

FACULDADE DAMAS DA INSTITUIÇÃO CRISTÃ

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FELIPE BENITES CAVALCANTI REGO

O CONCEITO DE CONSTRUÇÃO DA PAZ

MODELOS, PROBLEMÁTICA E PERSPECTIVAS

RECIFE

2013

FELIPE BENITES CAVALCANTI REGO

O CONCEITO DE CONSTRUÇÃO DA PAZ

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no curso de graduação da
Faculdade Damas da Instituição Cristã,
Curso de Relações Internacionais, como
requisito parcial para a obtenção do Diploma
de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Thales C. Castro

RECIFE

2013

Rego, F. B. C.

O conceito de construção da paz. Felipe Benites Cavalcanti Rego. O Autor, 2013.

68 folhas.

Orientadora: Profª Drª Thales Castro

**Monografia (graduação) – Relações Internacionais - Faculdade Damas da Instrução Cristã.
Trabalho de conclusão de curso, 2013.**

Inclui bibliografia.

1. Relações Internacionais 2. Construção da Paz 3. Recuperação Pós-Conflito 4. Segurança Internacional.

327 CDU (2ªed.)

327 CDD (22ª ed.)

Faculdade Damas

TCC 2013-190

FELIPE BENITES CAVALCANTI REGO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no curso de graduação da
Faculdade Damas da Instituição Cristã,
Curso de Relações Internacionais, como
requisito parcial para a obtenção do Diploma
de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Thales C. Castro

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Thales Cavalcanti Castro

Prof. Msc. Elton Gomes dos Reis

Prof^a. Dra. Margarita Maria Asuncion Lara Neves

Recife, 11 de Dezembro de 2013.

Dedico este trabalho aos meus pais, José Pedro e Maria de Fátima, que sempre me apoiaram e me forneceram as condições para empreender livremente meus projetos de vida.

Agradeço à minha família pelo apoio em todos os momentos de minha vida acadêmica, sempre me fornecendo a estabilidade necessária para estudar com tranquilidade.

Agradeço aos professores do corpo docente da Faculdade Damas da Instituição Cristã, que me transmitiram seus conhecimentos, com o máximo de dedicação, durante esses quatro anos de curso.

Mais especificamente, agradeço ao meu orientador neste trabalho, o Prof. Dr. Thales Castro por ter concordado em embarcar nesta empreitada junto comigo.

E, finalmente, agradeço à Prof. Dra. Margarita Neves, que teve grande paciência em relação aos prazos, e que demonstrou interesse especial por esta dissertação.

Resumo

A dissertação trata da noção de construção da paz em países recém-saídos de conflitos. O conceito deixou o isolacionismo ao fim da Guerra Fria, entrando para o *'mainstream'* das teorias de paz e conflito. O trabalho analisa as diferentes perspectivas de construção da paz, desde os Estudos da Paz, escola fundadora do conceito, até a paz não estatal, passando pelos paradigmas da 'paz liberal', o mais utilizado desde a vitória do bloco ocidental na Guerra Fria, e o modelo da 'paz transformativa', que propõe uma abordagem transformadora, não somente para o contexto local em que ocorre a operação de paz, mas também para o âmbito internacional. As instituições internacionais relacionadas ao conceito são identificadas, e seus problemas detalhados, buscando compreender os fatores que dificultam ou impedem o funcionamento das operações de paz. As perspectivas brasileiras acerca do tema são tratadas de modo a identificar os elementos históricos que contribuíram para formar a diplomacia brasileira para a paz, sobre a qual é estabelecido um breve panorama atual.

Palavras-Chave: Construção da Paz; Recuperação Pós-Conflito; Segurança Internacional.

Abstract

The dissertation addresses the notion of peacebuilding on countries in the aftermath of conflict. The concept abandoned the isolationism at the end of the Cold War, joining the mainstream of the peace and conflict theories. The paper analyses the different perspectives of peacebuilding, from the Peace Studies, founder school of the concept, to the state-challenging peace, and also the 'liberal peace' model, the most used since the victory of the of the western block on the Cold War, and the 'transformative peace' paradigm, that proposes a transforming approach, not only to the country where the operation will happen, but to the international system as a whole. International institutions related to the concept are identified, and their problems are detailed, seeking to comprehend the factors that can hamper or hinder the functioning of the peace operations. Brazilian perspectives about the subject are addressed in a way to identify the historical elements that contributed to form the Brazilian diplomacy for peace, about which is established a brief outlook over the current state of affairs.

Keywords: Peacebuilding; Post-Conflict Recovery; International Security.

Lista de Abreviaturas e Siglas

AFD – Agence Française de Développement

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

BM / WB – Banco Mundial / World Bank

BMZ – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development

CFNI – Community Foundation for Northern Ireland

CIDA – Canadian International Development Agency

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DFAIT - Department of Foreign Affairs and International Trade

DFID – Department for International Development

DND/CF – Department of National Defence and Canadian Forces

DOD – Department of Defense

DPA – Department of Political Affairs

DPKO – Department of Peacekeeping Operations

EISAS – ECPS (Executive Committee on Peace and Security) Information and Strategic Analysis Secretariat

FFO – Federal Foreign Office

FMD – Federal Ministry of Defense

FMI / IMF – Fundo Monetário Internacional / International Monetary Fund

FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola

JDA – Japan Defense Agency

JICA – Japan International Cooperation Agency

LRA – Lord's Resistance Army

MOD – Ministry of Defense

MOFA – Ministry of Foreign Affairs

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

M23 – The March 23 Movement (também conhecido como o Exército Revolucionário do Congo)

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PBC – Peacebuilding Comission

PBF – Peacebuilding Fund

PBSO – Peacebuilding Support Office

PEB – Política Externa Brasileira

PEI – Política Externa Independente

PRIO – Peace Research Institute Oslo

R2P – Responsibility to Protect

RWP – Responsibility While Protecting

UKFCO – United Kingdom Foreign and Commonwealth Office

UKMOD – United Kingdom Ministry of Defense

UNDP – United Nations Development Program

UNITA – União Nacional para a Independência Total de Angola

USAID – United States Agency for International Development

Sumário	
Introdução	10
CAPÍTULO 1	13
O Modelo da Paz Liberal	16
O Modelo Transformativo	18
O Modelo de Paz Não-Estatal.....	22
CAPÍTULO 2	25
A ONU.....	25
ONU - O Departamento de Assuntos Políticos (DPA)	28
ONU - O Programa de Desenvolvimento (UNDP)	29
ONU - O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO).....	29
ONU - A Comissão para a Construção da Paz (PBC)	30
ONU - O Escritório de Suporte para a Construção da Paz (PBSO)	31
ONU - O Fundo para a Construção da Paz (PBF).....	31
Instituições Financeiras Internacionais – O Banco Mundial e o FMI.....	32
Organizações Governamentais Nacionais.....	32
Organizações Não-Governamentais	33
Instituições Acadêmicas / Científicas.....	33
CAPÍTULO 3	34
Tipo de Estado X Grau do Estado – A Liberalização Precoce	35
Capacidade Limitada e Processos Tumultuosos.....	37
Fórmulas Genéricas para Contextos Específicos.....	38
A Questão da Propriedade Nacional.....	40
Coordenação dos Atores.....	42
Conflitos transfronteiriços	43
Incapacidade de Oferecer os “Dividendos da Paz” em Tempo Hábil.....	44
Os Desafios do Fundo para a Construção da Paz.....	46
A CCP e o Conselho de Segurança.....	47
“Narcoestados”	48
CAPÍTULO 4	50
Fundadores da Diplomacia Brasileira para a Paz.....	50
O Panorama Atual Brasileiro.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
Referências Bibliográficas	58
ANEXO(S)	61

Introdução

Nos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, observou-se no cenário internacional uma diminuição significativa dos conflitos interestatais, ocorrendo, por outro lado, um aumento dos conflitos intraestatais, ou guerras civis. No início do século XX, noventa por cento das mortes resultantes de conflitos armados eram de soldados, já na última década do mesmo século, a proporção se inverteu, sendo a população civil a maior vítima, correspondendo a noventa por cento do número de mortes¹.

Para combater os fatores que levam a esses conflitos, foi criado o conceito de *Peacebuilding*, ou construção da paz, em português, que, em termos gerais, abrange as ações que devem ser tomadas para prevenir a deflagração ou o retorno do conflito. Para diferenciar os dois tipos de operação, muitas instituições, a exemplo das agências da Organização das Nações Unidas (ONU), utilizam os termos *conflict prevention* (prevenção de conflitos) e *post-conflict peacebuilding* (construção da paz pós-conflito). O foco desta obra será as operações de paz em países recém-saídos de conflitos.

Aproximadamente 50 por cento de todos os países que recebem assistência após conflitos retornam às hostilidades dentro de cinco anos, além disso, 72 por cento das operações de construção da paz acabam por deixar governos autoritários no poder. Afinal, qual é o problema dessas operações? O que pode ser feito para melhorar o índice de sucesso dessas operações? Este trabalho de conclusão de curso tem como objetivo responder a essas perguntas, visando à disseminação deste assunto, escassamente abordado na literatura acadêmica brasileira.

A forma de atuação nas operações de construção da paz varia de acordo com os atores envolvidos e os modelos utilizados. Por isso, esta obra se propõe a identificar os modelos construídos pelos teóricos da construção da paz, além de listar os principais autores envolvidos com o tema, relatando suas particularidades. Apesar da menção aos atores envolvidos no campo, a obra está centrada na atuação das agências da ONU e a evolução do modelo utilizado por estas. Por isso,

¹ UNDP 2002, p.85; e COLLIER et al. 2003, p.17.

ao final da obra, as perspectivas para o futuro da construção da paz terá como enfoque estes atores.

Desde a sua criação, o conceito de construção da paz passou por um longo processo evolutivo, através do qual, diversas experiências práticas contribuíram para o seu desenvolvimento. Ele foi concebido após a criação da escola dos estudos da paz. O fundador deste campo acadêmico foi o sociólogo norueguês, Johan Galtung, que argumentava que, se existiam estudos acerca da guerra, deveria existir um campo dedicado aos estudos da paz. Para Galtung, a paz não deveria ser entendida somente como a ausência de conflitos, mas sim a presença de fatores que possibilitem uma paz sustentável. O campo de estudos se desenvolveu, mas, durante toda a Guerra Fria, era considerada uma corrente teórica marginalizada no mundo acadêmico. Foi somente ao final da Guerra Fria que o conceito de construção da paz ganhou espaço no centro das atenções do cenário internacional, com o primeiro passo para a institucionalização do conceito, através do relatório de 1992, *Agenda Para a Paz*, de Boutros Boutros-Ghali, secretário geral da ONU, à época. Este relatório deveria apresentar:

“análises e recomendações acerca de maneiras de fortalecer e tornar mais eficiente, dentro do escopo e provisões da Carta de São Francisco, a capacidade das Nações Unidas para a diplomacia preventiva, para a pacificação e para a manutenção da paz”².

Boutros Ghali, além de dissertar acerca dos três conceitos que lhe foram indicados, adicionou um quarto conceito que ele considerava relacionado aos demais, o conceito de construção da paz pós-conflito. Este conceito previa ações que identificassem e fortalecessem, no país afetado pelo conflito, instituições que pudessem evitar recorrências de situações de beligerância. Iniciativas de pacificação, manutenção da paz e construção da paz deveriam ocorrer seguidamente para que houvesse maiores chances de sucesso na operação.

Historicamente, o conceito enfrentou várias dificuldades dentro do contexto da ONU, sofrendo com diversos conflitos interagências. Como descrito por BARAKAT (2005), o “ciúme institucional” levou à competição intraorganizacional, à medida que

² BOUTROS-GHALI, B. (1992). p. 1. *Tradução livre do autor.

cada agência da ONU desenvolvia sua própria competência pós-conflito, em lugar da cooperação entre agências. Foi somente em 2005, que se deu a criação da Comissão para a Construção da Paz (PBC – sigla em inglês) e, de acordo com seus relatórios, o processo de Construção da Paz deve se basear em três pilares: vontade política, recursos e estratégia. A PBC enfrenta problemas nos três pilares fundamentais para o seu funcionamento, sendo o processo comprometido como um todo. Finalmente, em 2006, ocorreu a criação do Fundo para a Construção da Paz, com o montante inicial de US\$250 milhões. Este fundo deveria possibilitar o funcionamento da PBC, que atuaria em Estados falidos após o termino de conflitos. Desde a sua criação, a Comissão vem atuando em diversos países, entre eles: Burundi, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria e República Centro-Africana. A escassez de recursos disponibilizados, além de conflitos de interesse entre os atores internacionais envolvidos nas operações de construção da paz contribuem para o fracasso dos projetos, ou para uma recuperação vagarosa e incompleta dos países que necessitam de auxílio internacional.

Esta obra é composta por quatro capítulos, sendo a primeira parte destinada à história do conceito de construção da paz e aos diversos modelos existentes no campo teórico. O segundo capítulo é centrado no estudo das instituições relacionadas direta e indiretamente com o conceito de construção da paz. O terceiro capítulo se propõe a identificar os problemas das instituições e modelos utilizados por estas, procurando identificar as fontes do insucesso das operações. O quarto capítulo faz uma análise histórica da posição da política externa brasileira em relação ao conceito de construção da paz, além das contribuições realizadas pela diplomacia brasileira ao conceito. Ao fim do trabalho são expostas as perspectivas para o futuro do conceito de construção da paz, e os desafios a serem superados pelas instituições ligadas ao conceito.

CAPÍTULO 1

História e desenvolvimento dos modelos teóricos do conceito de construção da paz.

A experiência internacional na tentativa de manutenção de uma paz de longo prazo precede em séculos a criação do conceito, aqui estudado, de construção da paz. O mundo experimentou diversas formas para se atingir este objetivo, como o Sistema de Tratados, estabelecido em 1648, dando início à Paz de Vestfália, que se basearia no equilíbrio de poder como forma de manutenção da paz. Em seguida, iniciou-se o período da *Pax Britânica*, que perdurou de 1815 à 1914, e se baseava na preservação da paz por meio do domínio hegemônico britânico. Com a ascensão das novas potências europeias, tardiamente unificadas, o sistema de equilíbrio de poder falhou mais uma vez em seu objetivo de conservação da paz, resultando na primeira guerra com abrangência global. Com isso, foi estabelecido um novo sistema, baseado no conceito de segurança coletiva, com a criação da Liga das Nações, em 1919. Apesar das fraquezas que viriam a levar, eventualmente, ao fracasso da Liga, ela estabeleceu os precedentes para o sistema de segurança coletiva atual, o das Nações Unidas, estabelecido após o fim da Segunda Guerra Mundial, com a Carta de São Francisco. Com a mudança no teor dos conflitos, experimentada no decorrer do século XX, tornou-se cada vez mais necessária a mudança de visão acerca da paz.

Não se pode dizer com exatidão quando foi criada a ideia de “construir” uma paz duradoura, mas pode-se estabelecer o momento em que este conceito passou a ser estudado de maneira institucionalizada, com um campo teórico específico, o dos estudos da paz. Este campo de estudos foi criado pelo sociólogo norueguês Johan Galtung, tendo como marco histórico a criação do *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) em 1959, inicialmente como um órgão afiliado ao *Norwegian Institute for Social Research*, mas tornado independente em 1966³. Com a criação do instituto, o conceito passou a ser mais explorado por estudiosos de formações diversas, como economistas, cientistas políticos, diplomatas, etc.

³ Informações obtidas no sítio <<http://www.prio.no/>> em 16/10/13.

Mesmo com a criação do campo, durante toda a Guerra Fria, esta era uma corrente teórica marginalizada no cenário internacional. A ONU não tinha as condições para internalizar o conceito devido ao constante veto utilizado pelas superpotências, impedindo que a instituição pudesse assumir um papel relevante na segurança internacional. Este cenário de virtual paralisia explica o fato de que até o fim da década de 1980, as operações de paz eram limitadas somente a manter a paz. Seu mandato não previa ações mais amplas para possibilitar uma paz sustentável. Três fatos contribuem para a limitação do escopo dessas operações de paz: a proibição, pela Carta de São Francisco, de interferência da ONU nos assuntos domésticos dos Estados; a demarcação de “áreas de influência” das superpotências, que não admitiam interferências externas; e a divergência ideológica quanto ao modelo de governança (sociedades liberais vs. socialistas).

Com o relaxamento das tensões entre os dois blocos, na década de 1980, e a vitória do bloco ocidental em 1989, o processo globalizador consolidou o modelo de governança ocidental, baseado na economia de mercado, democracia e direitos humanos para todo o mundo (JAKOBSEN, 2002 p. 268). Com isso, a ONU encontrou o cenário que necessitava para ampliar a sua atuação no cenário internacional, mais especificamente, nas questões de segurança. Mudanças normativas ocorreram para que as operações de paz ampliassem seus escopos para incluir a defesa dos direitos humanos e o apoio à democracia, sendo este processo apoiado pela intensa cobertura midiática das violações dos direitos humanos (JAKOBSEN, 2002 p. 268). O fim da Guerra Fria e o processo de globalização possibilitaram à ONU uma ampliação de sua atuação no cenário internacional.

Em 1992, atendendo à requisição do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o então secretário-geral, Boutros Boutros-Ghali, elaborou um relatório para apresentar “análises e recomendações acerca de maneiras de fortalecer e tornar mais eficiente, dentro do escopo e provisões da Carta de São Francisco, a capacidade das Nações Unidas para a diplomacia preventiva, para a pacificação e para a manutenção da paz”. Boutros Ghali, além de dissertar acerca dos três conceitos que lhe foram indicados, adicionou um quarto conceito que ele considerava relacionado aos demais, o conceito de construção da paz pós-conflito. Este conceito previa ações que identificassem e fortalecessem, no país afetado pelo

conflito, instituições que pudessem evitar recorrências de situações de beligerância. Iniciativas de pacificação, manutenção da paz e construção da paz deveriam ocorrer seguidamente para que houvesse maiores chances de sucesso na operação.

Como será exposto a seguir, Boutros-Ghali resgatou os princípios da escola dos estudos da paz para formular o relatório. Por isso, este capítulo está dividido em modelos, organizados cronologicamente, de modo a explicar como a formulação de cada um está ligado aos anteriores. Os quatro modelos abordados são: a escola dos estudos da paz, o modelo da paz liberal, o modelo transformativo e o modelo não-estatal.

O Modelo da Escola dos Estudos da Paz

Conhecido como o fundador dos estudos da paz, o norueguês Johan Galtung é, também, seu principal proponente, responsável por cunhar vários termos utilizados no campo até a presente data. Galtung argumentava que, se existiam estudos acerca da guerra, deveria existir um campo dedicado aos estudos da paz. Para Galtung, a paz não deveria ser entendida somente como a ausência de conflitos, mas sim a presença de fatores que possibilitem uma paz sustentável. Ele definiu a ausência de conflito como Paz Negativa, que poderia ser atingida através de uma abordagem dissociativa, ou seja, através da separação das partes conflitantes. Galtung defendia, no entanto, que a paz negativa não era o suficiente, e que com o tempo, a tendência seria o retorno das partes ao conflito, a não ser que fossem tomadas medidas para criar uma paz sustentável.

Essas medidas que visam à sustentabilidade da paz são o que Galtung chamou de abordagem associativa, cujo objetivo seria a consolidação de uma Paz Positiva. Este tipo de paz não previa a separação das partes conflitantes, mas sim uma busca pela resolução das questões que causavam as tensões entre os beligerantes. Em um cenário de paz negativa, não existe violência direta entre as partes, mas a violência estrutural continua ocorrendo. Esta violência pode ser definida como um sofrimento sistemático de uma ou das duas partes (ex.: preconceito racial, de gênero ou religioso, exclusão política, falta de direitos civis, etc.). A paz positiva é compreendida como o fim dos dois tipos de violência, a direta e a estrutural, dando bases para o que Galtung chama de Justiça Social, ou uma situação de distribuição de poder e recursos igualitária.

Para facilitar o entendimento, Galtung dividiu o mundo em cinco espaços: natural, pessoal, social, global e cultural. Cada um desses espaços pode ser entendido de maneira diferente quando relacionados à paz, mas todos estão inter-relacionados. A paz no estado natural significa, um balanço eco sustentável; no espaço pessoal, a saúde; no social, o desenvolvimento; no global, a paz, através da coexistência ativa e pacífica; e no cultural, a adequação das culturas aos outros quatro espaços, ou seja, o desenvolvimento de uma cultura da paz.

Comprimido entre as forças ideológicas da época, Galtung buscou, em sua teoria, encontrar uma maneira de fazê-las coexistirem de forma pacífica. Para o teórico, não seria interessante para o mundo que uma só ideologia prevalecesse. Galtung afirmava que “a coexistência entre variados sistemas supriria o mundo como um todo, mais especificamente o habitat humano, com resiliência suficiente. (...) Se um sistema falha, ainda há o outro”⁴.

A corrente de pensamento da escola dos estudos da paz ficou marginalizada até o início da década de 1990, quando Boutros-Ghali “resgata” diversos conceitos da escola. Apesar disso, o conceito de construção da paz não foi institucionalizado na ONU da maneira idealizada por Galtung, mas sim do modo pensado pelo bloco vitorioso da Guerra Fria.

O Modelo da Paz Liberal

Com a vitória do bloco liderado pelos Estados Unidos na Guerra Fria, a formulação do modelo que seria utilizado pela ONU nas operações de paz foi fortemente influenciada pelas visões ocidentais. Os ideais de democracia, economia de mercado e defesa dos direitos humanos se tornaram os princípios norteadores para as operações de paz. Os defensores deste modelo se baseiam na crença wilsoniana de que países com uma democracia consolidada têm menor propensão a entrar em conflito com outros países democráticos. Já o liberalismo econômico seria, para os teóricos da paz liberal, o que possibilitaria o desenvolvimento econômico dos estados recém-saídos de conflitos, condição essencial para uma paz sustentável.

⁴ GALTUNG, 1986, p. 12. * Tradução livre do autor.

Boutros-Ghali, na Agenda Para a Paz, adotou vários termos e conceitos formulados por Galtung, percebendo-se, assim, a grande influência da escola dos estudos da paz. Segundo CAVALCANTE, o documento é baseado em sua distinção (de Galtung) de paz negativa – a ausência de violência direta e, portanto, de danos físicos – e de paz positiva – a ausência das formas estruturais de violência que previnem o bem-estar físico e social dos indivíduos. Boutros-Ghali exemplifica algumas ações que podem ser tomadas em operações de construção da paz: desarmamento, repatriação de refugiados, treinamento de pessoal de segurança, monitoramento de eleições, esforços pela defesa dos direitos humanos, reforma e fortificação de instituições governamentais e promoção de formas de participação política.

Apesar do modelo da paz liberal dar importância ao fortalecimento das instituições governamentais, seu foco principal está no tipo de Estado, e não em seu nível. Ou seja, o objetivo final de uma operação baseada neste modelo é deixar no poder, ao término da missão, um governo liberal. Esta é, como veremos no terceiro capítulo, uma das principais críticas em relação ao modelo, por tentar, imediatamente após os conflitos, executar um processo liberalizante. Este processo não é bem aceito por muitas sociedades, fazendo com que o processo liberalizante se torne uma fonte de tensões, e não um fator pacificador, como era pensado.

Devido às falhas percebidas em diversas operações em que o processo liberalizante foi instituído logo de início, mesmo antes de serem realizadas ações suficientes para fortalecer o Estado, um teórico da paz liberal propôs um método mais paulatino para atingir os objetivos. PARIS (2004) recomenda o método da “Institucionalização antes da Liberalização”. Para ele:

“A nova estratégia deveria buscar minimizar os efeitos desestabilizadores da liberalização de diversas maneiras. Primeiro, os pacificadores devem postergar a introdução de reformas democráticas e de orientações mercadológicas, até que seja estabelecida uma rede rudimentar de instituições domésticas, capazes de administrar as tensões da liberalização. Segundo, quando estas instituições estiverem estabelecidas, os pacificadores devem administrar os processos de democratização e mercantilização como uma série de passos incrementais e deliberados”⁵.

⁵ PARIS, Roland. **At War's End: Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 7. *Tradução livre do autor.

O reconhecimento da *propriedade local* como um fator crucial para o sucesso das operações de paz da ONU foi oficializado em 2009 com o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-Moon, sobre a construção da paz no período imediato após o conflito. O imperativo da propriedade nacional foi tema central do relatório, com uma autocrítica em relação à falta de atenção dada ao desenvolvimento da capacidade nacional, fator que pode permitir que a população se aproprie do processo de recuperação.

O modelo de paz liberal foi o aplicado em todas as operações de construção da paz das Nações Unidas até a presente data, e não há nenhuma perspectiva de mudança de paradigma, somente de adaptações dos padrões em vigor. Por ser o modelo vigente, ele está sujeito a um grande criticismo, que vem contribuindo para uma possível melhoria do modelo. Ele manterá como objetivos finais a democracia, os direitos humanos, as liberdades civis e a economia de mercado, mas os métodos para atingir estes objetivos estarão sujeitos a mudanças de acordo com a experiência acumulada pelas instituições, e com as particularidades de cada operação.

O Modelo Transformativo

O modelo aqui chamado de 'transformativo', conforme nomenclatura de institutos renomados na área dos estudos para a paz, como a Fundação Berghof⁶ e o Governance and Social Development Resource Centre⁷, representa a corrente crítica desta área de pensamento. As propostas de autores desta corrente, como Fisher, Zimina, Lederach, Neufeldt e Coulbertson, ultrapassam os limites da paz liberal, propondo ações que gerem mudanças não somente nas estruturas locais dos países que se recuperam de conflitos, mas também nas estruturas globais de governança. Além do âmbito governamental, os defensores deste modelo também propõem uma mudança de pensamento por parte das corporações, clamando por uma maior boa vontade destas empresas, para ir além dos limites já esperados de responsabilidade social.

A primeira grande crítica da corrente de pensamento é sobre a visão militarizada do mundo. Os teóricos da paz transformativa acreditam que a

⁶ <<http://www.berghof-foundation.org/>> Disponível em 30/10/2013.

⁷ <<http://www.gsdr.org/>> Disponível em 30/10/2013.

capacidade, e a vontade da sociedade global para resolver conflitos e tratar da injustiça de forma pacífica é desesperadamente inadequada, face às necessidades atuais. Os programas de pacificação das organizações intergovernamentais e de agências governamentais parecem servir ao propósito da manutenção da ordem global, com visões restritas de segurança internacional, visando a atingir somente níveis mínimos de estabilidade.

Mesmo os pacificadores internacionais e atores da sociedade civil global ainda possuem uma visão limitada de paz, sem reconhecer completamente a interconectividade e o fluxo do sistema. Apesar das deficiências da comunidade de pacifistas, o progresso tem sido grande, principalmente no ocidente. Várias universidades criaram departamentos de estudos da paz, foram formados grupos de reflexão respeitáveis a nível internacional, e muitas organizações da sociedade civil também vêm disseminando o campo dos estudos da paz.

A corrente crítica dos estudos da paz diferencia as abordagens técnicas, as mais comumente utilizadas nas operações de paz, das transformativas. Para FISHER e ZIMINA (2009), o primeiro tipo é formado por ações restritas a um domínio específico, sem, necessariamente influenciar no contexto mais amplo. A abordagem transformativa, por outro lado, visa a realizar mudanças fundamentais nos âmbitos social e político. A diferença entre as abordagens dentro de cada domínio pode ser vista na Tabela 01.

Entre as principais diferenças exaltadas pelos teóricos da paz transformativa, destacam-se: a importância dada à comunidade na formação da agenda, na execução do projeto e na prestação de contas; a prioridade dada às relações com a comunidade; o enquadramento das atividades realizadas dentro de contextos mais amplos; o escopo multinível proposto por operações de abordagem transformativa, interconectando vários setores da sociedade internacional; a rejeição completa à violência; e o inconformismo acerca das relações de poder.

Outro conceito importante para os pacifistas desta corrente de pensamento é o de prática reflexiva. Através desta prática, o pacifista se envolve, de forma contínua, em processos de aprendizado, antes, durante e depois do projeto. Além disso, o aprendizado reflexivo é aquele em que o sujeito não aceita a informação

que lhe é dada, mas a analisa internamente, facilitando a compreensão, e estimulando o senso crítico. Para LEDERACH, NEUFELDT e CULBERTSON (2007), a prática reflexiva consiste na construção de conhecimento, entendimento e melhoria das práticas através da reflexão explícita e disciplinada. Os teóricos que advogam o conceito de práticas reflexivas acreditam que os praticantes devem aproximar-se dos teóricos, sendo capazes de desenvolver teorias ao mesmo tempo em que realizam o trabalho no campo.

TABELA 01		Abordagem Técnica	Abordagem Transformativa
Objetivos	Propósito Geral	Encerrar uma situação específica ou conflito: paz "negativa".	Em adição, influenciar a estrutura e cultura subjacentes como um elemento integrado para construir algo melhor: paz "positiva".
	Agenda	Determinada pelos financiadores e titulares dos projetos com consulta limitada à comunidade.	Determinada e continuamente revisada com a comunidade, em consulta com financiadores e titulares dos projetos.
	Objetivos	Atingir os objetivos do projeto.	Promover visões compartilhadas de/para a comunidade, de qual projeto/programa o trabalho faz parte.
	Prioridades	Conteúdo do programa.	Solidariedade; relações e conteúdo.
Estratégia	Foco	Em um trabalho específico.	Construção de elementos de mudança mais ampla em um trabalho específico.
	Avaliação	Foco na eficiência, sucesso de projetos.	Eficiência e impacto no contexto mais amplo.
	Aprendizado	Minimizar as falhas.	Utilizar falhas como pontos de partida; inclusão de autorreflexões e aprendizado

			pela ação.
	Questões	Resolver a questão presente.	Expandir, mudar, transcender questões disputadas.
	Teoria de mudança	Implícita: mudança na situação imediata irá transbordar.	Explícita: desenvolvida em relação a análise e pensamento sistêmico.
	Escopo	Um nível, um setor.	Multinível, local-global, aliança entre setores.
	Horizonte temporal	Duração do projeto.	De médio a longo prazo.
Valores	Prestação de Contas	Principalmente, na prática, para os financiadores.	Principalmente para os parceiros e comunidades identificadas.
	Paz de Quem?	Relações de poder não podem ser transformadas. Necessidade de acomodação.	Paz é para toda a comunidade, especialmente para os mais fracos: opção de trabalhar para mudar as relações de poder.
	Auto Imagem	Um profissional fazendo seu trabalho.	Um agente de mudança, formando transformação e luta.
Análise	Contexto	Focado no projeto e no trabalho, realizado pelo pessoal do projeto.	Adiciona ações contínuas de análises de conflito e planejamento de cenário futuro, empreendendo em conjunto com a comunidade.
	Atores	Boas relações de trabalho.	Em adição, trabalhar para mudar perspectivas, objetivos, ânimo, determinação, e senso inclusivo de identidade.
	Visão sobre Violência	Prevenir e neutralizar; ambivalente sobre seu uso.	Dimensões de raça, gênero e classe são parte integral da violência; transformar a energia em resultados positivos;

			promoção ativa de abordagens não-violentas.
	Visão sobre Conflito	Um problema no caminho dos objetivos.	Inevitável, é uma oportunidade para desenvolver e mudar.

Fisher, S. and Zimina, L., 2009, '**Just Wasting Our Time? Provocative Thoughts for Peacebuilders**', in Fischer, M., Gießmann, H., and Schmelzle, B., (eds.), Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin.

*Tradução Livre do Autor.

Um ponto de convergência dos paradigmas liberal e transformativo é a questão da necessidade de propriedade local sobre o processo de recuperação. Com o reconhecimento, em 2009, da urgência da propriedade nacional, pelo Secretário-Geral, Ban-Ki-Moon, através do relatório A/63/881-S/2009/304, os adeptos da paz liberal admitiram que esta era a melhor maneira de empoderar a população local, permitindo que estes se apropriassem do processo de recuperação de seu país. O empoderamento da população local é, também, tema central para os teóricos e praticantes da paz transformativa.

Segundo FISHER e ZIMINA (2009), existem muitos indivíduos de organizações governamentais, intergovernamentais e de corporações, que apreciariam mudanças na visão de suas instituições em relação à paz. Assim, os autores propõem uma busca por um espaço informal onde, através da aproximação, por meio de identidades e interesses comuns, possa haver uma troca de ideias, levando a uma alteração gradual das atitudes e práticas vigentes. Percebe-se, assim, que apesar de estabelecer graves críticas às teorias em vigor, a corrente transformativa busca aproximar-se de teóricos e praticantes das demais correntes dos estudos da paz, inclusive a liberal, almejando maior disseminação de suas ideias.

O Modelo de Paz Não-Estatal

Ao contrário do que aparenta a nomenclatura utilizada, aqui, para este paradigma, a participação estatal não é vista negativamente, mas é considerada insuficiente, e não satisfatoriamente suportada para funcionar efetivamente. Especialmente em casos de conflitos transfronteiriços, vê-se a incapacidade e a

inflexibilidade dos Estados na formulação de respostas. Para RAMSBOTHAM e ZARTMAN (2011), “uma abordagem mais criativa seria preparar estratégias holísticas, focando em um conflito e suas dinâmicas, independente de fronteiras”. O enfoque das operações de paz deve ser no sistema conflitual ao invés de limitar-se às fronteiras de um determinado Estado.

Para os teóricos deste modelo, um grande problema nas políticas internacionais é a dominância da construção estatal como uma resposta para conflitos. Esta linha de pensamento marginaliza as comunidades de fronteira que, particularmente em Estados frágeis, têm pouco ou nenhum dividendo proveniente do Estado. Uma solução para esta questão seria o investimento nessas comunidades para reduzir sua alienação.

Outra tendência no cenário internacional criticada pelos teóricos desta corrente de pensamento é a de responder, exclusivamente com medidas de segurança, à ameaças de conflitos nas zonas de fronteira. Ações deste tipo podem contribuir para exacerbar as causas do conflito, como o que ocorreu após a operação Iron Fist, realizada pelo exército de Uganda contra o LRA (Lord's Resistance Army) em 2002, que resultou no alastramento do conflito por uma área ainda maior, quando o grupo rebelde se espalhou pela região. Esta forma de resposta caracteriza um tratamento dos sintomas, não das causas.

Para resolver um conflito transfronteiriço, é necessário o enfrentamento de suas causas. Uma ação neste sentido demanda mais ‘soft power’ do que ‘hard power’, no sentido em que se faz necessária a inserção nas comunidades de fronteira, para identificar as razões para o conflito e fornecer as condições para que estas comunidades assumam o trabalho de resolução do conflito. Ações como o estímulo à aceitação do retorno de rebeldes às comunidades, visando ao esgotamento das fileiras dos grupos insurretos, ajudam na concretização dos objetivos de paz.

RAMSBOTHAM e ZARTMAN (2011) afirmam que atores civis podem exercer papéis de pacificação através de fronteiras, o que dificilmente pode ser feito por governos ou agências intergovernamentais. Assim, os autores acreditam que a

união dos Estados a atores sub estatais e supra estatais é um fator vital para o sucesso em operações que envolvam conflitos em regiões transfronteiriças.

MATHIAS, LUTEIJN e PAVLOVIC (2011), também defendem o envolvimento de atores não estatais em operações de construção da paz. Em estudo acerca das ações da União Europeia na Sérvia e no Kosovo, eles recomendam:

“Make a shift in policy-making from a state-centred approach to an approach that includes civil society and other non-state actors in political dialogues at all levels (regional, national and local). Within projects that facilitate reconciliation, the ownership of the peacebuilding process by the people needs to be recognised and respected.”⁸

⁸ MATHIAS, K., LUTEIJN, G., e PAVLOVIC, F. ‘**Serbia: Cross-border Co-operation as an EU Peacebuilding Tool**’, CSDN Member State Meeting, *Conflict Prevention and Peacebuilding in the EU's Eastern Neighbourhood and the Western Balkans*, Bucharest, Romania, 2011.

CAPÍTULO 2

Atores Relacionados com o Conceito de Construção da Paz

Existe, no cenário internacional uma enorme quantidade de atores que se dedicam a atividades relacionadas com o conceito de construção da paz. Muitas existem há mais tempo do que o conceito de construção da paz, outras passaram a existir após a criação do conceito e, ainda, outras foram criadas após a institucionalização do conceito no cenário internacional. Entre estas organizações, estão agências governamentais, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais, instituições científicas, etc. Apesar de o enfoque deste capítulo ser nas organizações intergovernamentais, particularmente nas agências da ONU, as demais organizações não foram excluídas da análise.

A ONU

O início da utilização, pela ONU, do conceito de construção da paz se deu, de maneira informal, no final da década de 1980 e, principalmente, no início da década de 1990, com o fim da Guerra Fria. Segundo CAVALCANTE (2010), neste período, as operações de manutenção da paz se tornaram mais complexas, incluindo em seus escopos ações como supervisão e monitoramento de eleições e a reconstrução do aparato estatal. Estas operações eram realizadas pelo Departamento de Operações de Paz - DPKO (sigla em inglês), através do Escritório da ONU para Assuntos Políticos Especiais, até 1992, e independentemente após a criação oficial do departamento.

Para facilitar o entendimento acerca dos diferentes tipos de missão que podem ser organizadas pelas Nações Unidas, estabelece-se aqui uma breve descrição de missões de observação, manutenção, imposição e construção da paz. Missões de observação são missões de pessoal limitado, estabelecidas com consentimento de ambas as partes envolvidas, e que têm como objetivo monitorar processos de paz, detectar violações de direitos humanos, monitorar processos

eleitorais, e várias outras atividades que não envolvem o uso da força. Missões de manutenção da paz são formadas por um grande contingente de pessoal tanto militar quanto civil, que atuam com o consentimento de ambas as partes envolvidas, e que atuam realizando as atividades conforme descrito:

“Today's multidimensional peacekeeping operations are called upon not only to maintain peace and security, but also to facilitate the political process, protect civilians, assist in the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants; support the organization of elections, protect and promote human rights and assist in restoring the rule of law.”⁹

As missões de imposição da paz se diferenciam das missões de manutenção da paz no sentido em que a primeira não depende da aceitação das partes envolvidas no conflito, e não pressupõe a existência de um tratado de cessar fogo, sendo a missão a responsável por estabelecer o cessar fogo. Os três tipos de missão, aqui descritos, são sustentados pelos capítulos VI, VII e VIII da Carta de São Francisco. Os capítulos em questão podem ser encontrados no ANEXO 01 deste trabalho. Além disso, no ANEXO 02, pode ser encontrada uma lista de todas as operações de paz da ONU, passadas e presentes.

Em 1992, com o relatório intitulado *Agenda para a Paz*, encomendado pelo Conselho de Segurança e escrito por Boutros Boutros-Ghali, então Secretário Geral das Nações Unidas, o conceito de construção da paz foi introduzido como uma ferramenta da ONU. O mesmo relatório oficializou a criação do DPKO. Em 1995, com o *Suplemento para a Agenda para a Paz*, Boutros-Ghali enfatizou a necessidade de institucionalização da paz. O Relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU, comumente chamado de Relatório Brahimi, elaborado em 2000, definiu a construção da paz como atividades “undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war.”¹⁰

⁹ < <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml> > Disponível em 13/12/2013.

¹⁰ UNITED NATIONS, 2000, ‘**Report of the Panel on United Nations Peacekeeping**’, Report, no. A/55/305, United Nations, General Assembly, Security Council, New York.

A arquitetura atual de construção da paz da ONU é recente, estabelecida, somente em 2005, com o relatório *In Larger Freedom*, elaborado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Ela é formada por 3 agências, cada uma especializada em diferentes tarefas: A Comissão para a Construção da Paz, O Escritório de Suporte para a Construção da Paz, e o Fundo para a Construção da Paz. Levando-se em consideração a dificuldade em separar construção da paz de manutenção da paz, prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflitos, devido aos vários pontos em comum entre os conceitos, outras agências da ONU também exercem ou exerceram papel fundamental para o conceito amplo de construção da paz.

Para facilitar o entendimento acerca dos diferentes tipos de missão que podem ser organizadas pelas Nações Unidas, estabelece-se aqui uma breve descrição de missões de observação, manutenção, imposição e construção da paz. Missões de observação são missões de pessoal limitado, estabelecidas com consentimento de ambas as partes envolvidas, e que têm como objetivo monitorar processos de paz, detectar violações de direitos humanos, monitorar processos eleitorais, e várias outras atividades que não envolvem o uso da força. Missões de manutenção da paz são formadas por um grande contingente de pessoal tanto militar quanto civil, que atuam com o consentimento de ambas as partes envolvidas, e que atuam realizando as atividades conforme descrito:

“Today's multidimensional peacekeeping operations are called upon not only to maintain peace and security, but also to facilitate the political process, protect civilians, assist in the disarmament, demobilization and reintegration of former combatants; support the organization of elections, protect and promote human rights and assist in restoring the rule of law.”¹¹

As missões de imposição da paz se diferenciam das missões de manutenção da paz no sentido em que a primeira não depende da aceitação das partes envolvidas no conflito, e não pressupõe a existência de um tratado de cessar fogo, sendo a missão a responsável por estabelecer o cessar fogo.

¹¹ < <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>> Disponível em 13/12/2013.

ONU - O Departamento de Assuntos Políticos (DPA)

O DPA (sigla de *Department of Political Affairs*, em inglês) é um departamento do Secretariado das Nações Unidas, e é chefiado pelo Subsecretário-Geral das Nações Unidas. Sua principal responsabilidade é de monitorar e avaliar os acontecimentos políticos globais, com o objetivo de detectar potenciais crises antes que se intensifiquem, e elaborar respostas eficientes¹², além de fornecer suporte junto ao Secretário-Geral. Apesar da descrição da responsabilidade do DPA enquadrar-se como prevenção de conflitos, o departamento também atua em processos de construção da paz.

O Departamento de Assuntos Políticos, como outras agências, exercia atividades de construção da paz relacionadas ao seu mandato, mas de forma a competir com as demais agências. O Relatório Brahimi direcionou os esforços das agências da ONU, especificando as responsabilidades de cada uma de acordo com suas experiências. A coordenação entre as agências se daria através da criação do EISAS –sigla em inglês- o Secretariado de Informação e Análise Estratégica do Comitê Executivo de Paz e Segurança. Ao DPA foi atribuída a responsabilidade de planejar as configurações dos programas de construção da paz.

Com a criação da nova arquitetura de construção da paz da ONU, a partir do relatório *In Larger Freedom* de Kofi Annan, o DPA perde sua responsabilidade adquirida com o Relatório Brahimi, em benefício da Comissão para a Construção da Paz. Apesar disso, o departamento ainda desempenha um importante papel para o conceito, inclusive com pessoal trabalhando em campo. Além disso, o DPA administra dois fundos relacionados à construção da paz, o *Trust Fund for Preventive Action* e o *Trust Fund in Support of the Special Missions and Other Activities Related to Preventive Diplomacy and Peacemaking*.

Na visão do DPA, a construção da paz pós-conflito consiste em “todos os esforços para auxiliar países e regiões em suas transições da guerra para a paz, incluindo todas as atividades e programas designados para dar suporte e fortalecer essas transições”.

¹² <<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/overview>> Disponível em 07/11/2013.

ONU - O Programa de Desenvolvimento (UNDP)

O desenvolvimento é um fator essencial para a recuperação de países após conflitos. É durante o momento imediatamente após os conflitos que a população tem mais expectativa de mudança. Assim, os diversos modelos aqui estudados advogam diferentes maneiras de propiciar o desenvolvimento dos países em recuperação. O UNDP, por ser um programa de desenvolvimento visando à recuperação de países e prevenção de conflitos, é uma agência de construção da paz por natureza.

O UNDP realiza ações em quatro áreas principais: redução da pobreza e atingimento dos Objetivos do Milênio; promoção da governança democrática; prevenção de crises e recuperação; e meio ambiente e energia pelo desenvolvimento sustentável. Além disso, o UNDP administra os fundos: The UNDP Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery, e os UN Multi-donor Trust Funds.

O órgão adotou a descrição do Relatório Brahimi, afirmando que a construção da paz consiste em atividades “undertaken on the far side of conflict to reassemble the foundations of peace and provide the tools for building on those foundations something that is more than just the absence of war.”¹³.

ONU - O Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO)

Este departamento existiu, mesmo que informalmente por certo período, desde a criação da ONU. Tem suas origens identificadas com as primeiras operações de manutenção da paz da ONU em 1948, a Organização das Nações Unidas para Supervisão de Tréguas e o Grupo Observador das Nações Unidas na

¹³ United Nations, 2000, ‘**Report of the Panel on United Nations Peacekeeping**’, Report, no. A/55/305, United Nations, General Assembly, Security Council, New York.

Índia e no Paquistão. Até 1992, as operações de paz eram realizadas através do Escritório Especial das Nações Unidas para Assuntos Políticos. Com a Agenda para a Paz, Boutros-Ghali oficializou a existência do DPKO como um departamento independente.

Já nessa época, no início da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, o DPKO inseria elementos inéditos em suas operações de manutenção da paz, característicos de operações de construção da paz. Com a tentativa de organização de tarefas realizada pelo Relatório Brahimi em 2000, o EISAS passou a abranger, entre outros órgãos, a Unidade de Análise de Políticas, e o Centro de Situação, ambos do DPKO.

Com as reformas mais recentes, o departamento limitou-se a cooperar com as operações de construção da paz. Suas responsabilidades principais são: operações de manutenção da paz, implementação dos mandatos do Conselho de Segurança, e treinamento de pessoal visando à disseminação da doutrina. A própria visão do conceito de manutenção da paz do departamento se confunde com a construção da paz na medida em que objetivam criar condições para uma “paz sustentável”.

ONU - A Comissão para a Construção da Paz (PBC)

Na tentativa de centralizar as ações de construção da paz na ONU e pôr fim à concorrência intraorganizacional, a ONU criou, em 2005, uma nova arquitetura para a construção da paz. A Comissão para a Construção da Paz é o corpo consultivo intergovernamental que dá suporte aos esforços de paz em países emergindo de conflitos. Ela deve servir como elemento conector para todos os atores relevantes da área, incluindo doadores internacionais, instituições financeiras internacionais, governos nacionais, e países que contribuem com tropas, com o intuito de promover maior coerência. A Comissão deve trabalhar em conjunto com esses atores para propor estratégias integradas de construção da paz pós-conflito e de recuperação.

Além do comitê organizador, e da equipe de trabalho em lições aprendidas, a Comissão possui configurações específicas para cada país em que atua, possibilitando à essas configurações um alto grau de autonomia. Cada configuração é liderada por um presidente e é formada pelas equipes de campo. Até a data presente, a Comissão possui configurações específicas em seis países: Burundi, República Centro-Africana, Guiné, Guiné-Bissau, Serra Leoa e Libéria.

ONU - O Escritório de Suporte para a Construção da Paz (PBSO)

O Escritório de Suporte para a Construção da Paz foi criado para fornecer assistência à PBC, administrar o Fundo para a Construção da Paz, e dar suporte aos esforços do Secretário-Geral em ordenar o sistema ONU em seus esforços de construção da paz. O Escritório não implementa nenhuma iniciativa, limitando-se somente a fornecer suporte àqueles que o fazem. O PBSO fornece assistências relacionadas a treinamento, gestão do conhecimento, pesquisa e informações relacionadas ao conceito.

ONU - O Fundo para a Construção da Paz (PBF)

O Fundo para a Construção da Paz é o fundo fiduciário da ONU composto por múltiplos doadores, e que serve como uma ponte crítica entre o conflito e a recuperação em países que não possuem mecanismos de financiamento disponíveis. Ele foi lançado com o objetivo de prover financiamento rápido, flexível e catalítico para países sob o risco de recair em conflito. O PBF é administrado pelo Escritório de Suporte para a Construção da Paz.

O Fundo tem duas instalações de financiamento: a Instalação de Resposta Imediata auxilia alavancando iniciativas de paz que podem ser ampliadas em programas de longo prazo, e tem como característica principal a rapidez de resposta, que pode fornecer o financiamento em poucos dias, se os critérios forem

cumpridos; e a Instalação de Construção da Paz e Recuperação, que é um programa a nível nacional, com foco em projetos de amplitude nacional e de longo prazo.

O PBF também obtém recursos de outras fontes de financiamento relativamente confiáveis e constantes, como: The Central Emergency Response Fund, The World Bank State and Peacebuilding Fund, The European Commission Instrument for Stability, The United Nations Trust Fund for Human Security, etc.

Instituições Financeiras Internacionais – O Banco Mundial e o FMI

As instituições financeiras internacionais tendem a evitar o termo ‘peacebuilding’ – construção da paz – pois, por serem organizações, supostamente apolíticas, não devendo interferir com os assuntos domésticos dos Estados. O Banco Mundial dá preferência ao termo ‘reconstrução pós-conflito’, definindo-o como atividades que dão suporte à transição de conflitos para paz em um país afetado, através da reconstrução de quadros socioeconômicos da sociedade. Já o Fundo Monetário Internacional utiliza o termo ‘recuperação pós-conflito’. Definindo-o como atividades que restauram ativos e níveis de produção em uma economia interrompida. Apesar de evitarem o termo, ambas realizam papéis cruciais para a recuperação econômica de países. Sendo o desenvolvimento um fator crucial para o sucesso das operações de construção da paz, estas instituições realizam, por conseguinte, um papel importante no cenário internacional de construção da paz.

Organizações Governamentais Nacionais

Qualquer país no mundo pode ter uma organização governamental que realize, financie ou coopere com ações de construção da paz. Aqui interessam as agências mais atuantes e reconhecidas no cenário internacional. Entre os países que possuem organizações deste tipo estão: Estados Unidos (USAID, DOD), Reino

Unido(UKFCO, UKMOD, DFID), Canadá (DFAIT/DND/CF/CIDA), Japão (MOFA, JDA, JICA), Alemanha (FFO/FMD/BMZ), França (MOFA, MOD, AFD), etc. Cada país busca, nas operações de paz, impor seus interesses, muitas vezes em detrimento do sucesso do projeto.

Organizações Não-Governamentais

A sociedade civil vem se articulando e formando organizações para representar seus interesses. Hoje, já existem mais de mil organizações deste tipo trabalhando com paz e conflitos a nível global. A maioria das ONGs existentes são de pequeno e médio porte, que tendem a se dedicar a questões específicas. Existem, no entanto, ONGs com programas bem mais extensos, trabalhando em multinível durante vários anos.

Instituições Acadêmicas / Científicas

A comunidade acadêmica também vem se articulando para se fazer representar de forma mais incisiva no campo dos estudos de paz. Já existem grupos de reflexão (*'think tanks'*) respeitáveis, que são utilizados por alguns governos como fontes de consulta confiáveis. Além disso, o ensino dos estudos da paz se desenvolveu muito no ocidente, levando varias universidades a criar departamentos específicos acerca dos estudos da paz.

Estas instituições trabalham na pesquisa acerca das causas dos conflitos, na formulação de estratégias de mitigação de conflitos e de construção da paz, desenvolvem ferramentas para a identificação precoce de focos de tensão, etc. Algumas das instituições mais reconhecidas no campo são os institutos de pesquisa PRIO, *SwissPeace*, *The Social Science Research Council*; os *think tanks* *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, *The Transnational Foundation for Peace and Future Research*; e o grupo de análises *The International*

Crisis Group, reconhecido e consultado por diversas organizações intergovernamentais.

CAPÍTULO 3

Deficiências dos Modelos e Instituições

Desde a sua criação, o conceito de construção da paz enfrentou e continua enfrentando diversos desafios. O primeiro grande obstáculo enfrentado foi a marginalização do conceito pela comunidade acadêmica. O conceito sofria com as barreiras ideológicas impostas pelo embate entre as superpotências durante a Guerra Fria. A Escola dos Estudos da Paz tentou, sem sucesso, contornar esta situação, adotando uma postura de neutralidade em relação ao assunto. Ao mesmo tempo em que isto permitiu que o conceito sobrevivesse ao fim da Guerra Fria (o que, provavelmente, não ocorreria se a Escola houvesse se posicionado ao lado do bloco comunista), esta posição intermediária não possibilitou uma operacionalização do conceito em países dentro da área de influência de nenhum dos dois blocos. As superpotências não admitiriam a influência de uma entidade neutra em países por elas influenciados.

Com o relaxamento das tensões entre os blocos no final da década de 1980, e com o final da Guerra Fria no início da década de 1990, o conceito ganhou espaço na comunidade acadêmica, ascendendo à corrente principal de pensamento na área. Esta mudança culminou com a adoção do conceito de construção da paz pela ONU na *Agenda Para a Paz*, escrita por Boutros-Ghali. Apesar de se tornar o centro das atenções, principalmente com a emergência de diversos conflitos armados intraestatais no fim do século XX, o conceito passou a enfrentar ainda mais problemas. Enquanto a sua aceitação deixou de ser um empecilho, a operacionalização do conceito enfrentou mais dificuldades do que o previsto pelos acadêmicos.

Este trabalho foi estruturado de forma a listar os principais problemas enfrentados na operacionalização do conceito, expor casos para ilustrar os problemas, e descrever a forma como a ONU abordou a resolução das questões.

Tipo de Estado X Grau do Estado – A Liberalização Precoce

Com a vitória do bloco ocidental ao fim da Guerra Fria, os valores da democracia, direitos humanos e economia de mercado prevaleceram. O mesmo ocorreu com as operações de paz da ONU, que passaram a atuar tendo em vista estes três valores como objetivo final. Com isso, independentemente das especificidades do país em que eram realizadas as operações, era utilizada a “fórmula global” para atingir a paz sustentável. PARIS (2002) define o uso desta fórmula nas operações de paz internacionais como a nova ‘*mission civilisatrice*’ do ocidente. Apesar das grandes diferenças em relação à colonização europeia dos séculos anteriores, tanto nos meios como nos fins, ambas têm uma importante característica comum, impõem normas aceitáveis (ou civilizadas) de comportamento para a população de países menos desenvolvidos. Visto sob esta ótica, a construção da paz poderia ser considerada um novo capítulo na história das relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Operações tradicionais baseadas nos princípios da paz liberal tendem a enfatizar o tipo do Estado ao invés de focar na força do mesmo. Os princípios liberais tendem a direcionar para a criação de um Estado pequeno, e a formação de mecanismos de limitação do poder do Estado. Apesar de ser, muitas vezes o ator responsável pela violência estrutural, o governo central forte é, também, a única entidade nacional capaz de conter a violência direta, de forma a evitar uma guerra civil.

Como explica o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-Moon, sobre a construção da paz no período imediato após o conflito, processos eleitorais podem contribuir para uma autoridade política mais legítima, mas também podem ser fonte de tensão e renovação de conflitos se realizados de forma precipitada, ou se o ambiente político não for capaz de suportá-los. Este problema já foi a causa do insucesso de diversas missões de paz, tanto da ONU quanto de outros atores.

O processo de paz de Angola supervisionado pelas Nações Unidas em 1991/92 é um exemplo de insucesso da ONU. Durante as primeiras eleições presidenciais e legislativas da história do país¹⁴, na qual os partidos concorrentes tinham visões mutuamente exclusivas para o país, o MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) saiu vitorioso. O líder do UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola), Jonas Savimbi, recusou a derrota, resultando em um dos episódios mais mortais da guerra civil angolana, o Massacre de Outubro, que contabilizou a morte de 25,000-30,000¹⁵ partidários do UNITA e do FNLA (Frente Nacional de Libertação de Angola). Por outro lado, a vitória do MPLA no início do século XXI resultou na hegemonia do partido. Desde então, dirigido por um governo central forte e, agora, incontestado, Angola é um dos países de maior crescimento na África, tendo atingido uma média de 15,5% de crescimento do PIB entre 2002 e 2008.

A democratização é um elemento imperativo para a consolidação da paz internacional. A visão kantiana da 'paz democrática', não é refutada neste trabalho. Mas o que é discutido, aqui, é o processo de transição em um cenário pós-conflitual, no qual a democratização não deve ser vista como um meio para se atingir a paz, e sim como um dos objetivos finais de um longo processo de construção da paz. Como proposto por PARIS (2004), a solução para o problema da democratização precipitada é a estratégia da "Institucionalização antes da Democratização", que parte da premissa de que os processos de democratização e de abertura de mercado são transformações inerentemente tumultuosas que têm o potencial de minar um frágil processo de paz. Primeiramente, os pacificadores devem adiar os processos democratizantes até que haja uma rede minimamente rudimentar de instituições domésticas capazes de administrar as tensões causadas pela liberalização. Mesmo com instituições fortalecidas, o processo deve ser realizado de maneira gradual, sempre acompanhado da construção estatal. Apesar de consumir mais tempo, o objetivo desta abordagem é atingir maior grau de sucesso durante o período de transição.

¹⁴ As eleições foram o resultado do Acordo de Bicesse, supervisionado pela ONU

¹⁵ JAMES, W., '**Historical Dictionary of Angola**', Lanham, Maryland: The Scarecrow. Press, 2004.

Capacidade Limitada e Processos Tumultuosos

Em cenários de países devastados por conflitos, as necessidades da população tendem a ser muito maiores do que a capacidade nacional e internacional de atendê-las. Ainda, existem processos que são considerados excessivamente turbulentos para serem realizados em momentos iniciais, em que a paz ainda é incipiente. Os teóricos concordam que os primeiros dois anos após o fim de um conflito constituem uma janela de oportunidade para prover a segurança básica, distribuir os dividendos da paz, construir processos políticos e fortalecer a capacidade nacional para assumir o processo de construção da paz. Porém, nem tudo pode ser realizado concomitantemente, visto que a democratização, por exemplo, pode exacerbar as tensões, mas, se não forem realizadas atividades que coloquem ciclos virtuosos em movimento, o processo estará fadado ao fracasso.

Percebe-se que o cenário pós-conflito é extremamente frágil. SUHRKE (2007) toma como exemplo o caso do projeto internacional de construção da paz no Afeganistão, iniciado após a vitória norte-americana sobre o governo estabelecido pelo Talibã em 2001. O projeto era bastante ambicioso, inclusive visando à modernização da sociedade afegã de forma compreensiva. Os custos do projeto eram extremamente elevados, como o caso do *Securing Afghanistan's Future*, que era estimado em US\$27 bilhões para um período de sete anos. Com um projeto tão ambicioso e orçamentos elevados, as expectativas foram imensas, que, somadas às tensões inerentes das reformas sociais propostas, contribuíram para formar um cenário extremamente complicado. As modernizações políticas defendidas pela comunidade internacional não foram instituídas, já que o presidente Karzai preteriu a seleção baseada na meritocracia em favor da cooptação de dissidentes por meio da oferta de cargos no governo. A segurança básica no país se deteriorou, sendo considerada por afegãos de diversas regiões do sul e leste do país, como pior do que durante o governo talibã. Essas regiões, obviamente, não receberam os dividendos da paz, não sendo supridas dos serviços públicos básicos. Além disso,

os grupos insurgentes, inflamados pela presença de forças internacionais, passaram a receber uma quantidade ainda maior de novos recrutas. Com a grande quantidade de complicações, o processo de paz do Afeganistão foi seriamente comprometido.

Para solucionar esses problemas, o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-Moon, sobre a construção da paz no período imediato após o conflito, adverte para a necessidade de priorização e sequenciamento das atividades de construção da paz. Para ele, o sequenciamento de prioridades e a escolha do momento ideal para a realização das atividades requerem um equilíbrio delicado e decisões difíceis dentro da formação do quadro de uma estratégia coerente. Entre as atividades iniciais de um processo estariam o provimento dos meios de sustento para a população, moradia, terra e segurança. Para DWAN e WIHARTA (2005), existe um relativo consenso em relação à ordem das atividades que devem ser realizadas em uma operação de paz: restauração da capacidade do Estado de prover segurança (incluindo a manutenção de acordos de cessar-fogo entre as partes conflitantes); recuperação do bom funcionamento do ordenamento jurídico; e reconstrução social e econômica.

Fórmulas Genéricas para Contextos Específicos

Durante os anos noventa, os programas de construção da paz baseados no modelo liberal se tornaram padronizados, refletindo o acúmulo de experiências em operações similares. Quando não se consideram as especificidades locais, o processo de paz está sujeito a encontrar barreiras à aceitação das reformas que serão propostas, e ainda corre o risco de reforçar as disparidades que impedem uma união política. CHANDLER (2010) acredita que a importação desse modelo pré-definido é uma forma de controlar e regular o mundo pós-colonial, buscando globalizar o poder domesticador dos mecanismos da sociedade civil em uma guerra contra todas as outras formas de cultura. SUHRKE (2007) afirma que o modelo padrão que prescreve a paz liberal é irrealista, internamente contraditório, e é mais provável que gere novos conflitos do que estabeleça a paz.

Os projetos de reconstrução de Afeganistão e Iraque são bons exemplos da utilização de paradigmas ocidentais para contextos extremamente diferentes dos anteriormente experimentados. As sociedades afegãs e iraquianas não estão habituadas ao conceito de democracia; as elites no poder não têm interesse em realizar grandes mudanças; as classes religiosas não aceitam os conceitos dos “infiéis ocidentais”; as disparidades das relações de gênero são apoiadas pela religião, etc. Mesmo com todas essas diversidades, a comunidade internacional optou por utilizar o modelo ocidental “padrão” e, como resultado, os processos de paz sofrem forte resistência das elites, das classes religiosas e, até mesmo, da população em geral, que vê o seu modo de vida agredido pelos estrangeiros interventores.

Outro caso de insucesso foram as reformas jurídicas realizadas pela ONU, com o objetivo de estabelecer o Estado de Direito na Libéria, desde o início da missão, em 2003. O direito costumeiro foi inteiramente ignorado pelos pacificadores, o que resultou numa grande insatisfação da população em relação ao sistema implantado. A formulação de uma legislação genérica, que exclui as características locais deixa grandes lacunas no ordenamento jurídico.

De acordo com o programa da Community Foundation for Northern Ireland (CFNI), devido à natureza cambiante de comunidades “excluídas”, e o modo como as tensões se manifestam localmente, os modelos de intervenção que visam à solução de problemas relacionados ao desenvolvimento comunitário e à construção da paz devem ser flexíveis, liderados pela comunidade, e adaptáveis às variações das necessidades locais.

O relatório de 2009 do Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-Moon, sobre a construção da paz no período imediato após o conflito, admite a inadequação da instituição, no passado, para lidar com as situações fluidas e complexas, mas reconhece sua evolução, valorizando a adaptabilidade e a flexibilidade para lidar com contextos específicos. Este reconhecimento pode permitir que a instituição seja capaz de implementar respostas mais rápidas para crises emergentes.

A Questão da Propriedade Nacional

A propriedade nacional pode ser definida como “um processo em que as soluções para as necessidades de uma sociedade em particular são desenvolvidos em conjunto com as pessoas que vão apoiar e conviver com essas soluções no longo prazo”.¹⁶ LEDERACH (1995) defende a mudança da visão de que as respostas devem vir de fora do país:

“Conflict transformation must actively envision, include, respect and promote the human and cultural resources within a given setting. This involves a new set of lenses through which we do not primarily ‘see’ the setting and the people in it as the ‘problem’ and the outsider as the ‘answer’. Rather, we understand the long-term goal of transformation as validating and building on people and resources within the setting”.¹⁷

A interferência internacional em um Estado pode ser de curto, médio ou longo prazo, mas não pode ser permanente. Além disso, quanto mais cedo o Estado tomar o controle do processo de paz, menor será o trabalho e o dispêndio de recursos da ONU no país. Por isso, se faz necessário o desenvolvimento da capacidade nacional para possibilitar que os atores domésticos tomem posse do processo. Para isso, a CCP deve trabalhar juntamente com os atores nacionais desde o início do período pós-conflito, coordenando-os de acordo com estratégias claras de transição, permitindo que eles assumam, gradualmente, o controle do processo. Além disso, deve-se estar atento para que a ajuda humanitária, extremamente importante neste período, não prejudique o mercado local, gerando distorções não intencionais, o que poderia prejudicar a capacidade local de subsistência, tornando-os permanentemente dependentes de auxílio externo. Para Lakhdar Brahimi, autor do *Brahimi Report*, o ideal é que a ONU deixe a menor ‘pegada’ (*light footprint*) possível no país em que atua:

“Obviously, it may take time to mobilize local human resources and there will be a need for foreign staff: the urgency of the situation, the pressure to intervene quickly and the need to “tie one’s shoelace while running” may

¹⁶ HANSEN A., WIHARTA S., ‘**The Transition to a Just Order – Establishing Local Ownership After Conflict, A Policy Report**’, Research report, Folke Bernadotte Academy, 2007.

¹⁷ LEDERACH J. P., ‘**Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures**’ New York: Syracuse University Press, 1995, p. 212.

justify the early arrival of large number of international personnel. But there is no justification to keep international staff one day longer than absolutely necessary. A golden principle for international assistance should be that everyone shall do everything possible to work himself or herself out of a job as early as possible.”¹⁸

A principal crítica que se faz ao conceito de propriedade nacional/local do processo de paz é que a intervenção internacional não seria necessária se a capacidade local não houvesse falhado ou até gerado o conflito. Por isso somente através do desenvolvimento da capacidade local é possível realizar a transferência de posse do processo de paz. Várias podem ser as maneiras de desenvolver as capacidades locais, desde treinamento técnico à reforma da cultura das instituições, sendo o segundo notoriamente difícil.

Na Bósnia e no Kosovo o conceito de propriedade local tornou-se problemático. Segundo MARTIN, BOJICIC-DZELILOVIC, KOSTOVICOVA, WITTMAN e MOSER (2012), nos dois países a população expressa o senso de estar preso em uma intervenção estagnada. Os canais de comunicação entre a comunidade internacional, autoridades locais, sociedade civil e iniciativas populares são escassos e ineficazes. O caso bósnio é um bom exemplo de dependência criada por uma deficiência da interferência externa na questão da propriedade nacional. O país tornou-se, para DONAIS (2009), dependente ao ponto de ser intitulado, por estudiosos, como uma democracia protetorado, na qual a comunidade internacional promove a governança democrática e a propriedade nacional, ao mesmo tempo em que reserva para si a tomada das decisões-chave do processo, como descrito pelo European Raj:

“In Bosnia and Herzegovina, outsiders do more than participate in shaping the political agenda—something that has become the norm throughout Eastern Europe, as governments aspire to join the European Union. In BiH, outsiders actually *set* that agenda, *impose* it, and *punish with sanctions* those who refuse to implement it.”¹⁹

¹⁸ BRAHIMI, L., ‘**State Building In Crisis And Post-Conflict Countries**’, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, June 2007, Vienna, Austria.

¹⁹ KNAUS, G., Martin, F., ‘**Travails of the European Raj**’ *Journal of Democracy*, 14:3, July 2003, p. 61.

Coordenação dos Atores

Durante o final do século XX e primeiros anos do século XXI, as atividades de construção da paz eram conduzidas de forma descentralizada, sendo parte do mandato de diversas agências da ONU, além de outros atores internacionais. Até 1992, as operações de paz não estavam sob a autoridade formal de nenhum departamento, mas frequentemente de indivíduos. Quando a grande quantidade de missões de paz começou a sobrecarregar o pequeno número de funcionários dedicados a essas questões, percebeu-se a necessidade de uma reforma. Nas operações de paz no Camboja entre 1991-93 foram observados esses problemas de coordenação, em que missões civis e militares de inspeção eram conduzidas separadamente e estratégias eram formuladas de forma distinta.

Com a institucionalização do conceito de construção da paz, em 1992, através da *Agenda para a Paz*, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz e o Departamento de Assuntos Políticos passaram a ter o controle formal sobre as operações. Não havia, porém, uma agência específica para a construção da paz, possibilitando que outros atores incluíssem o conceito em seus mandatos. Somente em 2005, visando à resolução do problema da coordenação entre os envolvidos nos processos de construção da paz, foi criada a Comissão para a Construção da Paz, que centraliza a autoridade sobre as operações de paz, tomando para si a responsabilidade de coordenar e integrar os planos de ação junto aos atores nacionais e internacionais. A Comissão utiliza o sistema de quadro integrado, que, segundo DÖRING e SCHREINER (2008), dá preferências a abordagens verticais descendentes ('top-down approach') para conseguir a integração.

Por outro lado, HERRHAUSEN (2007) afirma que o modelo ideal para a organização dos atores de construção da paz da ONU é em forma de rede. O sistema ONU é formado por uma grande quantidade de agências com vasta heterogeneidade. A autora remarca as vantagens de um sistema de rede para um ambiente como este: relações flexíveis, rápido aprendizado, adaptabilidade, maior inovação e maior abertura para a propriedade local. Para ela, o sistema de hierarquia corre o risco de ser fechado ao ponto de não buscar informações além de seus limites definidos:

“A hierarchy here may be unsuitable, because it can be perceived as a closed system which subsumes all necessary functions within its boundaries. Of the three models of organization, the hierarchy is the most autarkic system; people in hierarchies have a greater predisposition to be inward-looking and, consequently, they do not look beyond the organizational boundaries of that system for information or other inputs.”²⁰

Conflitos transfronteiriços

Conflitos internos não respeitam fronteiras nacionais, seja devido ao transbordamento do conflito para países vizinhos, seja devido ao fluxo de refugiados. Nos casos em que a violência exercida por atores não estatais atravessa as fronteiras dos Estados, as abordagens tradicionais estatocêntricas de construção da paz não têm condições de resolver o problema. Para RAMSBOTHAM e ZARTMAN (2011), os Estados são importantes construtores da paz, mas as políticas internacionais de construção da paz internacionais estão dominadas pelo conceito de construção estatal como uma resposta para o conflito. Apesar de ser de grande ajuda para o processo, não é sinônimo de construção da paz, podendo ignorar ou exacerbar as dinâmicas de conflitos transfronteiriços. Em Estados frágeis, comunidades de fronteira estão, geralmente, marginalizadas, com pouco ou nenhum alcance dos serviços públicos, e poder limitado de polícia ou exército. Neste sentido, HERBOLZHEIMER (2011) afirma:

“(...)in many countries the state is not present in the same strength across the breadth of the territory: education, healthcare, infrastructure and other important state functions tend to be precarious in remote areas, which often coincide with borderlands. In these places local people are left to take the lead in addressing their more pressing needs, and this often entails collaborations among and between communities across borders, instead of cooperation with political or administrative centres. Borders are of fundamental importance for states, but can be much less relevant to people’s identities and needs.”²¹

²⁰ HERRHAUSEN, A. ‘**Coordination in United Nations Peacebuilding— A Theory-Guided Approach**’, Social Science Research Center Berlin, Berlin, 2007.

²¹ HERBOLZHEIMER, K., ‘**Section introduction - borders define states but can divide peoples: cross-border community relations**’, in Paix Sans Frontières: Building Peace Across Borders, Accord, Issue 22, Conciliation Resources, London, 2011.

Outra questão crucial em conflitos deste tipo é a ênfase em respostas militares, como o que foi vivenciado em Uganda, no conflito entre as forças do governo e o Exército de Resistência do Senhor, grupo sectário cristão do norte do país. Através da utilização da força militar conjunta entre os países da região afetada pelo conflito, foram lançadas ofensivas militares como a Operação *Lightning Thunder* (2008), que acabou por dispersar o movimento rebelde para uma região muito maior, passando a envolver áreas de Uganda, Sudão, República Democrática do Congo e República Centro-Africana. Até o fim de 2010, mais de 600,000 refugiados deixaram a região devido à violência do conflito. Segundo John Baptist Odama, Arcebispo de Gulu, Uganda:

“The military response has made the war become nomadic. Military responses have always been destructive and do not solve anything. They multiply problems. We do not advocate them because of our experiences. Operation Lightning Thunder (2008-09) was like throwing stones at bees; the swarm of bees scattered and are now stinging people everywhere. From Uganda to Sudan, from Sudan to Congo, from Congo to Central Africa. I’m not sure whether it will also go to another country. This is my fear.”²²

Para administrar e resolver conflitos deste tipo, são necessários esforços no nível comunitário. Atores civis podem exercer papéis de pacificadores através de fronteiras, enquanto os atores estatais não podem. Atuações intercomunitárias devem ser reconhecidas e utilizadas pelo Estado e pelas instituições internacionais para resolver as questões. O Estado também deve exercer seu papel, ampliando a oferta de serviços públicos para as regiões de fronteira, visando à solidificação de sua presença em todas as áreas do país.

Incapacidade de Oferecer os “Dividendos da Paz” em Tempo Hábil

A entrega de dividendos da paz consiste em prover benefícios rápidos e tangíveis para as populações afetadas pela guerra. Existe um consenso de que os primeiros dois anos após o fim de um conflito constituem uma janela de

²² ODAMA, J. B., ‘Regional community peacebuilding and the LRA conflict a conversation with John Baptist Odama, Archbishop of Gulu, Uganda’, in Paix Sans Frontières: Building Peace Across Borders, Accord, Issue 22, Conciliation Resources, London, 2011.

oportunidade para prover a segurança básica, promover o desenvolvimento, construir processos políticos e fortalecer a capacidade nacional para assumir o processo de construção da paz. Se aproveitada, a janela de oportunidade é o momento ideal para colocar em movimento os ciclos virtuosos que contribuirão para o sucesso da empreitada.

Segundo a teoria da “Pirâmide das Necessidades”, de Maslow, a segurança pessoal é a segunda prioridade do ser humano, ficando atrás somente das necessidades fisiológicas como comer, beber, respirar, dormir, etc.²³ Em um cenário pós-conflito, o acesso a alimentos, água potável e moradia é escasso. Com as dificuldades de acesso às necessidades básicas de sobrevivência, somados à falta de segurança, que deixa a população em estado constante de medo, os indivíduos se tornam mais propensos a recorrer à violência.

WHAITES (2008) divide em dois tipos as funções exercidas pelo Estado, as de sobrevivência e as esperadas dele pela população. As funções de sobrevivência compreendem a provisão de segurança, a manutenção da ordem e a geração de renda para manutenção da estrutura estatal. As funções que a população espera do Estado incluem a oferta de serviços básicos de saúde, educação, segurança social, etc. Na fase inicial dos processos de construção da paz, a reconstrução estatal é de grande importância para possibilitar que o governo local seja capaz de distribuir os dividendos da paz esperados dele.

A incapacidade dos Estados e atores internacionais de oferecer, rapidamente, os benefícios da paz à população local é um dos principais fatores que levam à ressurgência de conflitos. Se a população não enxerga as vantagens do estabelecimento da paz, o conflito será uma opção viável para tentar resolver os problemas da nação. Os esforços de paz no Afeganistão foram marcados pela incapacidade da comunidade internacional de oferecer os dividendos da paz que eram esperados da operação. A situação afegã, como visto anteriormente, se deteriorou em vários aspectos, como, por exemplo, a segurança, que é considerada pela população das regiões sul e leste do país, pior do que durante o governo Talibã. As expectativas inerentes ao início de um processo de paz, somados à

²³ < <http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/a/hierarchyneeds.htm> > Disponível em 19/11/2013.

magnitude do projeto afegão, formaram um cenário de grande decepção devido aos pobres resultados alcançados.

Para agilizar a alocação de recursos, sem comprometer os projetos de longo prazo, o Fundo de Construção da Paz, criado durante as reformas de 2005, tem duas instalações de financiamento: a Instalação de Resposta Imediata, que auxilia alavancando iniciativas de paz que podem ser ampliadas em programas de longo prazo, e que tem como característica principal a rapidez de resposta, podendo fornecer o financiamento em poucos dias, se os critérios forem cumpridos; e a Instalação de Construção da Paz e Recuperação, que é um programa a nível nacional, com foco em projetos de amplitude nacional e de longo prazo.

Os Desafios do Fundo para a Construção da Paz

Para BALL e BEIJNUM (2009), o PBF enfrenta numerosos desafios para atingir seus objetivos com eficiência. Um problema central para o fundo é a falta de definições comuns e claras sobre o que constitui a

A decisão para a entrada de um país na pauta do Fundo se dá por meio da negociação com a PBC. A entrada da República Democrática do Congo, por exemplo, causou sérias discussões acerca da capacidade do Fundo em catalisar doações para a recuperação do país, dada a volatilidade do cenário. Apesar do relativo sucesso inicial, as atividades foram paralisadas devido à retomada das hostilidades pelo grupo M23 (grupo de milícia, também conhecido como o Exército Revolucionário do Congo).

A CCP e o Conselho de Segurança

Apesar de o Conselho de Segurança ter sido um ator instrumental na criação da Comissão de Construção da Paz, falta dinâmica na relação entre as duas entidades. O Conselho de Segurança convoca, regularmente, os presidentes das configurações de países específicos para expor relatórios acerca da situação dos países em que atuam, mas, durante a fase de consultas entre os membros do Conselho de Segurança, os presidentes das configurações de países específicos são convidados a se retirar.

Para o Embaixador Paul Seger, da Suíça, presidente da configuração específica de Burundi, a relação entre o Conselho de Segurança e as diversas configurações específicas podem ser levadas ao potencial completo, facilitando e suplementando o trabalho do Conselho de Segurança. A mesma visão é compartilhada pelo Embaixador Jose Filipe Moraes Cabral, de Portugal, que afirma que o Conselho pode fazer melhor uso dos conselhos dos presidentes das configurações específicas. Durante uma reunião para revisar os métodos de trabalho do órgão, Áustria, Brasil e México propuseram uma adição de provisões que permitissem que os presidentes das configurações participassem da fase de consultas, o que foi rejeitado.

Além disso, o presidente do Comitê Organizacional da PBC, Peter Witting, afirmou, em discurso, que a relação entre a Comissão e o Conselho de Segurança deve ser melhor estruturada, de modo a identificar sinergias entre as operações de manutenção e de construção da paz. Deste modo, o Conselho de Segurança

poderia se beneficiar de um envolvimento da PBC nos estágios iniciais das operações. Ele ainda assinalou que a Comissão deveria monitorar o progresso do Conselho nas implementações dos mandatos de manutenção da paz e de operações políticas especiais.

“Narcoestados”

O “narcoestado” é definido pelo dicionário Collins como um Estado no qual o comércio ilícito de narcóticos forma parte substancial da economia nacional.²⁴ Alguns dos Estados que precisam de assistência internacional pós-conflitos são países que sofrem com a grande participação da economia do narcotráfico em seus PIBs. Quando um Estado sofre com a presença de facções militares e milícias que transformam o país em uma das principais rotas do tráfico internacional de drogas, ele pode ser considerado um “narcoestado”. Somente uma ação ampla de reformas no setor de segurança, administração pública e consolidação do Estado de Direito, somado a ações que possibilitem uma subsistência da população dependente do fluxo de capital da atividade ilegal, e acompanhados de combate ao crime organizado, podem resolver o problema que assola o país.

O crime organizado transnacional se instala em países frágeis, marcados pela fragmentação política, que facilita a corrupção de agentes que queiram se manter ou chegar ao poder. Além disso, o crime organizado pode chegar ao ponto de conquistar legitimidade, no sentido em que a população aceita a organização criminosa como mantenedora da ordem, que o Estado é incapaz de realizar.

Para MIRAGLIA, OCHOA e BRISCOE (2012), o crime organizado pode erodir as capacidades, já frágeis, do Estado de ofertar serviços públicos. Uma vez estabelecido na área, o crime organizado busca infiltrar-se na administração local, através da corrupção dos agentes. Ainda, o governo perde o monopólio da violência, na medida em que o crime organizado faz uso dela para se manter no poder.

²⁴ < <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/narco-state> > disponível em 02/12/2013.

RUBIN e GUÁQUETA (2007) demonstram os dilemas enfrentados pelos pacificadores em países dominados pelo crime organizado. Se, por um lado, as operações de paz são pressionadas pela comunidade internacional para combater o tráfico de drogas, por outro, os pacificadores sabem que o processo pode prejudicar o apoio local à pacificação. Isto se dá pelo fato de que existe um grande número de pessoas envolvidas com o tráfico, desde fazendeiros à servidores públicos. Para isso, os autores propõem um ‘controle de transição de narcóticos’, permitindo que os fazendeiros e os traficantes legalizem suas atividades.

Duas nações podem ser claramente reconhecidas como “narcoestados” em processos de construção da paz, Afeganistão e Guiné-Bissau. Em ambos os países, a influência do tráfico se faz presente em todos os níveis do governo, dificultando a aprovação e operacionalização de medidas de combate ao tráfico. No caso afegão, por exemplo, o ópio responde por cerca de 50% do PIB do país²⁵.

²⁵ Informações obtidas do Escritório das Nações Unidas sobre Crime e Drogas.

CAPÍTULO 4

O Brasil e o Conceito de Construção da Paz

Apesar de não haver, neste trabalho, o intuito de explorar as vicissitudes de toda a história da diplomacia brasileira para a paz, cabe aqui mencionar alguns precedentes históricos que contribuíram para a formação das relações exteriores como conhecemos hoje. A busca pela paz, inerente às relações internacionais do Brasil, precede sua própria existência como Estado Independente. Serão citados, aqui, alguns personagens que BRIGAGÃO e FERNANDES (2012) chamam de “fundadores da diplomacia brasileira para a paz”. Em seguida, serão discutidas as contribuições do Brasil para a consolidação da paz mundial, e a posição do país nos fóruns internacionais de discussão acerca do tema.

Fundadores da Diplomacia Brasileira para a Paz

O primeiro personagem histórico a receber menção neste texto é o diplomata Alexandre de Gusmão, por sua participação fundamental nas negociações do Tratado de Madri, de 1750. Apesar de ter seus efeitos anulados pelo Tratado de El Pardo, o instrumento servirá, mais tarde, como base para as demarcações definitivas das fronteiras do Brasil, que era, segundo o Embaixador Synesio Sampaio Goes, “um território amorfo, que não se sabia bem onde terminava”²⁶. Este fato certamente gerava um cenário de insegurança regional, deixando em aberta a possibilidade de disputas territoriais, como as confrontações constantes entre luso-brasileiros e hispano-americanos pela Colônia de Sacramento, atual Uruguai. Para o Barão do Rio Branco:

“O estudo do Tratado de 1750 deixa a mais viva e grata impressão da boa-fé, lealdade e grandeza de vistas que inspiraram esse ajuste amigável de antigas e mesquinhas querelas, consultando-se unicamente os princípios superiores

²⁶ GOES FILHO, Synesio S., ‘**A Paz das Fronteiras Coloniais: Alexandre de Gusmão, o Grande Obreiro do Tratado de Madri**’, em *Diplomacia Brasileira para a Paz*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012.

da razão e da justiça e as conveniências da paz e da civilização da América”²⁷.

Não se pode dissertar acerca da formação da diplomacia brasileira sem mencionar José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco. Ele ficou conhecido pela sua atuação como diplomata e Ministro das Relações Exteriores da primeira República, concretizando diversos acordos de definição de fronteira. Além da resolução de disputas limediras, RIBEIRO DE ANDRADE e SUPPO (2012) chamam a atenção para sua ação no sentido da “deseuropeização” e formação de uma identidade latino-americana, além de seus esforços pela dissipação da imagem que tinha o Brasil de praticar um sub-imperialismo (associado aos EUA) no continente sul-americano, como se pode perceber, claramente, em seu discurso na abertura da 3ª Reunião do Congresso Científico Latino-Americano, em 1905:

“Mas não é só progresso, o desenvolvimento da cultura intellectual, da riqueza e do poder da nossa patria que desejamos; é também á crescente prosperidade de todos os povos do nosso continente. Mesmo quando o Brazil, vivendo sob outro regimen que o actual, era, na phrase do illustre general Mitre, uma verdadeira «democracia coroada», e a differença de fórma de governo podia fazer crer em differenças de ideal politico, mesmo então, não foram menos amistosos os nossos sentimentos para com as Republicas limitrophes, e nunca nos deixámos dominar do espirito aggressivo, de expansão e de conquista que mui injustamente se nos tem querido attribuir. Hoje, como naquelle tempo, a Nação Brasileira só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz, com os seus proprios elementos, dentro das fronteiras em que se falla a lingua dos nossos maiores, e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes, por honra de todos nós e por segurança do nosso continente, que talvez outros possam vir a julgar menos bem occupado. E' indispensavel que, antes de meio seculo, quatro ou cinco, pelo menos, das maiores nações da America Latina, por nobre emulação, cheguem, como a nossa grande irmã do Norte, a competir em recursos com os mais poderosos Estados do mundo”²⁸

Ainda, o Barão seria figura fundamental nas discussões para a formação do Pacto do ABC, acordo de consulta e solução de controvérsias entre Argentina, Brasil

²⁷ RIO BRANCO, Barão do. ‘**Obras completas**’. vol. 6, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012, p. 21.

²⁸ Trecho do Discurso do Barão do Rio Branco proferido na abertura da 3ª Reunião do Congresso Científico Latino-Americano, em 6 de agosto de 1905.

e Chile. Apesar de não ter sido ratificado pelos dois países de língua espanhola, a iniciativa já representava um esforço pela concretização da retórica brasileira sobre a formação de uma identidade regional, fator crucial para por fim às querelas entre os países do continente, sendo, muitas, herança do período colonial.

Outro grande proponente da diplomacia brasileira para a paz foi o polímata Rui Barbosa de Oliveira, que se destacou como jurista, principalmente por sua atuação na II Conferência da Paz em Haia, no ano de 1907. O principal ponto defendido por Rui Barbosa na Conferência foi a igualdade soberana entre as nações, como pode ser notado em seu discurso:

“Assim, é um homem de espada, cuja obra, de um positivismo rígido e acerado, não se ressentia da suspeita de fraqueza humanitária ou de sentimentalidade pacífica, quem aqui proclama na igualdade dos Estados a condição primordial da paz na espécie humana; de sorte que não é senão pela grande aspiração geral da paz que trabalhávamos, opondo-nos com todas as nossas forças à vitória da desigualdade na composição da corte de arbitragem internacional”²⁹

Outro precursor importante que merece menção neste trabalho é o Embaixador Araújo Castro, que teve papel fundamental para o Brasil, durante a década de 1950, na ONU, onde desenvolveu a doutrina dos 3 D's: desenvolvimento, desarmamento e descolonização. Para ele, havia uma diferenciação da paz para as superpotências, as grandes potências e os países menores:

“Para as superpotências, paz é simplesmente a ausência de uma conflagração universal, com toda uma gama de possíveis complicações nucleares. (...) Para as grandes potências, como entidades distintas das superpotências, a paz implica um período de relativa normalidade. (...) Para os países menores, a paz é rompida cada vez que a força é empregada, cada vez que uma ameaça é brandida e cada vez que o poder se afirma como único padrão de julgamento das nações nacionais e dos atos humanos. (...)”³⁰

Com essa diferenciação da paz, mesmo antes da fundação da Escola dos Estudos da Paz e da criação dos conceitos de Galtung, Castro defendia uma ideia

²⁹ Trecho do discurso de Rui Barbosa durante a Primeira Comissão, oitava sessão, 9 de outubro de 1907, II Conferência da Paz, Haia.

³⁰ CASTRO, Araújo. ‘O pensamento de Araújo Castro’ em Revista Relações Internacionais, ano 1, n. 1, jan./abr. 1978, pp. 50-59.

de paz (no caso dos países menores) como a ausência da violência estrutural, tanto nas relações interestatais quanto interpessoais. Esta diferenciação tem grande importância para o movimento da diplomacia brasileira para a extinção do alinhamento e na ascensão do país como figura de líder dos países em desenvolvimento.

Os últimos personagens históricos fundadores da diplomacia brasileira para a paz, citados neste trabalho, são Afonso Arinos de Mello Franco e San Tiago Dantas, Ministros das Relações Exteriores dos Governos de Jânio Quadros e de João Goulart, respectivamente. Arinos e Dantas foram os idealizadores da Política Externa Independente (PEI), que representou o marco do fim do alinhamento aos EUA (exceto por um curto período durante o início do regime militar) e o início da diplomacia pautada no equilíbrio, como é conhecida hoje. Segundo San Tiago Dantas, os pontos centrais da PEI eram:

- “a) contribuição à preservação da paz através da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo;
- b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos;
- c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas;
- d) apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole.

Acredito que a esses quatro pontos se deva acrescentar um quinto, que não chegou a alcançar expressão plena nos meses de minha gestão, mas que se materializou no convênio assinado com os Estados Unidos para auxílio econômico ao desenvolvimento do nordeste brasileiro. Refiro-me à política de autoformulação dos planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional.”³¹

³¹ DANTAS, San Tiago. **‘Política externa independente’**. Fundação Alexandre de Gusmão – Brasília, 2011, Edição atualizada.

O Panorama Atual Brasileiro

Mello e Lapierre (2012) acreditam que, por exercer uma política externa tradicionalmente pacífica, ser uma potência regional e um ator global emergente, o país está em posição vantajosa para exercer liderança na área de resolução pacífica de conflitos. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, até a presente data, o país vem assumindo maior engajamento em prol da paz e da estabilidade, na tentativa de “desempenhar um papel direto na diplomacia preventiva e em negociações de paz”. É de fundamental importância lembrar, como o fez o Ministro Antônio Patriota em discurso durante o Debate sobre Diplomacia Preventiva do Conselho de Segurança da ONU, em Nova Iorque, realizado em 22 de setembro de 2011, que a resolução pacífica de conflitos está presente na Constituição Brasileira (CF/88), como artigo regente das relações internacionais do país.

Até pouco tempo atrás, as atividades brasileiras na ONU na área de paz e segurança se limitavam à participação em missões de paz. Segundo UZIEL (2010), este interesse brasileiro nas missões de paz é uma forma de otimizar a atuação do Brasil na área de paz e segurança. Ainda, existe também o interesse do país de se estabelecer como um ator importante na área, obtendo status e prestígio, necessários para pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança.

A participação brasileira em operações de paz não é uma atividade recente. O país participa de operações similares desde a primeira operação militar armada de manutenção da paz da ONU, durante a Crise de Suez, em 1956, no Egito. Apesar de contribuir, atualmente, com somente com 0.32% do orçamento de missões de paz da ONU em 2012, o país, que participa de 9 de 12 missões das Nações Unidas, ocupa a 12ª posição com 2,202 brasileiros como efetivo militar em diferentes missões, sendo a maioria de contingentes militares no Haiti e no Líbano.

A contribuição do país se estende além da participação em operações de paz. A política externa brasileira (PEB) vem exercendo um papel crescente de mediação em diversos conflitos internacionais, à exemplo da negociação conjunta entre Brasil, Irã e Turquia, visando a resolver as disputas acerca do programa nuclear iraniano. Outro exemplo foi a oferta de mediação do Brasil entre o Fatah e o Hamas, na

Palestina. Apesar de serem iniciativas incipientes, demonstram o interesse crescente do país na área.

A diplomacia brasileira também não se limita à prática dos conceitos idealizados por outros atores internacionais. Benner (2013) ressalta a nova posição do país como um empreendedor normativo, ao criar, em 2011, o conceito da “Responsabilidade ao Proteger” – RWP (“Responsibility While Protecting”) - que deve ser utilizado em conjunto ao conceito R2P (Responsibility to Protect). Neste sentido, o apoio brasileiro à Responsabilidade de Proteger foi qualificado, de maneira a complementar a R2P, cobrando mais responsabilidade às ações de intervencionismo ocidentais. Apesar de ter vencido a oposição de diversos membros do Conselho de Segurança, o Brasil não deu prosseguimento aos esforços de institucionalizar o conceito, visto como um desperdício de capital político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito da construção da paz enfrentou uma fase inicial de ostracismo no campo acadêmico, mas com a superação das barreiras impostas pela Guerra Fria, o conceito se tornou ponto central nas discussões acadêmicas. Com a sua institucionalização na ONU, na década de 1990, as divisões acerca da construção da paz pós-conflito se ampliaram. De um lado estavam os proponentes da ‘paz liberal’, moldada de acordo com os interesses dos países ocidentais, os vencedores do cenário pós-Guerra Fria. Do outro lado estavam os defensores da ‘paz transformativa’, mais inclusiva e menos pautada nos interesses intervencionistas das potências ocidentais. O embate teórico tem sido construtivo para as Nações Unidas, que passou, em duas décadas, por diversas transformações, inclusive reformas estruturais, contribuindo para o crescimento da instituição como ator regulador da paz e da segurança internacionais.

Como foram vistos, os desafios para o funcionamento do conceito de construção da paz como elemento de prevenção de conflitos ainda são muitos. O foco estatal das operações de construção da paz, dificilmente será superado, devido à natureza interestatal da ONU. A coordenação dos atores internacionais relacionados à construção da paz foi explorada de forma intensa, gerando resultados importantes, como as reformas que deram origem à Comissão de Construção da Paz. A ONU vem demonstrando maior disposição para se adaptar aos contextos locais. A propriedade local ganha cada vez mais importância na retórica da ONU, criando expectativas para uma participação cada vez maior da população local nos processos de paz. O Fundo de Construção da Paz ainda enfrenta grandes dificuldades, tanto na comunicação com os ‘*stakeholders*’ quanto na mobilização de recursos. Talvez o maior problema seja, no entanto, a força dos interesses bélicos no cenário internacional. Como bem colocaram Mello e Lapierre (2012):

“a prevenção e a mediação são tão eficientes quanto econômicas. (...) No entanto, apesar da evidência crescente dos benefícios de investir em prevenção, os dados mostram que os Estados-membros das Nações Unidas

continuam gastando mais lidando com a consequência dos conflitos do que tentando preveni-los".³²

Apesar dos enormes desafios à frente, a construção da paz tem tendência a ganhar importância crescente na pauta de segurança internacional. Os baixos índices de sucesso não significam que o conceito é inexecutável, mas sim que sua operacionalização tem muito que evoluir antes que atinja o grau de êxito esperado das operações de construção da paz. Como o faz CONIG (2007), espera-se, pelo bem do bilhão pobre que nasceu em países falidos e nas periferias esquecidas de

Referências Bibliográficas

- HANSEN A., WIHARTA S., **'The Transition to a Just Order – Establishing Local Ownership After Conflict, A Policy Report'**, Research report, Folke Bernadotte Academy, 2007.
- BALL, N. BEIJNUM, M., **'Review of the Peacebuilding Fund'**, Netherlands Institute of International Relations, Holanda, 2009.
- BARNETT, M., KIM, H., O'DONNELL, M., e SITEA, L., **'Peacebuilding: What is in a Name?'**, *Global Governance*, 13, 2007, pp. 35-38.
- BRAHIMI, L., **'State Building In Crisis And Post-Conflict Countries'**, 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Viena, Austria, June 2007.
- BOUTROS-GHALI, B. **An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping**. 1992. Relatório do Secretário Geral da ONU ao Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- CASTRO, A.. **'O pensamento de Araújo Castro'** em Revista Relações Internacionais, ano 1, n. 1, jan./abr. 1978, pp. 50-59.
- CASTRO, T. **'Conselho de segurança da ONU: Unipolaridade, Consensos e Tendências'** Ed. Juruá – Curitiba, 2007.
- CAVALCANTE, F. **'As origens conceituais da construção da paz das Nações Unidas'**, Universidade de Brasília, 2010.
- CHANDLER, D. **'The Uncritical Critique of Liberal Peace'**, *Review of International Studies*, Vol. 36, Special Issue S1 (Evaluating Global Orders), 2010, pp.137-155.
- DANTAS, S. T. **'Política externa independente'**. Fundação Alexandre de Gusmão – Brasília, 2011, Edição atualizada.
- DONAIS, T., **'Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes'**, *Peace and Change*, vol. 34, no. 1, 2009, pp. 3-26.
- DÖRING, S., SCHREINER, M. **'Inter-Agency Coordination in United Nations Peacebuilding – Practical implications from a micro-level analysis of the United Nations Family in Liberia'**, University of Konstanz, Alemanha, 2008.
- FISHER, S. e ZIMINA, L., **'Just Wasting Our Time? Provocative Thoughts for Peacebuilders'**, in Fischer, M., Gießmann, H., and Schmelzle, B., (eds.), *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlin, 2009.
- GALTUNG, Johan. **'Theories Of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking'**. Oslo: International Peace Research Institute, 1967.
- GALTUNG, Johan. **'Violence, peace and peace research'**. *Journal of Peace Research*. Oslo, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.
- GALTUNG, Johan. **'Peace and the World as Inter-Civilization Interaction'**, Department of Politics, Princeton University, Princeton, New Jersey, 1986.
- GOES FILHO, Synesio S., **'A Paz das Fronteiras Coloniais: Alexandre de Gusmão, o Grande Obreiro do Tratado de Madri'**, em *Diplomacia Brasileira para a Paz*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012.

GOODHAND, J. e WALTON, O., '**The Limits of Liberal Peacebuilding? International Engagement in the Sri Lankan Peace Process**', *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 3, No. 3, 2009, pp. 303-323.

HERBOLZHEIMER, K., '**Section introduction - borders define states but can divide peoples: cross-border community relations**', in *Paix Sans Frontieres: Building Peace Across Borders*, Accord, Issue 22, Conciliation Resources, London, 2011.

JAMES, W., '**Historical Dictionary of Angola**', Lanham, Maryland: The Scarecrow. Press, 2004.

KNAUS, G., Martin, F., '**Travails of the European Raj**' *Journal of Democracy*, 14:3, July 2003.

KURTENBACH, S., '**Why Is Liberal Peace-building So Difficult? Some Lessons from Central America**' GIGA Working Paper, no. 59, German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, 2007.

LEDERACH J. P., '**Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures**' New York: Syracuse University Press, 1995.

LEDERACH, J. P., NEUFELDT, R. e CULBERTSON, H., '**Reflective Peacebuilding**', Catholic Relief Services and Joan B. Kroc, Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, 2007.

MARTIN, M., BOJICIC-DZELILOVIC, V., KOSTOVICOVA, D., WITTMANA., MOSER S., '**Local Ownership in International Peace Operations – Conclusions and Policy Recommendations**' em *Exiting Conflict, Owning the Peace*, Friedrich Ebert Stiftung, Alemanha, 2012.

MATHIAS, K., LUTEIJN, G., e PAVLOVIC, F. '**Serbia: Cross-border Co-operation as an EU Peacebuilding Tool**', CSDN Member State Meeting, *Conflict Prevention and Peacebuilding in the EU's Eastern Neighbourhood and the Western Balkans*, Bucharest, Romania, 2011.

MELLO, V., LAPIERRE, S., '**A diplomacia para a paz na ONU: mediação, resolução de conflitos e o papel do Brasil**' em *Diplomacia Brasileira para a Paz*, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012.

ODAMA, J. B., '**Regional community peacebuilding and the LRA conflict a conversation with John Baptist Odama, Archbishop of Gulu, Uganda**', in *Paix Sans Frontieres: Building Peace Across Borders*, Accord, Issue 22, Conciliation Resources, London, 2011.

PARIS, R., 'Introduction', in *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004, pp.1-10.

RAMSBOTHAM, A., e ZARTMAN, W., '**Promoting 'trickle-up': linking sub- and supra-state peacebuilding**', in *Paix Sans Frontieres: Building Peace Across Borders*, Accord, Issue 22, Conciliation Resources, London, 2011

RIO BRANCO, Barão do. '**Obras completas**'. vol. 6, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2012, p. 21.

SCHIA, N., CARVALHO, B. '**Peacebuilding in Liberia and the Case for a Perspective from Below**. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2010.

SUHRKE, A., '**Reconstruction as Modernization: The Post-conflict Project in Afghanistan**', *Third World Quarterly*, 28:7, 2007, pp. 1291-1308.

UNITED NATIONS, '**Report of the Panel on United Nations Peacekeeping**', Report, no. A/55/305, United Nations, General Assembly, Security Council, New York, 2000.

UNITED NATIONS, '**Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict**', Report, no. A/63/881-S/2009/304, United Nations, General Assembly, Security Council, New York, 2009.

UNITED NATIONS, '**UN Peacebuilding: An Orientation**', Peacebuilding Support Office, United Nations, New York, 2010.

UZIEL, E. '**O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**', Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010.

WHAITES, A. '**States in Development: Understanding State-building**' A DFID Working Paper. London: DFID. 2008.

<http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf> Disponível em 11/06/2013.

<<http://www.cigionline.org/blogs/rethinking-peacebuilding?gclid=CKOUivSn17cCFWlp7AodWnQAMA>> Disponível em 10/06/2013.

<<http://www.berghof-foundation.org/>> Disponível em 30/10/2013.

< <http://www.gsdr.org/>> Disponível em 30/10/2013.

<<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/overview>> Disponível em 07/11/2013.

< <http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/a/hierarchyneeds.htm>> Disponível em 19/11/2013.

< <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/narco-state>> disponível em 02/12/2013.

< <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>> Disponível em 13/12/2013.

ANEXO(S)**Charter of The United Nations (1945)****Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes****Article 33**

The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.

The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.

Article 34

The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security.

Article 35

Any Member of the United Nations may bring any dispute, or any situation of the nature referred to in Article 34, to the attention of the Security Council or of the General Assembly.

A state which is not a Member of the United Nations may bring to the attention of the Security Council or of the General Assembly any dispute to which it is a party if it accepts in advance, for the purposes of the dispute, the obligations of pacific settlement provided in the present Charter.

The proceedings of the General Assembly in respect of matters brought to its attention under this Article will be subject to the provisions of Articles 11 and 12.

Article 36

The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment.

The Security Council should take into consideration any procedures for the settlement of the dispute which have already been adopted by the parties.

In making recommendations under this Article the Security Council should also take into consideration that legal disputes should as a general rule be referred by the parties to the International Court of Justice in accordance with the provisions of the Statute of the Court.

Article 37

Should the parties to a dispute of the nature referred to in Article 33 fail to settle it by the means indicated in that Article, they shall refer it to the Security Council.

If the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under Article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate.

Article 38

Without prejudice to the provisions of Articles 33 to 37, the Security Council may, if all the parties to any dispute so request, make recommendations to the parties with a view to a pacific settlement of the dispute.

Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression

Article 39

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.

Article 40

In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.

Article 41

The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

Article 42

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

Article 43

All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided.

The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes.

Article 44

When the Security Council has decided to use force it shall, before calling upon a Member not represented on it to provide armed forces in fulfilment of the obligations assumed under Article 43, invite that Member, if the Member so desires, to participate in the decisions of the Security Council concerning the employment of contingents of that Member's armed forces.

Article 45

In order to enable the United Nations to take urgent military measures, Members shall hold immediately available national air-force contingents for combined international enforcement action. The strength and degree of readiness of these contingents and plans for their combined action shall be determined within the limits laid down in the special agreement or agreements referred to in Article 43, by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

Article 46

Plans for the application of armed force shall be made by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

Article 47

There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament.

The Military Staff Committee shall consist of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. Any Member of the United Nations not permanently represented on the Committee shall be invited by the Committee to be associated with it when the efficient discharge of the Committee's responsibilities requires the participation of that Member in its work.

The Military Staff Committee shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council. Questions relating to the command of such forces shall be worked out subsequently.

The Military Staff Committee, with the authorization of the Security Council and after consultation with appropriate regional agencies, may establish regional sub-committees.

Article 48

The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine.

Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members.

Article 49

The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council.

Article 50

If preventive or enforcement measures against any state are taken by the Security Council, any other state, whether a Member of the United Nations or not, which finds itself confronted with special

economic problems arising from the carrying out of those measures shall have the right to consult the Security Council with regard to a solution of those problems.

Article 51

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

Chapter VIII: Regional Arrangements

Article 52

Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations.

The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council.

The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.

This Article in no way impairs the application of Articles 34 and 35.

Article 53

The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state.

The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter.

Article 54

The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security.

ANEXO 02

Lista de Operações de Paz da ONU (1948-2013)

Acronym	Mission Name	Start Date	End Date
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization	May 1948	Present
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	January 1949	Present
UNEF I	First United Nations Emergency Force	November 1956	June 1967
UNOGIL	United Nations Observation Group in Lebanon	June 1958	December 1958
ONUC	United Nations Operation in the Congo	July 1960	June 1964
UNSF	United Nations Security Force in West New Guinea	October 1962	April 1963
UNYOM	United Nations Yemen Observation Mission	July 1963	September 1964
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	March 1964	Present
DOMREP	Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic	May 1965	October 1966
UNIPOM	United Nations India-Pakistan Observation Mission	September 1965	March 1966
UNEF II	Second United Nations Emergency Force	October 1973	July 1979
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force	June 1974	Present
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon	March 1978	Present
UNGOMAP	United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan	May 1988	March 1990
UNIIMOG	United Nations Iran-Iraq Military Observer Group	August 1988	February 1991
UNAVEM I	United Nations Angola Verification Mission I	January 1989	June 1991
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group	April 1989	March 1990
ONUCA	United Nations Observer Group in Central America	November 1989	January 1992
UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission	April 1991	October 2003
MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	April 1991	present
UNAVEM II	United Nations Angola Verification Mission II	June 1991	February 1995
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador	July 1991	April 1995
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia	October 1991	March 1992
UNPROFOR	United Nations Protection Force	February 1992	March 1995
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	March 1992	September 1993
UNOSOM I	United Nations Operation in Somalia I	April 1992	March 1993
ONUMOZ	United Nations Operation in Mozambique	December 1992	December 1994
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II	March 1993	March 1995
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda	June 1993	September 1994
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia	August 1993	June 2009

UNOMIL	United Nations Observer Mission in Liberia	September 1993	September 1997
UNMIH	United Nations Mission in Haiti	September 1993	June 1996
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda	October 1993	March 1996
UNASOG	United Nations Aouzou Strip Observer Group	May 1994	June 1994
UNMOT	United Nations Mission of Observers in Tajikistan	December 1994	May 2000
UNAVEM III	United Nations Angola Verification Mission III	February 1995	June 1997
UNCRO	United Nations Condence Restoration Operation in Croatia	May 1995	January 1996
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force	March 1995	February 1999
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina	December 1995	December 2002
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium	January 1996	January 1998
UNMOP	United Nations Mission of Observers in Prevlaka	January 1996	December 2002
UNSMIH	United Nations Support Mission in Haiti	July 1996	July 1997
MINUGUA	United Nations Verification Mission in Guatemala	January 1997	May 1997
MONUA	United Nations Observer Mission in Angola	June 1997	February 1999
UNTMIH	United Nations Transition Mission in Haiti	August 1997	December 1997
MIPONUH	United Nations Civilian Police Mission in Haiti	December 1997	March 2000
UNCPSG	UN Civilian Police Support Group	January 1998	October 1998
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic	April 1998	February 2000
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone	July 1998	October 1999
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	June 1999	Present
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone	October 1999	December 2005
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	October 1999	May 2002
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo	November 1999	June 2010
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	July 2000	July 2008
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor	May 2002	May 2005
UNMIL	United Nations Mission in Liberia	September 2003	Present
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire	April 2004	Present
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti	June 2004	Present
ONUB	United Nations Operation in Burundi	June 2004	December 2006
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan	March 2005	July 2011
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste	August 2006	December 2012
UNAMID	African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur	July 2007	Present
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad	September 2007	December 2010
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic	July 2010	Present

	Republic of the Congo		
UNISFA	United Nations Organization Interim Security Force for Abyei	June 2011	Present
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan	July 2011	Present
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria	April 2012	August 2012
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	April 2013	Present

Disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> > 13/12/2013