



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

# As operações de paz como ferramenta para a construção da paz

Sérgio Luiz Cruz Aguilar

**Como citar:** AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. As operações de paz como ferramenta para a construção da paz. *In*: SALATINI, Rafael (org.). **Reflexões sobre a paz**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 101-118.  
DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p101-118>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# AS OPERAÇÕES DE PAZ COMO FERRAMENTA PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ

*Sérgio Luiz Cruz Aguilar*

## INTRODUÇÃO

Diferente de décadas atrás, a maior parte das atuais operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), apesar de apresentarem o componente segurança, está estruturada com o objetivo principal de apoiar um amplo processo político que permita o estabelecimento de uma paz duradoura. Isso implica em uma série de funções que incluem: o apoio às negociações políticas e às iniciativas de reconciliação nacional; monitoramento e apoio ao estabelecimento de comissões de Direitos Humanos; apoio a processos eleitorais independentes, a restauração da autoridade estatal e a promulgação de leis de acordo com padrões internacionais; estabelecimento do estado de direito; e a reforma do setor de segurança, incluindo o desarmamento, desmobilização e a reintegração

de ex-combatentes. Incluem, ainda, a construção/reconstrução da infraestrutura de serviços básicos e das instituições governamentais, em particular, no campo da administração pública e das finanças, bem como a adoção de medidas para revitalizar a economia e gerar empregos.

Essas ações ocorrem no âmbito do que conceitualmente se chamou de *peacebuilding*, termo que autores brasileiros apresentam como construção, edificação ou consolidação da paz.<sup>8</sup> Dessa forma, utilizando exemplos de operações de paz contemporâneas, apresentaremos alguns aspectos dos processos de construção da paz pós-conflitos. Inicialmente, faremos algumas considerações sobre estudos das causas da violência. Em seguida, abordaremos as operações de paz da ONU, algumas questões conceituais, suas características e as mudanças ocorridas nas últimas décadas para, então apresentarmos como essas operações, atualmente, colaboram para a construção da paz em Estados que viveram, ou vivem situações de conflitos armados. Na conclusão faremos algumas breves considerações sobre as operações de construção da paz e a teoria kantiana.

## **SOBRE A VIOLÊNCIA**

Os cientistas sociais há tempos estudam os motivos, razões e fatores causais que intervêm na motivação da guerra. Esses estudos podem ser agrupados em duas grandes categorias: nível individual e no nível das coletividades sociais. No nível individual as principais explicações apresentam a violência como uma necessidade biológica, ou como um comportamento psicológico de resposta a um estímulo que se exterioriza diante de uma frustração, dentre outras (DOUGHERTY; PFLATZGRAFF, 2003, p. 295-336).

No nível das coletividades sociais, inúmeros estudos apresentam a violência para fortalecimento da unidade interna ou originada da luta entre grupos (Sumner); resultante da incerteza da detenção do poder entre elites dirigentes (Rosecrance), seja em razão da transferência do sentimento agressivo para outro grupo, seja em resposta a distúrbios internos para preservar a coesão nacional (Kluckhohn), ou em decorrência de imperativos

convencionais, tradicionais e ideológicos (Malinowski); como invenção cultural (Mead); como agente de mudança cultural (Blainey); dentre vários outros (DOUGHERTY; PFLATZGRAFF, 2003, p. 339-342).

Num largo espectro histórico o mundo viveu, desde a antiguidade, guerras de conquista e ocupação. Apesar do reconhecimento do Estado-nação no século XVII as guerras continuaram sendo travadas por tropas mercenárias até a formação dos grandes exércitos nacionais no século seguinte. Das guerras localizadas do mundo pós-napoleônico houve a explosão da violência no século XX com duas guerras mundiais, e tentativas fracassadas (Ligas das Nações) ou com alguns resultados (ONU) de manter a paz no globo.

A última década do século XX presenciaria, ainda, inúmeras guerras intraestatais com o envolvimento ou não, legal ou não, com resultados positivos ou não, da sociedade internacional. O século XXI começaria com vários conflitos localizados principalmente na África e com a proeminência de atores não estatais como geradores de violência, como o terrorismo internacional, resultando em duas guerras importantes (Afeganistão e Iraque).

Ou seja, a história da humanidade é uma história de guerras que tiveram relação com a expansão territorial; disputa por matérias primas, sobretudo energética; necessidade de acesso a mercados e/ou garantia de fornecimento de mercadorias; busca de espaços vitais; desejo de prestígio; posse de territórios periféricos; segurança do Estado contra uma ameaça; dentre outras. Pode-se, então, inferir sobre a importância da guerra para o Estado, que esse ator permanecerá com o poder de decidir por ela ou pela paz, e que o cenário do século XXI ainda é o da “anarquia” onde o entendimento entre os principais atores do sistema continuará fundamental para a administração e a resolução de conflitos.

Não se percebe, atualmente, a possibilidade de uma guerra entre potências. Mas, em várias partes do mundo ainda prevalece uma situação de conflito em potencial entre Estados ou no interior deles. Também não se percebe a intenção estatal de renúncia do direito de recorrer à guerra

quando seus interesses fundamentais estiverem em jogo. Tanto é que os gastos militares no mundo cresceram numa taxa real anual de 5,1% entre 2001 e 2009. Em 2010, a estimativa de gastos estava em torno de 1,63 trilhão de dólares.<sup>1</sup> Entre 2001 e 2010 ocorreram 29 conflitos armados de grandes proporções, sendo que naquele último ano, quinze estavam em andamento no mundo.<sup>2</sup> Ou seja, não há e não se percebe a possibilidade de haver em curto prazo a “paz perpétua” de Kant.

Com relação aos conflitos no interior dos Estados, várias são as razões para sua ocorrência, sendo as mais comuns: lutas entre grupos para assumir ou reassumir determinada posição no aparato estatal; grupos que buscam o atendimento de suas demandas; grupos minoritários que procuram ganhar poder político; grupos que, apesar de serem majoritários, não possuem poder político e buscam adquirir esse poder; militares que buscam assumir o poder político, etc.

Normalmente, quando há um conflito entre grupos, a principal causa é o não atendimento de demandas, a falta de liberdade e de oportunidades que um grupo ou alguns grupos sofrem dentro do Estado. Há, então, a tendência de que as características de cada grupo sejam exploradas ocorrendo a exaltação das diferenças. A forma e a intensidade com que isso se dá, acaba criando uma dinâmica de ódio que faz com que os grupos passem a se ver como inimigos. Assim, promove-se a coesão no interior de cada grupo ao mesmo tempo em que se gera uma espiral de violência entre eles. Ou seja, a intransigência gera frustração, e a exploração das diferenças entre grupos (étnicos, religiosos, políticos, culturais) leva ao ódio, resultando no conflito armado.

Por vezes, um simples acontecimento pode ser o estopim de um conflito armado, como o caso do tunisiano desempregado Mohamed Bouazizi que em dezembro de 2010 ateou fogo no próprio corpo em protesto contra o desemprego no seu país e acabou se tornando o estopim, não só da revolução popular que provocou a queda do ditador Ben Ali, como de uma série de revoltas populares no mundo árabe (PUDDPHATT, 2011, p. 19).

<sup>1</sup> SIPRI. *Background paper on SIPRI military expenditure data 2010*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

<sup>2</sup> SIPRI. *SIPRI Yearbook 2010*. Appendix 2A. Patterns of major armed conflicts, 2001-10. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/02/02A>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

Dessa forma, para a resolução de um conflito deve-se promover o consenso e a cooperação e implica, normalmente: no controle da violência física (separação das partes em luta utilizando militares e policiais); criação de ambiente favorável ao diálogo (por meio de incentivos ou coerção – sanções); uso da diplomacia para estabelecer acordos (se inicia com acordos de cessar fogo para, numa última fase, serem estabelecidos acordos de paz); e eliminação das causas e condições responsáveis pelo conflito (atuando como prevenção contra uma nova violência) (LANGHOLTZ, 2010, p. 198-199). Essa última fase engloba as chamadas operações de construção da paz.

### **A ONU E AS OPERAÇÕES DE PAZ**

As operações de paz não estavam previstas na Carta de São Francisco, mas, com a escalada do conflito entre a Índia e o Paquistão, em 1947, e no Oriente Médio, em 1948, o Conselho de Segurança da ONU (CS) estabeleceu essa modalidade de resolução de conflitos. Seu amparo legal se dá pelo Capítulo VI da Carta, que trata da solução pacífica de controvérsias, Capítulo VII que apresenta as ações coercitivas para fazer frente a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, e pelo Capítulo VIII que ampara as ações de organizações regionais sob o mandato da ONU. De 1948 até hoje foram realizadas 66 operações com um custo estimado, até 31 de dezembro de 2011, de aproximadamente 69 bilhões de dólares.<sup>3</sup>

As primeiras operações criadas no período da Guerra Fria diziam respeito a conflitos envolvendo Estados e suas forças armadas. Nesse contexto, as operações chamadas tradicionais ou de primeira geração, tinham basicamente a função de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz (DOYLE, 1996, p. 6).

A partir do final da década de 1980, com a proliferação de conflitos armados intraestatais, as missões se tornaram mais complexas, incorporando uma série de funções, atividades e objetivos às missões de paz tradicionais, por isso chamadas de segunda geração. Os mandatos

<sup>3</sup> ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

passaram a ser orientados para a ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento, supervisão de eleições e auxílio a governos em diversos setores, dentre outras atividades.

Já as operações denominadas de terceira geração implicam no uso da força, inclusive sem a aquiescência dos contendores, e embasadas no Capítulo VII da Carta da ONU, com a realização de operações militares para proteger atividades de assistência humanitária, impor o *status quo* anterior ou o cessar-fogo, etc. Enquanto as missões anteriores limitavam o uso da força apenas para autodefesa das tropas da ONU, as operações mais recentes passaram a permitir o uso da força em caso de necessidade para o cumprimento do mandato.

O surgimento de inúmeros conflitos e o maior engajamento da ONU na tentativa de resolvê-los, a partir do final da década de 1980, resultaram na criação, em 1992, do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations - DPKO*), responsável pela direção política e executiva das operações de paz. Antes da sua criação os assuntos relativos às missões de paz eram da alçada do Escritório de Assuntos Políticos Especiais ou da Divisão de Operações de Campo (*Field Operations Division*) do Departamento de Administração e Gerenciamento, aparato que se mostrou ineficiente para acompanhar os desdobramentos das atividades englobadas por missões mais complexas.

Como havia dificuldades na coordenação entre o pessoal da ONU e as demais organizações não-governamentais que atuavam na mesma região, em 1992 foi também criado o Departamento de Assuntos Humanitários (*Department of Humanitarian Affairs – DHA*), substituído em 1998 pelo Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários (*Office of Coordination for Humanitarian Affairs – OCHA*), responsável por gerenciar as atividades de assistência humanitária. Em 2005, devido à complexidade das operações de segunda geração, a ONU criou a Comissão de Construção da Paz – *Peacebuilding Commission* (PBC).<sup>4</sup>

Apesar da ONU desdobrar operações de paz desde a década de 1940, o tratamento conceitual das operações de paz só se iniciou com os

<sup>4</sup> A Comissão tem o objetivo principal de colocar juntos todos os atores relevantes para obter recursos e recomendar estratégias integradas para a recuperação e a construção da paz pós-conflito. ONU. Peacebuilding Commission. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

documentos “Uma Agenda para a Paz”, de 17 de junho de 1992, e seu “Suplemento”, de 3 de janeiro de 1995, ambos do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali.<sup>5</sup> A partir deles a ONU passou a trabalhar com cinco categorias de operações de paz: prevenção do conflito, promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e construção da paz.

A prevenção do conflito (*preventive diplomacy*) implica na aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas de modo a evitar que as tensões intraestados ou interestados se transformem em conflitos armados. A promoção da paz (*peacemaking*) inclui medidas após o início do conflito que visam a levar as partes à negociação de acordos. A manutenção da paz (*peacekeeping*) é a técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, quando o conflito foi iniciado e auxiliar na implementação os acordos obtidos (cessar-fogo, separação de forças, etc.). A imposição da paz (*peace enforcement*) envolve a aplicação, com autorização do CS, de medidas coercitivas, incluindo o uso de forças militares. A construção da paz (*peacebuilding*) envolve medidas com o objetivo de reduzir o risco do retorno do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis para o manejo do conflito e a construção da paz e do desenvolvimento sustentáveis (ONU, 2008, p. 17-19).

É importante ressaltar que essa classificação apenas oferece um marco conceitual. Nas operações de paz pode haver uma inter-relação entre essas categorias. Uma operação pode se dar em um âmbito mais amplo chamada de manutenção da paz, mas apresentar ações de construção da paz. No âmbito de uma manutenção da paz, num determinado momento, o CS pode decidir por ações de imposição da paz, como ocorreu em 1995 na antiga Iugoslávia. Dessa forma, os nomes que dão título às operações realizadas não oferecem, necessariamente, o seu significado, sendo necessário um estudo mais detalhado das resoluções e ações realizadas para determinar que tipos de operações ocorreram para o gerenciamento ou a resolução de determinado conflito.

Atualmente, quinze operações estão em andamento em quatro continentes, sendo catorze de manutenção de paz (Haiti, Costa do

---

<sup>5</sup>Outros documentos importantes sobre a matéria são o “Relatório Brahimi” (2000), “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum” (2004) e “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos” (2005).



Marfim, Libéria, República Democrática do Congo, Sudão, Darfur, Timor Leste, Índia e Paquistão, Chipre, Kosovo, Líbano, Síria, Sahara Ocidental e Oriente Médio) e uma missão política especial no Afeganistão, todas elas comandadas pelo DPKO a um custo em torno de 7.83 bilhões de dólares para o período de 1 de julho de 2010 até 30 de junho de 2011.

Em meados de 2011 a ONU empregava 82.278 militares armados, 14.667 policiais e 2.188 observadores militares de 115 diferentes países. O número de funcionários civis era de 19.449, sendo 5.734 funcionários internacionais e 13.715 contratados locais. Com mais 2.248 pessoas do programa de voluntários das Nações Unidas o número total de pessoas em operações de paz era de 122.948 em maio de 2011.<sup>6</sup>

#### **AS OPERAÇÕES DE PAZ E A CONSTRUÇÃO DA PAZ**

A partir da década de 1990, as Nações Unidas passaram a se empenhar nas ações voltadas para as causas dos conflitos onde foram estabelecidas operações de paz com a principal finalidade de estabelecer condições de uma paz duradoura. Trata-se de um processo longo, profundo e complexo que envolve atuar nas causas do conflito violento de uma maneira mais abrangente e, em consequência, nos assuntos que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, de modo a fortalecer sua capacidade de efetivamente e legitimamente cumprir com suas obrigações principais (ONU, 2008, p. 17-19).

As ações de construção da paz podem se dar no âmbito ou na sequência de outro tipo de operação, normalmente de manutenção da paz. Sendo o objetivo principal o de evitar a recorrência do conflito, as ações são desenvolvidas por programas em áreas críticas como: restauração da habilidade do Estado em prover segurança e manter a ordem pública, fortalecimento do estado de direito e do respeito aos direitos humanos, apoio à emergência de instituições políticas legítimas e a processos participativos, e promoção da recuperação social e econômica e do desenvolvimento, que inclui o retorno seguro e o reassentamento de desalojados e refugiados

<sup>6</sup> ONU. DPKO. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>>, <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>> e <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>. Acesso em: 20 maio 2011.

(ONU, 2008, p. 17-19). Como essas áreas se inter-relacionam, o mesmo acontece com as atividades críticas a serem executadas.<sup>7</sup>

O que fazer com combatentes que deixam essa condição em consequência dos acordos de paz é um problema em qualquer conflito, o que torna relevante a execução de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). O insucesso dos programas de DDR normalmente resulta no retorno da violência. Quanto maiores as forças em luta e quanto mais longo for o conflito, maior será o problema de ex-combatentes a ser enfrentado. A ação internacional nesse campo se inicia com o estabelecimento de locais de recolhimento e/ou destruição de armamentos, munição e equipamentos diversos, e sua segurança. A ONU e as partes em luta estabelecem um cronograma e decidem o destino do material a ser entregue. Em alguns casos são destruídos, como na América Central. Em outros, o material servível é transferido para as forças armadas ou policiais do Estado. Nos locais de reunião de ex-combatentes, a ONU pode trabalhar em coordenação com outras agências no processo de reintegração que tem o objetivo de desmobilizar e permitir meios de vida sustentáveis a esse pessoal.

Não há uma fórmula única, pois o programa de DDR deve levar em consideração as especificidades de cada conflito e da região em que ocorreu. Em Angola, o Protocolo de Lusaka, de 20 de novembro de 1994, previu três fases distintas e interdependentes, sendo a última a desmobilização e reintegração, compreendendo a seleção e incorporação do pessoal da UNITA<sup>8</sup> nas novas Forças Armadas Angolanas e a desmobilização e reintegração dos excedentes na sociedade. Nesse processo as Organizações Não Governamentais (ONG) tiveram papel fundamental na fase de reabilitação. Foram criadas quinze áreas de aquartelamento onde se realizaram atividades para a incorporação dos antigos combatentes da UNITA às Forças Armadas Angolanas. Posteriormente, foram criados os Centros de Desmobilização em algumas das antigas áreas de aquartelamento onde foram implementados programas sociais para ajudar os ex-soldados a retornarem à vida civil (MARTINS FILHO, 2005). No Timor Leste, parte

---

<sup>7</sup> Sobre as mudanças nas operações a partir da década de 1990 e a situação atual ver GUTTRY, 2012.

<sup>8</sup> União Nacional para a Independência Total de Angola. Era, na época da assinatura do Protocolo, o grupo que lutava contra as forças armadas angolanas.

dos integrantes da Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN) foram incorporados nas Forças de Defesa do Timor Leste. Na Libéria, o programa de Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação e Reintegração (DDRR), encerrado em julho de 2009, desarmou e desmobilizou mais de 101 000 ex-combatentes e, desse total, mais de 90.000 receberam assistência para reintegração (STRACHAN, 2009).

Outro problema que normalmente tem que ser resolvido nos países afetados por conflitos refere-se aos campos de minas. Apesar dos tratados internacionais que limitam o uso desses artefatos, seu emprego, além dos efeitos devastadores durante o conflito, resultam em consequências duradouras mesmo depois da cessação das hostilidades. Em inúmeros casos, como no Camboja, Moçambique, Angola, América Central, a existência de áreas repletas de minas provocava mortes e amputações aos civis e limitavam o terreno utilizável para qualquer tipo de atividade, como a lavoura ou a pastagem.

Dessa forma, o desenvolvimento e a condução do país a normalidade passa, necessariamente, pela execução de programas de desminagem. Os recursos para a contratação de pessoal especializado e a execução dos programas normalmente vêm de doações internacionais. Em algumas missões, além da utilização de unidades militares especializadas, procura-se contratar empresas locais, geralmente formadas por ex-militares, para execução dessas tarefas. Na antiga Iugoslávia, durante a administração transitória na Eslavônia Ocidental (UNTAES) houve a contratação da empresa local Desk para a execução de desminagem (AGUILAR, 2003, p. 164).

As ações de DDR estão relacionadas com programas de reforma do setor de segurança - *Security Sector Reform* (SSR) e, logicamente, com atividades relacionadas com o estado de direito e a proteção e promoção dos direitos humanos.

A SSR implica na reestruturação, reforma e treinamento das forças armadas e policiais, a reforma do sistema legal e judicial e/ou o apoio ao desenvolvimento de uma legislação essencial (ONU, 2008, p. 17-19). A questão chave nas atividades de SSR é como reconciliar uma sociedade fragmentada com a criação de forças armadas e policiais como instituições neutras. A questão se torna ainda mais complicada quando

há o componente étnico nos conflitos intraestatais onde grupos formam milícias para proteger suas comunidades.

No período imediatamente pós-conflito, várias questões precisam ser resolvidas para que se estabeleça uma paz duradoura. Num primeiro momento, é normal que os membros dessas comunidades não confiem nas instituições nacionais e procurem manter o controle das forças armadas e policiais por meio de posições de comando ou, se integrados nessas instituições nacionais, busquem permanecer em suas áreas habituais, as mesmas onde atuaram durante a guerra e onde se localiza a maioria de sua etnia.

Com frequência grupos se queixam de serem marginalizados quando se encontram sob comando de membros de outros grupos, contra os quais lutaram durante o conflito, ou de terem negado o acesso a altos postos nessas instituições. Como percepções de tratamento diferente são perigosas para o processo, um dos problemas que as Nações Unidas enfrentam nas atividades de SSR é conseguir estabelecer um balanço étnico e, ao mesmo tempo, levar em consideração competências e experiências individuais que, por vezes, conduz a nomeação de pessoas de determinados grupos para certas funções em detrimento de elementos de outros grupos (PETER, 2012). Ou seja, é fundamental para as ações de construção da paz que se estabeleça um mínimo de confiança entre os integrantes das forças armadas e policiais e entre eles e a sociedade local.

Nos territórios envolvidos em conflitos armados contemporâneos, especialmente naqueles em que há os componentes étnicos e religiosos, ocorrem abusos e violações de direitos humanos. Assim, a maioria das operações de manutenção da paz apresenta mandato para a proteção desses direitos. Nas ações de construção da paz a proteção e promoção dos direitos humanos são objetivos centrais e se ligam a todas as demais atividades. São executadas por meio do monitoramento, auxílio as investigações de violações e desenvolvimento da capacidade dos atores e das instituições nacionais em lidar com a questão. Normalmente, incluem um processo de reconciliação nacional que envolve entendimentos individuais para o caso de crimes leves, processos e condenações dos que perpetraram crimes graves e reparação das vítimas.

As atividades para restaurar e estender a autoridade do Estado têm o objetivo de dotá-lo de capacidade de gerar renda e prover os serviços básicos para a população. Isso somente ocorre se for criado um ambiente seguro, com uma liderança política legitimamente estabelecida por meio de um processo constitucional com participação popular, além da construção e/ou reconstrução das instituições públicas e da infra-estrutura.

O processo constitucional implica na chamada assistência eleitoral que é executada pela sociedade internacional presente na, ou em apoio à operação de paz, de modo a permitir a realização de eleições livres e honestas. Isso se dá com a organização, monitoramento e condução das eleições, que envolvem segurança, apoio técnico e logístico realizado por um componente eleitoral composto ou assessorado por peritos da Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos da ONU.

Nas últimas duas décadas aumentou a participação de organizações regionais e ONGs no auxílio a processos eleitorais, em coordenação com as operações de paz em andamento. Da mesma forma, tem se tornado normal que o mandato de uma determinada operação seja expandido, passando a englobar atividades relacionadas com eleições. Dentre vários exemplos, foi o caso da África do Sul, quando a *United Nations Observer Mission in South Africa* (UNOMSA), estabelecida em 1992, como missão de observação, teve seu mandato alterado em janeiro de 1994 incorporando o monitoramento das eleições naquele país.

No campo do desenvolvimento socioeconômico tem-se notado resultados positivos dos projetos de impacto rápido – *Quick Impact Projects* (QIP) - em benefício da população, voltados tanto para a infra-estrutura como para geração de emprego e renda. Esses projetos são importantes especialmente na fase inicial, pois geram confiança no processo de paz, enquanto programas de longo prazo são preparados e implementados. Mas, em todos eles há a necessidade do envolvimento de agências especializadas, programas e fundos da ONU, ONGs nacionais e internacionais e governos estrangeiros, seja pela presença física ou por meio de financiamentos e doações.

## AS OPERAÇÕES DE CONSTRUÇÃO DA PAZ E A TEORIA KANTIANA

Kant trabalhou a ideia da paz perpétua baseada no estabelecimento de Estados com forma de governo republicana, em uma confederação internacional de Estados livres cujas relações estariam reguladas pelo Direito das Gentes, e no princípio da hospitalidade universal, o cosmopolitanismo (KANT, s/d.). Essa forma republicana de governo, que hoje entendemos como democracia, deveria ser baseada no estado de direito fundado na liberdade individual, igualdade legal e separação dos poderes que permitiriam a liberdade para agir com moralidade.

O filósofo argumentou, também, que o atrito, o antagonismo inevitável entre os homens, uma marca das sociedades, é usado pela natureza como meio de estabelecer uma condição de segurança e tranquilidade. Através da guerra e após devastações, revoluções e até mesmo a exaustão, a natureza conduziria as sociedades para aquilo que a razão poderia ter-lhes dito antes e com uma experiência bem menos triste, a passagem do estado sem leis dos selvagens para uma liga de nações onde até o menor dos Estados poderia esperar segurança e justiça (KANT, s/d, p. 30). O estabelecimento dessa “Liga da Paz” seria o requisito mais importante para a realização da paz perpétua.

Para Kant a experiência da guerra civil e internacional melhoraria as instituições internas dos países ao longo do tempo e serviria como um catalisador para o desenvolvimento de constituições republicanas. A partir daí, se estabeleceria um “Estado de direito” internacional entre os Estados. Ou seja, a guerra cria e destrói Estados, mas traz novas relações entre eles no sistema internacional (MITCHELL, 2002, p. 749-759).

Para o filósofo, a legislação nacional do Estado, por si só, não protegeria os indivíduos, pois permaneceria a ameaça da guerra internacional. Assim, o direito civil (leis nacionais) existiria para proteger as liberdades individuais, enquanto que o direito das gentes protegeria os sistemas nacionais em relação a outros Estados. Dessa forma, o direito internacional existiria para o benefício das leis nacionais, protegendo a liberdade e a autonomia moral dos cidadãos dos poderes de guerra de outros Estados.

O direito internacional apresenta várias ferramentas para solução pacífica de disputas entre os Estado que estão enumeradas no art. 33 da Carta da ONU (negociação, conciliação, inquérito, arbitragem, solução judicial, mediação, recurso a entidades ou acordos regionais), além dos bons ofícios, bastante utilizados. Mas a guerra continua sendo uma forma de resolução de disputas entre Estados ou entre grupos no interior dos Estados.

Kant descreveu seis artigos preliminares para se alcançar a paz perpétua. No 5º artigo apresentou que “nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e no governo de outro Estado”. No entanto, o filósofo admitiu a ajuda externa quando “um Estado se dividiu em duas partes devido a discórdias internas e cada uma representa para si um Estado particular com a pretensão de ser o todo”. Isso porque, o fato de um terceiro Estado prestar ajuda a uma das partes “não poderia considerar-se como ingerência na Constituição de outro Estado (porque só existe anarquia)”. Mas não admitiu a intervenção, pois “enquanto essa luta interna não está ainda decidida, a ingerência de potências estrangeiras seria uma violação do direito de um povo independente que combate a sua enfermidade interna” (KANT, s/d, p. 126). Assim sendo, as operações de construção da paz poderiam ser relacionadas com o pensamento kantiano de ajuda às partes, ou a uma das partes num estado de guerra civil. No mesmo sentido, estariam relacionadas com a melhoria das instituições internas, permitindo o estabelecimento do estado de direito e de uma legislação nacional voltada para a proteção dos indivíduos.

## CONCLUSÕES

Os processos de construção da paz realizados pela ONU se baseiam na necessidade de aprofundamento da esfera social do Estado em que a operação de paz é estabelecida. Para isso, não basta a reconstrução física, é com o desenvolvimento social que o processo obterá sucesso e isso se dá com a sincronia de objetivos políticos e sociais. Assim, as operações de construção da paz a adquirem uma condição *sine qua non* para que os Estados fragilizados por conflitos armados possam alcançar a paz duradoura.

Apesar de suas imperfeições e dos problemas que enfrentam desde sua concepção até a atuação no campo, essas operações se constituem numa importante ferramenta para gerenciar e resolver conflitos armados. Ao estabelecer uma operação de paz as Nações Unidas atuam como uma terceira parte na resolução de conflitos.

A arquitetura atual das operações multidimensionais, com foco nas ações de construção da paz, reflete o reconhecimento da sociedade internacional da necessidade de se envolver na solução das causas dos conflitos de modo a buscar uma paz estável e duradoura. Talvez, o principal reflexo desse reconhecimento tenha sido a criação da Comissão de Construção da Paz da ONU.

As operações são desdobradas e desenvolvidas por conta de um mandato do CS, refletindo principalmente a posição dos membros do Conselho, em especial dos cinco membros permanentes. Por conta do mandato estabelecido, as funções da operação bem como o apoio às atividades de outros atores envolvidos, podem ser mais robustas ou mais limitadas, ou seja, a capacidade de uma operação de paz é determinada pelo CS.

Quando o foco é a construção da paz, com ações direcionadas para a promoção socioeconômica, reconstrução do Estado, desenvolvimento e promoção dos direitos humanos, a maior parte dos componentes é civil, diminuindo os efetivos militares que normalmente são mais robustos nas operações de manutenção ou de imposição da paz.

O envolvimento das Nações Unidas em processos de construção da paz nas últimas duas décadas demonstrou que é difícil garantir uma paz estável se não houver o estabelecimento do estado de direito, com a desmobilização de combatentes, a reforma do setor de segurança, o retorno de refugiados e desalojados, o estabelecimento de um governo legítimo e a promoção dos direitos humanos. Mas nenhuma dessas ações se sustenta sem a promoção do desenvolvimento sócio-econômico, que só ocorre se houver o envolvimento da sociedade internacional em geral, pois a ONU não tem condições humanas ou financeiras para, sozinha, executar todas as ações necessárias para esse fim.

Dessa forma, apesar de gerenciadas pela ONU ou por organizações regionais, as operações de construção da paz só conseguiram



ser uma ferramenta eficaz na construção de uma paz duradoura se houver o comprometimento da sociedade internacional ou de boa parte dela nesses esforços.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sergio. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Bálcãs*. São Paulo: Usina do Livro, 2003.
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003.
- DOYLE, Michael W. Discovering the limits and potential of Peacekeeping. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (Ed.). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
- GUTTRY, Andréa de. Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz: porque tanta ansiedade? In: AGUILAR, Sérgio L. C.; ALBRES, Hevellyn M. *Relações internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 97-124.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, s/d.
- LANGHOLTZ, Harvey J. *Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2010.
- MARTINS FILHO, Elias Rodrigues. O processo de paz em Angola e a participação brasileira. In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. p. 97-124.
- MITCHELL, Sara McLaughlin. A kantian system? democracy and third party conflict resolution. *American Journal of Political Science*, Houston, v. 46, n. 4, p. 749-759, Oct. 2002.
- ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>>. Acesso em:
- \_\_\_\_\_. Peacebuilding Commission. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 6 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Peacekeeping operations: principles and guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations: Department of Field Support, 2008.
- PETER, Isabelle. SSR lessons from the DRC. In: ISN, 5 jan. 2012. Disponível em: <<http://isnblog.ethz.ch/security/ssr-lessons-from-the-drc>>. Acesso em: 6 jan. 2012.
- PUDDEPHATT, Andrew. As revoluções árabes e a comunicação digital. *Política Externa*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 19-26, jun./ago. 2011.
- SIPRI. Disponível em: <<http://www.sipri.org>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Background paper on SIPRI military expenditure data 2010*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. *SIPRI Yearbook 2010*. Appendix 2A. Patterns of major armed conflicts, 2001-10. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/02/02A>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

STRACHAN, Anna Louise. *Peacekeeping and peacebuilding in post-conflict environments: a critical analysis of the UN approach in Timor-Leste, Liberia and Nepal*. Nova Deli: Institute of Peace and Conflict Studies, 2009. (IPCS Research Papers, n. 23).

