

A PACIFICAÇÃO E A ORDEM LIBERAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Leonardo Dias de Paula¹



Fonte: Pexels (2016).

A manutenção da paz e da ordem é uma preocupação comum a vários atores no tecido do cenário internacional em diferentes períodos da história. Estados e suas forças de defesa; alianças militares interestatais; organizações regionais e internacionais preocupadas com as ameaças à estabilidade e à segurança estão entre aqueles que, ao longo do tempo, agiram de maneira a preservar a ordem internacional e a paz. Os duelos bélicos, as disputas hegemônicas e as querelas securitárias são elementos transformadores da política mundial. Ao mesmo tempo em que revelam a face destruidora do poder político, encetam em si a produção de uma nova ordem, erguida a partir dos escombros do mundo anterior. Neste sentido, é possível compreender o conflito como elemento constitutivo da

¹ Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). E-mail: depauladiasleo@gmail.com.

organização das unidades políticas, bem como da ordem internacional (ALLIEZ; LAZZARATO, 2021).

Em uma compreensão generalista, quando percebem a guerra como prática excepcional que estende a política, os atores internacionais envidam esforços para interrompê-la e transformá-la em uma conjuntura pacífica. Entretanto, seguidamente os instrumentos empregados para pacificar as comunidades em rescaldo da violência reproduzem a exceção que pretendiam extinguir (MBEMBE, 2020). As intervenções contemporâneas remetem às práticas do domínio colonial, como as táticas de contrainsurgência empregadas por militares, entrelaçando ações violentas e formas de governo das populações nos territórios ocupados (PAULA, 2020; MENDONÇA, 2017). No desenredar dessas práticas de pacificação, a violência e a opressão tornam-se norma do mundo que é o nosso² (MBEMBE, 2020).

Quando compreendida sob uma definição contingente, a paz entre as unidades políticas se limita à ausência de episódios de violência organizada, configurando um ordenamento mínimo para as relações internacionais (GALTUNG, 1969). Não obstante, este pode também ser compreendido como elemento que produz relações sociais e políticas nos planos internacional e doméstico. Uma perspectiva um pouco mais larga sobre a paz apresenta como a reprodução de sociedades caracterizadas por especificidades como a forma e o regime de governo, as relações produtivas estabelecidas, o respeito a normas ou costumes selecionados, entre outras características que uma unidade política pode assumir. Assim, a produção da paz está atrelada à configuração de uma ordem a partir de convenções comuns sobre seus critérios ordenativos.

As intervenções internacionais são instrumentos ao alcance de Estados centrais e organizações para produzir esta paz e esta ordem no mundo. Sob diversas formas, essas ações visam a estabelecer ou restaurar condições consideradas mínimas pelos atores interventores para um ordenamento avesso à violência escancarada. Frequentemente, estas intervenções contemporâneas carregam consigo uma perspectiva contingente sobre a paz e o desenvolvimento das sociedades sob intervenção que corresponde aos ideais liberais (PARIS, 2004). As práticas intervencionistas empregam um rol de ferramentas

² Este adágio reverbera os dizeres de Walter Benjamin (apud LÖWY, 2005, p. 83): “o ‘estado de exceção’ no qual vivemos é a regra”.

que compreendem desde as tratativas diplomáticas até o desembarque de tropas em terras estrangeiras para operações militares, passando por diferentes formas de incentivo político-econômico às partes em conflito para que celebrem um acordo de paz (JABRI, 2010). Estas ferramentas procuram esvaziar o conteúdo político dos projetos de pacificação, reduzindo-os a meras tecnicidades (BLANCO, 2010). Para alcançar seus objetivos, a pacificação das sociedades em conflito tende a conformar-se como um amálgama entre ações coercitivas e práticas de assistência, sob o mote de garantir a segurança local e internacional (MENDONÇA, 2020). Invariavelmente, estas são práticas políticas que estendem os projetos dos atores envolvidos para a conformação da ordem internacional.

Neste texto, voltamos a atenção às formas mais robustas de intervencionismo internacional sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), que conjugam ações militarizadas, projetos de desenvolvimento, incentivo econômico, valores democráticos-representativos, entre outros elementos característicos do pensamento liberal. Assumindo uma orientação verticalizada, essas ações menosprezam as demandas dos grupos populacionais sob intervenção, sujeitando-os aos valores dos atores intervenientes (MASCHIETTO, 2016). Compreendemos que resulta destas características das intervenções internacionais um quadro insuficiente para a emancipação das sociedades antes sob conflito. A sociedade reformada pelas ações intervencionistas reproduz formas graves de desigualdade socioeconômica que podem ser concebidas como formas de violência ampliada.

Assim, propomo-nos a estudar as limitações à paz derivadas da reprodução de formas político-econômico-sociais liberais pelas intervenções internacionais em sociedades envolvidas em conflitos violentos. Compreendemos que estas práticas têm como objetivo minimizar e impedir ameaças à estabilidade do ordenamento internacional capitalista, combinando o exercício militar às ações de governança (WOOD, 2005). Nesse sentido, perguntamo-nos como as ações do intervencionismo contemporâneo contribuem para reproduzir uma ordem liberal tanto entre as fronteiras dos territórios ocupados quanto nas relações internacionais.

É possível identificar nas últimas duas décadas um processo amplamente documentado de reinterpretação dos princípios que regem a confecção de mandatos para

as operações de paz das Nações Unidas. Desde os insucessos encarados pelos capacetes azuis durante a década de 1990 — dos quais usualmente se destacam os casos de Ruanda, Somália e Bósnia Herzegovina (BELLAMY; WILLIAMS; GRIFFIN, 2010), mas que também reúnem exemplos menos emblemáticos como Angola e Moçambique e sua paz contingente, e o Haiti e as reiteradas crises por que passou — instauraram-se iniciativas para revisar e propor melhorias às ações da comunidade internacional para a garantia da paz através das instituições da ONU. A tríade consagrada de princípios compreendia: (i) a necessidade de obter o consentimento das unidades políticas que receberiam a intervenção; (ii) a imparcialidade da missão diante das partes em conflito; e, (iii) a restrição do uso da violência à defesa dos componentes da operação ante atos hostis (UNITED NATIONS, 1956).

Compõem este processo o inquérito sobre as ações da Organização diante do genocídio de Ruanda, o relatório sobre a queda do enclave seguro de Srebrenica, na Bósnia Herzegovina, e o Relatório *Brahimi*, na virada do milênio. Na redação destes e de outros documentos, criou-se consenso da necessidade de dotar as operações de paz de meios suficientes para que satisfizessem os objetivos prescritos em seus mandatos (UNITED NATIONS, 1999; 2000). Progressivamente, os três princípios celebrados na instauração da Força Emergencial das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 1956) — missão destinada a acompanhar a interrupção das hostilidades no conflito em Suez — passaram a ser reinterpretados (LANGHOLTZ, 2010). Estes elementos balizadores foram submetidos então à necessidade de satisfazer os objetivos políticos delineados pelos membros do Conselho de Segurança da ONU.

Com mais intensidade ao longo dos anos 2000, os mandatos destas intervenções assumiram funções extensas na tentativa de construir novas ordens políticas nos territórios que eram ocupados: a reformulação do sistema de representatividade política; a alocação de esforços para a provisão de recursos básicos e auxílio humanitário; a reforma de instituições de segurança e justiça, entre outras estruturas fundamentais ao aparelho burocrático estatal (KENKEL, 2013; BIGATÃO, 2014). Em paralelo, o desembarque de civis e militares embrenhados nas operações de pacificação é cada vez mais amparado pela possibilidade de exercer a violência sob vistas de executar os objetivos políticos das missões autorizadas sob a chancela dos membros do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) (DONADELLI; PAULA, 2018). Em uma expressão

despudorada deste movimento, o Relatório Cruz indicou como necessidade diante dos conflitos contemporâneos o uso da violência para combater grupos resistentes, submetendo-os à paz internacional imposta pelos *peacekeepers* (CRUZ; PHILIPS; CUSIMANO, 2017).

A prática de unir ações de produção da ordem e recursos coercitivos vigorosos não é uma inovação típica das operações de paz da Organização. Este expediente remonta à condução das guerras coloniais pelas potências ocidentais nos territórios dominados na África e na Ásia, sobremaneira. Sob o rótulo da contrainsurgência, as tentativas de pacificação coloniais visavam a sufocar as formas de organização social locais e submetê-las aos valores e às instituições metropolitanos através de ferramentas que buscavam o consenso das populações indígenas e, como a face de Janus, o exercício da violência irrestrita — assassinatos, práticas de terror, prisões abusivas, tortura — em campanhas de guerra marcadas pela assimetria entre as partes em conflito (GALULA, 2006; TRINQUIER, 2006).

Em sua roupagem mais coercitiva, as operações de paz da ONU rememoram os dispositivos táticos de contrainsurgência empregados nos territórios periféricos em diferentes momentos de instabilidade política, revoltas e ameaças ao domínio colonial (FRIIS, 2010). O recurso à violência para alcançar os objetivos do mandato de intervenção aproxima as operações contemporâneas à condução da guerra colonial. Entretanto, esta tendência projeta obstáculos à resolução de um conflito através de um processo político representativo, inclusivo e participativo (HUNT, 2016; TARDY, 2011).

Das experiências contemporâneas, pode-se depreender os valores que subjazem ao emprego de operações de paz pela ONU para restaurar a paz em uma conjuntura afligida por conflitos violentos: a promoção de eleições regulares para a consolidação de um regime democrático representativo; a garantia da segurança local, de maneira a preservar os direitos e as liberdades consagradas no ideário liberal; o incentivo às relações capitalistas. Outrora constrangidas por uma interpretação rígida da *troika* de princípios que circundam a aprovação de mandatos para missões, as operações contemporâneas admitem o uso da violência para satisfazer os objetivos inscritos no mandato aprovado pelo CSNU.

Os meios de que dispõem estas iniciativas variam desde as ações de reforma das instituições estatais — democráticas, de justiça, policiais — ao emprego de forças militares para suspender as hostilidades e a violência. Este amálgama aproxima as intervenções mobilizadas sob a égide das Nações Unidas à guerra colonial, sobretudo àquela que assume a forma das táticas de contrainsurgência (MORENO, 2011). Com efeito, a rememoração das práticas coloniais é uma tendência observável nos diferentes episódios de intervenção vivenciados nas últimas décadas (ALLIEZ; LAZARATTO, 2021).

O emprego da coerção atrelado ao programa de governança contribui para a reprodução de uma ordem cujo conteúdo é regido pelos valores liberais. Esta, por sua vez, constrange as possibilidades de emancipação dos indivíduos. Resultam das intervenções regidas pela ONU sociedades caracterizadas por intensa preocupação com a manutenção da segurança e submetidas às demandas da reprodução do capitalismo. Desde sua gênese, a ordem reconstruída após o período de conflitos violentos é balizada pelo uso da coerção — em sua face militar e policial, mas também na tendência impositiva dos projetos de reforma conduzidos sob a racionalidade liberal.

Nos projetos de pacificação engendrados sob a égide da ONU, negligencia-se o tema da emancipação dos indivíduos afligidos por conjunturas conflitivas. A essa emancipação sobressaem as preocupações com a manutenção da ordem capitalista mundial: a garantia da segurança, satisfeita pela mobilização de tropas internacionais e de reformas dos aparelhos locais de justiça; a instalação de regimes democráticos representativos, reduzidos à recorrência de votações, ainda que não configurem participação efetiva das populações locais nas formulações políticas; a sustentação das condições necessárias para a reprodução da acumulação capitalista nas sociedades sob intervenção.

Em um contínuo que não permite identificar claramente fronteiras entre os espaços domésticos e a política internacional, ao promover estes objetivos políticos nas iniciativas de pacificação, os interventores contribuem para a reprodução da racionalidade liberal e da ordem capitalista. Este processo ocorre ao custo dos anseios de emancipação das populações submetidas às intervenções, que passam a conviver sob uma organização que tende a aprofundar as desigualdades e normalizar um estado excepcional de violência ampliada.

REFERÊNCIAS

ALLIEZ, Éric; LAZZARATO, Maurício. Guerras e capital. Tradução de Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Ubu, 2021.

BELLAMY, A. J.; WILLIAMS, P. D.; GRIFFIN, S. **Understanding Peacekeeping**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2010.

BIGATÃO, Juliana P. Operações de paz da ONU: a década de 1990 e a crise de responsabilidades. In: MATIJASCIC, Vanessa B. (Org.) **Operações de manutenção de paz das Nações Unidas: reflexões e debates**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

BLANCO, Ramón. Pós-colonizar a paz? em busca de uma perspectiva. **Univ. Rel. Int.**, v. 8, n. 1. Jan/jun, 2010. p. 1-25.

DONADELLI, Laura M.; PAULA, Leonardo D. Preparando os caminhos para a paz? O uso da força em Operações de paz das Nações Unidas. **Conjuntura Internacional**. v. 15, n. 3. Ago, 2018. p. 6-17.

FRIIS, Karsten. Peacekeeping and counter-insurgency – two of a kind? **International Peacekeeping**, v. 17, n. 1. February 2010. p. 49-66.

GALULA, David. **Counterinsurgency warfare: theory and practice**. Westport, London: Praeger Security International, 2006.

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

HUNT, Charles T. All necessary means to what ends? The unintended consequences of the ‘robust turn’ in UN peace operations. **International peacekeeping**. 2016.

JABRI, Vivienne. War, government, politics: a critical response to the hegemony of liberal peace. In: RICHMOND, O. P. (org.). **Palgrave advances in Peacebuilding: critical developments and approaches**. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

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

LANGHOLTZ, H. J. **Principles and guidelines for UN Peacekeeping Operations**. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2010.

LINHA de soldados caminhando. 4 fev. 2016. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/linha-de-soldados-caminhando-40820/>. Acesso em: 22 set. 2021.

LÖWY, Michael. **Walter Benjamin**: aviso de incêndio: uma leitura das teses “Sobre o conceito de História”. 1ª ed. rev. Tradução de Wanda Nogueira Caldeira Brant, Jeanne Marie Gagnebin e Marcos Lutz Müller. São Paulo: Boitempo, 2005.

MASCHIETTO, Roberta H. **Beyond peacekeeping**: the challenges of empowerment promotion in Mozambique. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

MENDONÇA, Thaianie C. O nexo entre segurança e desenvolvimento: uma análise sobre pacificação e polícias excepcionais de segurança no combate ao crime organizado no Rio de Janeiro. **Monções**, v. 9, n. 17, Dourados, jan./jun. 2020.

MENDONÇA, Thaianie C. **Pacificação e contrainsurgência**: as Forças de Pacificação do Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Penha (2010-2012). 2017. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MORENO, Marta F. A herança colonial das “novas” operações de paz da ONU. **Revista Ética e Filosofia política**, n. 12, v. 2, junho de 2011. pp. 70-90.

PAULA, Leonardo D. **Solidariedade e violência**: um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. Orientador: Sérgio Luiz Cruz Aguilar. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2020.

PARIS, Roland. **At war’s end**: building peace after civil conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PEXELS. **Linha de Soldados Caminhando**. 04 fev. 2016. 1 fotografia. Domínio público. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/linha-de-soldados-caminhando-40820/>. Acesso em: 22 set. 2021.

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

SANTOS CRUZ, Carlos Alberto; PHILIPS, William R.; CUSIMANO, Salvator. **Improving Security of United Nations Peacekeepers**: we need to change the way we are doing business. 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf>. Acessado em 19 de jul. de 2018.

TARDY, Thierry. A critique of robust peacekeeping in contemporary peace operations. **International Peacekeeping**, v. 18, n. 2, April 2011. pp. 152-167.

TRINQUIER, Roger. **Modern Warfare**: A French view of counterinsurgency. Traduzido para o inglês por Daniel Lee. Westport, London: Praeger Security International, 2006. (PSI Classics of the Counterinsurgency Era).

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**. A/55/305-S/2000/908. 21 ago. 2000. Disponível em: <https://documents-dds->

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/pdf/N0059470.pdf?OpenElement. Acesso em: 08 fev. 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica.** A/54/549. 15 nov. 1999. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/348/76/img/N9934876.pdf?OpenElement>. Acesso em: 01 mar. 2019.

UNITED NATIONS. Secretary General. **Second and final report of the Secretary-general on the plan for an Emergency International United Nations force re-quested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956.** A/3276. 6 nov. 1956. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N56/296/23/pdf/N5629623.pdf?OpenElement>. Acesso em: 30 jan. 2019.

WOOD, Ellen Meiksins. **Empire of Capital.** London: Verso, 2005.