENHOLZ, 2009), ao

⁵¹ Para melhor compreensão acerca da “virada local” e o conceito de “paz híbrida” nos estudos de *peacebuilding*, recomenda-se, principalmente, a contribuição de Roger Mac Ginty mobilizada na obra “*International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*”, de 2011.

desenvolvimento político (MAC GINTY, 2006) e à reforma do setor de segurança (TSCHIRGI, 2013; SCHNABEL; EHRHART, 2005). Estabelece-se, então, uma relação direta entre variáveis de natureza distinta, configurando um “nexo”, que será entendido aqui como “uma rede de conexões entre ideias, processos ou objetos díspares; aludir a um nexo implica um número infinito de relações e relações possíveis” (STERN; ÖJENDAL, 2013, p. 17, tradução livre⁵²). O provimento da paz está, então, associado a variáveis que são ontologicamente distintas – desenvolvimento e segurança – embora intrinsecamente conectadas na instrumentalização do *peacebuilding* das Nações Unidas (STERN; ÖJENDAL, 2013). Nesse sentido, é relevante discutir como esse nexo se estabelece e influencia as diretrizes das operações de paz multidimensionais.

A ideia de desenvolvimento é utilizada como conotação de revigoração das instituições tanto no sentido político quanto econômico, tendo em vista a relação estabelecida no modelo liberal entre a democracia e o liberalismo, configurando uma modalidade de paz específica que é a “paz liberal democrática”, promovida pelas Nações Unidas. Assim, há uma grande ênfase na reconstrução político-institucional dos Estados no *peacebuilding* das Nações Unidas (NEWMAN, 2013; RYAN, 2013; KANG, 2006; MAC GINTY, 2006; PARIS, 2004; DIEHL, 2006). Primeiramente, discutiremos o desenvolvimento da democracia em sociedades pós-conflito. O consenso entre os *policymakers* de que a democracia está intimamente relacionada tem origem na perspectiva da teoria da paz democrática, que tem como pressuposto o fato de que democracias não fazem guerra entre si (MAC GINTY, 2006). Essa é uma tese amplamente debatida entre acadêmicos, mas que guiou (e ainda guia) as políticas relativas ao *peacebuilding* das Nações Unidas (RYAN, 2013; MAC GINTY, 2006).

Roger Mac Ginty (2006) observa que a adoção dessa perspectiva possui alguns reflexos práticos. Primeiramente, a defesa de que a democracia estabelece uma paz sistêmica é marcada por grande otimismo de que este modelo político específico seria capaz de mitigar a sensação de insegurança entre os Estados, característica da narrativa realista sobre a anarquia. Esse aspecto nos leva ao segundo argumento levantado pelo autor, de que a democracia, a partir dessa linha de argumentação, passa a ser entendida como uma solução universal para os problemas relativos à insegurança sistêmica, produzindo, conseqüentemente, efeitos práticos para a reconstrução dos Estados. Por fim, o autor identifica que ao relacionar a democracia diretamente à paz, esta é uma forma de reproduzir valores, instituições e modelos de

⁵²“(…) network of connections between disparate ideas, process or objects; alluding to a nexus implies an infinite number of possible linkages and relations”

organização social ocidentais, como, por exemplo, os direitos humanos e a defesa pelas liberdades individuais.

Assim como a relação estabelecida entre paz e democracia, a inclusão do desenvolvimento também surge como uma variável relevante para a paz na década de 1990, no contexto pós-Guerra Fria (PAFFENHOLZ, 2009). Uma série de estudos da época, sobretudo quantitativos, demonstraram a existência de uma correlação entre o subdesenvolvimento e a emergência de conflitos armados, indicando que grande parte dos Estados que experimentam conflitos intraestatais são pouco desenvolvidos economicamente, com baixa renda, lentos níveis de desenvolvimento econômico e alta dependência externa (KANG, 2006). A partir dessa proposição geral, diversos estudos incorporaram variáveis que associam os conflitos com características do subdesenvolvimento, como, por exemplo, a desigualdade, pobreza, outros estudos passaram a incorporar outras características do desenvolvimento, como, por exemplo, a educação, o crescimento econômico e respectivo aumento da renda, dentre outros (PAFFENHOLZ, 2009).

O desenvolvimento econômico passa a ser relevante para a paz na medida em que muitos estudos, amplamente aceitos entre os *policymakers*, enfatizam que a recuperação econômica dos países durante o processo de *peacebuilding* diminui a possibilidade de que estes voltem a experimentar conflitos intraestatais em seu território. Esse argumento se baseia na perspectiva de que há uma relação direta entre a violência e a pobreza, logo, o combate à pobreza é imprescindível para mitigar a possibilidade de violência no futuro (KANG, 2006). O combate à pobreza dentro do escopo de atuação das Nações Unidas também é feito de modo à adoção de políticas que se assemelham ao liberalismo econômico (KANG, 2006; MAC GINTY, 2006). O modelo liberal de *peacebuilding* defende, então, a abertura econômica, a liberalização do mercado como requisitos básicos para a redução da pobreza em Estados pós-guerra, e, neste sentido, a redução da pobreza significaria a diminuição da possibilidade de violência no futuro (NAGAKAWA, 2016; KANG, 2006). Além disso, o estímulo da economia seria necessário para romper com as economias de guerra no momento pós-conflito (NEWMAN, 2013). Paralelamente ao desenvolvimento econômico, Kang (2006) ressalta que os novos governos estabelecidos no contexto pós-conflito se tornam mais capazes de promover coesão social – como, por exemplo, a reconciliação nacional – quando existem recursos para financiar tais atividades. Seguindo essa perspectiva do autor, o desenvolvimento econômico seria um facilitador para a resolução dos conflitos intraestatais, ideia amplamente arraigada nas políticas de reconstrução desenhadas pelas Nações Unidas.

O nexos estabelecido entre a segurança e o desenvolvimento político e econômico se dá pelo fato de que a democracia é vista como o modelo político mais adequado em termos de representatividade, enquanto a abertura comercial propiciaria ao Estado o aumento de recursos financeiros que deveriam ser investidos para a garantia da segurança e da paz de longo prazo. Nesse sentido, em tese, a democracia abre canais oficiais para comunicação entre os membros da sociedade, e estes canais impedem que os conflitos comuns da vida social assumam o contorno de conflitos intraestatais ou guerras civis (WALLENSTEEN, 2007). A revitalização da economia, por sua vez, auxiliaria na redução da pobreza e da desigualdade, aspectos que são vistos no modelo liberal como condicionantes para os conflitos intraestatais e, assim, mitigaria as causas dos conflitos. Além disso, a reforma do setor de segurança e as outras reformas institucionais que ocorrem no pós-conflito seriam proporcionadas pelos recursos financeiros (KANG, 2009).

Tendo como base as considerações feitas aqui acerca do modelo liberal empregado pelas Nações Unidas, é possível enfatizar, então, que a paz sustentável seria alcançada por meio de reformas macroestruturais e institucionais. Para serem capazes de articular a segurança, o desenvolvimento político e econômico na fase de *peacebuilding* das operações de paz multidimensionais, as Nações Unidas trabalham em conjunto com os diversos órgãos e agências que estão diretamente ou indiretamente associados à organização. Também são incluídas nesse processo agências estatais voltadas para a promoção do desenvolvimento, como, por exemplo, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) (NEWMAN, 2013; PAFFENHOLZ, 2009; BALL, 2001; NAGAKAWA, 2016; RYAN, 2013). Há, então, uma intensa “internacionalização” do processo, aspecto que é alvo de crítica dos defensores de um *peacebuilding* societal (NAGAKAWA, 2016; KRAUSE; JÜTERSONKE, 2005; FIRCHOW, 2018; MAC GINTY, 2006; 2011). A figura abaixo demonstra o envolvimento de variados atores no processo de resolução dos conflitos.

Figura 4 – Tarefas e fases das operações de paz multidimensionais das Nações Unidas



Fonte: Adaptado de DPKO, DFS (2008, p. 23)

Nota-se, pela figura, a presença do pessoal civil e militar das operações de paz na fase de estabilização e consolidação da paz, sendo esta equipe responsável por guiar processos políticos, eleições, auxiliar (ou exercer) a administração civil, provimento dos direitos humanos, consolidação do Estado de direito, bem como a desmobilização das partes em conflito. Além disso, as ONGs e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) são fundamentais no escopo das Nações Unidas devido à prestação de assistência humanitária nos períodos de estabilização, consolidação e início da reconstrução do Estado. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) também são importantes relevantes no processo de *peacebuilding* da organização, na medida em que auxiliam no financiamento para o desenvolvimento geral do Estado – como, por exemplo, destinando fundos voltados para a infraestrutura, governança econômica e geração de empregos. Também há, durante todo o processo, o envolvimento da equipe das Nações Unidas no país, bem como a presença de doadores internacionais, que são, em grande medida, as agências para o desenvolvimento citadas anteriormente. Tendo como referência a figura acima, é possível inferir, com base na nos atores envolvidos no processo e as principais tarefas por eles desempenhadas, que o *peacebuilding* é realizado por meio de grande envolvimento de vários atores internacionais, que tem como objetivo a reconstrução das instituições locais (DPKO; DFS, 2008).

Com as constatações feitas até aqui, é válido destacar alguns dos principais desafios que colocam barreiras para a realização efetiva do *peacebuilding* das Nações Unidas. Primeiramente, de acordo com os teóricos críticos às operações, é possível observar que a conduta da organização é baseada na transmissão de um modelo de Estado compartilhado pela

sociedade internacional, logo, trata-se de uma relação extremamente vertical entre a operação (e organizações parceiras) e o Estado receptor e sua população (MAC GINTY, 2006; 2011; MAC GINTY; RICHMOND, 2013). O segundo desafio é intimamente associado ao primeiro, tendo em vista que o fato das políticas implementadas não serem contextualizadas para diferentes realidades, nem sempre as reformas estruturais são diretamente sentidas pela população como sinais de paz e segurança. Por fim, como já mencionado na abordagem societal do *peacebuilding*, os recursos das Nações Unidas são majoritariamente empregados na reconstrução das instituições, enquanto atividades que promovem a reconciliação nacional, via de regra, não tem sido foco inicial dessas operações. Desse modo, algumas operações podem ser capazes de reconstruir Estados com eficiência, mas não apresentar nenhum avanço em questões sociais ou relativas à desigualdade (FIRCHOW, 2018).

Com base nas informações mobilizadas nesta seção, é possível fazer pequenas conclusões. Identificamos que existem várias formas de promover a paz, mas que a conduta adotada pelas Nações Unidas, foco da presente dissertação, assemelha-se à proposição da paz liberal e democrática, por meio da ênfase na reconstrução institucional dos Estados pós-conflito. Assim, para o alcance da paz sustentável, a organização articula a possibilidade de paz ao sucesso das instituições locais voltadas, sobretudo, para o provimento do desenvolvimento político e econômico dos Estados pós-conflito. Tendo essa consideração em vista, a próxima seção tem como objetivo avaliar, por meio do caso da Libéria, quais instituições da Escola Inglesa são enfatizadas no processo de reconstrução dos Estados pós-conflito, de modo a indicar se a atuação das Nações Unidas pode ser ou não relacionada à uma reestruturação das instituições que sustentam a sociedade internacional.

5 O CASO DA LIBÉRIA: CAUSAS DO CONFLITO, RESOLUÇÃO E CONSTRUÇÃO DA PAZ DURANTE A UNMIL

Como anunciado no capítulo introdutório da presente dissertação, a análise a ser realizada se baseia na metodologia de estudo de caso. O caso em questão é o do conflito intraestatal na Libéria, com enfoque nas ações de *peacebuilding* empregadas pelas Nações Unidas entre 2003 e 2018, ano que marcou o fim da operação de paz no país. Antes de prosseguir, é válido ressaltar que o capítulo não detalha todos os acontecimentos relativos ao conflito, isto porque o objetivo central é identificar as causas, compreender o processo de resolução para, posteriormente, avaliar o *peacebuilding* das Nações Unidas no país sob a ótica da Escola Inglesa.

Tendo esse objetivo em vista, o presente capítulo será estruturado em cinco tópicos principais. Os dois primeiros tópicos discutem, por meio de uma revisão bibliográfica, as causas que catalisaram tanto a primeira quanto a segunda guerra civil na Libéria. Para tanto, serão discutidas condições históricas que instauraram na Libéria um cenário de grande injustiça social entre os distintos grupos étnico-religiosos presentes no país. Após a apresentação das causas principais do conflito, o terceiro tópico tem como foco a análise do Comprehensive Peace Accord (CPA), assinado em 2003, e que deu fim à violência armada no país. A análise será conduzida de modo a evidenciar que as provisões do acordo apontam para uma reconstrução democrática do Estado baseada no fortalecimento de instituições primárias que são compartilhadas pelos membros da sociedade internacional. Dando sequência ao argumento de que a resolução do conflito e as operações de paz reconstroem os Estados sob uma lógica específica, que enfatiza a necessidade de garantia de instituições primárias, o tópico seguinte analisará o processo de reconstrução do país durante a UNMIL, com o objetivo de demonstrar que o processo é ainda mais amplo e associa diretamente a garantia de paz sustentável ao sucesso do Estado em reconstruir as instituições que garantiriam, sobretudo, o Estado de Direito, a provisão de segurança e o fortalecimento do mercado. Por fim, com o objetivo de ilustrar os avanços promovidos pela UNMIL na Libéria, serão apresentados dados agregados da base de dados Fragile States Index (FSI), elaborada pela Fund For Peace (FFP) desde 2006.

5.1. A criação da Libéria: da compra de terras ao estabelecimento do Estado

Como discutido no terceiro capítulo da presente dissertação, identificar as principais causas que levam o Estado e os grupos armados a se engajarem em um conflito intraestatal não

é uma tarefa simples, tendo em vista que, como já argumentado, as raízes que sustentam a insatisfação entre as partes podem ter se originado muito antes da deflagração da violência. Este parecer ser, inclusive, o caso da Libéria. Neste tópico, será argumentado que a motivação da população em se engajar em atos violentos contra o governo está relacionada à forma que se deu a criação do Estado da Libéria e a sua respectiva administração nos anos posteriores.

A Libéria, localizada na parte ocidental do continente que era comumente referenciada como Costa da Pimenta, foi descoberta pelos portugueses ainda no século XV, mas não foi um território explorado e dominado por Portugal, abrindo espaço para a disputa daquela região por corsários europeus (SOUZA; ESTEVES, 2011; GERDES, 2013). Esta disputa dos corsários pela região foi finalizada no início do século XIX, mais precisamente em 1821, quando a American Colonization Society (ACS), organização civil criada em 1816 e chefiada majoritariamente por homens brancos estadunidenses, deu o primeiro passo para promover seu objetivo central⁵³, que era realizar o retorno dos escravos libertos à África, e adquiriu parte do território da Libéria atual⁵⁴ (WAUGH, 2011; HARRIS, 2012).

O argumento central da ACS àquela época era que os negros teriam oportunidade de estabelecer dominação sobre uma região própria, ausente da dominação colonial europeia (GERDES, 2013; WAUGH, 2011). Entretanto, é válido ressaltar que a ACS deixava em evidência que os negros recém libertos estavam deixando os EUA em direção a um território em um distinto estágio de desenvolvimento (inclusive, em termos de infraestrutura básica). Assim, seria papel desses escravos libertos de promover a construção do país. Durante os vinte primeiros anos após a compra do território pela ACS, a região foi controlada pelos colonos brancos estadunidenses, que estabeleceram bases para a criação posterior do Estado da Libéria e ensinaram aos escravos funções relacionadas à administração pública (WAUGH, 2011; NHC, 2008). Os américo-liberianos, termo criado pela ACS para promover uma nova identidade de grupo aos escravos libertos, não assumiram imediato comando do território que hoje compreende o Estado da Libéria, mas adquiriram automaticamente o status de elite local, tendo em vista que eles estavam sendo treinados para assumir a política na Libéria em um futuro próximo (HARRIS, 2012; WAUGH, 2011, NHC, 2008; AKPAN, 2010).

⁵³ Este era, na verdade, o objetivo alegado pela ACS. Na verdade, é possível identificar que a ACS estabeleceu, em território liberiano, uma rota para comercializar escravos, envolvendo, inclusive, as tribos locais, que eram forçadas a auxiliar os colonos nessa prática. Assim, pode-se dizer que as práticas da ACS eram, na verdade, opostas ao seu objetivo alegado de libertação dos escravos (GERDES, 2013). Além disso, a região era rica em alguns recursos naturais como ouro, petróleo, diamantes e minério de ferro, recursos estes que foram explorados posteriormente pela organização (DILLON, 2007).

⁵⁴ O território adquirido era referente à região de Montserrat, que hoje é um dos quinze condados da Libéria, compreendendo a capital Monróvia (VINCK; PHAM, KREUTZER, 2011; GERDES, 2013). As terras foram compradas pela ACS após uma negociação direta com a tribo Bassa (DILLON, 2007).

Devido ao breve contato e respectiva assimilação de parte da cultura estadunidense, Monday Akpan (2010) observa que “[o]s américo-liberianos adotaram uma cultura essencialmente ocidental em seu estilo de vida, instituições políticas, pelo uso da língua inglesa, do regime da propriedade individual e definitiva do solo, do cristianismo e da monogamia” (AKPAN, 2010, p. 282). Assim, para além do status de elite local, algo que já era razão de desconforto das tribos locais, havia uma grande diferença em termos étnico-culturais entre a população local e os américo-liberianos, estes últimos altamente influenciados por tendências ocidentais (AKPAN, 2010).

É extremamente relevante mencionar que a parcela da Costa da Pimenta, adquirida pela ACS, não corresponde totalmente ao território liberiano atual. A expansão da colônia da organização se deu por meio do estabelecimento de “negociações” diretas com líderes de tribos indígenas que dominavam regiões fronteiriças. Entretanto, embora a ACS, àquela época, tenha argumentado que estava realizando compras de terras na região da Costa da Pimenta, a prática apontava que essas negociações eram conduzidas, pelos estadunidenses e américo-liberianos, de forma bastante questionável, tendo em vista que várias compras não passavam de fraudes e, em alguns casos, a coerção também era empregada como forma de forçar os locais a se renderem e concederem o território requerido pelos colonos (GERDES, 2013; AKPAN, 1973).

No caso da Libéria, quando nos referimos às tribos locais, estamos falando dos aproximadamente dezesseis grupos que se associavam em segmentos tribais étnico-religiosos e ocupavam áreas rurais antes da aquisição do território pela ACS. Esses grupos são: Kpelle, Bassa, Gio, Kru, Grebo, Mano, Lorma, Krahn, Gola, Gissi, Mandingo, Vai, Gbandi, Dey, Mendi e outros pequenos grupos sem filiação tribal direta. Com a chegada dos colonos da ACS e do estabelecimento dos américo-liberianos como elite local, a estratégia da organização para controlar o território girou em torno de dois aspectos: alianças e dominação (GERDES, 2013; WAUGH, 2011). Como bem observado por Felix Gerdes (2013), o contato entre a ACS e os grupos locais girava unicamente em torno de questões comerciais, e alianças foram estabelecidas entre a ACS e membros de alguns desses grupos com o objetivo de expandir o território costeiro adquirido inicialmente. Esses grupos, voluntariamente ou não, se aliaram à colônia. Entretanto, a chegada da ACS no território e a sua respectiva expansão também foi alvo de insatisfação por parte das tribos locais e gerou revoltas, como, por exemplo, a revolta organizada pelos Dey em novembro de 1822, que realizaram ataques diretos aos colonos. Para conter tais revoltas, a dominação e o uso da força foram práticas comumente empregadas pelos colonos da ACS (WAUGH, 2011).

Embora as alianças estabelecidas fossem instáveis e tenham ocorrido revoltas de alguns dos grupos locais, a ACS foi capaz de manter relativo controle durante a expansão do território, se apoiando, sobretudo, à uma forma indireta de governo. Assim, a administração consistia em alianças diretas estabelecidas com líderes tribais, que, em troca de algum recurso ou de controle local, se comprometiam em realizar coleta de taxas e impostos de membros de suas tribos, que realizavam atividades majoritariamente rurais e ligadas à agricultura. O valor pago pelos membros dos grupos era repassado para os colonos da ACS responsáveis pela administração do território, sob a alegação de que esses recursos seriam extremamente relevantes para a criação do Estado. De fato, a coleta de impostos é algo relevante para o que entendemos hoje como Estado, mas, à época, não havia, entre as tribos locais, um sentimento de pertencimento à Libéria, tampouco concordância com as regras de tributação estabelecidas pelos colonos. Além disso, essas práticas impostas pela ACS modificaram também a forma na qual os membros dos grupos interagem com seus líderes, tendo em vista que a organização instigava o estabelecimento de uma relação patronal, que foi alvo de insatisfação popular (GERDES, 2013; WAUGH, 2011; VINCK; PHAM; KREUTZER, 2011; HARRIS, 2012).

Em meio à tributação dos grupos locais e práticas de dominação, que eram promovidas e incentivadas pelos colonos, as pré-condições para o Estado da Libéria avançaram na medida em que a população, em sua maioria, era coibida a aceitar passivamente as mudanças que estavam acontecendo em seu entorno. Outro aspecto relevante é que para o estabelecimento do Estado, foi priorizado o desenvolvimento da cidade de Monróvia em detrimento de outras regiões, já que a cidade seria a capital administrativa da Libéria no futuro (WAUGH, 2011; HARRIS, 2012; HUBAND, 1998). Como podemos observar no mapa histórico abaixo, produzido pela ACS em 1870, a região costeira foi a prioridade da organização em seus anos iniciais, enquanto a região rural foi pouco desenvolvida.

Mapa 1 – Mapa Histórico da Libéria



Fonte: G.F. Nesbitt & Company (183-?)

Gradativamente, os américo-liberianos assumiram posições na administração pública para viabilizar a independência da região. A transição para a independência foi iniciada em 1839, quando foi criado o Commonwealth da Libéria, que reunia as colônias da região e era administrado pelo governador Joseph Jenkins Roberts, primeiro negro de origem américo-liberiana apontado como governador do país. Anos depois, mais precisamente em 1845, sob orientação e supervisão da ACS, um primeiro rascunho da constituição liberiana foi criado, sendo formalmente aceita entre os membros do Commonwealth em 1846, carregando o lema “O amor à liberdade nos trouxe aqui” (DILLON, 2007; WAUGH, 2011). Em 1847, a constituição foi aprovada e adotada no âmbito do Commonwealth, fazendo com que a Libéria se tornasse o primeiro país negro independente na África (CLAPHAM, 1976; HARRIS, 2012; DILLON, 2007; HUBAND, 1998).

Embora o histórico de dominação e exclusão das tribos locais tenha se iniciado pela ACS muitos anos antes da deflagração do conflito armado na Libéria, os padrões de interação entre os américo-liberianos, que assumiram o governo após a independência, e os grupos locais, foram mantidos, perpetuando a segmentação social. É possível inferir que o momento pós-independência tenha sido até mais relevante para compreender o desgaste entre a população, pois, a partir de 1847, os américo-liberianos, amparados pela própria constituição da Libéria, criaram um exclusivo domínio da esfera pública, excluindo a possibilidade de participação dos grupos locais. Nesse sentido, a aversão da população local, que antes era direcionada à figura dos colonos, passou a ser concentrada na figura dos américo-liberianos no pós-independência, tendo em vista que este grupo se utilizou do Estado para institucionalizar e arraigar as diferenças entre os diferentes grupos étnico-religiosos (HUBAND, 1998; GERDES, 2013).

Dentre as medidas promovidas pelos américo-liberianos, que dominaram a esfera política do país entre 1847 e 1980, é possível ressaltar algumas delas que serão relevantes para compreender as causas relacionadas ao conflito intraestatal na Libéria. Primeiramente, é possível identificar uma série de pré-condições políticas que estão associadas à emergência do conflito. Os grupos locais foram, por anos, excluídos da participação na vida política no país. Eles eram impedidos de participar das eleições presidenciais, tanto como votantes quanto como candidatos. O direito de voto era concedido apenas aos américo-liberianos, e, nesse sentido, os resultados das eleições eram sempre óbvios e apenas formalizavam a manutenção da dominação américo-liberiana no país. O direito de concorrer e votar em eleições foi estendido aos

liberianos de origem africana apenas em 1947⁵⁵, um século após a independência da Libéria, evidenciando que grande parte da história do país foi marcada pela exclusão política (WAUGH, 2011; GERDES, 2013; DILLON, 2007). Como visto em Brown (1996) no capítulo terceiro desta dissertação, a exclusão política é um aspecto que favorece a emergência de conflitos na medida em que as instituições políticas excludentes e a existência de direitos concedidos apenas às elites são aspectos que motivam o engajamento popular em grupos armados.

Para além da questão política, diversas medidas adotadas pelos américo-liberianos favoreceram o enraizamento das tensões sociais. A forma de governo indireto foi um dos aspectos que deteriorou a situação na Libéria e gerou pré-condições para a ocorrência do conflito no país. Sob os governos dos presidentes de origem américo-liberiana, a administração indireta se tornou ainda mais presente, tendo em vista que os colonos da ACS não tinham grande interesse nas regiões rurais. Foi apenas em 1904, sob o governo de Arthur Barclay, que a Libéria intensificou sua atuação no interior do país, dando mais autonomia aos líderes tribais recolhimento da tributação, incentivando, inclusive, a mão-de-obra forçada para a exploração de recursos naturais, agricultura e construção de infraestrutura. Porém, a autonomia dada era acompanhada por um grande patrimonialismo e repressão, tendo em vista que estes eram responsáveis por controlarem os membros de suas tribos, gerando tensões entre e dentro dos grupos. Assim, as tribos locais, à época, percebiam seus líderes como títeres do governo central, favorecendo a emergência de tensões intertribais (WAUGH, 2011; GERDES, 2013). Este é mais um indício que coincide com as causas levantadas por Brown (1996), tendo em vista que o histórico conflituoso entre grupos étnico-religiosos pode desestabilizar a sociedade e contribuir para a emergência dos conflitos armados intraestatais.

Também é possível observar pré-condições estruturais que podem ter facilitado a emergência no conflito, principalmente a baixa capacidade de controle do Estado, que impediu a administração do interior do país, variável que também é destacada por Brown (1996) como uma possível causa dos conflitos intraestatais. A Libéria era um Estado frágil e com pouca infraestrutura, algo que contribuiu fortemente para o grande distanciamento entre os américo-liberianos, localizados no entorno da capital Monróvia, e os grupos de origem africana, que se

⁵⁵ Embora o alcance do direito de voto tenha sido um avanço dos direitos políticos de todos os grupos étnico-religiosos existentes na Libéria, a participação deste povo estava condicionada, inicialmente, a dois principais aspectos. O primeiro deles é que os votantes precisavam ser escolados, algo que, em 1947, era bastante raro entre a população liberiana de origem africana em 1947. Outra motivação dos américo-liberianos que influenciou na concessão do direito de participação política dos grupos locais está relacionada ao recolhimento de tributos, tendo em vista que só seriam autorizados a votar aqueles que não tivessem pendências para com o governo. Assim, os grupos de origem local, para poder participar da vida política como votantes, precisavam estar de acordo com as altas taxas e impostos que eram recolhidos pelo governo central.

localizavam nas zonas rurais. Como Gerdes (2013) observa, para além do sentimento de supremacia cultural presente entre os membros da elite américo-liberiana, eles também não tinham recursos suficientes para promover uma formação da identidade nacional após a declaração da independência do país, e acabaram optando pelo domínio coercitivo dos grupos. Essa incapacidade do Estado impediu o fortalecimento de um nacionalismo cívico que pudesse coexistir com as identidades grupais, favorecendo o distanciamento entre a elite política américo-liberiana e os grupos isolados em zonas rurais. Além disso, Gerdes (2013) também observa que os grupos de matriz africana pouco interagiam entre si, se prendendo aos seus próprios costumes.

A ocorrência das guerras civis na Libéria também pode ser associada às políticas que promoviam a exclusão social dos grupos locais com base em questões culturais, que também são causas apontadas em Brown (1996). É possível citar vários exemplos que demonstram a exclusão social e a discriminação cultural da elite américo-liberiana adereçada a outros grupos étnico-religiosos da Libéria. Um primeiro exemplo é que a população que possuía origem africana só foi reconhecida como parte da população nacional em 1904, quando o presidente Barclay assumiu a presidência e demonstrou seu interesse em expandir a influência do Estado no interior do território para fins de exploração e comércio. Entretanto, esse “reconhecimento” foi apenas formal, tendo em vista que várias políticas e práticas se mantiveram e continuaram a perpetuar a exclusão dos grupos étnico-religiosos. Um exemplo é que os locais, embora pudessem ser admitidos no exército nacional, eram impedidos de ascender na carreira militar, se limitando aos cargos com inferior prestígio e remuneração. Outro exemplo de prática que foi por anos comum na Libéria é a comercialização de mão-de-obra feita pelo governo, que por vezes retirou a população local do campo e os vendeu para colonos europeus⁵⁶ (GERDES, 2013).

Por fim, os últimos aspectos que também podemos associar às causas dos conflitos esquematizadas por Brown (1996) possuem relação à aspectos econômicos da Libéria. Com o alcance da soberania, o país foi capaz de estabelecer uma série de parcerias – sendo a mais forte delas com os EUA –, acessar instituições financeiras internacionais para a retirada de crédito, intensificar o fluxo comercial com o exterior, além de ser capaz de comercializar e circular seus bens internamente. Nos primeiros anos do Estado, a economia liberiana impressionou pelo seu

⁵⁶ Um exemplo que pode ser mencionado é a venda de trabalho forçado para a coroa espanhola que, em 1900, buscava mão-de-obra para impulsionar a plantação e venda de cacau em um dos territórios que dominava – hoje referente à Guiné Equatorial. Internacionalmente, a prática não foi muito bem recebida, algo que não impediu que, nos trinta anos posteriores, a Libéria tenha mantido e intensificado o “recrutamento” e envio dos locais para essas plantações, que possuíam condições precárias de trabalho (GERDES, 2013).

substantivo crescimento, principalmente em comparação aos outros países africanos que gradualmente foram se tornando independentes. O uso dos recursos advindos das atividades econômicas, porém, foi alvo de grande insatisfação e questionamento, tendo em vista que as zonas rurais, que haviam sido amplamente exploradas, pouco receberam investimento por parte dos américo-liberianos. Assim, as condições de vida na zona rural, em comparação às da capital Monróvia, eram extremamente desiguais. Logo, embora a Libéria estivesse crescendo economicamente, o sistema econômico perpetuava as diferenças entre os grupos étnico-religiosos, na medida em que os américo-liberianos detinha de grande parte dos recursos, ao passo que mão-de-obra dos grupos locais era explorada no campo (WAUGH, 2011).

Todas as políticas mencionadas anteriormente afastaram os américo-liberianos do restante da população do país, algo que contribuiu de forma significativa para a ausência de um sentimento de pertencimento nacional que reunisse todos os dezesseis grupos étnico-religiosos do país. Essa exclusão serviu como pretexto e deu legitimidade ao golpe militar encabeçado por Samuel Doe contra o governo de William Tolbert, em 1980. Por representar o fim da dominação dos américo-liberianos, o golpe militar foi recebido de maneira bastante positiva entre a população local. Este otimismo estava relacionado à origem de Doe, liberiano pertencente ao grupo africano Krahn, que também era minoria reprimida pelos governos anteriores. Assim, acreditava-se que Doe seria capaz de promover arranjos mais inclusivos e menos exploratórios. Embora Doe tenha se apoiado no slogan “Pela causa do povo, a luta continua”, ele não foi capaz de garantir representatividade para os nativos, e acabou reforçando estruturas patrimonialistas dos arranjos político-institucionais da Libéria, desta vez em favorecimento ao grupo Krahn, gerando grande frustração dos grupos de origem africana. Além disso, sua gestão foi marcada por diversas violações dos direitos humanos, que foram internacionalmente criticadas (GERDES, 2013; WAUGH, 2011; KILROY, 2015; SÖDERSTRÖM, 2015).

O gabinete de Doe foi inicialmente formulado tendo em vista os diferentes grupos étnico-religiosos existentes na Libéria e era composto, majoritariamente, por líderes locais que antes eram excluídos da vida política no país. Embora a distribuição de cargos ministeriais na gestão de Doe tenha promovido a inclusão de membros de grupos nativos da Libéria – apenas dois membros eram américo-liberianos, sendo um deles o futuro presidente Charles Taylor –, com o avançar de sua gestão, Doe iniciou um processo de deposição de certos ministros e representantes políticos. Estes passaram a ser substituídos por membros do grupo étnico de Doe, os Krahn, que gradativamente passaram a ocupar os principais cargos públicos (WAUGH, 2011).

Colin Waugh (2011) estabelece um paralelo da dominação Krahn, sob o comando de Doe, com a dominação américo liberiana, e ressalta que, àquela época, “[c]omo as administrações e parceiros anteriores do True Whigs haviam se tornado ricos explorando a riqueza do país e compartilhando uma parte gorda dos lucros comerciais da Libéria entre si, o regime de Samuel Doe não via motivos para não se beneficiar pessoalmente do governo também” (WAUGH, 2011, p. 66, tradução livre⁵⁷). Assim, em paralelo às ideias de Wallenstein (2007), é possível perceber que a gestão de Doe também passou a enxergar o aparato estatal como fonte de riqueza e poder. Assim, é possível perceber que o período de dominação dos américo-liberianos fez com que a população entendesse o Estado como fonte ilimitada de recursos. Similarmente, como observado anteriormente em Derouen Jr (2014), a ganância, aliada às insatisfações populares, também é uma variável relevante para entender as causas do conflito, e ajudam a analisar as motivações do golpe de Doe.

Para além das questões de não representatividade e repressão, é válido ressaltar que Samuel Doe não era escolado e não tinha nenhuma experiência em administração pública, realidade também de seus ministros. Gerdes (2013) observa que o regime de Doe foi marcado, então, por certa incapacidade de criar planos econômicos e políticos que fossem capaz de promover a estabilização da Libéria, algo que afetou negativamente o desenvolvimento do país, contribuindo fortemente para a emergência da Primeira Guerra Civil da Libéria (1990-1996), que será mencionada brevemente no próximo tópico.

O que podemos concluir com essa breve revisão bibliográfica acerca da história da Libéria, é que as pré-condições que levaram o país a experimentar duas guerras civis, em um curto espaço de tempo, estão enraizadas na história daquele país. Em suma, podemos inferir que as causas do conflito são antigas e que foram reforçadas por políticas discriminatórias. Também foi possível identificar a existência de causas apontadas na seção 3.3 dessa dissertação, como, por exemplo: barreiras institucionais que excluía a participação política de toda população liberiana; insatisfação da população rural com a alocação dos recursos do Estado; presença de uma democracia formal, mas que não era de fato representativa; exclusão econômica e social institucionalizada com base em questões culturais; concentração de recursos e qualidade de vida apenas para as elites; e, de forma geral, podemos identificar a presença de violência física, estrutural e cultural ao longo da história da Libéria. Assim, são essas causas

⁵⁷“Just as the previous True Whig administrations and partners had become rich on exploiting the country’s wealth and sharing out a fat chunk of Liberia’s business profits among themselves, Samuel Doe’s regime saw no reason not to benefit personally from government too”.

que, em teoria, deveriam ser enfatizadas no processo de resolução das guerras civis que ocorreram no país para que a resolução do conflito alcançasse sucesso.

5.2. A Primeira (1989-1996) e Segunda Guerra Civil na Libéria (1997-2003)

Charles McArthur Ghankay Taylor, presidente da Libéria entre os anos de 1997 e 2003, é descendente tanto de américo-liberianos quanto de uma associação tribal de origem africana, do grupo Gola. Mesmo tendo recebido influências desses dois grupos, predominava em sua família a cultura e os padrões de vida de origem américo-liberianos, o que significa dizer que Taylor fazia parte da elite local e, nesse sentido, tanto ele quanto sua família foram beneficiados a partir desse aspecto durante o período de dominância do partido True Whig na política. Uma das regalias que podemos mencionar é a própria formação de Taylor, que, como grande parte dos jovens de origem américo-liberiana, foi escolado nos EUA, onde iniciou em 1972 o bacharelado em Economia na Bentley College (hoje Universidade de Bentley), localizada no estado de Massachusetts (WAUGH, 2011).

A formação econômica de Taylor, aliada ao seu engajamento com a política da Libéria, fez com que ele fosse convidado a fazer parte do gabinete de Doe em 1980 após a consecução do golpe militar. Taylor era um dos dois representantes américo-liberianos no arranjo preparado pela gestão de Doe, na qual ele ocupou os cargos de diretor da General Services Agency (GSA), enquanto no exército, lhe foi conferido o cargo de major. Assim como todo restante da administração, Taylor, que era responsável pela autorização e distribuição de recursos para outras agências do governo, usufruiu pessoalmente dos recursos por meio de superfaturamentos e desvio de verba, além de atender a favores pessoais feitos por outros membros do gabinete. A corrupção de Taylor no âmbito da GSA foi descoberta por Doe em 1983, algo que fez com que Taylor fosse forçado a fugir do país. Embora tenham sido emitidos mandatos de extradição, Taylor, que havia retornado aos EUA, foi capaz de escapar das autoridades estadunidenses e chegou até a Líbia, onde iniciou uma mobilização política e militar que ocasionou na criação do grupo armado Frente Patriótica Nacional da Libéria (NPFL⁵⁸, da sigla em inglês), composto majoritariamente por membros das afiliações tribais Gio e Mano, etnias que foram comumente perseguidas durante o regime de Doe (WAUGH, 2011; HARRIS, 2012; NILSSON, 2009; ALAO; MACKINLEY; OLONISAKIN, 1999).

⁵⁸ National Patriotic Front of Liberia.

O NPFL invadiu a Libéria em 1989 pelas porosas fronteiras do país com Serra Leoa, dando início à primeira guerra civil do país. O conflito atingiu maior complexidade devido à emergência de outros grupos armados, além de dissidências entre a própria NPFL, que, àquela época, se aproveitaram da desestabilização do governo para insurgir e entrar na disputa pelo poder. A primeira guerra civil chegou ao fim apenas em 1996, quando oito⁵⁹ partes beligerantes assinaram o Acordo de Abuja II, sendo que uma das provisões do acordo é que eleições diretas deveriam ser realizadas em 1997 (BEKOE, 2008; SÖDERSTRÖM, 2015). Taylor se aproveitou do fato de possuir origem africana e américo-liberiana para se lançar à presidência pelo Partido Patriótico Nacional (NPP), e, mesmo em meio às acusações de extravio de 900,000 mil dólares liberianos dos cofres públicos quando era ministro de Doe, ele foi eleito com 75,3%⁶⁰ dos votos em 19 de julho de 1997 e deu início ao seu mandato (WAUGH, 2011; HARRIS, 2012).

O resultado das eleições rendeu ao partido de Taylor uma série de posições no governo, além do poder de decidir os apontamentos ministeriais. Taylor inseriu em sua gestão uma série de familiares próximos, mas, ainda assim, indicou líderes dos outros grupos armados para compor os ministérios do Estado, em uma tentativa de acomodar os variados interesses políticos que levaram a Libéria à uma guerra civil multipartidária. Além dessa tentativa de “inclusão”, Taylor deu indícios de que concentraria sua atenção nas áreas rurais – algo que foi bem recebido entre os agricultores locais –, além de expressar em diversas ocasiões a necessidade de manutenção da democracia liberiana (WAUGH, 2011).

Em seus anos iniciais, gestão de Taylor focou em promover o desenvolvimento e revigorar a economia liberiana como uma forma de tentar resolver problemas de infraestrutura precária que já existiam antes mesmo da primeira guerra civil. As medidas de Taylor envolviam, sobretudo, a privatização dos recursos que eram produzidos nas áreas rurais da Libéria, implementação uma liberalização comercial no país. Entretanto, suas políticas não foram efetivas em combater esses problemas. Embora a dívida pública tenha sido reduzida nos anos iniciais da sua gestão, o país continuou a apresentar os mesmos problemas identificados historicamente: concentração do poder nas mãos das elites locais, setores de rendimento

⁵⁹ As outras partes signatárias do Acordo de Abuja II foram: o Movimento Unido de Liberação da Libéria para a Democracia (ULIMO), que se segmentou e deu origem ao ULIMO-J, também signatário, sendo a letra “J” referente ao sobrenome do líder Roosevelt Johnson, a Força de Defesa de Lofa (LDF), o Conselho Revolucionário Central da NPFL (NPFL-CRC), a Conferência Nacional da Libéria (LNC) e as Forças Armadas da Libéria (AFL) (SILVA, 2003)

⁶⁰ A vitória esmagadora de Taylor pode ser também relacionada ao ambiente em que se deram as eleições presidenciais. O conflito havia terminado em definitivo poucos meses antes da eleição, e a população ainda sentia que estava cercada por um ambiente bastante instável e intimidador, temendo que uma derrota na eleição de 1997 pudesse provocar a remobilização do NPFL de Taylor, quebrando o acordo de paz, algo que poderia significar o reinício da guerra civil no país (FOSTER et al, 2009; LEVITT, 2012).

econômico também eram concentrados nas mãos de poucos e, além disso, a manutenção da prática de utilização de recursos do Estado para privilégios pessoais (FOSTER et al, 2009; GOMPERT et al, 2007). Neste sentido, é possível inferir que uma nova variável aparece como relevante para compreender a insatisfação popular na Libéria, que foi a política de privatização dos produtos advindos da zona rural, acompanhando um modelo econômico liberal. Nesse sentido, corrobora-se o argumento de Derouen Jr (2014) de que influências dos movimentos de globalização e as mudanças no sistema de produção podem gerar insatisfação popular.

Outra situação recorrente na Libéria sob a gestão de Taylor foi a manutenção de perseguições políticas de opositores ao seu partido, evidenciando uma violação dos direitos humanos e dos próprios princípios da democracia, políticas estas que foram facilitadas pela falta de recursos da missão do Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOMOG⁶¹) para reconstruir o setor de segurança do Estado, tarefa que estava prevista no acordo que deu fim à primeira guerra civil (BASIRU, 2015; SÖDERSTRÖM, 2015; WAUGH, 2011; HARRIS, 2012; FOSTER et al, 2009; NILSSON, 2009). Assim, Foster et al (2009) reconhecem que o governo de Taylor pouco fez para reparar as vítimas da primeira guerra civil, além de não tem estimulado um projeto amplo de reconciliação nacional. Na verdade, o que ocorreu foi uma intensificação de violação dos direitos humanos, envolvendo práticas como

(...) tortura e estupro de supostos partidários da oposição, execuções extrajudiciais, uso de crianças-soldados e perseguição de críticos do governo. Declarações e testemunhos dos liberianos na diáspora confirmaram a comissão de violações dos direitos humanos, bem como a corrupção generalizada. Em particular, os prestadores de declarações descreveram a discriminação contra os grupos Krahn e Mandingo, que muitas vezes se manifestou em violência e assassinato (FOSTER et al, 2009, p. 183, tradução livre⁶²).

Um dos mecanismos de Taylor para promover a perseguição política e provocar intimidação popular, foi a criação de novas agências⁶³, à exemplo da Unidade Antiterrorista (ATU), controlada pelo filho do presidente, Chuckie Taylor, e da Serviços Especiais de Segurança (SSS), que respondiam diretamente às ordens do presidente. Algumas dessas

⁶¹ A ECOMOG foi uma missão autorizada ainda na primeira guerra civil da Libéria (em 1990, mais precisamente), pela Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), também conhecida pelo acrônimo ECOWAS, da sigla em inglês *Economic Community of West African States*.

⁶²“(...) torture and rape of suspected opposition supporters, extrajudicial executions, use of child soldiers, and persecution of government critics. Statements and testimony by Liberians in the diaspora confirmed the commission of human rights violations, as well as widespread corruption. In particular, statement givers described the discrimination against the Krahn and Mandingo groups, which was often manifested in violence and murder”.

⁶³ Na gestão de Taylor, existiam aproximadamente dez agências responsáveis pela segurança e que atendiam diretamente às ordens do presidente. Para mais informações, consultar Cook (2003), pp 14-15.

agências eram suportadas, inclusive, por milícias irregulares que eram contratadas para realizar as perseguições autorizadas pelo governo. Para além da tarefa de proteger Taylor contra possíveis ataques dos grupos rebeldes, outro objetivo que instigou a criação dessas agências era isolar os Krahn, que representavam grande parte das forças armadas à época, das atividades militares (COOK, 2003; FOSTER et al, 2009; WAUGH, 2011; NILSSON, 2009).

A perseguição política autorizada por Taylor fez com que, ainda em 1997, diversos opositores de seu governo e de seu partido se exilassem em países da região, como, por exemplo, na Costa do Marfim e na Guiné, deteriorando as condições de segurança da população⁶⁴. Perseguir a oposição foi um aspecto que pesou negativamente na gestão de Taylor, e, como argumenta Jeremy Levitt (2012), o Estado da Libéria sob o governo de Taylor, enraizou tensões intertribais preexistentes, na medida em que

(...) usou a violência para controlar os grupos da oposição, silenciar a crítica da mídia e contrariar os desafios internos da NPP à sua autoridade. A corrupção endêmica, o alto desemprego, o analfabetismo e a falta de investimentos governamentais em infraestrutura básica, incluindo água limpa, eletricidade, escolas, hospitais, estradas e produção agrícola, tornaram o regime de Taylor muito impopular (LEVITT, 2012, p. 69, tradução livre⁶⁵).

Assim, com o que foi exposto até o momento, é possível fazer algumas análises relacionando o argumento teórico da presente dissertação e a realidade vivida pela população liberiana. A primeira delas é que a injustiça social sempre fez parte da história da Libéria. Por anos, os américo-liberianos negaram uma série de direitos políticos e econômicos aos indivíduos associados às tribos de matriz africana. Ainda que discretamente, também fizeram o uso da força contra a sua população. Essa postura foi mantida nas gestões altamente militarizadas de Doe e Taylor, na medida em que o respeito aos direitos humanos era praticamente inexistente nesses dois governos (LEVITT, 2012). O segundo ponto está relacionado ao primeiro, pois fica em evidência que a Libéria não estava agindo em conformidade com algumas das instituições propostas como basilares à ordem internacional descrita pela a Escola Inglesa, instituições estas que gradativamente ganharam espaço entre os membros da sociedade internacional, que são: a democracia, a autodeterminação e igualdade

⁶⁴ É válido ressaltar que o Acordo de Abuja II foi assinado entre parte dos grupos armados envolvidos na primeira guerra civil na Libéria, mas deixou de fora atores importantes como, por exemplo, uma facção dissidente da ULIMO, a ULIMO-K liderada por Alhaji Kromah, de orientação Krahn, que mesmo que em menores proporções, continuou a controlar parcelas do território liberiano, perpetuando práticas violentas contra a população grupos opostos (FOSTER et al, 2009; BEKOE, 2008).

⁶⁵“(...) used violence to control opposition groups, silence media criticism, and thwart internal NPP challenges to his authority. Endemic corruption, high unemployment, illiteracy, and a lack of government investment in basic infrastructure, including clean water, electricity, schools, hospitals, roads, and agricultural production, made Taylor’s regime very unpopular”.

dos povos, os direitos humanos e a soberania popular. Nesse sentido, o poder do Estado era utilizado de forma irresponsável para combater a oposição, o que fez com que a sociedade internacional questionasse a postura liberiana perante sua população. Logo, à luz das ideias de Welsh (2004) e Wheeler (2000; 2004), é possível entender que a soberania da Libéria foi relativizada tendo em vista que esta não estava sendo exercida de maneira responsável, sobretudo nas gestões de Doe e Taylor.

É neste contexto de violações dos direitos humanos, uso da força exacerbado e injustificado pelas agências que serviam à Taylor e crescente instabilidade política e econômica, que políticos, civis e militares liberianos, exilados ou refugiados em países vizinhos, iniciaram sua mobilização armada (FOSTER et al, 2009; NILSSON, 2009). Os dois principais grupos armados que vieram a desafiar o poder de Taylor após sua eleição eram o Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia (LURD) e o Movimento para a Democracia na Libéria (MODEL), grupos estes que se mobilizaram e receberam amplo apoio financeiro e militar da Guiné e da Costa do Marfim, respectivamente (NILSSON, 2009; SAYLE et al, 2009).

O LURD, liderado por Sekou Conneh, foi o primeiro grupo de grande relevância a desafiar o poder de Taylor. Criado formalmente em julho de 1999, após diversos encontros realizados na cidade de Freetown, em Serra Leoa, entre exilados e refugiados liberianos, o objetivo principal do LURD era a deposição de Taylor. Os membros do grupo, em seus anos iniciais, eram de origem Krahn e Mandingo, sendo que grande parte dos combatentes eram militares que foram afastados dos seus cargos após Taylor assumir o poder em 1997 e declarar que não agiria em conformidade com os termos estabelecidos no Acordo de Abuja II⁶⁶. Outra grande parte dos combatentes estiveram diretamente envolvidos na primeira guerra civil da Libéria, sendo eles parte dos grupos ULIMO e ULIMO-K, que não foram reintegrados à sociedade liberiana após o fim da primeira guerra civil, devido à interrupção dos programas que previam a desmobilização e reintegração dos ex-combatentes. A exclusão social desses grupos e o respectivo aumento do desemprego entre os Krahn e Mandingo, antes envolvidos nas forças de segurança nacional, provocou grande frustração, instigando a mobilização armada contra o governo (BRABAZON, 2003; HARRIS, 2012; NILSSON, 2009; KILROY, 2015; BEKOE, 2008). O financiamento do LURD se deu com grande apoio da Guiné, que fomentou a mobilização do grupo por meio tanto de apoio militar e financeiro (FOSTER et al, 2009).

⁶⁶ O acordo previa a reforma do setor de segurança do Estado da Libéria, com o objetivo de criar arranjos mais inclusivos, afastando a dominância de uma etnia neste setor. Entretanto, como mencionado anteriormente, a ECOMOG não foi capaz de realizar a reforma devido à falta de recursos, e esta parte do acordo ficou à cargo do presidente eleito (NILSSON, 2009).

A primeira ação encabeçada pelo LURD se iniciou ainda em 1999 e sua primeira manobra estratégica era dominar cidade de Voinjama, para, posteriormente, expandir seu controle por todo o condado de Nimba, localizado na parcela norte da Libéria, que era uma região relativamente rica em recursos e amplamente explorada pelo governo. Assim, a região era estratégica pois dominá-la significava, para além da exploração daqueles recursos, retirar uma fonte de financiamento das forças regulares do governo. Tendo isso em vista, a resposta de Taylor ao controle das forças paramilitares em Nimba foi imediata, e enfrentamentos violentos com o LURD tornaram-se constantes. Entretanto, o governo não foi capaz de conter o aumento significativo do número de combatentes do grupo, que iniciou um massivo recrutamento forçado⁶⁷ e voluntário, aspecto que, em 2002, sinalizou a capacidade do LURD em combater diretamente as forças do governo (BRABAZON, 2003; LEVITT, 2012).

A segunda guerra civil na Libéria adquiriu maior complexidade em 2002, quando uma divergência entre combatentes do LURD provocou a saída de membros, que, no mesmo ano, vieram a fundar o MODEL. Embora o LURD tenha sido composto inicialmente pelos Mandingo e Krahn, a separação do grupo seguiu um contorno étnico-religioso bem definido, tendo em vista que foram os Krahn se dissociaram do LURD para fundar o MODEL, liderado por Thomas Nimely. Ainda em 2002, os combatentes do MODEL retornaram à Libéria e dominaram parcela do sul do território, enquanto o controle das forças de Taylor se limitou apenas nos entornos da capital Monróvia (WAUGH, 2011; NILSSON, 2009; LEVITT, 2012).

Na metade do ano de 2003, 70% do território liberiano já estava dominado se combinarmos o controle empregado pelo LURD e pelo MODEL, e os grupos passaram a avançar para a capital Monróvia para alcançar o objetivo de depor o governo de Taylor (WAUGH, 2011). Devido à pressão feita pelos grupos, o governo liberiano diminuiu sua relutância e aceitou negociar com as lideranças desses grupos na cidade de Acra, em Gana, e o resultado foi a assinatura de um acordo de cessar-fogo em 17 de junho de 2003. Embora o acordo tenha sido violado rapidamente, negociações paralelas na tentativa de alcançar a paz continuaram a ocorrer na cidade, mas pouco avançaram devido à postura intransigível de Taylor em negociar sua possível renúncia (NILSSON, 2009).

Entretanto, Taylor continuou a sofrer diversas pressões tanto dos grupos armados, que avançavam em direção à capital da Libéria, quanto de países como os EUA e organizações internacionais, que enfatizavam a necessidade de resignação ou flexibilização da postura do

⁶⁷ Diversas crianças de variadas idades foram cooptadas pelo LURD, sendo esse um exemplo de recrutamento forçado promovido por eles.

presidente. A combinação dessas variadas pressões fez com que Taylor cedesse a sua posição no poder em 11 de agosto de 2003, e se exilasse na Nigéria. Cabe ressaltar que a saída de Taylor não significou o fim imediato do conflito, tendo em vista que a sua posição foi assumida pelo vice-presidente Moses Blah. Entretanto, a resignação deu novos ares⁶⁸ para as negociações entre o governo liberiano, o LURD e o MODEL, tendo em vista que a saída de Taylor era uma pré-condição, imposta pelos grupos armados, para que as conversações para a paz avançassem. Tendo sido alcançado o objetivo principal das partes rebeldes⁶⁹, foi assinado, em 18 de agosto de 2003, o Comprehensive Peace Accord (CPA) – também conhecido como Acordo de Paz de Acra – que deu fim ao conflito e será alvo da análise no próximo tópico.

5.3. Selando a resolução do conflito: uma análise do Comprehensive Peace Accord (2003)

Já que foram expostas as principais causas da situação de injustiça social, política e econômica na Libéria, que inspirou a segunda guerra civil na Libéria, a partir de agora, a atenção será para o momento pós-conflito. Como adiantado no início do capítulo, a primeira fonte de evidência utilizada para sustentar a análise será o CPA, assinado não só entre as principais partes em conflito, que são o LURD, o MODEL e o governo da Libéria, mas também pelos partidos políticos liberianos e movimentos organizados pela sociedade civil (CPA, 2003). A inclusão de atores variados nas negociações é vista por Desirée Nilsson (2009) como um ponto positivo do acordo de paz, pois garantiu maior representatividade, ainda que de setores representantes das elites, para definir os rumos que o país viria a tomar no momento pós-conflito.

O acordo de paz inclui diversas provisões que são comuns na fase de *peacebuilding*, e se separa em doze principais blocos, que são: I: Siglas e conceitos; II: Cessar das hostilidades; III: Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação e Reintegração (DDRR); IV: Reforma do setor de segurança; V: Soltura dos prisioneiros de guerra; VI: Direitos Humanos; VII: Questões Humanitárias; VIII: Questões políticas; IX: Reabilitação pós-conflito e reconstrução; X: Implementação do acordo e, por fim; XII: Resolução das disputas (CPA, 2003). Todas estas partes foram analisadas tendo em vista o objetivo geral deste trabalho, que é demonstrar a relação feita entre a paz e o vigor das instituições internacionais que vincula a sociedade

⁶⁸ Este é um ponto que pode contribuir para a resolução de um conflito, na medida em que, como visto em Wallensteen (2007), novas lideranças podem ser (ou não) mais flexíveis e dispostas a negociar.

⁶⁹ David Harris (2012) também aponta que uma variável que pesa para o fim do conflito é a retirada do apoio direcionado aos grupos armados pela Guiné e pela Costa do Marfim. Assim, sem a principal fonte de financiamento, esses grupos não foram capazes de perseguir objetivos maiores.

internacional, estabelecendo uma série de limites entre o padrão de comportamento aceitável e inaceitável dentro da anarquia.

A presente dissertação adota a narrativa de Bull (2002) e Watson (2004) de que a sociedade internacional possui objetivos elementares que são protegidos por uma série de regras e instituições. Assim, tendo em vista a centralidade das instituições para a manutenção da ordem internacional, a presente dissertação utilizará da versão estendida de Buzan (2004) sobre as instituições compartilhadas pelos Estados membros da sociedade internacional. Ao longo do acordo de paz assinado entre as partes beligerantes, é possível identificar que as principais instituições primárias (másters e derivadas) enfatizadas no processo foram: (i) a *soberania* e suas instituições derivadas, como o princípio da *não-intervenção* e o *Direito Internacional*; (ii) a *igualdade dos povos*, bem como os *direitos humanos* e *intervenção humanitária*, que são instituições derivadas da primeira; (iii) o estímulo do *nacionalismo*, acompanhado por instituições como *autodeterminação dos povos*, *soberania popular*, e, sobretudo, *democracia*; (iv) por fim, o *mercado* é uma das instituições que aparecem no acordo de paz, assim como as suas instituições derivadas que são *liberalização comercial* e *liberalização financeira*, mesmo que ainda de forma breve e, em partes, genérica. Assim, a presente seção será dividida em quatro tópicos, que abordarão individualmente as provisões do acordo acerca destes quatro conjuntos de instituições primárias citados anteriormente.

5.3.1. Reinterpretando a soberania estatal

No que tange a instituição máster “soberania” e suas derivações, o acordo de paz deixa em evidência a necessidade de reestruturação do aparato estatal liberiano para que o país recuperasse a capacidade de governar *para* a população dentro das fronteiras nacionais. Assim, fica evidente que o pós-conflito na Libéria deve ser marcado também pela ideia de soberania popular, em que o Estado é um mero representante de sua população. Reforçar as instituições, por meio do desenvolvimento de *capacity-building* entre os políticos e burocratas que compõem a máquina pública, são pontos vistos como fundamentais pelos signatários do acordo para que o Estado da Libéria retomasse a normalidade. Assim, a retomada da normalidade faz com que o Estado tenha sua soberania externa reconhecida, aspecto que é um dos objetivos elementares (estabilidade da posse) que os Estados buscam em um ambiente anárquico. Neste sentido, o reconhecimento da soberania liberiana no pós-conflito restauraria a instituição da não-intervenção a partir do momento que a soberania do país fosse exercida com responsabilidade (CPA, 2003).

O acordo reconhece, indiretamente, que a retomada da soberania não seria alcançada sem o apoio da sociedade internacional, enfatizando a necessidade do comprometimento de organizações como, por exemplo, as Nações Unidas e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) no período pós-conflito. Nas cláusulas preambulares do acordo, é possível identificar uma passagem que sustenta essa afirmação, quando as partes se colocam “[d]esejosas de procurar assistência internacional e apoio para restaurar a paz e a estabilidade na Libéria” (CPA, 2003, p. 2, tradução livre⁷⁰). A estabilidade e segurança na Libéria é, então, condicionada à assistência internacional, sendo este um reconhecimento implícito das partes de que a implementação do acordo depende deste suporte. Como discutido no capítulo anterior, as ações para construção da paz, sobretudo aquelas relativas à reconstrução dos Estados, são custosas, e, em certa medida, requerem *expertise*. Isso fica claro nessa passagem, bem como em outras seções do acordo, em que é expressa a necessidade de assistência técnica e financeira das organizações internacionais para a retomada da soberania da Libéria (CPA, 2003). Esta necessidade de suporte internacional para o reestabelecimento da soberania da Libéria fica ainda mais evidente com a cláusula que segue:

[o] GOL [*Governo da Libéria*], o LURD, o MODEL e os Partidos Políticos concordam com a necessidade da implantação de uma Força Internacional de Estabilização (FIE) na Libéria. Dessa forma, as Partes solicitam as Nações Unidas, em colaboração com a CEDEAO, a União Africana (UA) e o Grupo de Contato Internacional na Libéria (ICGL) para facilitar, constituir e mobilizar a força do Capítulo VII das Nações Unidas na República da Libéria para apoiar o governo de transição e ajudar na implementação deste Acordo (CPA, 2003, p. 6, tradução livre⁷¹).

Nesta passagem, as partes signatárias afirmam estar de acordo com a necessidade de autorização de uma missão para estabilização do país. Solicita, sobretudo, o engajamento da sociedade internacional por meio das Nações Unidas, quando coloca como necessário a autorização de uma operação de paz multidimensional suportada no capítulo VII, ou seja, que autoriza o uso da força, para proteger e assistir o processo de transição do governo transitório e, também, para auxiliar na implementação do acordo, tendo em vista que sem a chancela dessas organizações internacionais, a Libéria teria a sua estabilidade pós-acordo comprometida (CPA, 2003). Neste sentido, as partes signatárias do acordo de paz concordam em transferir o

⁷⁰ “Desirous of seeking international assistance and support in restoring peace and stability to Liberia”.

⁷¹ “The GOL, the LURD, the MODEL and the Political Parties agree on the need for the deployment of an International Stabilization Force (ISF) in Liberia. Accordingly, the Parties hereby request the United Nations, in collaboration with ECOWAS, the AU and the ICGL to facilitate, constitute, and deploy a United Nations Chapter VII force in the Republic of Liberia to support the transitional government and to assist in the implementation of this Agreement.”

monopólio do uso da força, uma das características que define o Estado soberano, para tropas internacionais.

É relevante observar a presença de uma situação paradoxal ao longo do acordo de paz, que comumente ocorre após o fim das guerras civis. Ao passo que o Estado é soberano, ele deveria realizar funções como, por exemplo, prover segurança para o seu povo. Entretanto, as condições dos Estados pós-conflito nem sempre permitem que as entidades responsáveis pela segurança do país atuem de forma imparcial, e, é nesse contexto que se estabelece um paradoxo: para reforçar a soberania, funções básicas do Estado são terceirizadas pelos atores internacionais, à exemplo das operações de paz multidimensionais, que assumem diversas funções estatais em contextos de pós-conflito e reconstrução. No caso da Libéria, as partes reconheceram a necessidade de que as organizações, que em tese são imparciais, “[m]onitorem o desligamento e o isolamento das forças das partes e fornecer segurança nos locais de desarmamento/impedimento” (CPA, 2003, p. 6, tradução livre⁷²). Logo, a provisão de segurança nessas regiões seria parte crucial para início do programa de desmobilização das partes. Outro artigo reconhece a necessidade de assistência das forças internacionais para a realização das eleições, que foram programadas para 2005 (CPA, 2003).

Naquele momento, em que as instituições responsáveis pela segurança da Libéria eram corruptas e repressivas, seria improvável acreditar que as mesmas forças do Estado, antes envolvidas diretamente na guerra civil, seriam capazes de garantir a segurança no país de forma imparcial, respeitando a diversidade étnico religiosa. Assim, em uma das cláusulas do acordo, abre-se brechas para o uso da força por parte das organizações internacionais: “[t]omar os meios necessários sempre que surgir a necessidade e dentro da sua capacidade para proteger civis, líderes políticos e militares sênior sob ameaça iminente de violência física”(CPA, 2003, p. 7, tradução livre⁷³). Assim, é possível constatar que, momentaneamente, a Libéria abre mão de exercer funções características dos Estados soberanos, membros imediatos da sociedade internacional, demonstrando a sua inaptidão de agir em concordância com as regras e instituições firmadas.

A soberania é vista, desde os clássicos como Bull (2002) e Wight (2002), como uma instituição fundamental da sociedade internacional, na medida em que é esta instituição que proporciona a manutenção da segurança doméstica e internacional, principal tarefa dos Estados

⁷² “Monitor disengagement and cantonment of forces of the Parties and provide security at disarmament/cantonment sites”.

⁷³ “Take the necessary means whenever the need arises and as it deems within its capabilities, to protect civilians, senior political and military leaders under imminent threat of physical violence”

soberanos. Logo, a reestruturação dos órgãos responsáveis pela segurança do Estado da Libéria garantiria tanto a soberania interna quanto externa dos Estado, e, por tal razão, a reestruturação das forças nacionais recebeu grande ênfase no contexto pós-conflito vivido pelo país. No caso da Libéria, é preciso retomar o histórico entre as forças armadas e o restante da população para compreender a necessidade desta reestruturação. Desde sua criação, as forças armadas da Libéria serviram como fonte de repressão do Estado tanto nas gestões dos américo-liberianos, quanto após o fim da dominação política desse grupo, por meio das gestões de Samuel Doe e Charles Taylor, como demonstrado nos tópicos anteriores, que não foram capazes de utilizar com responsabilidade da soberania e violaram diversas instituições internacionalmente compartilhadas, como, por exemplo, os direitos humanos e a democracia. Tendo em vista esse aspecto, as partes signatárias do acordo optaram pela reestruturação do setor de segurança levando em consideração o seguinte aspecto:

[a]s Forças Armadas da Libéria serão reestruturadas e terão uma nova estrutura de comando. As forças podem ser retiradas das atuais forças do GOL, do LURD e do MODEL, bem como de civis com histórico e experiência apropriados. As Partes solicitam que a CEDEAO, a ONU, a UA e o ICGL forneçam pessoal consultivo, equipamento, logística e formadores experientes para o esforço de reforma da segurança. As Partes também solicitam que os Estados Unidos da América desempenhem um papel de liderança na organização deste programa de reestruturação. (CPA, 2003, p. 9, tradução livre⁷⁴).

Este é o primeiro momento no acordo em que fica evidente que a reforma do setor de segurança deve ser altamente inclusiva, incorporando ex-combatentes, principalmente as lideranças dos grupos armados LURD e MODEL, bem como outros liberianos com experiência adequada para se juntar às forças armadas. Essa medida inclusiva proposta no acordo é de grande relevância tendo em vista que a guerra civil que acabara de terminar era liderada por ex-membros das forças armadas que, sobretudo nas gestões de Doe e Taylor, foram retirados de seus cargos no exército. Identifica-se, então, que a reforma do setor de segurança também está intimamente atrelada à inclusão e democratização das oportunidades de participação, reforçando o argumento de que a democracia e seus valores tendem a ser reforçados no processo de reestruturação dos Estados pós-conflito. Assim, além de promover a reforma do setor de segurança, algo crucial para restaurar a soberania da Libéria, o processo foi conduzido levando em consideração a instituição democracia, e seus respectivos valores, estabelecendo um novo

⁷⁴“The Armed Forces of Liberia shall be restructured and will have a new command structure. The forces may be drawn from the ranks of the present GOL forces, the LURD and the MODEL, as well as from civilians with appropriate background and experience. The Parties request that ECOWAS, the UN, AU, and the ICGL provide advisory staff, equipment, logistics and experienced trainers for the security reform effort. The Parties also request that the United States of America play a lead role in organizing this restructuring program”.

arranjo que promove a participação de segmentos da sociedade antes excluídos (CPA, 2003). É possível identificar a relação feita entre soberania e valores democráticos, que se arraigaram gradativamente entre a sociedade internacional, de acordo com Wheeler (2000), Watson (2004) e Buzan (2004), isto porque não basta uma reestruturação dos exércitos e forças de segurança, mas também uma assimilação de que estas instituições são responsáveis por servir democraticamente o povo liberiano. Logo, a soberania é limitada à uma responsabilidade de que os Estados e suas forças nacionais sejam representativas, confirmando as tendências apontadas em Welsh (2004) e Herz e Yamato (2018) de que a soberania abandonou a ideia de inviolabilidade e passou a ser atrelada à ideia de responsabilidade.

Estes aspectos previstos no acordo de paz com relação à instituição da soberania confirmam uma série de tendências que passaram a ser encontradas na sociedade internacional pós-1991. Primeiro, as partes em conflito se colocaram dispostas a dar um novo significado à soberania. Assim como em muitos conflitos intraestatais, o poder político era visto como objeto de desejo, já que os governos possuíam uma tendência de se favorecer pessoalmente dos benefícios do Estado (WALLENSTEEN, 2007), e isto não foi diferente no caso dos conflitos na Libéria. Tendo isso em vista, é possível inferir que, ao propor a relação entre a soberania e a democratização, o acordo de paz acompanha evoluções normativas que se deram no âmbito das Nações Unidas, como a ideia de R2P e de segurança humana, colocando a proteção dos indivíduos como responsabilidade imediata dos Estados soberanos. Assim, ainda à luz da vertente teórica dessa dissertação, é possível afirmar que, nesse quesito, a soberania inviolável dos pluralistas (WIGHT, 2002; BULL, 2002; JACKSON, 2000) não parece mais fazer parte da sociedade internacional, que passou a se basear em aspectos relacionados à justiça e à perspectiva solidarista que dá centralidade aos indivíduos (WHEELER, 2000). Então, de maneira geral, a legitimidade soberana só seria retomada pela Libéria quando as organizações internacionais conseguissem promover uma internalização de valores democráticos por parte das forças armadas e de polícia no país.

5.3.2. A igualdade dos povos e o respeito aos direitos humanos

A segunda instituição da Escola Inglesa que é enfatizada constantemente durante o acordo de paz é a igualdade dos povos, sobretudo o reforço de suas instituições derivadas, como os direitos humanos e as questões humanitárias. Uma primeira constatação feita, a partir da análise do conteúdo geral acordo, é que os partidos políticos, o governo, o LURD e o MODEL optaram pela resolução do conflito passando pela via da democratização do Estado, e a partir

dessa democratização, direitos fundamentais deveriam passar a ser considerados como invioláveis dentro da Libéria. Assim, a democracia, considerada como fundamental no esquema de Buzan (2004) sobre as instituições primárias que sustentam a sociedade internacional, foi utilizada como recurso para promoção da resolução do conflito, tendência apontada em Wallensteen (2007). Já nas cláusulas do CPA (2003), as partes informam que a democracia será o modelo de organização política para promover a reconstrução do Estado, a igualdade dos povos e o alcance da paz:

[d]eterminados a consertar os nossos esforços para promover a democracia na sub-região com base no pluralismo político e no respeito pelos direitos humanos fundamentais, tal como consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e em outros instrumentos internacionais amplamente reconhecidos sobre direitos humanos, incluindo aqueles contidos na Constituição da República da Libéria (CPA, 2003, p. 1, tradução livre⁷⁵).

Com a última passagem, é possível identificar as pretensões das partes em se adequarem às normas e instituições que são compartilhadas pelos membros da sociedade internacional. Se adequar, assim como Bull (1984) demonstra com sua ideia de “captura do Estado”, é relevante pois o retorno da Libéria à sociedade internacional depende do reconhecimento externo de sua soberania. Assim, reafirmar o comprometimento do Estado da Libéria em proteger promover todos os direitos previstos na DUDH é um dos indícios de adequação do país no que diz respeito aos direitos humanos, que passou a ser uma instituição central, sobretudo, no pós-1991. Assim, tratados e convenções em torno da temática deixam de ser compulsórios e passam a impor limites para a atuação do Estado perante seu povo. Este aspecto corrobora com a tendência colocada em Buzan (2004), Herz e Yamato (2018), Wheeler (2000) e Welsh (2004) de que a centralidade dada ao indivíduo modifica uma das instituições fundamentais da sociedade internacional – a soberania. Neste sentido, os Estados pós-conflito deveriam colocar em prática a ideia de “soberania responsável”, que significa dizer que os Estados precisam agir em conformidade com as normas e princípios internacionais caso queira se manter como soberano (CPA, 2003).

A ratificação doméstica desses tratados firmados multilateralmente entre os membros da sociedade internacional é reforçada em diversos momentos, possuindo uma íntima relação com o objetivo de democratização do Estado da Libéria. A importância de assegurar os direitos

⁷⁵ “Determined to concert our efforts to promote democracy in the sub-region on the basis of political pluralism and respect for fundamental human rights as embodied in the Universal Declaration on Human Rights the African Charter on Human and People’s Rights and other widely recognised international instruments on human rights including those contained in the Constitution of the Republic of Liberia”.

humanos, partindo de uma análise do CPA (2003, p. 11, tradução livre⁷⁶), pressupõe a garantia de “(...) direitos civis e políticos básicos incluem o direito à vida e à liberdade, a liberdade da tortura, o direito a um julgamento justo, a liberdade de consciência, expressão e associação, e o direito de participar na governança do seu país”, que são os direitos que deveriam ser monitorados pela Comissão Nacional Independente dos Direitos Humanos (INCHR, acrônimo do inglês Independent National Commission on Human Rights), composta por organizações internacionais e por membros da sociedade civil. A garantia de paz no pós-conflito da Libéria é associada diretamente à proteção dos direitos humanos, tendo em vista, principalmente, o histórico de violações dessa instituição por parte do Estado.

Também seria papel da INCHR gerar e implementar políticas voltadas para uma “educação de paz”, que leve em consideração a instituição direitos humanos. Assim, na tentativa de difundir a relevância dessa modalidade de direitos, seria papel dessa comissão estimular uma cultura democrática por meio de ações práticas a serem tomadas nos diversos âmbitos da sociedade liberiana, como, por exemplo, no exército e na polícia, além de outras medidas mais locais nas escolas e na mídia (CPA, 2003). Assim, pode-se inferir que os direitos humanos deveria ser uma instituição de caráter difuso, capaz de influenciar na reformulação de todos os setores da Libéria no pós-conflito, estimulando o estabelecimento de um ambiente democrático e de respeito aos direitos básicos. O objetivo era, então, promover uma ressocialização da sociedade com base nessa modalidade de direitos defendida como universal e fundamental dentro da sociedade internacional, já que a retomada da soberania estava condicionada ao estabelecimento de proteção mínima dos indivíduos. Assim, essa intensa preocupação com a proteção dos direitos humanos, identificada ao longo de todo CPA (2003), reforça a ideia de que o humanitarismo defendido pela vertente solidarista da Escola Inglesa passaram a influenciar diretamente a prática da resolução dos conflitos intraestatais.

A influência de narrativas solidaristas também podem ser identificadas no acordo no que tange a instituição denominada por Buzan (2004) como “intervenção humanitária”, recurso que gradativamente passou a ser visto como legítimo entre os membros da sociedade internacional, refletidas nos avanços normativos como as noções de segurança humana e R2P. Como observado em Wheeler (2000), Welsh (2004) e Herz e Yamato (2018), a transformação das regras internacionais concernentes à violência e à segurança internacional no pós-Guerra Fria passou a considerar atores antes marginalizados na relação entre Estados,

⁷⁶ “(...) basic civil and political rights include the right to life and liberty, freedom from torture, the right to a fair trial, freedom of conscience, expression and association, and the right to take part in the governance of one’s country”.

dentre eles os indivíduos. Aspectos relativos ao humanitarismo passaram, cada vez mais, a serem incluídos nas discussões multilaterais, que apontavam para a necessidade de provisão da segurança humana. Nesse contexto, diversas regras para proteção dos direitos dos indivíduos emergiram como forma de assegurar a igualdade dos povos. Na medida em que o humanitarismo passou a desempenhar um papel importante entre os membros da sociedade internacional, ocorreu uma institucionalização da intervenção humanitária, ou seja, esta passou a ser uma instituição relevante para o reestabelecimento da igualdade dos povos, na medida em que uma de suas funções é proteger os indivíduos e suprir necessidades básicas dentro das sociedades que vivencia ou vivenciou situações de conflitos armados.

Assim, no caso liberiano, as partes mencionam com frequência a necessidade de assistência humanitária internacional para que o acordo de paz vigorasse. As catástrofes humanitárias geradas durante as guerras civis na Libéria eram alvo de preocupação nacional e internacional àquela época, tendo em vista os milhões de deslocados e refugiados, o aumento de pessoas que passou a pertencer ao estrato social daqueles que viviam em situações de extrema pobreza, a falta de infraestrutura e saneamento básico, dentre outros aspectos (CAP LIBERIA, 2004). É nesse contexto que, em diversos artigos, as partes reconhecem a necessidade de instaurar uma intervenção humanitária, suportada por organizações internacionais, para aliviar de imediato os efeitos das guerras que ocorreram na Libéria e retomar o funcionamento normal do país. Neste sentido, as partes requerem no acordo a participação das Nações Unidas e da CEDEAO, dando enfoque na necessidade de que estas organizações promovessem assistência humanitária emergencial (CPA, 2003).

5.3.3. O estímulo do nacionalismo e a promoção do Estado de Direito e da democracia

O acordo de paz entre as partes também prevê medidas para reforçar outra instituição da Escola Inglesa, o nacionalismo, bem como suas instituições derivadas, que são a democracia, a autodeterminação e a soberania popular (BUZAN, 2004; CPA, 2003). Este tópico discutirá, então, como estas instituições foram associadas à garantia da paz no pós-conflito na Libéria.

Como vimos no início deste capítulo, estimular o nacionalismo coletivo entre a sociedade liberiana nunca foi uma prioridade nas gestões américo-liberianas, tampouco nos governos de Doe e Taylor. Essa fragmentação da população fez com que os governos na Libéria fossem etnicamente orientados, ou seja, tais gestões atendiam aos interesses particulares de grupos específicos, criando um cenário de extrema desigualdade e injustiça social, característico de sociedades contendo a violência estrutural e cultural que Galtung (1969; 1990)

descreve. Para superar essa ausência de uma identidade coletiva, as cláusulas preambulares do acordo de paz defendem o fomento do nacionalismo e reconciliação nacional como caminho para alcançar a paz sustentável, na medida em que fortalecer esse coletivismo seria uma forma de auxiliar no processo de reconciliação da sociedade e reintegração dos combatentes (CPA, 2003). Assim, o nacionalismo é uma instituição entendida como necessária para a paz na Libéria, na medida em que seria uma forma de integrar os povos historicamente isolados no país.

No que tange a instituição democracia, uma das primeiras afirmações presente no acordo enfatiza que relações mais harmoniosas dependem do reestabelecimento do Estado de Direito, responsável por criar um ambiente estável da Libéria: “[r]eafirmando o objetivo de promover melhores relações entre nós, assegurando um ambiente político estável no qual o nosso povo possa viver em liberdade sob a lei e em paz verdadeira e duradoura, livre de qualquer ameaça contra a sua segurança” (CPA, 2003, p. 1, tradução livre⁷⁷). Presente em todas as sociedades democráticas, o Estado de Direito, neste sentido, seria responsável por garantir direitos como a liberdade da população liberiana, direitos estes que deveriam ser previstos por leis. Também é possível relacionar a manutenção do Estado de Direito com a instituição denominada por Buzan (2004) como de soberania popular, que significa que o Estado existe com o intuito de servir o povo, detentor do poder político. Assim, o Estado de Direito deveria garantir direitos de sua população, como, por exemplo, a segurança, mencionada na passagem anterior (CPA, 2003).

Ainda em relação à instituição da democracia, as partes reforçam que estão dispostas a estimular uma “(...) participação inclusiva na governança e o avanço da democracia na Libéria, assim como promover o pleno respeito ao direito internacional humanitário e aos direitos humanos” (CPA, 2003, p. 1, tradução livre⁷⁸). Nesta passagem especificamente, é possível observar como a ideia de democracia vai além do modelo de organização política de um Estado, e envolve outras dimensões que são intrinsecamente associadas, no acordo de paz, como garantidoras da paz, como, por exemplo, como a inclusão e integração da Libéria, aspectos que também estariam garantidos através da promoção de diversas instituições como os direitos humanos e o Direito Internacional Humanitário, que são normas que emergiram (ou foram influenciadas inicialmente) no âmbito da Sociedade Internacional Europeia.

⁷⁷ “Reaffirming the objective of promoting better relations among ourselves by ensuring a stable political environment in which our people can live in freedom under the law and in true and lasting peace, free from any threat against their security”.

⁷⁸ “(...) inclusive participation in governance and the advancement of democracy in Liberia, as well as promoting full respect for international humanitarian law and human rights”

Fica em maior evidência a penetração dos ideais democráticos quando o acordo de paz toca em questões como a reforma das forças armadas liberianas, bem como a reforma de outras instituições responsáveis pela segurança pública. A reestruturação das forças armadas, processo que também seria responsabilidade das Nações Unidas e da CEDEAO, além de um apoio dos EUA na oferta de treinamentos, deveria “(...) levar em consideração o saldo nacional do país. Deve ser composto sem qualquer preconceito político para assegurar que representa o caráter nacional da Libéria” (CPA, 2003, p. 9, tradução livre⁷⁹). Assim, como a Libéria é um Estado multiétnico, a reforma das forças armadas deveria levar em consideração esta configuração. Logo, o artigo citado evidencia que a reestruturação das forças armadas deve, também, levar em consideração valores democráticos, de modo a promover arranjos que levem em consideração a balança nacional. Esse aspecto é relevante pois, além dos direitos à participação política previstos no acordo, a democratização das oportunidades para grupos antes marginalizados também promove maior inserção popular em posições de poder, mitigando a violência estrutural sofrida por tais grupos nas décadas anteriores ao acordo (CPA, 2003).

Além das forças armadas, o acordo também reforça a necessidade de reestruturação da Força Nacional de Política, do Serviço Especial de Segurança, bem como de outras unidades de segurança e guarda nacional que foram criadas por Charles Taylor e atendiam diretamente as ordens do presidente. Assim como no caso das forças armadas, o processo de reestruturação dessas agências responsáveis pela proteção do Estado também deve “(...) adotar uma orientação profissional que enfatize os valores democráticos e o respeito pelos direitos humanos, uma abordagem apartidária ao dever e a prevenção de práticas corruptas” (CPA, 2003, p. 10, tradução livre⁸⁰). Como evidenciado pela passagem, essas forças seriam treinadas a partir de uma lógica de respeito aos valores democráticos e aos direitos humanos, ou seja, esses grupos devem passar a atuar no país dentro do padrão de representatividade e democracia compartilhado entre os membros da sociedade internacional (CPA, 2003). Logo, os povos na Libéria deveriam ser detentores dos mesmos direitos de participação em cargos cobiçados, como, por exemplo, nas forças armadas, promovendo uma sociedade mais democrática e inclusiva. Essa é uma tendência, como observado no segundo capítulo, de que os Estados passaram a compartilhar instituições como a democracia e os direitos humanos, sobretudo, no pós-Guerra Fria.

⁷⁹ “(...) take into account the country's national balance. It shall be composed without any' political bias to ensure that it represents the national character of Liberia”

⁸⁰ “(...) adopt a professional orientation that emphasizes democratic values and respect for human rights, a non-partisan approach to duty and the avoidance of corrupt practices”

A democratização das oportunidades para a sociedade liberiana também pode ser identificada por meio da divisão do poder, um dos mecanismos utilizados para resolução dos conflitos. Em um arranjo político momentâneo, que duraria da metade de 2003 em diante até início de 2005, as partes signatárias do acordo de paz estabeleceram uma espécie de autoridade transitória legislativa, que deveria dividir o poder tendo em vista a configuração nacional da Libéria. Neste sentido, foram disponibilizados 12 assentos para cada uma das partes envolvidas na violência armada, que são o LURD, o MODEL e o governo da Libéria, outros 18 assentos seriam divididos entre os partidos políticos existentes. Outros 15 assentos seriam divididos entre os 15 condados liberianos, garantindo ao povo certa representatividade de acordo com critérios geográficos, e, por fim, membros da sociedade civil e grupos de interesse receberam 7 vagas nesse arranjo transitório. Essa medida, então, promoveria a democratização do Estado na medida em que garantiria a representatividade política de partes antes marginalizadas nas gestões anteriores, mitigando a insatisfação popular em relação à divisão do poder (CPA, 2003).

De forma geral, em relação à democracia, os argumentos mobilizados até aqui ilustram dois aspectos mencionados anteriormente na presente dissertação. O primeiro deles é que os Estados pós-conflito utilizam a democracia e seus respectivos valores como alternativa para a resolução do conflito, pois, assim como argumentado por Wallensteen (2007) e Brown (1996), os conflitos de natureza intraestatal pelo governo, quase que em sua totalidade, possuem um alto clamor por representatividade. A democracia, modelo amplamente difundido entre a sociedade internacional, é assimilado diretamente à paz no CPA (2003), devido ao entendimento das partes de que este modelo garantiria a inclusão e a representatividade da sociedade na política. O segundo ponto é que a ideia de que a democracia é a única opção de organização política possível, reforça o argumento de que os processos de resolução dos conflitos promovem uma padronização do Estado no momento pós-conflito. Isto ocorre na medida em que estabelece limites, por meio de regras e normas, entre padrões de conduta aceitáveis e inaceitáveis, limites estes que são altamente influenciados por instituições como a democracia, os direitos humanos e a soberania popular, que, como demonstrado em Bull (2002) e Watson (2004) no segundo capítulo, são instituições criadas por europeus durante a Sociedade Internacional Europeia, e que gradativamente foram transplantadas para outras realidades. Assim, na medida em que esse modelo democrático é entendido como “a única alternativa” e é, então, exportado para realidades distintas, é possível identificar o vigor da sociedade internacional de transferir as suas normas, regras e instituições que considera como “normais” e “adequadas” para os Estados pós-conflito.

5.3.4. *Assegurando a liberalização do mercado*

A última categoria das instituições encontradas na análise do CPA foram o mercado, instituição máster, e suas instituições derivadas, que são a liberalização do comércio e a liberalização financeira (BUZAN, 2004). Antes de prosseguir, é válido ressaltar que essas ideias aparecem no acordo de forma indireta, sempre associadas à uma noção de desenvolvimento econômico. Outra ressalva é que, diferentemente do conteúdo relativo à ideia de representatividade e reforço da soberania, este último grupo de instituições incorporado na análise aparece com menor frequência no CPA (2003).

Embora as questões socioeconômicas da Libéria sejam alvo de preocupação das partes já nas cláusulas preambulares do acordo de paz, apenas em outras três passagens o acordo estabelece medidas concretas para aliviar os impactos do conflito no país na esfera socioeconômica. A primeira delas coloca que é necessário “[g]arantir um ambiente propício que atraia investimentos diretos do setor privado” (CPA, 2003, p. 13, tradução livre⁸¹). Assim, fica em evidência que, para o processo de reconstrução, busca-se o investimento do setor privado na Libéria, indício de uma política econômica voltada para a liberalização financeira e abertura do mercado, modelo de organização financeira e econômica que se assemelha ao liberalismo compartilhado entre os membros da sociedade internacional (CPA, 2003).

Uma das provisões do acordo para tentar revigorar o mercado é a criação da Comissão de Monopólios e Contratos (CMC), composta por liberianos e assistida diretamente pelas organizações internacionais. Os membros da comissão, em conjunto com as organizações internacionais, deveriam “[a]ssegurar que todos os compromissos financeiros e orçamentários públicos assumidos pelo NTGL sejam transparentes, não monopolísticos e de acordo com as leis da Libéria e as normas internacionalmente aceitas de práticas comerciais” (CPA, 2003, p. 14, tradução livre⁸²). Com esta passagem, é possível fazer duas análises. A primeira delas é que é estimulado que os compromissos financeiros não favoreçam a formação de monopólios dentro da sociedade liberiana, e, neste sentido, estimula-se o estabelecimento de acordos que estimulem a competição, ponto relevante do liberalismo econômico, evitando que o Estado da Libéria fosse responsável por criar um mercado com características monopolísticas. Uma segunda constatação é que o acordo de paz deixa em evidência que as práticas comerciais

⁸¹ “Ensure an enabling environment which will attract private sector direct investment”.

⁸² “Ensuring that all public financial and budgetary commitments entered into by the NTGL are transparent, non-monopolistic and in accordance with the laws of Liberia and internationally accepted norms of commercial practice”

adotadas no pós-conflito devem seguir não somente as leis domésticas da Libéria, mas também os padrões e regras internacionais relativos às práticas comerciais, que tendem a ser coordenadas pelos princípios do liberalismo econômico que, com a derrocada da União Soviética, foi vendido como um modelo “adequado” de organização das economias dos Estados soberanos que compõem a sociedade internacional (CPA, 2003).

Outro papel da CMC seria estabelecer reformas macroeconômicas, para assegurar, inicialmente, que haja uma estabilidade da economia liberiana no que tange os preços dos produtos que abastecem o mercado interno, bem como observar o preço dos produtos a serem importados e exportados. As reformas macroeconômicas também seriam úteis para promover a estabilidade das taxas de inflação, aspecto que contribuiria para auxiliar no processo de liberalização financeira e liberalização do comércio na Libéria (CPA, 2003).

Identificamos anteriormente que o conflito da Libéria foi motivado não só pela exclusão nas esferas da política e na esfera social, mas também pela exclusão econômica, na medida em que a zona rural, que produzia grande parte das mercadorias comercializadas domesticamente e externamente, era excluída da participação dos lucros do que era produzido. Adicionalmente, o Estado da Libéria, por anos, não investiu no desenvolvimento das áreas rurais, em que estavam alocados maioria dos grupos nativos africanos. Embora este seja um problema reconhecido, que foi apontado com a revisão bibliográfica feita nas seções anteriores, o acordo de paz pouco contribui para se pensar a redução da desigualdade econômica presente na sociedade liberiana e arraigada pelos dois conflitos intraestatais que ocorreram no país. Conclui-se, então, que o acordo cita medidas para revigorar o mercado, mas estas medidas não necessariamente parecem adereçar as causas imediatas do conflito (CPA, 2003). Tendo isso em vista, cabe agora observar nos próximos tópicos quais foram os focos de atuação das Nações Unidas, para sermos capazes de observar se a operação de paz implantada na Libéria possui medidas para reduzir a desigualdade intergrupal, aspecto marcante desde a chegada da ACS no país.

5.4. Da assinatura à implementação do acordo de paz: avaliando a reconstrução do Estado durante a UNMIL (2003-2018)

Feitas as considerações acima acerca do processo de resolução do conflito na Libéria previsto no CPA (2003), o presente tópico tem como objetivo discutir qual foi a estruturação e frentes de atuação da UNMIL para capturar a paz no contexto pós-conflito na Libéria. Para tanto, pretende-se argumentar, nesse primeiro tópico central, que a estrutura da operação indica

fortemente que o processo de *peacebuilding* no país, como argumentado no capítulo anterior, deu grande ênfase à reconstrução das instituições da Escola Inglesa como caminho para alcançar a paz sustentável. Para tanto, o objetivo deste capítulo é expor quais são os escritórios e divisões que formaram parte da UNMIL, de modo a explorar como suas respectivas funções podem ser associadas à transposição da ordem internacional para o âmbito doméstico da Libéria.

A situação da Libéria nos meses finais da guerra civil fez com que as Nações Unidas e seus membros ficassem em estado de alerta para agir em caso de extrema necessidade. Com a assinatura do CPA, que solicitava a assistência direta da organização na implementação do acordo de paz e na reconstrução do Estado, as Nações Unidas foram capazes de iniciar as atividades de uma operação de paz de caráter multidimensional, a UNMIL. A operação, autorizada em 1 de agosto de 2003⁸³, foi iniciada em outubro do mesmo ano e foi formalmente encerrada no início de 2018, carregando o rótulo de uma operação de sucesso, embora tenha sido a mais custosa em toda história das operações de paz (UNMIL, 2018).

A opção do CSNU de expandir sua atividade na Libéria se deu muito em função do apelo formal feito pelo Secretariado da organização, que, através de uma carta recomendatória, propunha a formação de uma força multidimensional das Nações Unidas que fosse capaz de atuar na Libéria. A operação teria como objetivo estimular negociações e implementara paz, podendo recorrer, inclusive, à força quando necessário, tendo em vista que a operação foi respaldada pelo capítulo VII do tratado constituinte da organização (NAÇÕES UNIDAS, 2003a; 2003b; 2003c). O reconhecimento da multidimensionalidade das operações de paz como forma de promover a resolução dos conflitos acompanha as adaptações normativas propostas pela Agenda para a Paz, expostas no capítulo anterior, em que a construção da paz de longo prazo é associada diretamente à uma reforma institucional do Estado. Além disso, o respaldo da operação no capítulo VII demonstra que a instituição “soberania” passou a ser relativizada para que as Nações Unidas pudessem dar respostas eficazes e contundentes para lidar com os desafios trazidos pelos conflitos intraestatais.

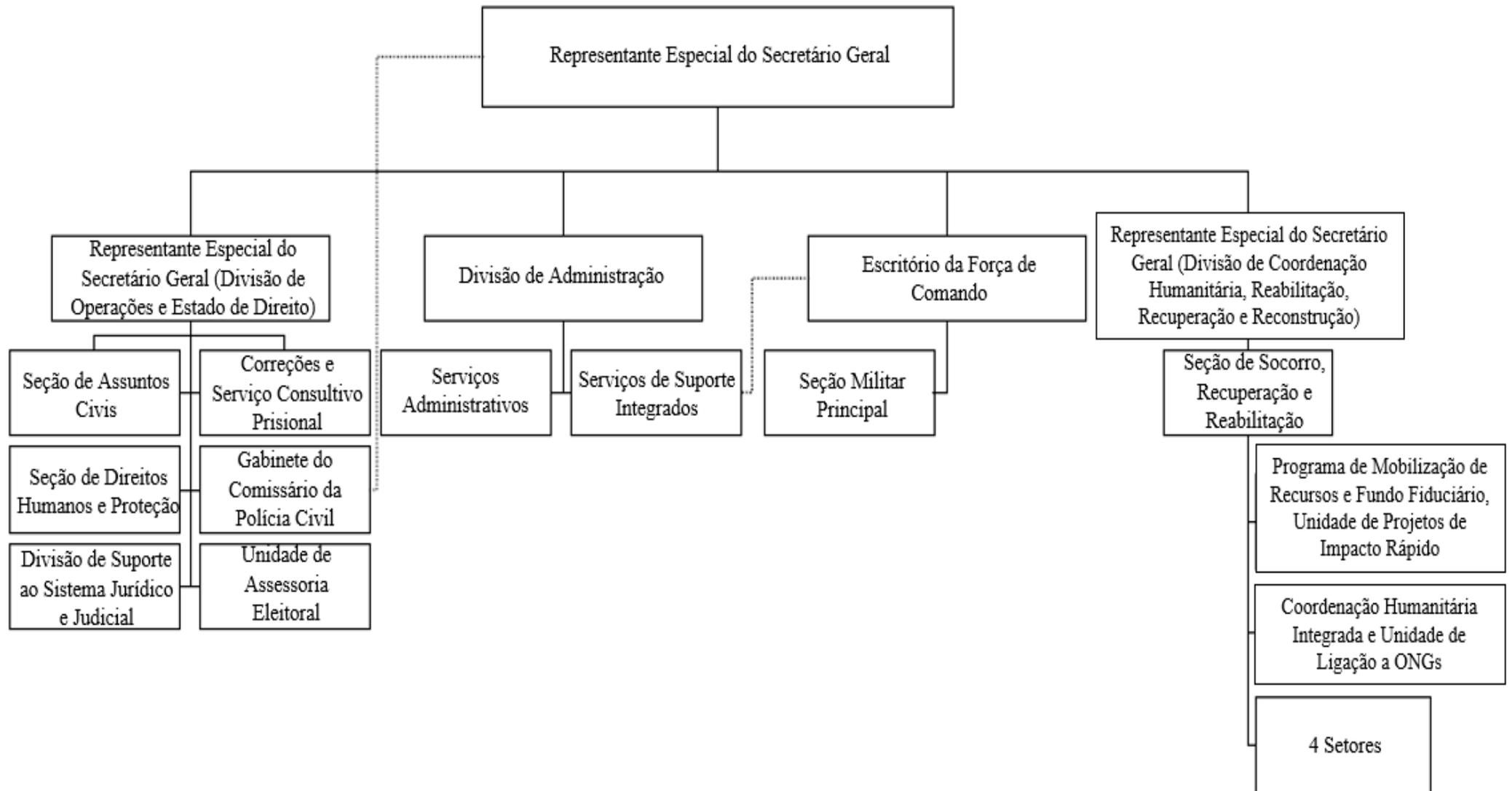
Com a aceitação da solicitação por parte do CSNU, o Secretariado se encarregou em promover a estruturação da operação em 11 de setembro de 2003, à época chefiado por Kofi Annan (NAÇÕES UNIDAS, 2003b). O relatório de Annan e sua equipe foi aceito e

⁸³ A UNMIL foi autorizada no âmbito do Conselho de Segurança antes da assinatura do CPA (2003). A missão seria responsável por substituir o mandato do Escritório de Consolidação da Paz das Nações Unidas de apoio à Libéria (UNOL), que carregava poucas funções, como, por exemplo, monitorar o processo de desmobilização e reintegração dos combatentes envolvidos na primeira guerra civil no país. A substituição da UNOL pela UNMIL se deu devido à intensificação da violência, aspecto que impediu a UNOL de desempenhar o seu mandato.

imediatamente incorporado pelos membros do CSNU em 19 de setembro de 2003 (NAÇÕES UNIDAS, 2003c). A operação desenhada pelo Secretário-Geral possuía um mandato inicial da que previa a atuação da operação de paz multidimensional em cinco principais frentes, que eram: (i) cessar-fogo; (ii) direitos humanos e humanitários; (iii) reforma do setor de segurança; (iv) processo de paz, e, por fim; (v) suporte (NAÇÕES UNIDAS, 2003c; 2003d). Antes de aprofundar na análise sobre essas frentes, faz-se necessário compreender como a estruturação geral da operação seria capaz de operacionalizar o mandato sugerido pelo Secretariado das Nações Unidas.

Para ser capaz de colocar em prática o mandato, o Secretariado da organização promoveu uma espécie de divisão do trabalho entre diferentes setores. A UNMIL teria, como de praxe, um Representante Especial do Secretário Geral (SRSG, do acrônimo em inglês *Special Representative of the Secretary-General*), responsável pelo monitoramento de todas as atividades da operação. A partir dessa referência, o Secretariado propôs o estabelecimento de quatro principais divisões. Duas delas estiveram sob coordenação imediata de um Representante do SRSG, que são a Divisão de Operações e Estado de Direito e a Divisão responsável pela Coordenação Humanitária, Reabilitação, Recuperação e Reconstrução. Outra divisão proposta era o Escritório da Força de Comando, que seria responsável pela coordenação de atividades militares da UNMIL. Por fim, o secretariado também propôs a criação de uma Divisão de Administração. Essas seriam, então, as principais divisões responsáveis por implementar as atividades da operação, de acordo com o documento do secretariado (NAÇÕES UNIDAS, 2003d). Essa estrutura geral pode ser observada na Figura 7 que segue.

Figura 7 – Estrutura da UNMIL



Fonte: Adaptado de Nações Unidas (2003d, p. 58).

O Escritório da Força de Comando, como adiantado anteriormente, ficaria a cargo de estabelecer, em colaboração com o SRSG, o planejamento militar da operação, além de monitorar o contingente militar que seria direcionado à Libéria. São exemplos de atividades sob responsabilidade dessa seção: a promoção do programa de DDDR, proteção de civis, assistência ao governo provisório, criação de um ambiente pacífico para realização das eleições e a reforma do setor de segurança (NAÇÕES UNIDAS, 2003d). Este setor seria responsável, então, por assumir momentaneamente a responsabilidade de proteger a população liberiana, tendo em vista que o Estado não apresentava condições de garantir a segurança e os direitos básicos de sua população naquele contexto. Assim, nota-se novamente o paradoxo exposto no tópico anterior entre a intervenção e a retomada da soberania, já que o Escritório da Força de Comando, composto por forças internacionais, assumiria os deveres de um Estado soberano enquanto outras reformas estruturais seriam empregadas para retomar a capacidade do Estado em manter a soberania de forma responsável, princípio que se arraigou na sociedade internacional como visto em Welsh (2004), Herz e Yamato (2018), Malik (2015), Wheeler (2000) e Krause (2009).

Já a Divisão de Operações e Estado de Direito era subdividida em várias outras pequenas seções. Tal divisão atuava de modo a dar assistência à sociedade civil, e, de maneira geral, as principais funções da divisão eram: auxílio para consolidação e expansão da soberania do Estado a nível nacional; assistência aos programas de reintegração e reconciliação nacional, de modo a restaurar (ou construir) a instituição “*nacionalismo*” entre os liberianos; auxílio para articulação e empoderamento de organizações da sociedade civil; estabelecimento de programas intensivos de treinamento que visavam *democratizar* as partes diretamente envolvidas no setor judiciário e forças de polícia, estimulando a imparcialidade das mesmas para quando a soberania da Libéria fosse reestabelecida; suporte para a realização de *eleições*, procedimento rotineiro em um *Estado de Direito*; promover a reforma do sistema penal, do setor judiciário e do estímulo à proteção dos *direitos humanos e humanitários*, instituições vitais para a sociedade internacional no pós-Guerra Fria; criar estruturas governamentais para assegurar os *direitos humanos*, de modo que a jurisdição liberiana entre em conformidade com os padrões estabelecimentos a nível internacional; estabelecer mecanismos de justiça transicional para julgar adequadamente as partes que violaram esses direitos durante o conflito (NAÇÕES UNIDAS, 2003d). Partindo desses objetivos gerais, é evidente que essa seção atua de modo a reestabelecer padrões, sejam eles relativos à procedimentos democráticos, justiça, penais ou de proteção dos direitos humanos, indicando que a reconstrução do Estado da Libéria por meio do *peacebuilding* das Nações Unidas ocorreu de modo reproduzir instituições e

procedimentos que são vistos pelos Estados membros da sociedade internacional como sustentadores da ordem internacional que estes buscam proteger. Assim, é possível observar que a reconstrução do Estado seria uma forma de socializar os Estados pós-conflito que, quando membros da sociedade internacional, não foram capazes de agir de acordo com padrões impostos pelo Ocidente e, sobretudo, pela Sociedade Internacional Europeia.

Para além das duas divisões mencionadas anteriormente, outra seção que pode ser relacionada à ideia da presente dissertação, por ter atuado diretamente na reconstrução pós-conflito, é a Divisão de Coordenação Humanitária, Reabilitação, Recuperação e Reconstrução, que deveria

(...) desenvolver políticas e estratégias para assistir o governo transitório, facilitar suporte, planejamento e implementação de programas relativos a questões humanitárias; alívio, recuperação e reabilitação; meio-ambiente e recursos naturais; e mobilização de recursos e programas de fundos fiduciários, incluindo projetos de rápido impacto e planejamento e avaliação de programas (NAÇÕES UNIDAS, 2003d, p. 32, tradução livre⁸⁴).

Neste sentido, os projetos seriam responsáveis por reconstruir o Estado, de modo a fazer com que a soberania nacional fosse reestabelecida, além de estimular o uso sustentável dos recursos naturais. Especialmente com relação à questão climática e questão do uso sustentável dos recursos, é possível perceber que as Nações Unidas incorporaram, em sua agenda de *peacebuilding*, questões relativas à gestão responsável do meio ambiente e de questões climáticas, que passou a ser uma instituição relevante para a sociedade internacional no contexto pós-Guerra Fria, de acordo com Buzan (2004). As tarefas relacionadas à reconstrução, desenvolvimento e assistência humanitária, por sua vez, não seriam traçadas unicamente por essa divisão (NAÇÕES UNIDAS, 2003d).

Tendo em vista as divisões apresentadas até aqui, é possível inferir que as principais tarefas desses escritórios demonstram que a operação acompanhou o desenvolvimento normativo das operações de paz, incorporando a multidimensionalidade que se tornou característica desse mecanismo, sobretudo após a década de 1990. Isto porque os escritórios indicam uma atuação ampla das Nações Unidas, que variam desde o suprimento de ajuda humanitária à promoção de reformas estatais em setores como o judiciário, eleitoral, econômico e, também, reforma do setor de segurança. Assim, foi demonstrado neste momento inicial da análise da UNMIL que a sua estrutura da é um primeiro indicativo de que restaurar instituições

⁸⁴“(...) developing policies and strategies for assisting the Transitional Government and facilitating support, planning and implementation of programmes relating to humanitarian issues; relief, recovery and rehabilitation; environment and natural resources; resource mobilization and trust fund programmes, including quick-impact projects and programme planning and assessment”

compartilhadas pela sociedade internacional seria prioridade da operação, reforçando o argumento dessa dissertação de que as operações de paz padronizam Estados pós-conflito para reinseri-los à sociedade internacional. Podemos interpretar as ações das operações de paz como sendo um processo de (re)captura do Estado, adaptando o conceito de Bull (1984) exposto no capítulo dois, tendo em vista que, para superar o conflito intraestatal e retomar a sua capacidade soberana, os Estados pós-coloniais precisaram passar por um segundo momento de readequação às instituições que sustentam a ordem internacional contemporânea. Assim, três próximos buscam evidenciar como a paz foi associada ao reforço das instituições do Estado da Libéria.

5.4.1. Alcançando a paz por meio da reforma das instituições do Estado da Libéria

De maneira geral, os mandatos das operações de paz são válidos durante o período de um ano, e, em caso de necessidade, as operações são renovadas. Isto ocorre devido à necessidade de adequar as atividades a serem implementadas à verba disponível, definida anualmente na Assembleia Geral. Assim, o caso da Libéria não destoou dos demais, e as diretrizes da UNMIL foram atualizadas anualmente em relatórios de acompanhamento e definição da verba disponível para a operação. Isto posto, estes documentos produzidos entre os anos de 2003 e 2018 compreendem a amostragem de dados selecionados para a consecução da análise documental do caso do *peacebuilding* na Libéria. Especificamente neste tópico, serão abordadas as funções da operação, mencionadas brevemente acima, para detalhar como a atuação das Nações Unidas associou o sucesso da missão à recuperação da capacidade do Estado da Libéria em agir em conformidade com “padrões aceitáveis” de comportamento, previstos por meio das regras e das instituições internacionais que sustentam a ordem internacional, de acordo com Bull (2002), Wight (2002) e Buzan (2004). Assim, serão abordadas as cinco frentes principais da UNMIL, que são, como mencionado anteriormente: (i) Cessar-fogo; (ii) Reforma do setor de segurança; (iii) Direitos Humanos e Humanitários; (iv) Processo de paz, e, por fim; (v) Suporte, dispostos no Quadro 5 abaixo. Tendo em vista esse objetivo, a presente seção pretende evidenciar a relação estabelecida entre a operacionalização do mandato, o alcance da paz sustentável e a reforma institucional empregada no país.

Quadro 5 – Componentes da UNMIL (2003-2018)

2003-04	Cessar-fogo	Direitos Humanos e Humanitários	Reforma do setor de segurança	Processo de Paz	Suporte
2004-05	Cessar-fogo	Direitos Humanos e Humanitários	Reforma do setor de segurança	Processo de paz	Suporte
2005-06	Cessar-fogo	Direitos Humanos e Humanitários	Reforma do setor de segurança	Processo de paz	Suporte
2006-07	Cessar-fogo	Direitos Humanos e Humanitários	Reforma do setor de segurança	Processo de paz	Suporte
2007-08	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da paz	Suporte
2008-09	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da paz	Suporte
2009-10	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da paz	Suporte
2010-11	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da paz	Suporte
2011-12	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da paz	Suporte
2012-13	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da paz	Suporte
2013-14	-	Estado de Direito	Setor de segurança	Consolidação da governança democrática	Suporte
2014-15	-	Estado de Direito	Segurança	Consolidação da governança democrática	Suporte
2015-16	-	Estado de Direito	Segurança	Consolidação da paz e suporte	Suporte
2016-17	-	Estado de Direito	Segurança	Consolidação da paz e suporte	Suporte
2017-18	-	Estado de Direito	Segurança, estabilidade e engajamento político	Consolidação da paz	Suporte

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Nações Unidas (2003d; 2004a; 2004b; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017).

A primeira frente da UNMIL, responsável pelo processo de implementação do cessar-fogo assinado entre o governo da Libéria, LURD e MODEL, serviu para evitar o ressurgimento da violência armada na Libéria. O sucesso do acordo de cessar-fogo, invariavelmente, depende de uma eficaz implementação das políticas de DDRR previstas no CPA (2003), programa descrito brevemente no tópico anterior (NAÇÕES UNIDAS, 2003c; 2003d). Embora alguns

concordem que o processo se deu em um *timing* arriscado, por ter sido iniciado logo após o início das atividades da UNMIL, o processo de DDRR implementado no país foi capaz de, em quatro anos, promover o desarmamento e a desmobilização dos grupos armados (KILROY, 2015; NILSSON, 2009). Assim, a partir de julho de 2007, as atividades de reabilitação, reintegração dos ex-combatentes e reconciliação nacional foram transferidas para a frente responsável pela manutenção dos direitos humanos e proteção humanitária⁸⁵ (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

É evidente que desarmar e desmobilizar os combatentes seria a maneira mais eficaz de iniciar o processo de resolução do conflito, na medida em que a suspensão da capacidade dos grupos armados, principal ameaça à soberania do Estado da Libéria, evitaria que essa instituição, definidora para a aceitação de membros na sociedade internacional, voltasse a ser desafiada por forças paramilitares. Estabelecendo um paralelo com as ideias de Galtung (1969), a ausência de grupos armados atuantes no território liberiano, também indicaria para um primeiro momento de paz na Libéria, em que se alcançaria a ausência da violência direta, instaurando um cenário de paz negativa. Assim, os primeiros anos da operação promove a estabilização do país, em que se tenta consolidar, sobretudo, a paz negativa, que seria condição *sine qua non* para o reestabelecimento da soberania do Estado. Portanto, essas atividades foram colocadas como prioridade da UNMIL em seus primeiros anos (NAÇÕES UNIDAS, 2003; 2004a; 2004b; 2006).

Outra frente de atuação da UNMIL era relativa à reforma do setor de segurança. O mandato da operação indica que a reestruturação do setor de segurança ocorreria por meio da criação de um programa de treinamento e capacitação dos membros das novas forças de segurança. Estes membros deveriam ser treinados, de acordo com o mandato, seguindo valores democráticos universais, que, seguindo as tendências solidaristas vistas em Welsh (2004) e Wheeler, também passaram a ser instituições vinculantes compartilhados entre os membros da sociedade internacional. Neste sentido, a operação seria responsável por oferecer um treinamento considerado como adequado, para que o exército e a polícia nacionais passassem a representar todo contingente populacional da Libéria (NAÇÕES UNIDAS, 2003d).

Uma outra função dessa frente seria garantir a segurança dos civis e da estrutura e membros da operação, enquanto, paralelamente, o setor de segurança do país se reestabeleceria gradativamente por meio do treinamento a ser guiado pelas Nações Unidas e países parceiros.

⁸⁵ Para mais informações sobre o processo de DDRR na Libéria, consultar Walt Kilroy (2015) e Johanna Söderström (2015).

Assim, como previsto no CPA (2003), as atividades que são responsabilidade do Estado nacional são momentaneamente atribuídas à sociedade internacional, tendo em vista que o conflito intraestatal na Libéria foi fomentado justamente pela imparcialidade das forças armadas e de polícia, que não agiram em concordância com suas funções de proteger toda a população (NAÇÕES UNIDAS, 2003d). Assim, as Nações Unidas adquirem a principal função dos Estados na contemporaneidade: a responsabilidade de proteger o contingente populacional.

Assim, as Nações Unidas, reconhecendo que o Estado da Libéria, naquele momento, não seria capaz de garantir a paz e a segurança internamente, propôs que a UNMIL fosse respaldada pelo capítulo VII da carta da organização, o que daria direito, às tropas das Nações Unidas, de utilizar da força para proteger civis em casos de ameaças violentas iminentes, ameaças ao cessar-fogo, bem como para proteger as instalações, os objetivos e os membros envolvidos na operação (NAÇÕES UNIDAS, 2003c; 2003d). É válido ressaltar que as partes estavam de acordo, conforme visto no CPA (2003) anteriormente, em ceder momentaneamente o monopólio do uso da violência – aspecto primordial do próprio conceito de Estado Moderno – às tropas das Nações Unidas. A inclusão dessa dimensão de *enforcement* no mandato da UNMIL aponta para uma tendência de que as operações sejam mais militarizadas, aspecto que vem se confirmando, sobretudo, desde o pós-Guerra Fria. Nota-se, então, uma situação relativamente paradoxal: a UNMIL assume o monopólio sobre o uso da força justamente para, no futuro, restaurar a capacidade da Libéria de fazer uso desse recurso destinado aos Estados em um ambiente anárquico. Assim, este aspecto pode ser visto como uma confirmação de que valores solidaristas e noções de justiça passaram a ser incorporadas dentro da sociedade internacional no que tange a autorização e consecução de intervenções humanitárias, que são passaram a ser justificadas por regras como a ideia de R2P, em que os indivíduos são colocados como principal objeto da segurança internacional.

Já em relação ao componente “Processo de Paz”, o mandato aponta para uma atuação ampliada, demonstrando que a UNMIL incorporaria uma série de atividades multidimensionais, que foram inseridas no escopo de atuação das Nações Unidas após o fim da Guerra Fria. Seria função das Nações Unidas reestruturar as instituições do Estado da Libéria para garantir que a jurisdição do país seja eficaz a nível nacional. Também fica a cargo da operação a responsabilidade de reestabelecer todo o sistema de justiça, como, por exemplo, as instituições correcionais. Por fim, seria parte da frente responsável pelo processo de paz, a organização das eleições na Libéria, em que se evidencia a relevância desse procedimento para assegurar o Estado de Direito (NAÇÕES UNIDAS, 2003d).

Partindo dessa função geral traçada para o componente “Processo de Paz” no mandato inicial de 2003, é possível inferir duas análises. A primeira delas é que nomear as funções citadas anteriormente como parte da frente “Processo de Paz”, demonstra a associação direta, feita pelas Nações Unidas, entre a paz e o fortalecimento das instituições democráticas do Estado, que deveriam funcionar de acordo com as regras, normas e instituições internacionais, corroborando o argumento dessa dissertação de que o *peacebuilding* da organização atua com ênfase na solidificação das instituições democráticas, colocando-as como grandes contribuintes para o alcance da paz sustentável. A segunda constatação é que a reforma citada prevê a restauração do setor da justiça e a realização de eleições, procedimento rotineiro de um Estado de Direito, o que indica que a reconstrução do Estado se daria sob uma lógica particular que considera procedimentos comuns adotados em sociedades em que o regime político instaurado é a democracia. Assim, a garantia da paz e da retomada da soberania liberiana estaria condicionada à capacidade das instituições do Estado em se adequar aos princípios democráticos firmados entre os membros da sociedade internacional. Logo, a reinserção da Libéria na sociedade internacional depende da sua capacidade em agir em conformidade com regras e instituições pré-estabelecidas entre os Estados membros desde grupo.

Em relação aos direitos humanos e humanitários, uma das frentes da UNMIL, os membros da operação ficaram responsáveis por estimular a proteção dessas modalidades de direitos na Libéria, algo também colocado no CPA (2003) como necessário para o momento pós-conflito no país. Como o Estado estaria em processo de reestruturação, garantir condições básicas de segurança e de vida seriam papéis relevantes a serem desempenhados pela operação, além de estimular, a nível local, o respeito pelos direitos humanos e humanitários (NAÇÕES UNIDAS, 2003c; 2003d). Nesse sentido, é possível inferir que a operação desenhada pelo Secretariado e inserida na Libéria reafirma a necessidade de compromisso com essas modalidades de direitos, protegidos por uma série de tratados e convenções, que se tornaram fundamentais, universais e intransigíveis entre os membros da sociedade internacional, indicando que a ideia de moral e R2P defendida pelos solidaristas é incorporada no processo de *peacebuilding* guiado pelas Nações Unidas no país. Nesse sentido, um Estado, além de ser democrático e soberano, teria que ser também caracterizado pela proteção dos direitos humanos e ao direito humanitário, que se firmaram como instituições fundamentais entre a sociedade internacional, como aponta Buzan (2004) em sua proposta ampliada acerca das instituições que sustentam a ordem internacional defendida pela Escola Inglesa.

Por fim, a última frente prevista no mandato é a de suporte aos membros e componentes da operação. Essa frente seria responsável por prover o apoio logístico e técnico para a UNMIL,

dando assistência aos outros componentes. Exemplos desse suporte logístico são o apoio do setor no transporte de cargas, seja pela via fluvial, marítima ou terrestre. Também seria a seção de suporte a responsável pela comunicação da operação e provisão de algumas necessidades imediatas, como acesso a medicamentos em casos de escassez. De forma geral, trata-se de uma frente responsável pelo planejamento técnico e logístico de todas as ações a serem localmente implementadas em torno das outras quatro frentes da operação. Tendo em vista a natureza desse componente, embora este possua relevância inquestionável para a UNMIL, focaremos nas outras quatro frentes, que possuem uma relação mais direta com a promoção do projeto de *peacebuilding* desenhado pelo Secretariado para o país (NAÇÕES UNIDAS, 2003d).

É relevante mencionar que os componentes originais da operação traçados no mandato de 2003 (NAÇÕES UNIDAS, 2003d) passaram por mínimas reformulações, como visto no Quadro 5, sendo a maioria delas em termos de nomeação de cada componente basilar da operação. Ao longo de toda a operação (2003-2018), o componente de cessar-fogo foi o único a ser oficialmente extinto na proposta de planejamento da UNMIL de 2007, tendo em vista que se considerou que a desmobilização e desarmamento dos combatentes havia sido uma tarefa adequadamente concluída (NAÇÕES UNIDAS, 2003d; 2004a; 2004b; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017). É possível identificar, primeiramente no planejamento de 2007, a modificação do nome dos outros componentes os outros componentes tiveram seus nomes modificados, embora as funções permanecessem praticamente as mesmas. De maneira geral, o ano de 2007 representou a transição entre a estabilização do país para a fase de consolidação da paz (NAÇÕES UNIDAS, 2007).

Uma das mudanças mais substantivas em termos de nomeação representa a modificação da ideia de “Consolidação da Paz” no planejamento de 2013, que passou a referenciar esse componente como sendo “Consolidação da governança democrática”. O componente deu continuidade às atividades relacionadas à boa governança, focando na reconstrução democrática do Estado, reforma no setor eleitoral e também em questões constitucionais, além de manter atividades relacionadas à consolidação da soberania do Estado da Libéria. Embora as atividades tenham se mantido, a renomeação do componente (que se manteve entre julho de 2013 e julho de 2015), indica que a atuação das Nações Unidas, durante determinado período, assumiu uma forma de consolidar uma governança caracterizada por valores democráticos, sendo este mais um indício da ênfase dada à democratização no processo de reestruturação do Estado da Libéria. Além disso, como se tratam das mesmas atividades, é possível entender que a mudança no nome desse objetivo coloca os termos “consolidação da paz” e “consolidação da governança democrática” como sinônimos, o que implica dizer que atingir a paz sustentável

passa, necessariamente, por uma consolidação democrática da governança do Estado (NAÇÕES UNIDAS, 2013; 2014).

Realizando uma análise cuidadosa do planejamento, é possível inferir que, apesar das mudanças pequenas que ocorreram na nomeação dos componentes, existe uma constância na natureza das atividades que foram desempenhadas pelas Nações Unidas e seus parceiros. De maneira geral, é possível perceber que as atividades de *peacebuilding* UNMIL previstas nos componentes se assemelham à solidificação de instituições, sobretudo as que são responsáveis para garantir procedimentos corriqueiros de um Estado de Direito. Assim, o projeto de reconstrução do Estado da Libéria é caracterizado pela transposição de instituições compartilhadas pelos membros imediatos sociedade internacional (NAÇÕES UNIDAS, 2003d; 2004a; 2004b; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017). A partir da constância nas atividades a serem desempenhadas pelos componentes do mandato, é possível afirmar que ênfase em restaurar as instituições que sustentam a ordem internacional prevaleceu ao longo de todo o período de realização da UNMIL (2003-2018), reforçando o argumento exposto no último capítulo de que o *peacebuilding* das Nações Unidas deposita grandes expectativa de que as instituições são capazes de garantir a paz sustentável.

A partir dos principais objetivos e funções dos cinco componentes expostos acima, é possível identificar que a operação de paz na Libéria se relaciona intimamente com as metas elementares compartilhadas pelos Estados na sociedade internacional. Na configuração anárquica que caracteriza o ambiente internacional, os Estados se autoconsideram como os atores mais relevantes existentes e, neste sentido, restaurar a autoridade nacional da Libéria seria relevante para que o país recuperasse sua capacidade de se comportar como um Estado soberano. Nesse sentido, ao restaurar a instituição soberania na Libéria, o país se manteria como parte dessas unidades (Estados), que se consideram dominantes na sociedade internacional, alcançando o objetivo denominado no segundo capítulo como “vida”, referente ao compartilhamento mútuo do interesse dos Estados em se manterem como os membros imediatos da sociedade internacional. Outro objetivo a ser restaurado durante a UNMIL é o compromisso com a “verdade”, que nada mais é dizer que a Libéria retomaria o “curso normal” das atividades do Estado quando fosse capaz de agir em conformidade com regras, normas e instituições internacionais, como, por exemplo, por meio do respeito aos direitos humanos e ao direito humanitário, respeito à soberania popular e garantia de representatividade política, econômica e social. Apenas nessas condições, o país retomaria a sua condição de Estado soberano e atingiria o objetivo da “posse”, que se refere ao reconhecimento da soberania externa dos Estados por parte dos outros membros da sociedade internacional. Para corroborar as

análises feitas até o momento, o próximo tópico expõe as áreas em que se concentraram os Projetos de Rápido Impacto (QIPs), importante componente das operações de paz multidimensionais.

5.4.1.1. Os Projetos de Rápido Impacto (QIPs) e a ênfase na reestruturação institucional

Como mencionado no fim do tópico anterior, também pode-se observar a ênfase dada às instituições por meio da análise dos QIPs implementados na Libéria, que são mecanismos complementares utilizados pelas Nações Unidas para gerar um rápido impacto em direção à paz sustentável. Os QIPs são definidos como “(...) projetos de pequena escala e baixo custo, (...) planejados e implementados em um curto espaço de tempo. Os QIPs visam criar confiança na missão, no mandato ou no processo de paz” (NAÇÕES UNIDAS, 2018c, s/p, tradução livre⁸⁶). Esses projetos, de acordo com as Nações Unidas, são responsáveis por suprir necessidades básicas apontadas pelas comunidades locais, e são conduzidos geralmente por autoridades locais (o Estado) e, em alguns casos, por organizações da sociedade civil. Logo, embora sejam projetos guiados pela sociedade civil, é possível observar que eles se inserem em um espectro geral de atuação das Nações Unidas, na medida em que os projetos aprovados obedecem aos principais objetivos das operações (DPKO; DFS, 2017). Isto reforça o argumento exposto no capítulo anterior de que o *peacebuilding* das Nações Unidas, mesmo quando não atua diretamente na reestruturação do Estado, tende a autorizar projetos que contemplem os componentes principais da operação.

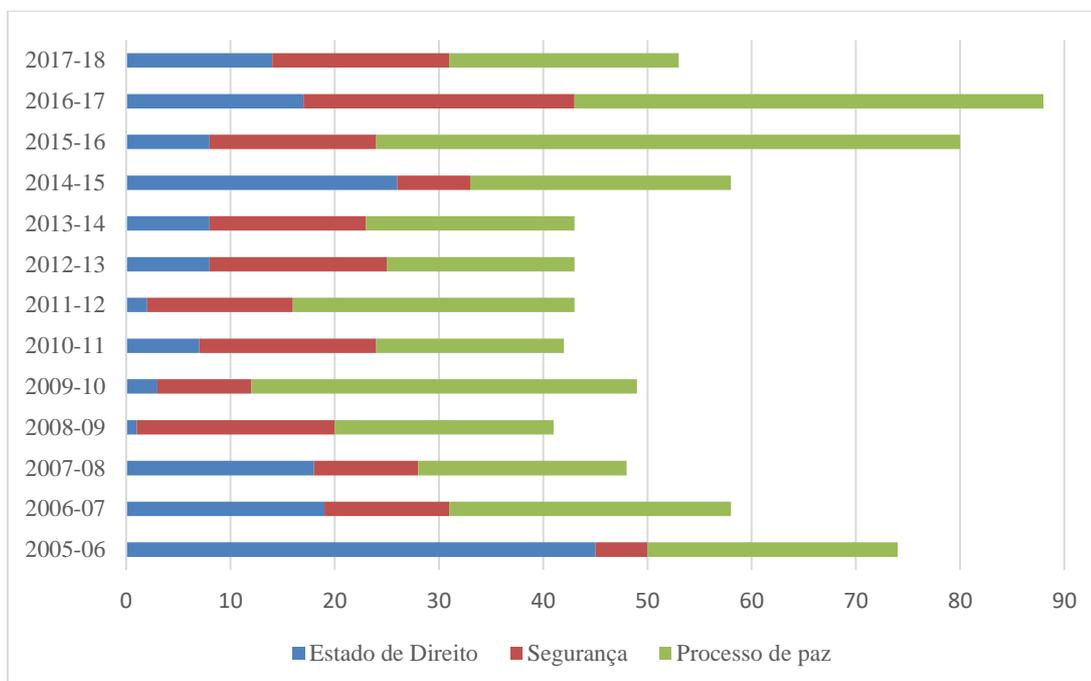
No caso da Libéria, foram encontrados um total de 720 projetos financiados pelas Nações Unidas por meio da UNMIL entre 2005 e 2017⁸⁷. Os dados foram quantitativamente tabelados e, posteriormente, analisados qualitativamente, momento em que foi realizada uma adequação entre os projetos e os objetivos da UNMIL⁸⁸ apresentados anteriormente (UNMIL, 2016a; 2016b; 2017). A distribuição dos QIPs por ano e por frente geral de atuação pode ser vista no Gráfico 3 abaixo.

⁸⁶ “(...) are small-scale, low cost projects (...) planned and implemented within a short timeframe. QIPs aim to build confidence in the mission, the mandate or the peace process”.

⁸⁷ Tais projetos se iniciaram na Libéria em 2005.

⁸⁸ Os componentes “Suporte” e “Cessar-fogo” eram parte exclusiva das autoridades das Nações Unidas, e, por tal razão, não existiram projetos dessa natureza nesses setores.

Gráfico 3 – Total de QIPs separados entre os componentes da UNMIL (2005-2018)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em UNMIL (2016a; 2016b; 2017)

O gráfico acima é ilustrativo em diversos sentidos. É possível observar que grande maioria dos projetos, mais precisamente 360, está relacionada ao componente mais multifacetado da UNMIL, que é o “Processo de Paz”. De maneira geral, é possível perceber que a maior parte dos projetos investe em infraestrutura e financiamento para treinamento dos responsáveis pelos órgãos públicos, coincidindo com o objetivo desse componente, que é retomar a autoridade nacional por meio do fortalecimento das instituições do Estado da Libéria. Assim, é possível citar medidas como, por exemplo, fortalecimento do judiciário e do legislativo, vistos como impreteríveis para o emprego da boa governança no Estado de Direito que gradativamente se consolidava na Libéria. Também é possível identificar a autorização de financiamento de QIPs voltados para a revitalização do mercado em regiões distintas do território liberiano, indicando a relação feita entre a consolidação da paz e o vigor do mercado em promover a paz (UNMIL,2016a; 2016b; 2017).

A segunda constatação, já em relação aos QIPs voltados para o componente “Segurança” da UNMIL, é que dos 184 projetos aprovados entre 2005 e 2018, grande maioria gira em torno da construção de unidades policiais e do exército, e, principalmente, promover diversos treinamentos dos funcionários desses setores, não apenas voltados para questões técnicas, mas também workshops para a formação da cultura democrática das forças do exército e de polícia, já que a democracia deveria ser o princípio orientador da conduta desses indivíduos que atuam em prol da segurança pública e defesa da soberania nacional. Essa é, então, uma

tentativa de restabelecer não só os postos de trabalho desses indivíduos, mas também reformular a lógica de atuação dos mesmos, que deveriam, como previsto no CPA (2003), agir em prol da coletividade, e não atendendo a pedidos particulares das elites políticas. Por fim, esse componente, como podemos observar no gráfico acima, recebeu um número relativamente estável de QIPs ao longo dos anos, embora tenha sido o que menos houve projetos financiados pela UNMIL. Isto porque a organização da operação, de maneira geral, centralizava as ações relacionadas à segurança – que seria uma das suas principais funções –, além do fato de que muitas atividades similares estavam previstas nas verbas regulares, não havendo grande necessidade de solicitação de recursos paralelos (UNMIL, 2016a; 2016b; 2017).

Por fim, um total de 176 projetos foram aprovados para contribuir para a consolidação do Estado de Direito. Primeiramente, é possível notar que nos primeiros anos da operação, sobretudo entre julho de 2005 e junho de 2006, mais da metade dos QIPs aprovados pela UNMIL estavam relacionados ao componente que, à época, era nomeado como “Direitos Humanos e Direitos Humanitários”⁸⁹. O conteúdo desses projetos era, em grande medida, relacionado à provisão de direitos humanos básicos, como, por exemplo, o acesso à saúde e à educação, que seria garantido, principalmente, por meio de reformas na infraestrutura nesses setores, bem como reformas estruturais para garantir acesso à água potável e eletricidade, questões humanitárias de extrema emergência no pós-conflito no país. Gradativamente, na medida em que a UNMIL concluía sua fase de estabilização, em que a ajuda humanitária é primordial, os QIPs relacionados ao componente “Estado de Direito” decresceram. Esse cenário só foi alterado na autorização dos projetos para o período fiscal de 2014-2015, quando a Libéria encontrou sérias dificuldades humanitárias devido à crise do alastramento do vírus do ebola no país. Nos anos finais da operação, é válido ressaltar que os QIPs relacionados a esse componente voltaram a ser mais utilizados, desta vez para estimular a igualdade de gênero e os direitos humanos das mulheres no país (UNMIL, 2016a; 2016b; 2017).

Entretanto, de maneira geral, é possível perceber que há, tanto nos mandatos quanto nos QIPs autorizados, pequeno engajamento das Nações Unidas em atividades relativas a questões societais como, por exemplo, reconciliação nacional, comissões da verdade, formas locais de promoção da paz, dentre outros. Nesse sentido, a crítica levantada pelos teóricos críticos à

⁸⁹ É válido ressaltar que diversas organizações de ajuda humanitária participaram nesse processo. Por meio de relatórios anuais, essas organizações apresentavam suas demandas às Nações Unidas, que eram reunidas em documentos do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), nomeados como Consolidated Appeal Process (CAPs) (CERF, 2018). Grande maioria dos documentos entre 2003 e 2018 não estão mais disponibilizados na plataforma online das Nações Unidas, e, por tal razão, não serão focos da análise dessa dissertação.

atuação da organização no que tange a exclusão da participação local no processo de peacebuilding parecem pertinentes também para o caso da Libéria (FIRCHOW, 2018; MAC GINTY, 2011; RYAN, 2013; NEWMAN, 2013).

Até o presente momento da análise, foram trabalhadas atividades diretamente associadas ao mandato original da UNMIL. Constatou-se que, como sugerido no capítulo introdutório, as operações de paz enfatizam a necessidade de manutenção de instituições internacionalmente compartilhadas para o alcance da paz sustentável. Contudo, a estrutura da UNMIL não realizou administração direta de funções, como, por exemplo, a assistência ao desenvolvimento, atividade que deveria ser responsável para garantir a redução da desigualdade social que serviu como gatilho para as duas guerras civis que ocorreram no país. Neste sentido, o tópico adiante discute especificamente o plano de assistência ao desenvolvimento da Libéria, em que se pretende argumentar que essa assistência, assim como o resgate das instituições do Estado, também obedeceria a padrões considerados como “superiores” para organização do mercado e alcance do desenvolvimento.

5.4.2. A assistência ao desenvolvimento: abertura e revitalização do mercado

Dentro da abordagem multidimensional das operações de paz, que se institucionalizou no âmbito das Nações Unidas no pós-Guerra Fria, o desenvolvimento passou a ocupar certa centralidade pois, como visto no quarto capítulo com Paffenholz (2009), as causas dos conflitos intraestatais passaram a ser articuladas com o subdesenvolvimento. Neste sentido, para o caso da Libéria, três projetos de Plano de Assistência ao Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) foram estabelecidos entre o período analisado (2003-2018), e, portanto, representam a amostragem de documentos utilizada nesta seção para compreender a relação estabelecida entre a paz e o reestabelecimento do mercado, uma das instituições primárias da sociedade internacional de acordo com o esquema de Buzan (2004), que passou a ser altamente carregada por valores liberais, sobretudo no pós-Guerra Fria.

O UNDAF é “(...) um quadro estratégico de resultados a médio prazo, que descreve a visão coletiva e a resposta do sistema das Nações Unidas às prioridades e resultados nacionais de desenvolvimento com base em princípios de programação normativa” (UNDG, 2017, s/p, tradução livre⁹⁰). No caso da Libéria, três principais planos foram traçados e implementados

⁹⁰ “(...) a strategic, medium term results framework that describes the collective vision and response of the UN system to national development priorities and results on the basis of normative programming principles”.

em diferentes períodos, com o objetivo de complementar a atuação da UNMIL no processo de desenvolvimento econômico do Estado. O plano primeiro é referente aos anos de 2003 e 2005, enquanto o segundo plano foi operacionalizado entre 2008 e 2012, e, em seguida, um novo plano foi traçado, para ser colocado em prática entre 2013 e 2017 (UNDAF LIBERIA, 2003; 2007; 2013).

O primeiro UNDAF Libéria (2003) é particularmente interessante, pois há o reconhecimento de que as práticas antes adotadas nos planos de assistência não eram capazes de lidar com a multidimensionalidade dos países pós-conflito. Nesse sentido, já em uma das primeiras páginas do documento, a organização propõe uma “UNDAF modificada”, que estabelecerá uma relação direta entre o desenvolvimento, a assistência humanitária e a consolidação da paz. Neste sentido, as atividades antes limitadas à assistência ao desenvolvimento, são inseridas em um espectro mais amplo de atuação que corrobora com todos os pontos da operação traçados no mandato da UNMIL. Esta ampliação das funções acompanha as tendências organizacionais de associar os conflitos à pobreza e ao subdesenvolvimento, algo que pode ser evidenciado na passagem que segue:

[c]ombinados, tanto o conflito quanto a pobreza levam ao subdesenvolvimento, o que, por sua vez, promove mais conflitos e mais pobreza. Assim, o trio de pobreza, conflito e subdesenvolvimento, conspira e cria um jogo de “soma zero”, no qual o desenvolvimento humano sustentável é comprometido. (UNDAF LIBERIA, 2003, p. 5, tradução livre⁹¹).

Em seguida, o documento estabelece uma relação direta entre a estabilidade da Libéria, objetivo das políticas de *peacebuilding*, a questões políticas, sociais e econômicas: “[a] estabilidade política na Libéria é, portanto, um imperativo social, econômico e político. É a base da reabilitação e reconstrução pós-guerra da Libéria, assim como a sua recuperação e crescimento econômico” (UNDAF LIBERIA, 2003, p. 5, tradução livre⁹²). Assim, a partir do reconhecimento de que o subdesenvolvimento seria uma variável que fomenta os conflitos intraestatais, a reestruturação econômica deveria desempenhar um papel fundamental na reconstrução da Libéria, já que a redução da pobreza quebraria com o “ciclo” estabelecido entre conflito e subdesenvolvimento (UNDAF LIBERIA, 2003). Para alcançar o objetivo de promover assistência ao desenvolvimento, diversas políticas voltadas para revitalização do mercado liberal foram traçadas nos três planos analisados. Todos estes planos colocam que o

⁹¹ “Combined, both conflict and poverty lead to underdevelopment, which in turn, promotes more conflict and more poverty. Accordingly, the trio of poverty, conflict, and underdevelopment conspire and create a “zero-sum” game in which sustainable human development is ultimately compromised”.

⁹² “Political stability in Liberia is thus a social, economic and political imperative. It is the foundation of Liberia’s post-war rehabilitation and reconstruction as well as her economic recovery and growth”.

mercado, associado à reconstrução das instituições e provisão de ajuda humanitária, é capaz de reduzir a desigualdade social na Libéria, uma das causas dos dois conflitos no país (UNDAF LIBERIA, 2003; 2007; 2013). Os principais focos dos planos de assistência ao desenvolvimento estão sumarizados no Quadro 6 abaixo.

Quadro 6 – Principais focos do UNDAF Libéria (2003-2017)

2003-2005	Resolução do Conflito, <i>Peacebuilding</i> e Alívio
	Boa Governança
	Segurança Alimentar e Recuperação Econômica
	Saúde Reprodutiva, Combate à AIDS, malária e outras doenças
	Questões transversais: gênero, recursos naturais e crianças
2008-2012	Paz e Segurança
	Desenvolvimento Socioeconômico Equitativo
	Boa Governança e Estado de Direito
	Educação e Saúde
	Prevenção, Tratamento e Cuidados do HIV/AIDS,
	Questões transversais: igualdade de gênero e empoderamento feminino, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, juventude e desenvolvimento de capacidades
2013-2017	Paz, Segurança e Estado de Direito
	Transformação Econômica Sustentável
	Desenvolvimento Humano
	Governança Inclusiva e Instituições Públicas
	Questões transversais: igualdade de gênero, direitos humanos, meio ambiente, emprego e reconciliação

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em UNDAF (2003; 2007; 2013).

Avaliando as principais frentes do UNDAF para a Libéria, é possível observar que os objetivos corroboram com os planos do mandato da UNMIL, na medida em que enfatizam a necessidade de proteção de direitos humanos e humanitários, reforçam a necessidade de provisão da paz e da segurança e, também, enfatizam o processo de fortalecimento das instituições do Estado da Libéria. Além disso, as questões transversais – como, por exemplo, relativas à proteção das crianças, igualdade de gênero, dentre outras – são tratadas de forma enfática nos três documentos, sendo estes os grupos fragilizados que receberiam ênfase no processo de assistência ao desenvolvimento (UNDAF LIBERIA 2003; 2007; 2013).

Em especial o fortalecimento do aparato estatal é visto, nos três documentos, como relevantes para que as autoridades nacionais fizessem uma boa gestão dos recursos públicos,

de modo a promover o desenvolvimento no país que, em tese, auxiliaria na redução das desigualdades sociais (UNDAF LIBERIA, 2003; 2007; 2013). Entretanto, o fortalecimento do Estado, sobretudo da ideia de Estado de Direito, foi um tema exaustivamente discutido nos tópicos anteriores, e a presente seção focará nos objetivos que colocam a revitalização do mercado como fundamental nesse processo de reestruturação econômica.

No primeiro plano de assistência ao desenvolvimento, reconhece-se que a desigualdade social e econômica, que por anos vigorou entre os distintos grupos étnico-religiosos na Libéria, era uma das causas do conflito armado no país. Neste sentido, o primeiro UNDAF enfatizava a necessidade de redução da desigualdade social. Na prática, as políticas desenhadas para combater esta causa do conflito, remetiam à uma ideia de boa governança econômica, fortalecimento das instituições governamentais e reestruturação dos setores vitais na Libéria, como a produção manufatureira e industrial, que estavam praticamente inoperantes devido à vasta destruição da infraestrutura do país. Aliás, reestabelecer infraestrutura para que o mercado fosse capaz de operar era uma das prioridades nesse primeiro momento de reestruturação, de acordo com o plano de assistência ao desenvolvimento (UNDAF LIBERIA, 2003).

O UNDAF para a Libéria se insere no contexto de subdesenvolvimento, desigualdade e altos níveis de desemprego no país, e é neste sentido que a reestruturação do mercado surgiu como uma alternativa para mitigação destes problemas. Revitalizar o mercado seria, então, uma medida necessária para abastecer a população local, que enfrentava uma grave crise alimentar, e também para gerar empregos. Com isso, duas reformas foram colocadas como primordiais nesse primeiro momento de reestruturação da economia: o estabelecimento de novas políticas macroeconômicas que incentivassem a retomada do setor privado e a reconstrução da infraestrutura para viabilizar a atividade econômica das pequenas e médias empresas. Tais reformas macroeconômicas auxiliariam na “[c]riação de um ambiente propício para atividades de produção de alimentos e microempresas” (UNDAF LIBERIA, 2003, p. 23, tradução livre⁹³). Este “ambiente propício” foi construído por meio da diminuição de constrangimentos do Estado ao setor privado, de modo a estimular pequenas e médias empresas, como por meio de autorização de microcréditos, a retomarem suas produções sobretudo nos setores da agricultura, e também no setor manufatureiro. Assim, é possível relacionar o reestabelecimento do livre mercado, com pouca participação do Estado, demonstra que essa instituição compartilhada pela sociedade internacional passou a ser entendida essencialmente por quesitos como a baixa competição e a liberalização comercial e financeira. Além disso, já nesse primeiro documento,

⁹³“Creating an enabling environment for food production and micro-enterprise activities”.

a ideia de liberalização comercial foi apontada como necessária, quando colocam que a capacidade de produção agrícola na Libéria, além de ser capaz de combater a insegurança alimentar, contribuiria para o desenvolvimento do país por meio da exportação de produtos (UNDAF LIBERIA, 2003).

Para garantir o abastecimento local e a retomada das exportações de produtos, o documento também propunha a modernização da estrutura de produção, já que novas tecnologias poderiam impulsionar a produção do setor agrícola. Assim, a modernização aumentaria a capacidade das microempresas de abastecerem o mercado local, comercializar seus produtos externamente e, logo, reduzir o desemprego, pois o aumento da produção demandaria das microempresas o aumento da quantidade de trabalhadores. Assim, seguindo a tendência de liberalização do mercado, redução do papel do Estado na economia, estímulo da competição por meio da autorização de microcréditos, o que podemos inferir é que a revitalização econômica proposta no UNDAF aponta para a reconstrução liberal do Estado e do seu mercado, demonstrando a importância desse mercado liberal para a sociedade internacional, bem como confirmando o argumento de que o *peacebuilding* das Nações Unidas se orienta pelo princípio da paz liberal, como exposto no capítulo anterior (UNDAF LIBERIA, 2003).

O segundo plano UNDAF para a Libéria, a ser implementado entre 2008-2012, tinha como objetivo colocar em prática diretrizes previstas no documento Estratégia Interina de Redução da Pobreza, elaborado pelo governo liberiano em conjunto com organismos internacionais, como, por exemplo, o FMI. Assim, nos cinco anos de implementação das políticas previstas, a pobreza e a desigualdade receberam grande ênfase (LIBÉRIA, 2007; UNDAF LIBÉRIA 2007). Entretanto, embora o propósito do documento tenha sido reduzir a pobreza e a desigualdade social, que são vistas como causas do conflito na Libéria (UNDAF, 2007, p. 14), a passagem que segue evidencia um paradoxo entre as políticas estabelecidas e os fins que seriam alcançados:

[m]esmo que o crescimento econômico seja favorável aos pobres, é bem reconhecido que nem todos os pobres são capazes de participar do crescimento ou acessar seus benefícios. Isto é particularmente verdadeiro para os mais vulneráveis, incluindo os muito jovens, os idosos, os portadores de deficiências e os incapazes de trabalhar (UNDAF LIBERIA, 2007, p. 18, tradução livre⁹⁴).

⁹⁴ “Even if economic growth will be pro-poor, it is well recognized that not all poor people are able to participate in the growth or access its benefits. This is particularly true for the most vulnerable, including the very young, the old, those with disabilities and those unable to work.”

Especialmente no caso do conflito na Libéria em que a desigualdade intergrupala foi um dos combustíveis para a eclosão das duas guerras civis, as políticas voltadas para o desenvolvimento econômico deveriam objetivar a redução da desigualdade econômica entre a sociedade. Contrariamente, o segundo UNDAF para a Libéria assume indiretamente que as políticas traçadas no documento não seriam capazes de combater, de forma generalizada, o cenário de injustiça social, principalmente para aqueles considerados como mão-de-obra pouco produtiva (jovens, idosos, debilitados e deficientes) (UNDAF LIBERIA, 2007). Logo, o fortalecimento do mercado sob a lógica liberal pode ser uma estratégia questionada, por não contribuir para um combate exaustivo das causas do conflito.

Tendo em vista as políticas adotadas tanto no primeiro plano quanto no segundo, fica em evidência que a não participação de todas as camadas populares no desenvolvimento liberiano se deve às políticas adotadas. O desenvolvimento foi planejado de modo a estimular a competição entre empresas pequenas e médias, logo, os principais beneficiários do desenvolvimento seriam os empresários que contraíram os microcréditos no pós-conflito, demonstrando, novamente, que a instituição “mercado” foi repensada sob a lógica da competição e pouca intervenção do Estado, características dos mercados liberais (UNDAF LIBERIA 2003; 2007).

O segundo plano de assistência ao desenvolvimento também reforça a necessidade de que o crescimento econômico ocorresse de forma rápida, e, para continuar a estimular este crescimento, a autorização de microcréditos foram mantidas. Novas políticas foram colocadas como relevantes para produzir o reestabelecimento do mercado, dentre elas a abertura do mercado interno em direção à comercialização externa dos produtos agrícolas, dando um novo indício de que o planejamento traçado entendia que o desenvolvimento econômico seria alcançado por meio da liberalização comercial (UNDAF LIBERIA, 2007). Assim, nota-se que o mercado é construído sob uma lógica internacionalizada, obedecendo normas e regras internacionais compartilhadas pelos Estados e difundidas na linguagem das organizações, que apontam a liberalização comercial, instituição primária derivada no esquema de Buzan (2004), como uma possível solução para a reestruturação dos Estados pós-conflito.

No UNDAF para a Libéria compreendendo os anos de 2013 e 2017, as políticas implementadas não variaram substantivamente, e apenas os nomes dos pilares do programa foram modificados. A orientação geral permaneceu a mesma, e a assistência ao desenvolvimento continuou a se basear na ideia de boa governança, e utilizou, em relação ao mercado, a política de autorização de microcréditos para pequenas e médias empresas, tendo

em vista a necessidade de aumentar competição e a capacidade de exportação dos produtos, sobretudo os produzidos em manufaturas e meio agrícola (UNDAF LIBERIA, 2013).

Neste último plano, é relevante observar dois principais aspectos. Um deles é que as Nações Unidas estressam para a necessidade de criar políticas que coloquem ainda menos constrangimentos para os empresários na Libéria, tendo em vista que a descentralização do mercado era entendida como questão fundamental para o crescimento da economia. Logo, percebe-se que a proposta da organização seria de moldar o Estado da Libéria, para que este interferisse ainda menos na lógica mercadológica, contribuindo para a argumentação de que o mercado é revigorado tendo em vista a ideia liberal de Estado Mínimo. Já a segunda questão é que o último plano de assistência ao desenvolvimento da Libéria indica a necessidade de que, até 2017, o país alcançasse equidade em termos de oportunidades de participação social, política e econômica. Sobretudo na questão econômica, este é um ponto controverso na medida em que, como exposto anteriormente, o relatório anterior expressa a impossibilidade de que toda a população liberiana desfrutasse dos benefícios advindos do crescimento econômico de forma equitativa (UNDAF LIBERIA, 2013).

Por fim, uma constatação interessante é que, nos três planos analisados aqui, podemos observar a presença da ideia de desenvolvimento sustentável, demonstrando a preocupação das Nações Unidas com a questão climática, que tanto ganhou espaço na agenda internacional desde a década de 1990 (UNDAF LIBERIA, 2003; 2007; 2013). Esta preocupação de que o desenvolvimento seja alcançado tendo em vista convenções internacionais relativas à sustentabilidade e à gestão climática também são indícios de que, como colocado em Buzan (2004), a sociedade internacional, em sua maioria, compartilha a gestão climática como uma das instituições entre elas compartilhadas.

5.5. Os avanços promovidos pela UNMIL (2006-2018)

Nos dois tópicos gerais anteriores (5.3. e 5.4), foi demonstrado que o processo de resolução dos conflitos e as operações de *peacebuilding* das Nações Unidas tendem a reforçar instituições que sustentam a sociedade e a ordem internacional. Assim, durante o *peacebuilding* das Nações Unidas empregado pela UNMIL, identificamos que, para capturar a paz e retomar a capacidade soberana do Estado da Libéria, critério para sua reinserção na sociedade internacional, a estratégia empregada pela operação se justificou e focou no reestabelecimento das seguintes instituições primárias. Assim, a sociedade internacional se fez valer da instituição “intervenção humanitária” para justificar a relativização da soberania

liberiana e auxiliar no processo de (re)captura do Estado, adaptando o conceito de Bull (1984) discutido no segundo capítulo, para refletir sobre os Estados pós-conflito. Esta normalidade, como observado nos documentos analisados, passa necessariamente pela internalização da soberania popular, respeito ao direito internacional, direitos humanos e direitos humanitários, liberalização do mercado, implementação da democracia e de padrões rotineiros de um Estado de Direito, bem como respeito ao meio ambiente durante o processo de desenvolvimento. Estas instituições primárias da Escola Inglesa, enfatizadas no processo de reconstrução do Estado durante a UNMIL, estão reunidas no Quadro 7 abaixo.

Quadro 7 – Instituições fortalecidas durante a UNMIL

Instituições Primárias	
Master	Derivadas
Soberania	Direito Internacional
Igualdade dos povos	Direitos Humanos Intervenção Humanitária
Mercado	Liberalização do comércio Liberalização financeira
Nacionalismo	Autodeterminação Soberania popular Democracia
Gestão ambiental	Sobrevivência das espécies Gestão climática

Fonte: Elaborado pelo autor.

A paz, neste sentido, é capturada com foco na reestruturação do aparato estatal, ensino às autoridades locais sobre condutas que garantem uma boa governança, estímulo ao respeito dos direitos humanos, humanitários e crença de que a reestruturação do mercado promoveria a redução das desigualdades socioeconômicas, que é um quesito que geralmente aparece como variável relevante para compreender a eclosão de conflitos de natureza intraestatal. Entretanto, como apontado no capítulo anterior, a condução desse processo de *peacebuilding* focado quase que exclusivamente no fortalecimento do Estado, não está livre de críticas, à exemplo dos adeptos à uma perspectiva mais emancipatória acerca da construção da paz, como Mac Ginty (2011; 2006), Firchow (2018), Richmond (2014), Mac Ginty e Richmond (2013), Paris (1997; 2004), Newman (2013) e Nagakawa (2016). Por esta razão, o presente tópico busca levantar dados relevantes para jogar uma luz à uma questão crucial e amplamente debatida: o fortalecimento das instituições contribui, de fato, para o combate às causas dos conflitos e sustentação de uma paz duradoura?

Para explorar a questão acima, serão utilizados exatamente os mesmos indicadores disponibilizados pela base de dados da Fund for Peace (FFP), organização independente que desde 2006 divulga estatísticas relacionadas à fragilidade do aparato estatal. Estes dados variam de uma escalada de 0 a 10, em que 0 é a situação ideal, e 10 representa o pior cenário possível. Além disso, os dados estão disponibilizados como forma de uma estatística descritiva, o que significa que os dados referentes a cada variável da segunda coluna do Quadro 8 abaixo, incorporam diversos indicadores (na terceira coluna), qualitativos e quantitativos, que representam as dimensões gerais da primeira coluna. Como o foco da pesquisa é na transmissão, para Estados pós-conflito, das instituições compartilhadas pela sociedade internacional, esta seção trata-se de uma ilustração dos avanços promovidos pela UNMIL, e, portanto, a escolha de utilizar dados secundários e estatística descritiva se deu pelo tempo hábil para realização da pesquisa.

Quadro 8 – Dimensões, variáveis e indicadores

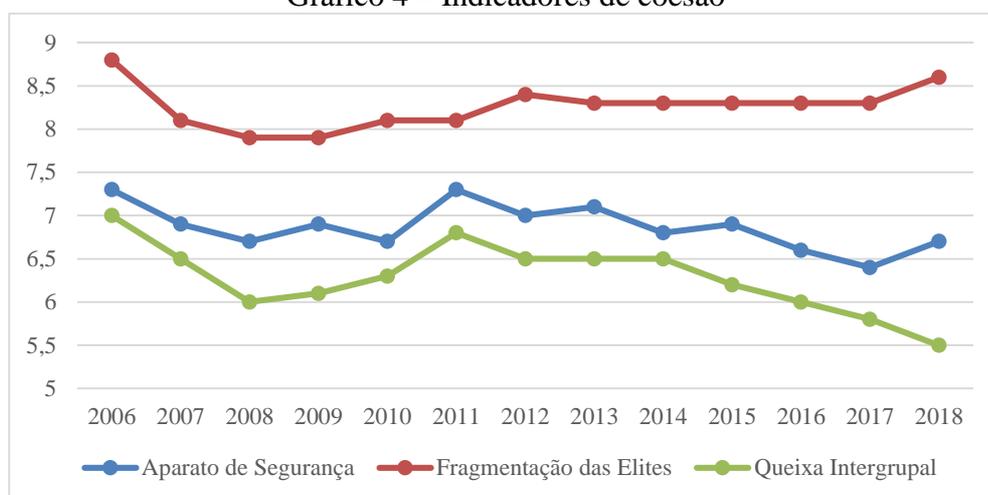
Dimensão	Variáveis	Indicadores
Coesão	Aparato de segurança do Estado	Bombardeios; ataques; mortes relacionadas a batalhas; movimentos rebeldes; munições; golpes; crime organizado; homicídios; serviços de inteligência; resistência armada.
	Fragmentação das elites	Fragmentação das elites com base em etnia, clã, religião, raça, classe; uso retórico do nacionalismo; lutas pelo poder; competição política.
	Queixa intergruppal	Divisões sociais e políticas da população; acesso aos recursos; inclusão na política; percepção sobre os crimes intergrupais; autonomia; autodeterminação; independência política; perseguição de grupos; repressão de grupos; discursos de ódio.
Esfera política	Legitimidade do Estado	Representatividade; abertura; grau de confiança nas instituições; grau de confiança nos processos políticos; desobediência civil; mobilização armada; eleições; transições políticas; corrupção; coleta de taxas; transparência; prestação de contas
	Serviços públicos	Saúde; educação; eletricidade; energia; infraestrutura; transporte; provisão de segurança; acesso desigual aos serviços; manutenção dos serviços
	Direitos humanos e Estado de direito	Abuso dos direitos humanos; censura; politização do judiciário; uso dos militares para fins políticos; repressão; violência política; autoritarismo
Esfera econômica	Declínio econômico	Renda per capita; Produto Interno Bruto (PIB); taxas de desemprego; inflação; produtividade; débito; níveis de

	Desenvolvimento econômico desigual	pobreza; falhas de negócios; investimento externo; receita comercial; quedas repentinas no preço das commodities; desvalorização da moeda nacional; economia ilícita; lavagem de dinheiro
	Fuga humana e fuga de capital humano	Desigualdade estrutural; percepção sobre desigualdade; oportunidades de melhora no status econômico; acesso à educação; acesso à empregos
		Migração voluntária; migração involuntária; migração de mão-de-obra; perseguição e migração
Esfera social	Pressões demográficas	Pressões por abastecimento alimentar; pressões por acesso a água potável; epidemias e doenças, idade média da população; pressões do alto crescimento populacional; desastres naturais
	Refugiados e deslocados internos	Pressões nos serviços públicos; desafios para a segurança; violência e refúgio

Fonte: Elaborado pelo autor com base em FFP (2017).

A primeira análise que será realizada é relativa à dimensão da segurança, que foi denominada como “Coesão” pela FFP (2017; 2018). Como podemos observar pelo Gráfico 4 abaixo, o principal avanço ocorrido entre o período analisado é relativo à queixa intergrupala, que vem diminuindo significativamente desde 2014. Isto é especialmente relevante pois é um indicativo de que as ações empregadas pelas Nações Unidas e organizações parceiras impactaram positivamente na promoção da reconciliação nacional na Libéria. Entretanto, as outras duas variáveis dessas esferas – aparato de segurança e fragmentação das elites – apresentaram um relativo acréscimo de 2017 para 2018 (FFP, 2018). O que podemos inferir com isto é que, sobretudo no que tange a fragmentação das elites, poucos avanços ocorreram, o que é especialmente preocupante, tendo em vista que a discrepância entre a elite e a população instigou diretamente o conflito intraestatal ocorrido na Libéria. Esta dificuldade em fragmentar as elites locais pode ser relacionada também à perspectiva liberal adotada nos planos de assistência ao desenvolvimento, que, como visto no tópico anterior por meio da análise das políticas do UNDAF Libéria, reconhece que nem todos os liberianos desfrutariam de forma equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico, criando uma espécie de elite econômica centrada nos setores agrícola e de manufatureiro.

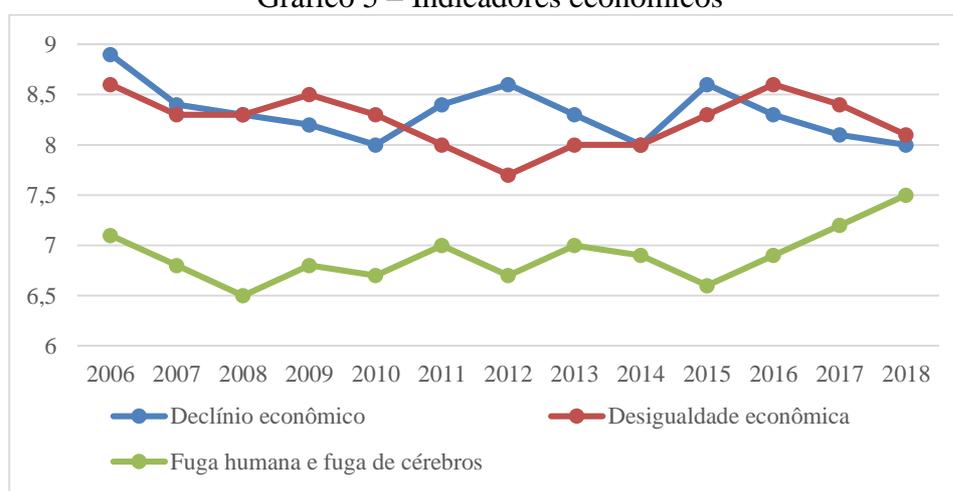
Gráfico 4 – Indicadores de coesão



Fonte: Elaborado pelo autor com base em FFP (2018)

Já em relação aos indicadores econômicos, é possível identificar uma melhora geral no que tange a desigualdade econômica e o declínio da economia. Entretanto, é válido destacar que o processo tem acontecido lentamente, principalmente se compararmos a pequena variação entre 2006 e 2018. Em 2006, os dados indicavam o valor 8,9 para caracterizar, ao passo que em 2018, tivemos um avanço de apenas 0,8. Já em relação à desigualdade econômica, a variação é ainda menor – de 8,6 para 8,1. Também é possível observar uma deterioração quando observamos a fuga humana e fuga de cérebros, desde 2015 a situação vem se deteriorando, e o ano de 2018 representa o pico mais alto desse indicador dentro do período avaliado, como podemos ver no Gráfico 5 (FFP, 2018).

Gráfico 5 – Indicadores econômicos

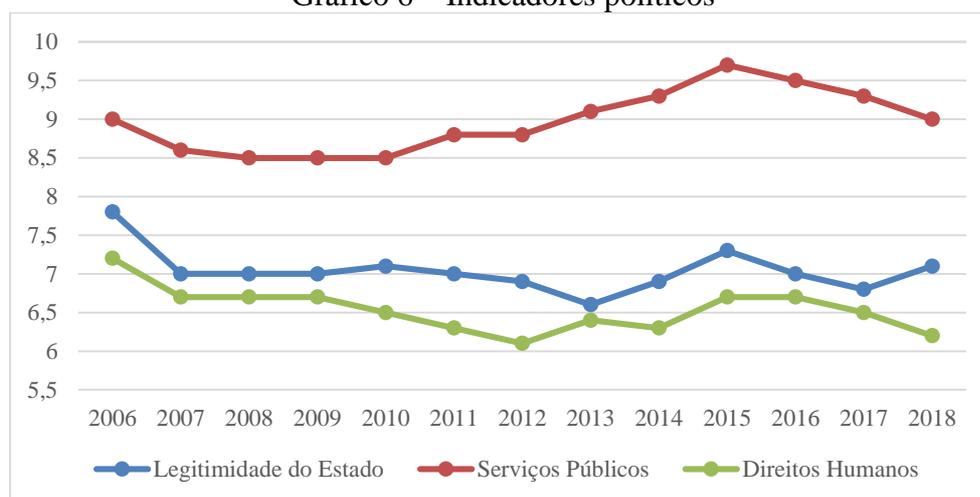


Fonte: Elaborado pelo autor com base em FFP (2018)

Já em relação às questões políticas, os indicadores apontam que, desde 2015, há uma melhora significativa em duas principais variáveis: provimento de serviços públicos e proteção dos direitos humanos (FFP, 2018). Na verdade, essa melhora não é uma surpresa, tendo em

vista que, como apresentado anteriormente, grande parte das políticas das Nações Unidas estavam relacionadas ao reforço do aparato estatal para garantir certa efetividade nos serviços públicos e garantir a manutenção dos direitos humanos. Já a legitimidade do Estado foi uma variável que apresentou uma deterioração entre 2017 e 2018.

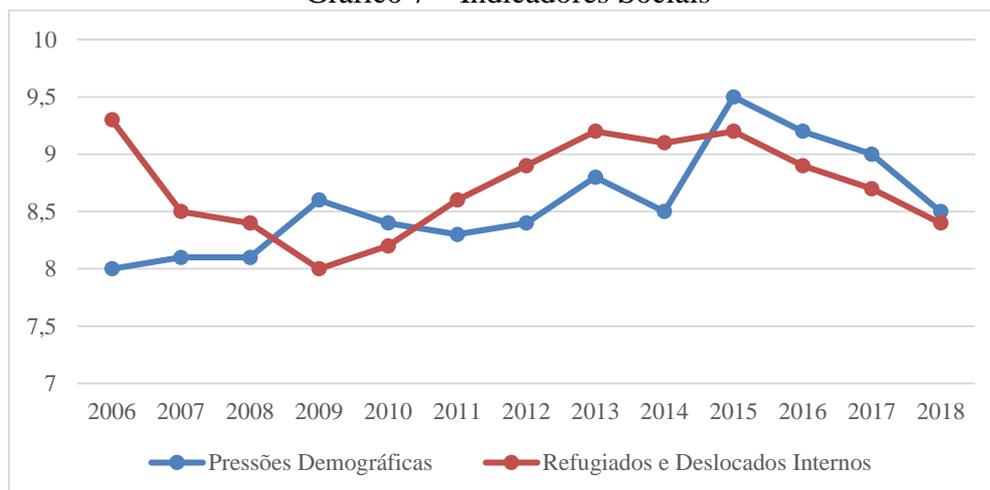
Gráfico 6 – Indicadores políticos



Fonte: Elaborado pelo autor com base em FFP (2018)

Os indicadores sociais considerados na base de dados da FFP (2018) são agrupados em duas variáveis: pressões demográficas e questões relativas aos refugiados e deslocados internos. Embora as pressões demográficas estejam em queda desde 2015, o valor atribuído a esta variável em 2018 é inferior ao valor atribuído em 2006, quando a UNMIL ainda se encontrava em fase inicial. Em contraposição, os indicadores relativos às questões de refugiados demonstram significativa melhora, o que permite inferir que a UNMIL e o Estado da Libéria implementaram políticas efetivas para reduzir os problemas de violência que levam ao refúgio e ao deslocamento interno (FFP, 2018). O Gráfico 7 abaixo permite observar as variações nessas duas esferas.

Gráfico 7 – Indicadores Sociais



Fonte: Elaborado pelo autor com base em FFP (2018)

De maneira geral, o que podemos observar é que existem avanços proporcionados pelas políticas de *peacebuilding* da UNMIL que ajudam a evitar a retomada do conflito armado, como, por exemplo, a significativa diminuição da queixa intergruppal (7,0 em 2006 e 5,5 em 2018). Como apontado em momentos anteriores, esses avanços são identificados lentamente, já que se trata de um processo de transposição quase que artificial de valores e normas compartilhados pela sociedade internacional – como, por exemplo, a construção do Estado de Direito.

Porém, em especial nas questões relativas às elites (sejam elas políticas ou econômicas), é evidenciado que pequenos avanços foram alcançados durante esse período. Isso é especialmente preocupante pois, como evidenciado no segundo capítulo, processos de resolução de conflito são eficientes quando as causas estruturais desses conflitos são diretamente tratadas no processo de resolução (WALLENSTEEN, 2007; GALTUNG, 1969; BROWN, 1998, DEROUEN JR, 2014). Assim, com base nos dados expostos, é possível inferir que o *peacebuilding* na Libéria, como visto no terceiro capítulo, segue o nexos entre segurança e desenvolvimento firmado no âmbito das Nações Unidas após a década de 1990 e, para mitigar a desigualdade, replica padrões liberais no reestabelecimento do mercado que não necessariamente contribuem para a redução da injustiça social na esfera econômica. Partindo dos argumentos mobilizados ao longo desta dissertação, o próximo capítulo tem como objetivo responder a pergunta de partida anunciada na seção introdutória.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estados são unidades soberanas, que, em tese, deveriam representar uma nação. Entretanto, como demonstrado no caso da Libéria, nem todos os Estados são criados para serem essencialmente representativos. A colonização da ACS no território liberiano, ainda no início da década de 1820, instigou rivalidades e subjugou os grupos étnicos nativos da região, ao passo que automaticamente instituiu os américo-liberianos como sendo a elite local. Assim, é nesse contexto que o aparato estatal da Libéria se desenvolveu de forma discriminatória, seja nas gestões dos américo-liberianos, seja nas gestões subsequentes de Doe e Taylor. Assim, como demonstrado em Kaldor (2012), Wallensteen (2007), Brown (1996) e Derouen Jr (2014), conflitos intraestatais emergem muito em função de uma situação de injustiça social caracterizada pela existência de violência estrutural e cultural, usando dos termos de Galtung (1969, 1990). Assim, é relevante reconhecer que as bases do Estado da Libéria foram amplamente influenciadas pela administração colonial desempenhada pela ACS, logo, as causas do conflito no país não são essencialmente “disfunções” do povo liberiano, e possuem raízes históricas que estimularam a construção de um Estado soberano discriminatório.

A dinâmica singular de disputa pelo poder apresentada nos conflitos intraestatais coloca em cheque uma das instituições mais antigas da sociedade internacional contemporânea, que deu início à Sociedade Internacional Europeia: a soberania. Os Estados soberanos, como dito anteriormente, deveriam representar a sua população, e não se fazer valer do monopólio da violência contra seu próprio povo. Este seria, inclusive, um pré-requisito da noção europeia de Estado Moderno formalizada em Westphalia. Entretanto, as bases coloniais firmadas pela ACS na Libéria resultaram em um cenário em que a desigualdade social era imensa, aspecto que incentivou a emergência de grupos armados, que clamavam por uma representatividade que, por anos, lhes foram negadas dentro de seu próprio Estado.

Na medida em que esses grupos se unem de forma paralela e passam a questionar a soberania do Estado, a legitimidade dessa entidade política é diretamente questionada, isto porque dois objetivos elementares dos Estados, desenhados por Bull (2002), são automaticamente ameaçados. O primeiro deles, o objetivo da vida, é ameaçado pois os grupos armados, ao se fazerem valer da violência e desafiam a existência do próprio Estado soberano, já que relativiza sua função em manter a vida e segurança dos indivíduos comuns. Além disso, o uso da violência por parte do Estado, que geralmente ocorre tanto prévia quanto posteriormente à deflagração do conflito, faz com que a sociedade internacional questione a sua capacidade de exercer a soberania, e, neste sentido, não vê legitimidade no Estado em questão,

ameaçando o reconhecimento da sua soberania externa, questão diretamente associada ao objetivo de posse que os Estados possuem dentro da anarquia.

Os conflitos intraestatais deflagrados principalmente no pós-Guerra Fria evidenciaram que a soberania não poderia mais ser lastreada em uma perspectiva essencialmente westfaliana. Assim, a resposta da sociedade internacional para essa modalidade de conflitos foi o alargamento das funções das já existentes operações de paz das Nações Unidas, que passaram a incorporar uma série de novos entendimentos, como, por exemplo, a ideia de *peacebuilding* tão trabalhada ao longo dessa dissertação. Essas políticas desenhadas na década de 1990 indicaram uma grande relativização da soberania dos Estados, na medida em que a sociedade internacional adaptou seu escopo regulatório, por meio das ideias como a de segurança humana, R2P e RwP, e também normativo, incluindo instituições facilmente relacionadas ao universalismo kantiano, demonstrando a relevância de noções solidaristas sobre o humanitarismo dentro da sociedade internacional contemporânea. Neste sentido, essa nova ordem internacional é, então, garantida também por uma série de instituições que incorporam valores e instituições universais, como, por exemplo, a ideia de direitos humanos, autodeterminação dos povos, representatividade democrática, dentre outras. Entretanto, foi visto no trabalho que a autorização das intervenções se baseiam em argumentos solidaristas, ao passo que a prática das Nações Unidas visa restaurar a soberania do Estado para que ela seja, no futuro, inviolável, aproximando-se da narrativa pluralista sobre a sociedade internacional. Assim, a soberania é relativizada para realizar o que Bull (2002) denomina como “ajustes finos” da ordem internacional. Nesse sentido, Estados tem a sua soberania violada – aspecto não defendido pelos pluralistas – para que, futuramente, sejam reinseridos neste grupo de Estados que são “capazes” de exercer a soberania de maneira responsável, a exemplo dos argumentos de Welsh (2004) e Wheeler (2000; 2004).

Feitas estas considerações iniciais, é necessário retomar o questionamento que guiou a realização desta dissertação, que foi: como as operações de paz, em sua fase de *peacebuilding*, atrelam a garantia de paz à criação e fortalecimento de instituições e regras que são formuladas e sustentadas historicamente pela sociedade internacional? A hipótese para esta pergunta foi a seguinte: As operações de paz, ao incorporarem um aspecto multidimensional após o fim da Guerra Fria, iniciaram um processo de padronização liberal e democrática dos Estados em conflito, que falharam em sustentar instituições e regras fundamentais para a ordem internacional. A maneira de realizar essa padronização e alcançar a paz seria por meio da reconstrução de instituições entendidas pela Escola Inglesa como basilares, que são: a

soberania, o Estado de Direito, a democracia, a liberalização do mercado e a igualdade dos povos.

Por meio do estudo de caso da Libéria, é possível perceber que a hipótese supracitada se confirma, na medida em que as principais provisões do acordo de paz e as frentes da operação enfatizam que as instituições mencionadas seriam impreteríveis para alcançar a paz no longo prazo. Assim, a ideia de uma operação de paz de “sucesso”, como é comumente adjetivado o caso da UNMIL, depende de uma articulação do *peacebuilding* das Nações Unidas que seja capaz de capturar a paz por meio de reformas das instituições mencionadas na hipótese. Para além das instituições citadas, é válido ressaltar que a análise conduzida também ressaltou um aspecto não previsto no momento inicial da pesquisa, que é o compromisso das Nações Unidas com a instituição denominada por Buzan (2004) como “gestão ambiental”, já que a operação de paz conduzida no país também incorporou em seu escopo a ideia de que o desenvolvimento seja atingido de forma sustentável. De maneira geral, as diversas reformas institucionais realizadas pelas Nações Unidas evidenciam que a sociedade internacional se coloca, por meio das operações de paz, interessada em intervir para proteger instituições e regras que sustentam a ordem internacional. Porém, é válido ressaltar que futuras análises precisam ser realizadas para que generalizações sejam traçadas, algo que não é passível de ser feito tendo em vista que esta dissertação analisa um único caso.

Embora a resposta das Nações Unidas aos conflitos intraestatais seja altamente institucional, como demonstrado no tópico 5.5, por meio da análise dos dados relativos à desigualdade social e econômica na Libéria, o modelo de captura da paz implementado pela UNMIL pode ser ineficiente em mitigar questões cruciais que influenciaram na escolha de grupos em se mobilizarem de maneira armada. Assim, este aspecto demonstra que a captura da paz sustentável por meio dessas instituições, ao menos para o caso da Libéria, pode ser uma abordagem insuficiente. Contudo, a presente dissertação não tem como foco dizer se há ou não a possibilidade de ressurgimento do conflito no país devido aos pequenos avanços em termos de redução da desigualdade, sendo esta uma brecha deixada nesta dissertação que pode ser alvo de pesquisas futuras.

Para finalizar estas considerações finais, algumas críticas precisam ser apontadas de forma enfática. Embora reformas institucionais e estruturais tenham sido exaustivamente adereçadas durante a UNMIL, a atuação específica das Nações Unidas para promover a reconciliação nacional, justiça transicional, bem como atividades *on the ground* para desenvolver relações amistosas entre a população liberiana, foi baixa, ilustrando a crítica de teóricos como Mac Ginty (2011; 2006), Firchow (2018), Richmond (2014), Mac Ginty e

Richmond (2013), Newman (2013) e Nagakawa (2016), que colocam que o processo de *peacebuilding* enfatiza na reconstrução democrática e liberal e é conduzido majoritariamente de maneira vertical, algo evidenciado na análise do caso da Libéria.

Esta imposição dos processos que visam alcançar a paz pode levantar um questionamento imediato: essa imposição não anula a lógica de que existe uma sociedade internacional na medida em que evidencia um claro jogo de poder tradicional do sistema internacional? A resposta para este questionamento é que a sociedade internacional existe, mas interage com os Estados pós-conflito sob uma lógica de um sistema internacional. Isto porque instituições, como as intervenções humanitárias, altamente baseada no universalismo kantiano, se institucionalizaram entre a sociedade internacional para responder à multidimensionalidade dos conflitos essencialmente intraestatais. Assim, pretextos solidaristas são direcionados para justificar intervenções em um grupo específico de Estados, que são aqueles experimentando conflitos intraestatais. Porém, paralelamente a este padrão de interação entre a sociedade internacional e os Estados pós-conflito, existe um grupo engajado em manter a ordem internacional e as regras e instituições que os vinculam sustentam, e as operações de paz multidimensionais são um grande exemplo desse argumento.

Nesse sentido, é possível dizer que os teóricos da Escola Inglesa estavam certos sobre a existência dessa sociedade composta por Estados. Porém, o problemático é traçar os limites das fronteiras da sociedade internacional contemporânea. Bull (2002) traz que os Estados são admitidos nesse grupo quando capazes de agir em conformidade com regras e instituições. Já em outro momento, Bull (1984) e Watson (2004) admitem que a entrada nessa sociedade passa necessariamente pelo estabelecimento de um Estado soberano. Porém, como evidenciado no caso da Libéria, embora se tenha a criação de um Estado soberano, o aparato estatal do país se desenvolveu ancorado em bases coloniais, que evidenciaram que a Libéria não foi criada para agir em conformidade com as instituições compartilhadas atualmente, sobretudo aquelas relativas à proteção de direitos e representatividade dos povos. As heranças coloniais marcadas por absurdo estímulo de violência estrutural e cultural já indicava que a criação artificial do Estado dificilmente ocasionaria no estabelecimento de uma comunidade política voltada para representar seu povo. Assim, é possível inferir que estes Estados nunca foram artificialmente criados para, de fato, serem membros da sociedade internacional, grupo ocidental em sua maioria. Por esta razão, é necessário que futuras agendas de pesquisa dentro da Escola Inglesa desromantizem a ideia de sociedade internacional, pois, embora ela exista, ela atende aos interesses de um grupo seletivo de Estados ocidentais e de outros que, em maior ou menor grau, foram capazes de superar os efeitos desastrosos da colonização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos. **Declaração universal dos direitos humanos**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

ADAMSON, Fiona. Mechanisms of Diaspora Mobilization and the Transnationalization of Civil War. In: CHECKEL, Jeffrey. **Transnational Dynamics of Civil War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

AKPAN, Monday B. Black Imperialism – Americo Liberian Rule over African Peoples of Liberia, 1841–1964. **Canadian Journal of African Studies**, v. 7, n. 2, 1973, pp. 217–36.

AKPAN, Monday B. Libéria e Etiópia, 1880-1914: a sobrevivência de dois Estados africanos. In: BOAHEN, Albert Adu (ed). **História geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2010. Cap. 11, p. 281-318. Disponível em: <<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/storage/materiais/0000015110.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

AKSU, Esref. **The United Nations, intra-state peacekeeping and normative change**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

ALAO, Abiodun; MACKINLEY, John; OLONISAKIN, Funmi. **Peacekeepers, politicians, and warlords: The Liberian peace process**. Tokyo: United Nations University Press, 1999.

ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. Introduction. In: ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew (ed.). **Hedley Bull on International Society**. Basingstoke: MacMillan Press, 2000.

ALKIRE, Sabina. A Conceptual Framework for Human Security. **Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity**, University of Oxford, 2003. Disponível em: <<http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/crisewps/workingpaper2.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

BALL, Nicole. The challenge of rebuilding war-torn societies. In: CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen; AALL, Pamela. **Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2001.

BANCO MUNDIAL; NAÇÕES UNIDAS. Pathways for Peace Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. **Banco Mundial**, Washington D.C, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28337/211162mm.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

BARTOLI, Andrea. NGOS and Conflict Resolution. In: BERCOVITCH, Jacob; KREMENYUK, Victor; ZARTMAN, I. William. **The Sage Handbook of Conflict Resolution**. Londres, Thousand Oaks, Nova Delhi, Singapura: Sage Publications, 2009.

BASIRU, Adeniyi. THE POLITICS OF STATE COLLAPSE AND RECONSTITUTION IN SUB-SAHARA AFRICA: THE LIBERIAN NARRATIVE. **Afro Asian Journal of Social Sciences**, v.6, n. 2, 2015, pp. 1–16.

BEKOE, Dorina. **Implementing Peace Agreements: Lessons from Mozambique, Angola, and Liberia.** New York and Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.

BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect – Five Years On. **Ethics & International Affairs**, v. 24, n. 2, 2010, pp. 143-169.

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

BIERRENBACH, Ana Maria. **O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BIGATÃO, Juliana. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise das responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa (Ed.). **Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas: Reflexões e Debates.** São Paulo: Editora UNESP, 2014.

BIGATÃO, Juliana. **DO FRACASSO À REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (2000-2010).** 2015. 193f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP). São Paulo. 2015.

BLANCO, Ramon. Normalizando anormais na sociedade internacional: Operações de paz, Foucault e a Escola Inglesa. **Relações Internacionais**, v. 53, mar. 2017, pp. 083-107;

BRANCO, Luis. As Missões da ONU na África Austral: Sucessos e Fracassos. **Nação e Defesa**, v. 105, n. 2, 2003, pp. 81-101.

BRANCO, Carlos M. A ONU e o processo da resolução de conflitos: potencialidades e limitações. **Relações Internacionais**, v. 4, dez. 2004, pp. 105-125.

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

BULL, Hedley. International Theory: The Case for a Classical Approach. **World Politics**, v. 18, n. 3, abr. 1966, pp. 361-377.

BULL, Hedley. Natural Law and International Relations. **British Journal of International Studies**, v. 5, 1979, p. 171-181.

BULL, Hedley. Revolt Against The West. In: BULL, Hedley; WATSON, Adam. **The Expansion of International Society.** Oxford: Oxford University Press, 1984.

BULL, Hedley. The Importance of Grotius in the Study of International Relations. In: BULL, Hedley; KINGSBURY, Benedict; ROBERTS, Adam (eds.). **Hugo Grotius and International Relations.** Oxford: Clarendon Press, 1990.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial.** Trad. Sérgio Bath. São Paulo: FUNAG, 2002.

BULL, Hedley; WATSON, Adam (orgs.). **The Expansion of International Society.** Oxford: Oxford University Press, 1984.

BUZAN, Barry. **From International to World Society?** English School Theory and the Social Structure of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BUZAN, Barry. **An Introduction to the English School of International Relations.** Cambridge: Polity Press, 2014.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International Systems in World History:** Remaking the Study of International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BUZAN, Barry; LAWSON, George. **The Global Transformation:** History, Modernity and the Making of International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

CAP LIBERIA. Liberia 2004 Appeal. **OCHA**, New York, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/ocha/cap/liberia.html>>. Acesso em: 17 set. 2018.

CARVALHO, Ilona; HAMANN-NIELEBOCK, Eduarda. A violência armada e seus impactos sobre a população civil: um fardo necessário? **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 2, n. 3, p. 104-118, 2008. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/29/27>>. Acesso em: 13 maio 2018.

CERF. What is the Consolidated Appeal Process? **Nações Unidas**, [s.l.], 2018. Disponível em: <<http://www.unocha.org/cerf/about-us/humanitarian-financing/consolidated-appeal-process>>. Acesso em: 30 set. 2018.

CHANDLER, David. The uncritical critique of ‘liberal peace’’. **Review of International Studies**, v. 36, 2010, pp. 137–15.

CLAPHAM, Christopher. **Liberia and Sierra Leone:** An Essay in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

COOK, Nicolas. Liberia: 1989-1997 Civil War, Post-War Developments, and U.S. Relations. **CRS Report for Congress**, Washington D.C., 31 Dez. 2003. Disponível em: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs8431/m1/1/high_res_d/RL30933_2003Dec31.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CPA. **Comprehensive Peace Agreement between the Government of Liberia and the Liberians United for Reconciliation and Democracy (Lurd) and the Movement for Democracy in Liberia (Model) and Political Parties.** Accra, Gana, 18 ago. 2003.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO). Guidelines for Peacekeeping Operations. **United Nations**, New York, 1995.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO). Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations. **United Nations**, New York, Dec. 2003. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping-handbook_un_dec2003_0.pdf>. Acesso em: 28 maio 2018.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO); DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (DFS). United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. **United Nations**, Nova York, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS (DPKO); DEPARTMENT OF FIELD SUPPORT (DFS). Quick Impact Projects (QIPs). **United Nations**, New York, 01 Out. 2017. Disponível em: <https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/new_dpko_qip_policy.pdf>. Acesso em: 12 out. 2018.

DEROUEN JR., Karl. **An Introduction to Civil Wars**. Thousand Oaks: CQ Press, 2014.

DIEHL, Paul F. Paths to peacebuilding: The transformation of peace operations. In: MASON, T. David; MEERNICK, James D. **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining the Peace**. Abingdon and New York: Routledge, 2006.

DIEHL, Paul F. **Peace Operations**. Malden e Cambridge: Polity Press, 2008.

DILLON, Etrenda. **The Role of Education in the Rise and Fall of Americo-Liberians in Liberia, West Africa (1980)**. 2007. 119f. Tese (Doutorado) – College of Education (Georgia State University), Atlanta. Disponível em: <https://scholarworks.gsu.edu/eps_diss/18>. Acesso em: 17 ago. 2018.

DUNNE, Tim. **Inventing the International Society: A History of English School**. New York: St Martin, 1998.

ESTEVES, Paulo; SOUZA, Letícia. A Libéria e a construção do nexó entre segurança e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2011, v.54, n.2, pp.22–45.

EVRIVIADES, Marios; BOURANTONIS, Dmitris. Peacekeeping and peacemaking: Some lessons from Cyprus. **International Peacekeeping**, v. 1, n. 4, 1994, pp. 394-412.

FFP (FUND FOR PEACE). **FRAGILE STATES INDEX AND CAST FRAMEWORK METHODOLOGY**. Washington, 13 maio 2017. Disponível em: <<http://fundforpeace.org/fsi/indicators/>>. Acesso em: 10 maio 2018.

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

FIRCHOW, Pamina; ANASTASIOU, Harry. Peacebuilding in Theory and Practice. In: FIRCHOW, Pamina; ANASTASIOU, Harry (Eds.). **Practical Approaches to Peacebuilding: Putting Theory to Work**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2016.

FIRCHOW, Pamina. **Reclaiming Everyday Peace: Local Voices in Measurement and Evaluation After War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

FIRCHOW, Pamina. Engaging the Liberal Peace Paradigm: The Case of Rotary International. In: FIRCHOW, Pamina; ANASTASIOU, Harry (Eds.). **Practical Approaches to Peacebuilding: Putting Theory to Work**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2016.

FOSTER, Dulce et al. A House with Two Rooms: Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Liberia Diaspora Project. **The Advocates for Human Rights**, Saint Paul, DRI Press, 2009. Disponível em: <https://www.theadvocatesforhumanrights.org/final_report>. Acesso em: 14 ago. 2018.

GALTUNG, Johan. Violence, Peace, and Peace Research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, 1969, pp. 167-191.

GALTUNG, Johan. Cultural Violence. **Journal of Peace Research**, v. 27, n. 3, 1990, pp. 291-305.

GALTUNG, Johan. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 1996.

GERDES, Felix. **The Evolution of the Liberian State: A Study in Neo-patrimonial State Formation and Political Change**. Institut für Politikwissenschaft, working paper, Research Unit of Wars, Rüstung und Entwicklung Armament and Development, n. 1, 2013.

G.F. Nesbitt & Company. **Map of Liberia**, West Africa. [New York: Lith. G.F. Nesbitt & Co., 183-?] [Mapa]. Library of Congress. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/96684983/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

GOMES, Aureo. **Do Colapso à Reconstrução: Estados Falidos, Operações de Nation-building e o Caso do Afeganistão no Pós-Guerra Fria**. 2008. 191f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOMES, Aureo. **O Colapso e a Reconstrução: uma Análise do Discurso sobre Estados Falidos e Reconstrução**. 2012. 249f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOMES, Aureo. Da Paz Liberal à Virada Local: Avaliando a Literatura Crítica Sobre Peacebuilding. **Monções**, v. 2, n. 3, 2013, pp. 46-76.

GOMES, Aureo. Paz e hegemonia: Uma proposta de leitura sobre peacebuilding e Virada Local. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais do 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte: ABRI, 2017 pp. 1-24.

GOMPERT, David et al. Making Liberia Safe: Transformation of the National Security Sector. **Rand Corporation**, National Defense Research Institute, Santa Monica, 2007.

HARRIS, David. **Civil War and Democracy in West Africa: Conflict Resolution, Elections and Justice in Sierra Leone and Liberia**. London & New York: I.B. Tauris, 2012.

HEGRE, Håvard. Democracy and armed conflict. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 2, 2014, pp. 159–172

HERZ, Monica; YAMATO, Roberto. As Transformações das Regras Internacionais sobre Violência na Ordem Mundial Contemporânea. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, 2018, pp. 3-45.

HOBSON, John; LAWSON, George. What is history in International relations? *Millennium*, v. 37, n. 2, 2008, p. 415–435.

HÖGLUND, Kristine; KOVACS, Mimmi S. Beyond the absence of war: the diversity of peace in post-settlement societies. **Review of International Studies**, v. 36, 2010, pp. 367–390.

HÖGLUND, Kristine; KOVACS, Mimmi S; THYIAGARAJA, Waradas. The Peace Triangle: Capturing Peace After Military Victory in Sri Lanka. In: FIRCHOW, Pamina; ANASTASIOU, Harry (Eds.). **Practical Approaches to Peacebuilding: Putting Theory to Work**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2016.

HOWARD, Lise; DAYAL, Anjali. The Use of Force in UN Peacekeeping. **International Organization**, v. 72, n. 1, pp. 1-33.

HULTMAN, Lisa. Violence against civilian. In: NEWMAN, Edward; DEROUEN, Karl. **Routledge Handbook of Civil Wars**. London: Routledge, 2014.

HUBAND, Mark. **The Liberian Civil War**. London: Frank Cass Publishers, 1998.

ICISS. The Responsibility To Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. **ICISS**, Dez. 2001, Ottawa. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

IGNATIEFF, Michael. State failure and nation-building. In: HOLZGREFE, J. F.; KEOHANE, Robert O (Eds.). **Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas**. New York: Cambridge University Press, 2003.

JACKSON, Robert. **The Global Covenant: Human Conduct in a World of States**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. 3ª ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KANG, Seonjou. Post-conflict economic development and sustaining the peace. In: MASON, T. David; MEERNICK, James D. **Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies: Sustaining the Peace**. Abingdon and New York: Routledge, 2006.

KEENE, Edward. **Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KENKEL, Kai. Brazil and R2P: Does Taking Responsibility Mean Using Force? **Global Responsibility to Protect**, n. 4, 2012, pp. 5–32.

KENKEL, Kai. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n.1, Brasília, 2013, p. 122-143.

KILROY, Walt. **Reintegration of Ex-Combatants After Conflict: Participatory Approaches in Sierra Leone and Liberia**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015.

KINGSBURY, Benedict; ROBERTS, Adam. Introduction: Grotius Thought in International Relations. In: BULL, Hedley; KINGSBURY, Benedict; ROBERTS, Adam (eds.). **Hugo Grotius and International Relations**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

KOUBI, Vally et al. Do Natural Resources Matter for Interstate and Intrastate Armed Conflict? **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 2, 2014, pp. 227-243.

KRAUSE, Keith. Human Security. In: CHÉTAIL, Vincent (Ed.). **Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

KRAUSE, Keith; JÜTERSONKE, Oliver. Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments. **Security Dialogue**, v. 36, n. 4, 2005, pp. 447–462.

LANGER, Arnim; STEWART, Frances. Horizontal inequalities and violent conflict: conceptual and empirical linkages. In: NEWMAN, Edward; DEROUEN JR., Karl (Eds.). **Routledge Handbook of Civil Wars**. London: Routledge, 2014.

LEDERACH, John P. **Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies**. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.

LEVITT, Jeremy I. **Illegal Peace in Africa: An Inquiry into the Legality of Power Sharing with Warlords, Rebels, and Junta**. New York: Cambridge University Press, 2012.

LIBÉRIA. **Interim Poverty Reduction Strategy: Breaking the Past from Conflict to Development**. IMF Country Report No. 07/60, Washington D.C., 2007.

LINKLATER, Andrew. International Society and the Civilizing Process. **Ritsumeikan International Affairs**, v. 9, n. 1, 2011, pp. 1-26.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. **The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MAC GINTY, Roger. **No War, No Peace: The Rejuvenation of Stalled Peace Process and Peace Accords**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.

MAC GINTY, Roger. **International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

MAC GINTY, Roger; RICHMOND, Oliver. The Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 5, 2013, pp. 763-783.

MATIJASCIC, Vanessa. Peacebuilding e as Nações Unidas. In: MATIJASCIC, Vanessa. (Org.). **Operações de manutenção de paz nas Nações Unidas: reflexões e debates**. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014, pp. 41-69.

MITCHELL, Christopher. Mediation and the Ending of Conflicts. In: DARBY, John; MAC GINTY, Roger. **Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Process**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. Trad. Oswaldo Biato. São Paulo: FUNAG, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: 1945. Disponível em: <<http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>. Acesso em: 20 maio. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Secretary-General resolution A/47/277, An agenda for peace, from 17 June 1992**. [s.l.]: UN Documents, 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Supplement to An Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the fiftieth anniversary of United Nations, A/50/60-S/1995/1**. [s.l.]: UN Documents, 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/docs/50/plenary/a50-60.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Brahimi Report - Security Council resolution A/55/305, from 21 August 2000**. New York: United Nations. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>. Acesso em: 18 ago. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Letter dated 29 July 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2003/769**. United Nations, New York, Jul. 29, 2003a. Disponível em: <<https://undocs.org/S/2003/769>>. Acesso em: 19 set. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Report of the Secretary-General to the Security Council on Liberia, S/2003/875**. United Nations, New York, Sep. 11, 2003b. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Liberia%20S2003%20875.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1509 (2003)**, S/RES/1497 (2003). United Nations, New York, Sep. 19, 2003c. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1497\(2003\)](https://undocs.org/S/RES/1497(2003))>. Acesso em: 16 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 August 2003 to 30 June 2004**: Report of the Secretary-General, A/58/539. United Nations, New York, 29 Out. 2003d. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/58/539>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 August 2004 to 30 June 2005**: Report of the Secretary-General, A/58/744. United Nations, New York, 22 Mar. 2004a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/58/744>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2005 to 30 June 2006:** Report of the Secretary-General, A/59/630. United Nations, New York, 20 Dez. 2004b. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/630>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2006 to 30 June 2007:** Report of the Secretary-General, A/60/653. United Nations, New York, 19 Jan. 2006. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/653>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2007 to 30 June 2008:** Report of the Secretary-General, A/61/783. United Nations, New York, 06 Mar. 2007. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/61/783>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2008 to 30 June 2009:** Report of the Secretary-General, A/63/296. United Nations, New York, 08 Mar. 2007. Disponível em:
<https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/296>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2009 to 30 June 2010:** Report of the Secretary-General, A/63/734. United Nations, New York, 23 Fev. 2009. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/734>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2010 to 30 June 2011:** Report of the Secretary-General, A/64/647. United Nations, New York, 02 Fev. 2010. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/647>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2011 to 30 June 2012:** Report of the Secretary-General, A/65/727. United Nations, New York, 14 Fev. 2011. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/65/727>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2012 to 30 June 2013:** Report of the Secretary-General, A/66/691. United Nations, New York, 09 Fev. 2012. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/691>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2013 to 30 June 2014:** Report of the Secretary-General, A/RES/68/291. United

Nations, New York, 31 Jul. 2013. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/29>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2014 to 30 June 2015**: Report of the Secretary-General, A/68/761. United Nations, New York, 20 Feb. 2014. Disponível em:
<https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/278>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2015 to 30 June 2016**: Report of the Secretary-General, A/70/278. United Nations, New York, 20 Feb. 2015. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/761>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017**: Report of the Secretary-General, A/RES/71/304. United Nations, New York, 10 Feb. 2014. Disponível em:
<https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/304>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Budget for the United Nations Mission in Liberia for the period from 1 July 2017 to 30 June 2018**: Report of the Secretary-General, A/71/847. United Nations, New York, 21 Mar. 2017. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/847>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. List of Peacekeeping Operations 1948 – 2017. **Nações Unidas**, [s.l.], [s/d]. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist_1.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. UN Peacekeeping: Our History. **United Nations**, Nova York, 2018a. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/our-history>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Prevention and Mediation. **United Nations**, Nova York, 2018b. Disponível em: <<https://www.un.org/undpa/en/diplomacy-mediation>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. QUICK IMPACT PROJECTS FOR COMMUNITIES. **Nações Unidas**, Nova York, 2018c. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/quick-impact-projects-communities>>. Acesso em: 10 out. 2018.

NAGAKAWA, Yoshito. **Deliberative Peacebuilding in East Timor and Somaliland**. 2016. 329f. Tese (Doutorado) – PhD pelo Humanitarian and Conflict Response Institute, Manchester University, Manchester, 2016. Disponível em: <<https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:305723&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

NEWMAN, Edward. The International Architecture of Peacebuilding. In: MAC GINTY, Roger (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. Abingdon and New York: Routledge, 2013.

NHC. **Emigration & Colonization: The Debate Among African Americans, 1780s-1860s**. USA: North Carolina, 2008.

NILSSON, Desiree. **Crafting a Secure Peace – Evaluating Liberia’s Comprehensive Peace Agreement 2003**. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, 2009.

O’SULLIVAN, Susannah. **Military Intervention in the Middle East and North Africa: The Case of NATO in Libya**. London: Routledge, 2017.

PAFFENHOLZ, Thania. Understanding the conflict-development nexus and the contribution of development cooperation to peacebuilding. In: SANDOLE, Dennis et al Ingrid. **Handbook of Conflict Analysis and Resolution**. Abingdon: Routledge, 2009.

PARIS, Roland. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. **International Security**, v. 22, n. 2, 1997, pp. 54–89.

PARIS, Roland. **At War’s End: Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PECK, Connie. United Nations Mediation Experience: Practical Lessons for Conflict Resolution. In: BERCOVITCH, Jacob; KREMENYUK, Victor; ZARTMAN, I. William. **The Sage Handbook of Conflict Resolution**. Londres, Thousand Oaks, Nova Delhi, Singapura: Sage Publications, 2009.

PEREIRA, Letícia; AGUILAR, Sérgio. Congo – A atual dinâmica do conflito e a rendição do M23. **Observatório de Conflitos Internacionais da UNESP**, Série Conflitos Internacionais, n. 02, abr. 2014. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/n02-congo—a-atual-dinamica-do-conflito-e-a-rendicao-do-m23-2.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

PNUD. **Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security Technical Report**. UNDP: New York, 1994.

PUGH, Michael. Toward Life Welfare. In: NEWMAN, Edward; PARIS, Roland; RICHMOND, Oliver P (Eds.). **New Perspectives on Liberal Peacebuilding**. Tokyo: United Nations University Press, 2009.

RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom; MIALL, Hugh. **Contemporary Conflict Resolution: the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts**. 3ª ed. Cambridge: Polity Press, 2011.

RICHMOND, Oliver. **Failed statebuilding: intervention, the state, and the dynamics of peace formation**. New Haven and London: Yale University Press, 2014.

RYAN, Stephen. The Evolution of Peacebuilding. In: MAC GINTY, Roger (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. Abingdon and New York: Routledge, 2013.

SALVERDA, Nynke. **Complex Conflicts: Causes and Consequences of Multiparty Civil Wars**. 2017. 44 f. Tese (Doutorado) – PhD pelo Department of Peace and Conflict, Uppsala University, Uppsala, 2017. Disponível em: <<http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1145555&dswid=-4536>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

SAYLE, Timothy et al. **Liberia: Assessing the Conditions for Liberal Democracy in a Postconflict State. Creating an International Network of Democracy Builders**, v. 2. The Center for the Study of Democracy, School of Policy Studies. Ontario: Queen's University, 2009.

SCHULENBURG, Michael. **On Building Peace: Rescuing the Nation-State and Saving the United Nations**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017.

SILVA, Alexandre. **A INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA EM TRÊS QUASE-ESTADOS AFRICANOS: SOMÁLIA, RUANDA E LIBÉRIA**. 2003. 164f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=especifico&nrSeq=4735@1>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SÖDERSTRÖM, Johanna. **Peacebuilding and Ex-Combatants: Political reintegration in Liberia**. Abingdon: Routledge, 2015.

STERN, Jessica; BERGER, J. M. **ISIS: The State of Terror**. New York: Harper Collins Publishers, 2015.

STERN, Maria; ÖJENDAL, Joakim. Exploring the Security-Development Nexus. In: AMER, Ramses; SWAIN, Ashok; ÖJENDAL, Joakim (Eds.). **The Security-Development Nexus: Peace, Conflict and Development**. London and New York: Anthem Press, 2013.

SUGANAMI, Hidemi. The English School, History and Theory. **Ritsumeikan International Affairs**, v. 9, 2011, p. 27-50.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKMEIER, Sarah. "Responsibility while Protecting": Reforming R2P Implementation. **Global Society**, v. 30, n. 1, 2015, pp. 134-150.

TOUVAL, Saadia; ZARTMAN, I. William. International Mediation in the Post-Cold War Era. In: CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen; AALL, Pamela. **Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict**. Washington: USIP Press, 2001.

TSCHIRGI, Necla. Securitization and Peacebuilding. In: MAC GINTY, Roger (Ed.). **Routledge Handbook of Peacebuilding**. Abingdon and New York: Routledge, 2013.

UCDP – UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM. **Conflict Database**. 2018. Disponível em <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/database/>>. Acesso em 05 de fev. 2018.

UNDAF LIBERIA. LIBERIA: United Nations Development Assistance Framework (a modified UNDAF) 2003 – 2005. **United Nations**, New York, 2003.

UNDAF LIBERIA. United Nations Development Assistance Framework for Liberia 2008-2012: Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development. **United Nations**, New York, May 2007. Disponível em: <<https://www.unicef.org/about/execboard/files/UNDAF-Liberia-2008-2012.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

UNDAF LIBERIA. One Programme: UN Development Assistance Framework (UNDAF 2013-2017). **United Nations**, New York, 2013. Disponível em: <https://www.unicef.org/liberia/UNDAF_2013-2017.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

UNDG. United Nations Development Assistance Framework Guidance. **United Nations**, New York, 2017. Disponível em: <<https://undg.org/document/2017-undaf-guidance/>>. Acesso em: 18 out. 2018.

UNMIL. Quick Impact Projects 2003-2016. **UNMIL**, Monróvia, 2016a. Disponível em: <https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/quick_impact_projects-_2003_-2016web.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

UNMIL. Comprehensive summary of Quick Impact Project (QIPs) of 2016/2017 Financial Year. **UNMIL**, Monróvia, 2016b. Disponível em: <https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/qips_implemented_in_the_2016-2017.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

UNMIL. UNMIL Quick Impact Project Unit. **UNMIL**, Monróvia, 2017. Disponível em: <https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/2017-2018_-_summary_of_projects_formally_closed-21_march_2018.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

UNMIL. **UNMIL/PR/3003-18**, UNMIL completes its mandate in a now peaceful Liberia. UNMIL, Monróvia, 30 mar. 2018. Disponível em: <https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/unmil-3003-18-unmil_completes_its_mandate_in_a_now_peaceful_liberia.pdf>. Acesso em: 18 out. 2018.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015.

VINCK, Patrick; PHAM, Phuong; KREUTZER, Tino. **Talking Peace: A Population-based Survey on Attitudes about Security, Dispute Resolution, and Post-Conflict Reconstruction in Liberia**. Human Rights Center, University of California, School of Law, Berkeley, 2011.

WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Trad. René Loncan. Brasília: Editora UnB, 2004.

WAUGH, Colin. **Charles Taylor and Liberia: Ambition and Atrocity in Africa's Lone Star State**. London & New York: Zed Books, 2011.

WEISS, Thomas; FORSYTHE, David; COATE, Roger; PEASE, Kelly-Kate. **The United**

Nations and Changing World Politics. 8^a ed. Boulder: Westview Press, 2016.

WELSH, Jennifer M. Taking Consequences Seriously: Objections to Humanitarian Intervention. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations.** Nova York: Oxford University Press, 2004.

WALLENSTEEN, Peter. **Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System.** London: Sage Publications, 2007.

WHEELER, Nicholas J. **Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

WHEELER, Nicholas J. The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society. In: WELSH, Jennifer M. (Ed.). **Humanitarian Intervention and International Relations.** Nova York: Oxford University Press, 2004.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder.** Trad. Carlos Sérgio Duarte. São Paulo: FUNAG, 2002.