

A SEGURANÇA INTERNACIONAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DA PAZ NO ÂMBITO DA ONU: RISCOS E EXPECTATIVAS

MARIA RAQUEL FREIRE E PAULA DUARTE LOPES

CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS, UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Resumo: A segurança tem vindo a assumir novos contornos em que a manutenção da paz se tornou um elemento central. A sua importância crescente enquanto estratégia de intervenção pacífica no quadro das Nações Unidas (ONU) aumenta o seu potencial para contribuir para uma cultura de segurança internacional mais coerente e flexível. O artigo discute a relação entre segurança internacional e manutenção da paz, enquadrando a análise numa reflexão conceptual de paz e violência e as suas diferentes intensidades num *continuum*. Entende-se que foi criada uma janela de oportunidade devido à institucionalização da manutenção da paz, principalmente através de maior participação e empenho. No entanto existem ainda vários riscos subjacentes a esta dinâmica, os quais estão fortemente inter-relacionados na forma como restringem ou promovem a paz e a segurança internacional.

Palavras-chave: manutenção da paz, segurança internacional, Nações Unidas, *continuum* de pazes e violências.

“no nosso mundo actual e no futuro próximo não há lugar para o não envolvimento internacional em conflitos violentos. Em vez disso, há uma escolha entre o envolvimento legítimo e outras formas de intervenção mais funestas.”

Kofi A. Annan, 1996: 170

INTRODUÇÃO

Num ambiente de pós-pós-Guerra Fria, a segurança ganhou novos contornos em que a manutenção da paz se tornou um elemento central de estabilização. Ainda que no âmbito dos Estudos da Segurança este papel de manutenção da paz seja essencialmente periférico, uma vez que não é uma questão central na agenda da segurança internacional, a sua importância crescente enquanto estratégia de intervenção pacífica no quadro das Nações Unidas (ONU) aumenta o seu potencial para contribuir para uma cultura de segurança internacional mais coerente, flexível e estável.

As missões de manutenção da paz evoluíram ao longo do tempo e as dinâmicas mais recentes sugerem uma tendência de institucionalização. Esta tendência é o resultado quer de um número crescente de missões de manutenção da paz das Nações Unidas, o que reflecte uma participação cada vez maior dos Estados individuais, quer de um maior comprometimento destes actores em relação a este tipo de missões. Não existe necessariamente uma relação directa entre esta tendência de institucionalização e a promoção da segurança internacional. Na verdade, o contributo para a segurança internacional varia em função das dinâmicas de participação e de comprometimento dos actores envolvidos nos diferentes níveis de análise (internacional, regional e estatal).

O conceito de segurança internacional sofreu alterações substanciais com o final da Guerra Fria, alargando a sua abrangência, incluindo dimensões sectoriais para além da tradicional segurança militar (ambiental, societal, entre outras); e aprofundando a sua incidência, para além do contexto estatal, incluindo outras unidades de análise, como a comunidade ou o indivíduo. Assim, a segurança internacional é aqui entendida como sendo mais do que a simples garantia da integridade física/territorial. Para esse fim, esta deve estar enraizada em culturas de paz, contribuindo para uma paz holística e sustentável e, por sua vez, ser sustentada por essa mesma paz. Esta relação dialéctica é informada pelo *continuum* de pazes e violências, em oposição à dicotomia simplista entre paz e violência. Em diferentes contextos a segurança ganha contornos diferentes em resultado das intensidades variáveis das pazes e das violências entendidas no âmbito do *continuum*, uma vez que estas não são auto-excluíveis. A abordagem das Nações Unidas tem sido informada pelos Estudos da Paz no seu comprometimento para a promover, não apenas através da manutenção da paz (paz negativa: ausência de guerra/violência), mas também pela promoção de condições estruturais para a paz (Galtung, 1969) (paz positiva: segurança humana).

O potencial de institucionalização para a segurança internacional tem lugar a diferentes níveis (internacional, regional e estatal). Neste artigo argumentamos que a participação e comprometimento dos actores envolvidos nestes diferentes níveis podem melhorar, enfraquecer ou não ter qualquer efeito na estabilidade do sistema internacional. Isto significa que este processo de envolvimento não é linear. Além do mais, varia em função do nível de análise que for considerado. As ligações entre os diferentes níveis de análise são essenciais para perceber melhor as consequências deste processo de institucionalização no sistema internacional. Neste artigo defendemos que a institucionalização constitui, então, uma janela de oportunidade para melhorar a segurança internacional.

Neste artigo começamos por discutir a relação entre segurança e manutenção da paz na promoção desta e da segurança internacional, apresentando uma panorâmica geral

dos diferentes tipos de missões de manutenção da paz das Nações Unidas. De seguida, enquadrámos a análise em termos conceptuais ao definir a paz e a violência e as diferentes combinações das suas intensidades num *continuum*. Isto permite um distanciamento da dicotomia simplista entre paz e violência enquanto meio para analisar melhor os riscos e expectativas da manutenção da paz. Além disso, sublinhamos a necessidade de a manutenção da paz da ONU estar enraizada em culturas de paz, no sentido de promover a paz e a segurança internacional. Neste artigo argumentamos que foi criada uma janela de oportunidade em resultado da institucionalização da manutenção da paz, principalmente através de maior participação e empenhamento. Esta discussão envolve três níveis diferentes de análise: Nações Unidas, regional e estatal. O nosso argumento vai mais longe e conclui que, apesar de a janela de oportunidade criar as condições para um sistema internacional de manutenção da paz mais coerente, flexível e estável, ainda existem vários riscos subjacentes a estas dinâmicas. Estes riscos e expectativas inerentes à institucionalização da manutenção da paz das Nações Unidas estão fortemente inter-relacionados na forma como restringem ou promovem a paz e a segurança internacional.

MANUTENÇÃO DA PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL

O conceito de segurança num período pós-pós-Guerra Fria foi não apenas ampliado, mas também aprofundado para além da mera existência de ameaças a um Estado. A sua ampliação está reflectida na consideração de distintas dimensões de segurança para além da integridade territorial, tais como a segurança económica ou ambiental (Homer-Dixon, 1994). O conceito de segurança também se aprofundou, no sentido em que, para além do Estado, inclui actores enquanto sujeitos de segurança como o indivíduo (segurança humana) ou a sociedade (Waever *et al.*, 1997; UNDP, 1994).

O regime de segurança das Nações Unidas não só se tornou a opção “obrigatória” por excelência para a cooperação de segurança como se tornou também uma fonte de legitimidade para as operações de paz e uma referência aceite para o comportamento regional e estatal no que respeita à segurança (inter)nacional. O artigo 24.º da Carta das Nações Unidas confere “ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais” e as missões de manutenção da paz das Nações Unidas tornaram-se uma estratégia para esse fim. No entanto, a Carta das Nações Unidas não prevê missões de manutenção da paz, apesar de conter elementos e princípios que reflectem o espírito no âmbito do qual estas missões são concebidas. O entendimento em que se acordou para enquadrar as missões de manutenção da paz encontra-se de alguma forma entre o Capítulo VI (resolução pacífica de disputas) e o

Capítulo VII (medidas de imposição da paz quando esta é ameaçada ou violada ou quando se verificam actos de agressão), sendo designado por “Capítulo VI e 1/2”.

Verifica-se a existência de uma terminologia diversa e não consensual para caracterizar as missões de manutenção da paz das Nações Unidas. O fim da Guerra Fria tornou-se para muitos um momento definidor que influenciou a natureza da manutenção da paz (Cottey, 2008; O’Neill e Rees, 2005), enquanto outros defendem que, apesar de ter constituído uma mudança fundamental, não implicou uma redefinição estrutural destas missões (Mullenbach, 2005; Bellamy, Williams e Griffin, 2007; Jakobsen, 2002). Na verdade, os últimos identificaram dinâmicas no período pós-Guerra Fria que já estavam presentes antes do fim da rivalidade bipolar; determinados tipos de funções levadas a cabo pela manutenção da paz durante o período da Guerra Fria são também desempenhadas nos dias de hoje; e certas tendências, actualmente identificadas como novas, como a regionalização das intervenções, já se verificavam antes do fim da bipolaridade.

A manutenção da paz das Nações Unidas evoluiu de forma a abranger uma ampla variedade de funções, tornando difícil classificá-las de uma forma coerente (para uma boa panorâmica geral, ver Fortna e Howard, 2008). As tipologias existentes reflectem diferentes abordagens às dinâmicas do sistema internacional e ao papel da manutenção da paz relativamente à paz e à segurança. Por conseguinte, alguns autores ainda estão muito apegados a uma visão cronológica traduzida em diferentes gerações, que reflecte a crescente complexidade destas intervenções (Cottey, 2008; Woodhouse e Ramsbotham, 2005; O’Neill e Rees, 2005; Doyle, 1996). Referem-se a missões clássicas ou tradicionais; a missões multidimensionais, integradas, complexas ou multifuncionais; a operações de apoio à paz; alguns identificam ainda uma potencial nova geração, como as intervenções cosmopolitas (Woodhouse e Ramsbotham, 2005). Outros acrescentam ou incluem ainda nesta lista de gerações as intervenções humanitárias (Cottey, 2008) e as missões de imposição da paz (Doyle, 1996). O uso da força é ainda bastante debatido, havendo divergências quanto à sua inclusão (Bellamy, Williams e Griffin, 2007: 5-6) ou não (O’Neill e Rees, 2005: 205; Annabi, 1995: 39) como possibilidade no âmbito das missões de manutenção da paz. Um outro debate ainda em aberto refere-se à relação entre a manutenção da paz e a construção da paz, no que respeita à questão de as tarefas de construção da paz deverem ou não ser incluídas nos mandatos de manutenção da paz e até que ponto.

Outros autores propõem uma leitura diferente desta diversidade, rejeitando a utilização do termo “gerações” e adoptando uma terminologia mais flexível, com base em tipos de intervenção, independentemente de um modelo cronológico (Bures, 2007; Bellamy, Williams e Griffin, 2007; Boutros-Ghali, 1992). Por exemplo, *An Agenda for*

Peace (Boutros-Ghali, 1992) propõe quatro tipos de intervenções para as Nações Unidas (diplomacia preventiva, pacificação (*peacemaking*), manutenção da paz e construção da paz), em que a manutenção da paz é definida como

[...] o posicionamento de uma presença das Nações Unidas no terreno, até agora com o consentimento de todas as partes, envolvendo normalmente militares e/ou polícias das Nações Unidas e frequentemente civis também. A manutenção da paz é uma técnica que aumenta as possibilidades quer da prevenção de conflitos, quer de fazer a paz. (Boutros-Ghali, 1992: Capítulo II, § 20)

E, por conseguinte, abarca um potencial para contribuir positivamente para a paz e a segurança internacional. Bellamy, Williams e Griffin (2007: 5-6) distanciam-se da abordagem geracional, propondo cinco tipos de operações de manutenção da paz: operações tradicionais, de gestão da transição, de manutenção da paz em sentido amplo, de imposição da paz e de apoio à paz.

Apesar da proliferação dos tipos de missões de manutenção da paz, existe algum consenso, mesmo que não seja explícito, à volta de três tipos de missões. O primeiro tipo de missões – a tradicional manutenção da paz – tem a seu cargo a observação do cumprimento das condições estabelecidas em acordos de paz e de cessar-fogo, com o consentimento das partes envolvidas, sem o uso da força e com base no princípio da imparcialidade (“santíssima trindade”). O seu objectivo principal é garantir que nenhum dos grupos beligerantes exerça violência física. Destas missões com estes mandatos surgem dois problemas principais. Primeiro, os grupos beligerantes não são facilmente identificados, o que torna mais difícil que a missão verifique quem é que está a cumprir ou a infringir as condições acordadas. Segundo, apesar de se acordar algum tipo de paz antes do envio da missão de manutenção da paz, a violência pode persistir, seja por uma reescalada das tensões anteriores ou sob uma forma mais dissimulada, tornando-se invisível para os soldados, uma vez que se transforma de uma ameaça directa à paz e à segurança internacional numa questão de criminalidade doméstica/transnacional. Em resultado disso, a dicotomia convencional de violência e paz subverte os mandatos destes soldados. Isto pode comprometer o potencial contributo destas missões para a paz e a segurança internacional ao limitar a sua eficácia e credibilidade.

Durante a década de 1990, com o alargamento e aprofundamento do conceito de segurança, as Nações Unidas procuraram também alargar e aprofundar os mandatos das suas missões de modo a incluir dimensões sociais, económicas, psicológicas e de segurança – a manutenção multidimensional da paz. Sentiu-se que havia a necessidade de adaptar os mandatos das missões de modo a que estas incluíssem mais do que a

observação e a manutenção da paz, nomeadamente, a segurança humana, a consolidação de confiança, acordos de partilha de poder, cooperação eleitoral, reforço do Estado de direito e desenvolvimento social e económico (mais tarde reconhecidos no Relatório Brahimi, 2000). Estas novas missões vão mais longe do que os mandatos iniciais e, para além de soldados e polícias, também incluem pessoal civil. Até então, a tarefa de construir a paz estava normalmente nas mãos de agências oficiais de apoio ao desenvolvimento, quer bilaterais quer multilaterais, e de organizações não-governamentais. Estas agências teriam de aguardar até que a sua ida fosse segura e só então é que a construção da paz teria início.

A incorporação destas questões nos mandatos de manutenção da paz reflecte o entendimento de que a construção da paz não pode começar só depois da contenção da violência mas, sim, muito mais cedo do que isso. Esta alteração constitui um passo em frente em direcção a um entendimento sustentável e holístico da paz e da segurança, incluindo sem margem para dúvidas a segurança humana. Apesar de incluírem um número maior de civis, as estruturas de comando e a maioria do pessoal destas missões continuam a ser militares, treinados para a guerra; e, ao mesmo tempo, os mandatos parecem quase impossíveis de cumprir, uma vez que esta multidimensionalidade se torna excessivamente ampla. A ideia é garantir a paz através de meios pacíficos e enquadrar estas missões claramente no âmbito do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, mas o pessoal das missões de manutenção da paz não é treinado com esse objectivo. Além disso, apesar da conformidade com a “santíssima trindade” continuar a ser uma condição central, mantêm-se as questões que dizem respeito ao uso da força. Os graves fracassos das missões de manutenção da paz das Nações Unidas do início dos anos 1990 – Angola, Bósnia, Ruanda e Somália – mostraram a relevância deste problema.¹ Em resultado disso, as Nações Unidas não foram capazes de desempenhar o papel positivo de promotoras e garantidoras da paz e da segurança internacional.

Desde o início do século XXI, e em resposta às dificuldades que as Nações Unidas enfrentavam, tomou forma um terceiro tipo de missão de manutenção da paz. Esta alteração enquadra-se bem na proposta de Kofi Annan relativamente à necessidade de demonstrar “uma disponibilidade para repensar a forma como as Nações Unidas respondem às crises políticas, humanitárias e de direitos humanos que afectam uma grande parte do mundo” (Annan, 1999). Se, no que respeita ao segundo tipo de missões, a alteração é feita em direcção ao Capítulo VI da Carta, este terceiro tipo move-se para o lado oposto, na direcção do Capítulo VII. Parece haver finalmente uma intenção de dar “dentes e garras” a estas missões e a ênfase reside na segurança humana *colectiva* e, com esse propósito, em permitir a imposição da paz. Estas missões combinam “uma

¹ Para mais informação, consultar Bellamy e Williams, 2004; Doss, 2008; Gowan, 2008.

maior robustez militar” com “normas cosmopolitas internacionais” (Ramsbotham, *et al.*, 2005: 147), como a responsabilidade de proteger.

Se os dois tipos de missões de manutenção da paz se caracterizam pela necessidade de as partes beligerantes consentirem na intervenção, este terceiro tipo de manutenção da paz tenta resolver esta questão ao concentrar-se na “responsabilidade de proteger” (ICISS, 2001) para legitimar o uso da força. Isto pode ser lido como um contributo para a paz e a segurança internacional, uma vez que capacita o pessoal das missões para o cumprimento dos seus mandatos. No entanto, não se trata de uma relação linear. Por um lado, não garante ou promove necessariamente a paz; por outro lado, levanta a questão da legitimidade das Nações Unidas. Além disso, desde o início do século XXI, tem estado a tomar forma um quarto tipo de missão com base em desenvolvimentos, nomeadamente em Timor-Leste e no Kosovo, que acrescentam à natureza multidimensional e multinível um elemento mais explícito de governação, que se torna operacional nas administrações transitórias.

As explicações da corrente dominante para estes diferentes tipos de missões de manutenção da paz partem da dicotomia entre paz e violência. Defendemos aqui que esta abordagem simplista constitui um obstáculo à análise das dinâmicas de manutenção da paz. As missões de manutenção da paz foram criadas para manter a paz, com base no pressuposto de que ou há paz ou violência. Esta posição omite o facto de que em cada situação há uma combinação de diferentes intensidades de paz e violência. Negligenciar esta complexidade limita a compreensão global das possíveis consequências dessas missões para a paz e a segurança internacional.

CONCEPTUALIZAR A PAZ E A VIOLÊNCIA

A adopção de um *continuum* de pazes e violências enquanto combinação de diferentes intensidades de paz e violência capta melhor as dinâmicas das situações de conflito. Isto significa que, mesmo em contextos de paz formal, a violência não desaparece; apesar de não estar generalizada, porque existem condições estruturais para lidar com ela de forma pacífica, como a ausência de violência física e psicológica organizada, a satisfação de necessidades humanas básicas e, a nível institucional, estruturas representativas e proporcionais de partilha do poder e a promoção e protecção dos direitos humanos. Mesmo nestes casos, podem encontrar-se bolsas geográficas ou concentrações sociais de violência generalizada, mas estas não são uma característica predominante da sociedade no seu todo. Do mesmo modo, em contextos violentos, a paz não desaparece, apesar de não ser uma característica predominante da sociedade no seu todo. Mesmo nestes casos, os indivíduos ou os grupos podem recorrer a meios pacíficos na sua vida quotidiana. Esta escolha de meios pacíficos ou violentos reflecte as condições estruturais

básicas acima mencionadas. Quando estas estão reunidas, há uma tendência maior para recorrer a meios pacíficos para lidar com os conflitos, e a situação oposta também se verifica.

O tipo de violência aqui abordado inclui actos regulares e organizados de agressão física e/ou psicológica generalizados na sociedade e a ausência de condições humanas básicas, sejam elas económicas, institucionais, identitárias ou outras. O nosso argumento é que este tipo de violência pode ser evitado se as condições estruturais básicas para a paz estiverem estabelecidas. A paz é aqui entendida como um processo holístico que implica a ausência de violência física e psicológica organizada, a satisfação de necessidades humanas básicas e, a nível institucional, estruturas representativas e proporcionais de partilha de poder e a promoção e protecção dos direitos humanos. Além disso, este conceito de paz está enraizado num quadro normativo – culturas de paz –, em que a paz é o núcleo central que dá corpo à acção.

A cultura da paz é definida pelas Nações Unidas como “um conjunto de valores, atitudes, modos de comportamento e formas de viver que rejeitam a violência e [a] evitam ao lidar com as causas que lhe estão na raiz para resolver os problemas através do diálogo e da negociação entre os indivíduos, grupos e nações” (Nações Unidas, 1998a e 1998b). Esta definição abarca os principais elementos que devem estar subjacentes à manutenção da paz. No entanto, o termo “cultura da paz” aponta para *uma* cultura da paz enquanto “culturas de paz” capta melhor as diferenças em intensidade ao longo do *continuum* das pazes e das violências. Isto não reflecte uma leitura relativista da realidade, mas antes pretende captar as complexidades e especificidades de contextos diferenciados, tendo em conta a diversidade das intensidades da paz e da violência. Deste modo, o *continuum* permite captar essas diferenças e, assim, informar melhor as estratégias de manutenção da paz concebidas de modo a serem enraizadas nas culturas de paz.

O carácter multidimensional da paz e da violência exige um olhar mais próximo das dinâmicas subjacentes às missões de manutenção da paz, em especial porque a paz e a violência não são auto-excludentes. Se esta complexidade for reconhecida, a análise dos contextos em que a manutenção da paz opera irá reflectir a dialéctica intrínseca entre a paz e a violência. Isto permite uma resposta mais inclusiva para a promoção e consolidação da segurança humana no âmbito de um conceito holístico de paz, contribuindo para a paz e a segurança internacional.

Na sua origem, as missões de manutenção da paz são dirigidas à paz. Ainda que todos os tipos de manutenção da paz tenham potencial para melhorar a paz e a segurança internacional por diversos meios, de acordo com o quadro acima discutido, aqueles que incluem mandatos de segurança alargados e aprofundados estão,

alegadamente, mais bem preparados para trabalhar para esse objectivo (por exemplo, manutenção da paz multidimensional e sólida). No entanto, nem todos os tipos de manutenção da paz abrangem o comprometimento (incluindo o uso da força) e as funções mais amplas (incluindo a segurança humana) que são necessários, reflectindo muitas vezes um distanciamento das culturas de paz. A manutenção da paz ainda está muito enquadrada numa lógica militar, o que pode enfraquecer os esforços para enraizar as suas acções em culturas de paz. Esta situação pode enfraquecer o objectivo global da paz e da segurança internacional.

DINÂMICAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO: TRIANGULAR A PARTICIPAÇÃO E O COMPROMETIMENTO

A tendência da institucionalização da manutenção da paz das Nações Unidas é aqui entendida como resultado do número crescente das suas missões, reflectindo também uma participação cada vez maior dos Estados, de actores regionais e de organizações nessas missões. Subjacente a esta participação está um claro comprometimento dos Estados e das organizações internacionais com as missões de manutenção da paz como elemento central, apesar da sua natureza periférica no âmbito dos Estudos da Segurança. Este comprometimento é também visível nos discursos oficiais e nos documentos institucionais respeitantes à manutenção da paz. A combinação de comprometimento e participação varia de acordo com os diferentes níveis de análise. Isto significa que uma crescente participação e comprometimento num nível de análise pode contribuir para a paz e a segurança internacional, ainda que, simultaneamente, possa enfraquecer a contribuição de outro(s) nível(is) para o mesmo objectivo, conforme se irá analisar com mais profundidade. Estas variações nos diferentes níveis de análise têm impacto na legitimidade e credibilidade das missões de manutenção da paz das Nações Unidas, resultando também numa melhoria, ou não, da paz e da segurança internacional. Deste modo, a relação entre a manutenção da paz e a paz e a segurança internacional tem de ser analisada de uma forma triangular, em que as dinâmicas ao nível regional, das Nações Unidas e dos Estados, interagem claramente para a configuração da paz e da segurança internacional.

Como responsável primária pela manutenção da paz e da segurança internacional, as Nações Unidas têm permanecido “a peça central do sistema internacional de manutenção da paz, fornecendo 50% de todo o pessoal das missões no terreno” (CIC, 2008: 2) e mantendo, desde 1992, uma média de cerca de 15 missões activas de manutenção da paz por ano, com a procura de pessoal para as mesmas a aumentar (Pelz e Lehmann, 2007: 1). Estas dinâmicas têm sido reflectidas a nível institucional num esforço para planear e organizar melhor o sistema de manutenção da paz das Nações

Unidas. Tem sido, no entanto, uma dinâmica reactiva na resposta a alterações e desenvolvimentos no terreno. Os exemplos incluem o Relatório Brahimi (Nações Unidas, 2000), o documento Operações de Paz 2010 (Nações Unidas, 2006) e a “Doutrina Capstone” (Nações Unidas, 2008).

O Relatório Brahimi reconhece que não só devia haver missões de manutenção da paz lideradas pelas Nações Unidas, mas também que estas poderiam ser lideradas e/ou coordenadas por um Estado-membro, um grupo de Estados-membros ou por uma organização internacional. Este reconhecimento realça claramente a centralidade dos níveis regional e estatal para um funcionamento coerente e eficaz do sistema internacional de manutenção da paz. O Relatório Brahimi institucionalizou ainda mais a manutenção da paz como actividade central das Nações Unidas, “uma actividade que é única no seu âmbito e amplitude e na qual todos temos um interesse substancial” (Guéhenno, 2006).

O comprometimento que existe em todo o mundo para a formação em manutenção da paz contribui ainda mais para a institucionalização destas missões, no sentido em que um número crescente de forças militares e civis terão formação em manutenção da paz. Ainda que esta formação seja um complemento à preparação militar base da maioria do pessoal de manutenção da paz, ela constitui uma preocupação central, em sintonia com as recomendações do Relatório Brahimi. A criação de uma força militar treinada especificamente para a manutenção da paz constitui um sinal claro da tendência de institucionalização já identificada.

Esta mudança envolveu outros passos diferentes no processo de institucionalização da manutenção da paz. Em 2006, o Subsecretário-geral para a Manutenção da Paz, Jean-Marie Guéhenno, elaborou um plano quinquenal – *Operações de Paz 2010* – em que se estabeleciam objectivos globais para as missões de manutenção da paz das Nações Unidas até 2010. Isto demonstra claramente uma preocupação em fornecer um quadro articulado para a participação, implicando um maior comprometimento dos Estados-membros e das organizações regionais. No ano seguinte, Ban Ki-Moon, recém-empossado Secretário-geral, deu-lhe seguimento e reestruturou o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), criando um Departamento de Apoio às Missões como meio de melhorar a relação entre a Sede e as missões no terreno. Para além de assentar no comprometimento dos Estados-membros e das organizações regionais, também contribui para aumentar a legitimidade das Nações Unidas no terreno. Estes desenvolvimentos incluem implicitamente como objectivo a promoção da paz e da segurança internacional.

Para consolidar ainda mais esta estratégia, as Nações Unidas apresentaram, em 2008, um manual de princípios e orientações para o envio de missões de manutenção da

paz, congregando a natureza multidimensional e multinível da sua implementação. Este manual ficou conhecido por “Doutrina Capstone”, conferindo uma base mais sólida à manutenção da paz e reforçando as dinâmicas da institucionalização. Estes desenvolvimentos forneceram uma base para reforçar a manutenção da paz ao nível regional, das Nações Unidas e dos Estados, melhorando o potencial para a promoção da paz e da segurança internacional. No entanto, não se trata de um processo linear. Por um lado, são documentos políticos sem força legal e, por outro, a relação triangular dos níveis Nações Unidas-regional-Estados nunca é clarificada em relação à articulação no terreno.

As missões regionais de manutenção da paz tornaram-se uma alternativa para umas Nações Unidas sobrecarregadas, ao permitirem um aumento dos recursos humanos e materiais para além do limitado quadro orçamental e de pessoal das Nações Unidas. Contudo, não é clara a forma como a ligação entre estes actores regionais, sejam eles um Estado, um grupo de Estados ou coligações *ad hoc*, se relaciona com as Nações Unidas. Isto pode sugerir que, em vez de agirem de uma forma complementar em relação ao sistema de segurança colectivo das Nações Unidas, se possam tornar “agentes locais de quem detém a hegemonia regional em questão” (Bellamy e Williams, 2004: 194), desviando-se, assim, do próprio objectivo primário da sua existência. No entanto, isto não compromete o nível de sucesso destas missões. Compromete, sim, a forma como estas missões se inter-relacionam com as Nações Unidas, correndo claramente o risco de não desempenharem um papel complementar e de, em vez disso, porem em risco o quadro de segurança internacional das Nações Unidas (para exemplos concretos, ver Bellamy e Williams, 2004: 196).

A regionalização não significa necessariamente que as missões sejam direccionadas apenas para determinadas regiões mas, antes, que as missões sejam constituídas a nível regional (sendo também possíveis operações fora da área).² Este processo veio reforçar a possibilidade de estes actores estabelecerem missões de manutenção da paz exclusivamente com base nos seus próprios contributos, para além de criarem as condições para missões híbridas. Estas últimas referem-se às missões das Nações Unidas em colaboração com outras organizações ou actores regionais (Pugh, 2008: 418). Além disso, a manutenção da paz regional também pode ser conduzida por organizações regionais (p. ex. União Europeia, OTAN, União Africana); por coligações *ad hoc*; por Estados proeminentes da região que assumam a liderança política e militar das operações das Nações Unidas (p. ex. o Brasil no Haiti); e pelos principais poderes

² Ver, por exemplo, as operações de manutenção da paz lideradas e constituídas exclusivamente por Estados-membros da União Europeia ou as realizadas em África sob responsabilidade da ECOWAS.

regionais que assumam este encargo nas regiões em que se inserem (p. ex. a Austrália no Pacífico Sul) (Cottey, 2008: 440).

A manutenção da paz regional “normalmente defende os objectivos e princípios [da] Carta das Nações Unidas” (Ramsbotham *et al.*, 2005: 143). Isto sugere o reconhecimento de um número crescente de actores diferenciados envolvidos na condução das missões, desde as operações tradicionais lideradas pelas Nações Unidas às missões que não são lideradas pelas Nações Unidas, mas sim por Estados individuais, organizações regionais, coligações e mesmo organizações não-governamentais, sendo que algumas destas missões não têm necessidade de autorização prévia do Conselho de Segurança, com a condição de que não se recorra à força.

Apesar destes desenvolvimentos positivos, a regionalização também tem o potencial de distorcer os princípios e objectivos das Nações Unidas para os quais a manutenção da paz foi inicialmente criada. A regionalização pode facilmente contribuir para a solidez militar pretendida, mas também pode implicar a instrumentalização das forças de manutenção da paz, enfraquecendo a legitimidade das Nações Unidas. Esta instrumentalização pode abalar a coerência acima mencionada, dando lugar à apropriação regional e/ou nacional da linguagem e da prática da manutenção da paz das Nações Unidas, de modo a prosseguir interesses mais limitados e próprios.

Outra questão com potencial para enfraquecer a legitimidade da manutenção da paz das Nações Unidas é o facto de, com frequência, a regionalização das missões de paz estar associada a capacidades existentes em cada região, dando azo a uma distribuição desigual destas missões. Isto pode traduzir-se numa menor atenção em relação a zonas do mundo menos favorecidas. Em simultâneo, também pode significar agir em zonas onde, por variadas razões, as Nações Unidas não o tenham podido fazer. Em termos globais, tal como a nível das Nações Unidas é essencial a boa vontade política dos Estados, também o mesmo se aplica a nível regional (ver Gowan, 2008).

A nível dos Estados, a institucionalização da manutenção da paz cria as condições para uma abordagem pró-activa dos países que para ela contribuem, permitindo-lhes decidir atempadamente onde, quando e como participar. Esta pró-actividade pode traduzir-se em missões de manutenção da paz mais coerentes, flexíveis e estáveis. O primeiro destes termos, a coerência, refere-se à existência de regras comuns fornecidas pelas estruturas regionais e pelas Nações Unidas, associadas a uma procura de consolidação normativa das Nações Unidas. No entanto, nem sempre o interesse colectivo prevalece sobre os interesses nacionais e regionais, o que tem por consequência o enfraquecimento do conceito central de segurança colectiva que sustenta o papel das Nações Unidas na promoção da paz e da segurança internacional.

O segundo, a flexibilidade, diz respeito à prontidão da resposta, permitindo um contributo mais rápido e adaptado às diferentes situações. Todavia, o interesse e as prioridades dos Estados individuais continuam a implicar uma resposta *ad hoc* às solicitações, quer de recursos humanos, quer materiais, para a manutenção da paz. Mesmo quando determinados Estados disponibilizam os seus militares, continuam a ter a última palavra na decisão de quais as missões a que esses recursos são atribuídos. Este primado da soberania pode comprometer os esforços regionais e das Nações Unidas para a manutenção da paz.

E o terceiro, a estabilidade, deriva da existência de uma força militar pronta a ser enviada, especificamente treinada para a manutenção da paz, acabando por ultrapassar a forma *ad hoc* como frequentemente as missões de manutenção da paz são estabelecidas. No entanto, o Relatório sobre a Manutenção da Paz de 2008, do *Government Accountability Office* dos EUA (GAO, 2008), por exemplo, mostra uma discrepância entre o número de efectivos treinados para a manutenção da paz pelos EUA em todo o mundo (39 518) e o número de efectivos posicionados pelos países a que pertencem esses efectivos (21 996). Existem várias explicações possíveis para esta disparidade mas, antes de mais, isto significa que as forças treinadas para a manutenção da paz podem não ser tão flexíveis e estáveis como o previsto; e, em segundo lugar, que isto pode estar ligado às motivações de cada país para enviar o seu pessoal para a formação em manutenção da paz. Esta incongruência entre os efectivos de manutenção da paz treinados e os que são enviados para o terreno, de acordo com alguns autores, só pode ser ultrapassada pela criação de uma força autónoma das Nações Unidas pronta a ser posicionada no terreno (Woodhouse e Ramsbotham, 2005; Franck, 1996; Otunnu, 1996). Isto podia ser feito através do estabelecimento de uma força permanente enquanto órgão das Nações Unidas, uma força de reserva composta por contingentes nacionais, ou de uma força permanente composta integralmente por voluntários dos Estados-membros (Doyle, 1996).

Outra opção que tem estado cada vez mais presente é a “privatização” das operações de paz através de acordos contratuais com Fornecedores Privados de Serviços Militares (Brooks, 2002). Esta opção pode ser demonstrativa da falta de vontade política dos Estados para assumirem as suas responsabilidades no que respeita à promoção da paz através das missões de manutenção da paz, constituindo, assim, uma alternativa. De acordo com Bellamy e Williams (2005: 190-193), as principais tarefas destas empresas dizem respeito à prestação de assistência, principalmente em termos de conhecimentos técnicos, mas também a outras formas de apoio (p. ex. em relação à logística) às missões de manutenção da paz e às agências civis; prestação de serviços de segurança ao pessoal das missões e fornecimento de pessoal para actuar ao nível da

manutenção da paz, o que é considerado por alguns Estados como tendo um menor custo do que o envio do seu próprio pessoal militar. Se, por um lado, esta alternativa pode implicar flexibilidade e resposta rápida, e atenuar a letargia dos Estados, por outro, pode libertar os Estados das suas responsabilidades, acabando por contribuir para uma menor regulação e um menor escrutínio democrático (Bellamy e Williams, 2005: 193). Mais uma vez, isto pode enfraquecer a legitimidade e a credibilidade da manutenção da paz das Nações Unidas no que respeita à promoção da paz e da segurança internacional, ao passar uma imagem de transmissão da sua responsabilidade a terceiros.

CONCLUSÃO

As Nações Unidas reorganizaram e reformaram as suas estruturas de manutenção da paz para tentar resolver os problemas com que estas se deparam e melhorar as condições para a sua eficácia. A manutenção da paz tem sido institucionalizada na política externa dos governos, nas organizações regionais e ao nível das Nações Unidas. Esta situação criou uma janela de oportunidade para melhorar a coerência, a flexibilidade e a estabilidade da manutenção da paz das Nações Unidas. Todavia, esta janela de oportunidade não deve ser considerada como garantida, uma vez que várias dinâmicas têm o potencial de distorcer o objectivo das missões de manutenção da paz de promover a paz e a segurança internacional. As principais contratendências identificadas são a possibilidade de instrumentalização, “privatização”, apropriação e distorção das missões de manutenção da paz por parte de Estados e actores regionais. Isto iria enfraquecer a legitimidade das Nações Unidas e teria o potencial de contribuir para um sistema internacional de manutenção da paz menos coerente, menos flexível e menos estável.

De forma a ultrapassar os potenciais inconvenientes desta janela de oportunidade, foram identificados três factores principais. Primeiro, a necessidade estrutural de pensar a manutenção da paz não como um complemento da formação militar ou da experiência civil mas, antes, como uma força específica em si mesma, rompendo com a dependência militar em relação aos Estados, que continua a puxar a manutenção da paz para a esfera de domínio militar e para a lógica Westfaliana. Segundo, a necessidade de uma dinâmica regional de manutenção da paz comprometida com um quadro normativo comum das Nações Unidas, de modo a manter e a enraizar o envio regional de efectivos de manutenção da paz dentro do espírito e dos objectivos da Carta das Nações Unidas. Isto poderia incluir algum tipo de selo de garantia de legitimidade das Nações Unidas para cada missão, seja ela de um só país, minilateral ou multilateral (Attinà, 2008). E, terceiro, é necessário que a manutenção da paz seja concebida como peça central na promoção

da paz e da segurança internacional. No entanto, a sua eficácia está dependente do seu enraizamento em culturas de paz.

Aproveitar a janela de oportunidade de modo a consolidar o quadro de manutenção da paz das Nações Unidas, romper com os mecanismos do passado e evitar a sua potencial instrumentalização não é uma tarefa fácil. Por um lado, a abordagem *ad hoc* das Nações Unidas à manutenção da paz nos últimos mais de 50 anos “tem tendência a privar[-nos] dos modelos de como proceder para assegurar o sucesso” (Coicaud, 2007); e, por outro, as dinâmicas internacionais actuais são demasiado complexas para permitirem um entendimento claro dos seus contributos. A triangulação das dinâmicas das missões de manutenção da paz ao nível regional, das Nações Unidas e dos Estados reflecte esta complexidade e alerta-nos tanto para os riscos como para as expectativas das missões de manutenção da paz das Nações Unidas na promoção da paz e da segurança internacional.

MARIA RAQUEL FREIRE

Investigadora do Centro de Estudos Sociais e professora de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent, Reino Unido, mestre em Relações Internacionais pela mesma universidade e licenciada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, teorias de Relações Internacionais, política externa, Rússia e espaço da ex-União Soviética.

Contacto: rfreire@fe.uc.pt

PAULA DUARTE LOPES

Investigadora do Núcleo de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais e professora do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Johns Hopkins nos Estados Unidos da América. Mestre em Políticas da Economia Mundial pela *London School of Economics and Political Science* na Grã-Bretanha. Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação incidem actualmente sobre os estudos para a paz, governação ambiental, políticas hídricas internacionais e cooperação internacional para o desenvolvimento.

Contacto: pdl@fe.uc.pt

Referências Bibliográficas

- Annabi, Hédi (1995), "The Recent Evolution and Future of UN Peacekeeping" in Don M. Snider e, Stuart J. D. Schwartzstein, *The United Nations at Fifty: Sovereignty, Peacekeeping, and Human Rights*. Washington, D.C.: CSIS e Chicago: The Robert R. McCormick Tribune Foundation, 39-44.
- Annan, Kofi A. (1999), "Address of the Secretary-General to the UN General Assembly", 20 de Setembro (GA/9596).
- Annan, Kofi A. (1996), "Challenges of the New Peacekeeping" in Olara A. Otunnu e Michael W. Doyle, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Nova Iorque: Rothman & Littlefield Publishers, 169-187.
- Attinà, Fulvio (2008), "Multilateralism and the Emergence of 'Minilateralism' in EU Peace Operations", *Romanian Journal of European Affairs*, 8(2): 5-24.
- Bellamy, Alex e Williams, Paul (2005), "Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations", *International Security*, 29(4): 157-195.
- Bellamy, Alex e Williams, Paul (2004). "Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond", *International Peacekeeping*, 11(1): 183-212.
- Bellamy, Alex *et al.* (2007), *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity.
- Boutros-Ghali, Boutros (1992), *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (A/47/277 - S/24111, 17 de Junho de 1992), acessado a 18 de Janeiro de 2008, <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>.
- Brooks, Doug (2002), "Private Military Service Providers: Africa's Welcome Pariahs", *Nouveaux Mondes*, 10 Printemps, Número Especial sobre a 'Guerre d'Afrique' editado por Laurent Bachelor, 69-86.
- Bures, Oldrich (2007), "Wanted: A Mid-Range Theory of International Peacekeeping", *International Studies Review*, 9: 407-436.
- CIC (2008), "Annual Review of Global Peace Operations 2008", *Briefing Paper*. Nova Iorque: Center on International Cooperation at New York University.
- Coicaud, Jean-Marc (2007), "The Future of Peacekeeping", FPIF (Foreign Policy in Focus) Commentary, 28 de Dezembro, acessado a 20 de Agosto de 2008, <http://www.fpif.org/fpifxt/4855>.
- Cotter, Andrew (2008), "Beyond Humanitarian Intervention: The New Politics of Peacekeeping and Intervention", *Contemporary Politics*, 14(4): 429-446.
- Doss, Alan (2008), "Eyewitness: Crisis, Contention and Coherence – Reflections from the Field", *International Peacekeeping*, 15(4): 570-581.
- Doyle, Michael W. (1996), "Introduction: Discovering the Limits and Potential of Peacekeeping", in Olara A. Otunnu e Michael W. Doyle, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Nova Iorque: Rothman & Littlefield Publishers, 1-18.
- Fortna, Virginia Page e Howard, Lise Morjé (2008), "Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature", *Annual Review of Political Science*, 11: 283-301.

- Franck, Thomas (1996), "A Holistic Approach to Building Peace", in Olara A. Otunnu e Michael W. Doyle, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Nova Iorque: Rothman & Littlefield Publishers, 275-295.
- Galtung, Johann (1969), "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research*, 6(3): 167-191.
- GAO (2008), *PEACEKEEPING: Thousands Trained but United States Is Unlikely to Complete All Activities by 2010 and Some Improvements Are Needed*. Washington, D.C.: United States Government Accountability Office (GAO-08-754), Junho.
- Gowan, Richard (2008), "The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis (2006-08)", *International Peacekeeping*, 15(4): 453-469.
- Guéhenno, Jean-Marie (2006), "Remarks of Mr. Jean-Marie Guéhenno, Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations, to the Fourth Committee of the General Assembly", Nova Iorque: Nações Unidas. Acedido a 5 de Janeiro de 2009, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article191006.html>.
- Homer-Dixon, T. (1994), "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases" *International Security*, 19(1): 5-40.
- ICISS (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (2001), *The Responsibility to Protect*. Otava: International Development Research Centre.
- Jakobsen, Peter Viggo (2002), "The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalization to Conventional 'End of the Cold War Explanation'", *Cooperation and Conflict*, 37(3): 267-282.
- Mullenbach, Mark J. (2005), "Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions", *International Studies Quarterly*, 49: 529-555.
- Nações Unidas (2008). "United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines". Nova Iorque: Nações Unidas – Departamento de Operações de Manutenção da Paz e Departamento de Apoio às Missões.
- Nações Unidas (2006), "'Peace Operations 2010' Reform Strategy", Report of the Secretary-General to the General Assembly on 24 February (A/60/696). Nova Iorque: Nações Unidas.
- Nações Unidas (2000), "Report of the Panel on United Nations Peace Operations" (A/55/305-S/2008/809). Nova Iorque: Nações Unidas.
- Nações Unidas (1998a), *Resolution A/RES/52/13: Culture of Peace*. Resolução das Nações Unidas, aceso a 24 de Fevereiro de 2008, www3.unesco.org/iycp/uk/uk_sum_cp.htm.
- Nações Unidas (1998b), *Resolution A/RES/53/243: Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace*. United Nations Resolutions, aceso a 24 de Fevereiro de 2008, www3.unesco.org/iycp/uk/uk_sum_cp.htm.
- O'Neill, John Terrence e Rees, Nicholas (2005), *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*. Londres: Routledge.

- Otunnu, Olara A. (1996), "The Peace-Security Agenda of the United Nations: From a Crossroads into the New Century" in Olara A. Otunnu e Michael W. Doyle, *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Nova Iorque: Rothman & Littlefield Publishers, 297-325.
- Pelz, Timo e Lehmann, Volker (2007), "The Evolution of UN Peacekeeping (1): Hybrid Missions", *Fact Sheet Dialogue on Globalization*. Nova Iorque: Friedrich Ebert Stiftung, Novembro.
- Pugh, Michael (2008), "Peace Operations" in Paul Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*. Londres: Routledge, 407-421.
- Ramsbotham, Oliver *et al.* (2005), *Contemporary Conflict Resolution*, 2^a ed. Cambridge: Polity.
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994*. Oxford: United Nations Development Programme, Oxford University Press.
- Waever, O. *et al.* (1997). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Woodhouse, Tom e Ramsbotham, Oliver (2005), "Cosmopolitan Peacekeeping and the Globalization of Security", *International Peacekeeping*, 12(2): 139-156.