

“SOMBRAS” DA RECONSTRUÇÃO PÓS-BÉLICA

Teresa Almeida Cravo

O desafio de um número crescente de conflitos civis particularmente longos e violentos que se estendiam um pouco por todo o mundo, na década de 90, exigiu o empenho da comunidade internacional e fomentou a emergência de um modelo de resposta que tivesse em conta os novos padrões de conflito que se acentuaram com o final da Guerra Fria.

Apercebendo-se da oportunidade de expansão do seu papel e assumindo as expectativas generalizadas de um renascimento da Organização, com o fim da confrontação bipolar, o Secretário-Geral Boutros-Ghali elabora um novo quadro conceptual de resposta aos conflitos contemporâneos, avançando com quatro estratégias de acção na sua *Agenda para a Paz* de 1992: a diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), o restabelecimento da paz (*peacemaking*), a manutenção da paz (*peacekeeping*) e a consolidação da paz (*peacebuilding*).

O conceito de “consolidação da paz pós-conflito” é apresentado como a nova prioridade da Organização, definida como “acções para identificar e apoiar estruturas que fortaleçam e solidifiquem a paz, de forma a evitar um retorno ao conflito”.

Este conceito engloba, assim, duas tarefas diferentes mas simultaneamente complementares: por um lado, a tarefa negativa de evitar um retorno à guerra; e, por

outro, a tarefa positiva de transformar estruturalmente sociedades destruídas por conflitos, sem a qual o fim da violência não seria mais que temporário.

O envolvimento das Nações Unidas na Namíbia em 1989 representa o nascimento do novo modelo de consolidação da paz, cujo relativo sucesso atestou a capacidade da Organização para realizar sucessivas operações de paz em larga escala numa grande variedade de países nos vários continentes, que seguiam amplamente o modelo implementado na Namíbia, variando unicamente em detalhes e envolviam uma multiplicidade de actores internacionais e um extenso número de tarefas que podem ser divididas em quatro dimensões:

1) A dimensão militar e de segurança que constitui um programa especialmente destinado a ex-combatentes, que passa por várias fases estandardizadas – a desmobilização, desarmamento e reintegração das tropas – com o objectivo de restringir a capacidade dos soldados para lesar o processo de paz.

2) A dimensão político-constitucional que tenta levar a cabo uma transição política que passa pela legitimação dos órgãos de poder; pela reforma da administração do Estado esvaziada durante o conflito; e pela transferência das tensões entre os grupos em conflito para o plano institucional, ou seja, a transição do conflito do plano violento para o plano político. Tendo como regime político que subjaz a estas transformações a democracia.

3) A dimensão económica e social que tenta reverter o impacto particularmente devastador dos conflitos armados no tecido económico-social do país, através da ajuda de emergência ou ajuda humanitária, da reconstrução das infraestruturas básicas e – o mais polémico – das políticas macro-económicas de estabilização do país, materializadas nos chamados planos de ajustamento estrutural.

4) E, por fim, a dimensão psico-social que preconiza a desconstrução dos estereótipos e das condições que alimentaram o conflito e polarizaram as comunidades. Pretende, portanto, reconciliar sociedades fragmentadas, o que é necessariamente um processo doloroso e lento em sociedades expostas a conflitos por um longo período e com culturas de violência perfeitamente enraizadas.

AVALIAÇÃO CRÍTICA DA RECONSTRUÇÃO PÓS-BÉLICA

Os resultados da reconstrução pós-bélica têm sido, todavia, diversos. Por várias ocasiões, os acordos permaneceram bastante frágeis e as operações de paz não foram suficientes para impedir o retorno das hostilidades. Neste sentido, tanto o actor mais dinâmico neste contexto – as Nações Unidas –, como as missões em concreto, como o modelo em si sofreram fortes críticas, das quais salientarei apenas, por questões de tempo, as mais debatidas actualmente.

A) Actor

Sendo o actor que tem protagonizado este modelo de resposta em variados conflitos a partir da década de 90, as falhas no seio das Nações Unidas têm, inevitavelmente, repercussão e um papel relevante nos fracassos – bastante mediatizados – destas missões.

Um primeiro aspecto a salientar e que tem múltiplas ramificações é o famigerado problema das restrições financeiras da Organização, em geral, acompanhado da habitual relutância dos Estados-membros em contribuir financeiramente para cada uma das missões em concreto. Há, igualmente, um pesado défice de recursos humanos qualificados e com a experiência necessária para assegurar as responsabilidades atribuídas pelos mandatos do Conselho de Segurança.

Como consequência directa destas duas falhas, as Nações Unidas vêem-se fatalmente debilitadas na sua capacidade para planear e preparar uma operação desta envergadura. Também a comunicação e a coordenação entre a missão no terreno e Nova Iorque dificilmente funcionam de forma exemplar.

Estes constrangimentos organizacionais que assolam as Nações Unidas têm automaticamente repercussão nas missões em concreto, contribuindo, decisivamente, para o rol de críticas que se segue.

B) Missões em concreto

Um primeiro campo em que são visíveis as repercussões das limitações já referidas é o da recolha de informação – quase sempre insuficiente e apressada – o que implica uma incapacidade por parte das NU para anteciparem as condições no terreno.

Esta questão está directamente relacionada com a calendarização da missão. O calendário previsto pela grande maioria dos acordos é, por norma, demasiado reduzido,

o que implica em quase todos os contextos uma corrida contra o tempo: a urgência condiciona dramaticamente a escassez no tempo de preparação da missão antes e depois desta ser enviada para o terreno. Ainda assim, o envio tardio das tropas e de restantes componentes da missão é um dado adquirido em praticamente todos os casos, o que abre caminho a prováveis *spoilers* – isto é aqueles que querem prejudicar e sabotar o processo de paz.

Além dos problemas que se colocam à entrada da missão no país-alvo, existe igualmente um debate em torno da ausência do que poderíamos chamar de uma estratégia de retirada das tropas internacionais, feita de forma abrupta e em que está patente uma ideia de abandono que, por norma, ocorre imediatamente após as eleições.

O aumento dramático do número de operações na década de 90 exigiu, por sua vez, o aumento no número de países contribuidores. Digamos que em altura de intensificação destas intervenções, a Organização não se pôde “dar ao luxo” de ser propriamente selectiva. Esta carência implicou fechar os olhos aos interesses explícitos de vários dos Estados em intervir no país-alvo, o que, por vezes, contribuiu para uma certa ambiguidade que pôs em causa a imparcialidade e a isenção da intervenção.

Também fruto desta amálgama de países contribuidores, a experiência mista e desfasamentos em termos de formação dos contingentes tiveram repercussões negativas para a coordenação entre membros da mesma missão, ao nível operacional. Mas, porventura, o mais grave desta falta de critérios de selecção teve como consequência a falta de controlo e responsabilização do comportamento das tropas.

Uma outra questão de uma relevância extrema e que tem vindo a ser copiosamente discutida é o impacto do envio de soldados para sociedades já por si altamente militarizadas. A experiência militar dos contingentes enviados para estes contextos tem provado ser particularmente desajustada: são tropas treinadas para a guerra e não para a paz. Contudo, muito poucos países contribuidores têm, até agora, dedicado tempo à produção teórica sobre estas questões que são, no entanto, essenciais.

Uma outra crítica apontada é a necessidade de articular as várias missões concretas, isto é, dar-lhes um enquadramento regional e global que tenha em consideração a situação dos países vizinhos e que olhe para a estabilidade ou instabilidade do país em causa como tendo necessariamente efeitos além-fronteiras.

Um outro debate bastante acutilante tem sido o que se refere ao dilema da capacidade para impor a força versus o princípio da neutralidade, nomeadamente em circunstâncias onde o uso da força apenas em legítima defesa não parece ser suficiente

para se conseguir cumprir o mandato estipulado. Em situações em que a responsabilidade administrativa não tem correspondência em termos de poder no terreno, a missão fica claramente amputada para cumprir o seu papel. Este é um debate que levanta questões conceptuais que necessita ainda de ser clarificado.

C) Modelo

A apreciação negativa que mais eco tem tido é, claramente, a que se refere à natureza padronizada do quadro de actuação. Tratando-se de um modelo único genericamente aplicado, peca por não deixar grande espaço para as especificidades locais nem para a emergência de soluções alternativas mais consentâneas com as diferentes realidades. Esta crítica à padronização é tanto mais incisiva quando constatamos que este modelo, que se pretende de aplicação universal, não abarca experiências multiculturais, cingindo-se a reproduzir a sua clara matriz ocidental em países, na sua esmagadora maioria, não-ocidentais.

Esta abordagem que reflecte um esquema ocidental pré-concebido originou das mais variadas críticas, que vão desde o comportamento culturalmente insensível por parte das tropas no terreno até à rejeição do chamado modelo internacionalista liberal, baseado em dois pilares em particular – a democracia e a economia de mercado, defendendo um modelo mais relativizado e culturalmente plural.

Daí ser compreensível o reduzido papel dos agentes locais em determinar a agenda da reconstrução do seu próprio país. Tem havido um inequívoco fracasso na ampla exploração das virtudes das capacidades locais, na medida em que o modelo preconiza ainda uma demasiado grande centralização da tomada de decisão no seio das próprias Nações Unidas e em pequenas elites anteriormente ligadas ao conflito. Há, de facto, uma falta de atenção crónica ao que podemos chamar de base da pirâmide, que corresponderá ao grosso da população. A ideia de consolidação da paz feita a partir de baixo é obstaculizada pela abordagem estado-cêntrica, de cima para baixo, adoptada pelas Nações Unidas, que negligencia os recursos e agentes indígenas – imprescindíveis na construção de uma democracia mais participativa e de uma paz mais inclusiva e, necessariamente, mais sustentável.

As críticas feministas têm sido particularmente mordazes na denúncia deste modelo de consolidação da paz como um espaço que, na verdade, reproduz a relação entre dominador e dominado. Ao questionar os estereótipos que dão origem a estas práticas, como a inerente passividade da mulher, tanto na guerra como na paz, as críticas feministas contestam o papel secundário e sem visibilidade ou praticamente

inexistente das mulheres, sistematicamente relegadas para a esfera do informal e para a dimensão psico-social da consolidação da paz. Os seus contributos têm sido extremamente úteis na rejeição da discriminação pública de que as mulheres são alvo – salvo honrosas excepções – na negociação, assinatura e implementação dos acordos de paz e que as condena a ter um acesso bastante limitado ao processo decisório em circunstâncias de pós-conflito.

A acrescer a todas estas “sombras” que fazem desvanecer o impacto positivo das operações de paz em países a emergir de conflitos, o actor principal, as missões em concreto e o modelo em si tem tido uma enorme dificuldade em incorporar as críticas que lhes são feitas: os estudos comparativos não são, de todo, abundantes; o enquadramento regional e internacional é francamente desvalorizado; e não existe um verdadeiro exercício de *lessons learnt*, que permita aprender com os erros do passado, reformular o que está mal concebido e fazer reais progressos no que diz respeito ao sucesso de futuras intervenções.

CONCLUSÕES

Estas críticas têm produzido um debate saudável sobre as limitações da reconstrução pós-bélica, tal como tem vindo a ser levada a cabo.

Não foi preconizada, até agora, uma alternativa viável ao actual modelo de reconstrução pós-bélica. O que tem sido apresentado são ajustes significativos, que tentam corrigir muitas das falhas apontadas, mas não há, ainda, um substituto credível ao modelo aplicado desde a década de 90. O mesmo se passa relativamente ao actor, embora haja expectativas altas relativamente a um futuro papel das organizações regionais, nomeadamente a União Africana.

É, porém, a tentativa de resposta a estas questões que vos coloco, é a procura de soluções criativas para os problemas apontados que será frutífera para os progressos destas missões e que contribuirá decisivamente para a evolução da investigação na área dos estudos sobre a paz e da resolução de conflitos, que contam já com cinquenta anos de existência mas têm, ainda, um longo caminho para percorrer.

BIBLIOGRAFIA

Boutros-Ghali (1992), *An Agenda For Peace*. New York: United Nations

Crocker, Chester; Hampson, Fen Osler; Aall, Pamela (eds.) (2001), *Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict*. Washington D.C.: United States Institute of Peace

Paris, Roland (1997), "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, vol.22(2), pp.54-89

Ramsbotham, Oliver (2000), "Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding", in Woodhouse & Ramsbotham (eds.), *Peacekeeping and Conflict Resolution*. London: Frank Cass Publishers, pp.169-189