Observatório de Conflitos

Dossiê de Conflitos Contemporâneos

volume 2, número 3, 2021

GEDES
GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA
E SEGURANÇA INTERNACIONAL

ISSN 2763-6518

Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)

jun./set. 2021

Dossiê de Conflitos Contemporâneos

Volume 2, número 3

ISSN 2763-6518

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS

Coordenação

Eduardo Mei e Héctor Luis Saint-Pierre

Conselho Editorial

Vitória Totti Salgado

Corpo Editorial

Beatrice Daudt Bandeira

Beatriz Ghazarian

Carolina Antunes Condé de Lima

Getúlio Alves de Almeida Neto

Laurindo Paulo Ribeiro Tchinhama

Leonardo Rodrigues Taquece

Letícia Rizzotti Lima

Maria Aparecida Felix Mercadante

Design e Diagramação

Leonardo Rodrigues Taquece e Maria Aparecida Felix Mercadante

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas'

(Unesp, Unicamp, PUC-SP)

Site: www.santiagodantas-ppgri.org

E-mail: relinter@unesp.br

GEDES
GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

OC
Observatório de Conflitos

Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES)

jun./set. 2021

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS

O **Dossiê de Conflitos Contemporâneos** é fruto da ideia discutida pelos membros do Observatório de Conflitos do GEDES - Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional da Unesp – como espaço de divulgação da pesquisa realizada pelos pesquisadores do grupo. O Dossiê de Conflitos Contemporâneos é uma publicação quadrimestral, exclusivamente realizada por mídias digitais, que pretende publicar contribuições de acadêmicos e pesquisadores de conflitos nacionais, transnacionais e internacionais da contemporaneidade. A presente edição refere-se ao período de junho a setembro de 2021.

O trabalho realizado pelo Observatório de Conflitos tem como objetivo identificar, compreender, contextualizar e categorizar conflitos armados nacionais, transnacionais e internacionais da contemporaneidade, visando divulgar a informação resultante dessas atividades para a comunidade acadêmica e científica e outros setores da sociedade. Por meio da coleta de dados e da produção de análises, o Observatório almeja tornar-se referência de base de dados confiáveis e atualizados sobre conflitos armados nos cinco continentes, para os públicos nacional e internacional.

Facebook: facebook.com/observatoriodeconflitos
Twitter: @oc_gedes
Site: https://gedes-unesp.org/observatoriodeconflitos

SUMÁRIO

EDITORIAL **2**

Getúlio Alves de Almeida Neto

ORDEM E CONTROLE: O PROJETO DE ESTABILIZAÇÃO DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI **4**

Jessica Tauane dos Santos

OPERAÇÕES DE PAZ EM TIMOR-LESTE: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA NAÇÃO TIMORENSE **16**

Julia de Souza Lucena Nishio e Maurício Luiz Borges Ramos Dias

A LEGITIMAÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO SISTEMA-MUNDO CAPITALISTA **25**

Carolina Antunes Condé de Lima

A PACIFICAÇÃO E A ORDEM LIBERAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU **32**

Leonardo Dias de Paula

PARADIGMA ECONÔMICO DO *PEACEBUILDING* ONUSIANO: FORMAÇÃO E NECESSIDADE DE REVISÃO **41**

Victor Dias Mendes

UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS WITH CHINESE CHARACTERISTICS? **50**

Augusto Gabriel Colório

DIRETO DO FRONT **59**

A RÚSSIA E O AFEGANISTÃO PÓS-OTAN: INTERESSES, OPORTUNIDADES E DESAFIOS **59**

Getúlio Alves de Almeida Neto

HAITI, VIOLÊNCIA E RECONDUÇÃO POLÍTICA **68**

Vanessa Braga Matijascic

EDITORIAL

Atualmente, 12 Operações de Paz das Nações Unidas (peacekeeping) se espalham pelos continentes africano, asiático e europeu. Desde a primeira missão em 1948, no contexto do conflito Árabe-Israelense, os capacetes azuis — alcunha dada aos soldados que atuam, sob mandato da ONU, nas missões de paz ao redor do globo — cumpriram cerca de 60 operações dessa natureza. À vista disso, e reconhecendo a importância do tema, neste terceiro número do segundo volume do Dossiê de Conflitos Contemporâneos buscamos lançar um olhar crítico a estes tipos de missões internacionais e propor ao leitor, mais uma vez, um espaço de reflexão sobre o papel desempenhado pelas forças onusianas nas resoluções de conflitos.

Com o intuito de evidenciar a discussão e a análise de assuntos ainda pouco tratados pelo noticiário internacional cotidiano, o Dossiê apresenta, nesta edição, reflexões sobre as Operações de Paz em casos concretos específicos e também proporciona espaço para que sejam feitas abordagens teóricas relevantes sobre o tema. Com isso, esperamos que seja possível perceber a diversidade de contextos, motivos e interesses em Operações peacekeeping e problematizar seus desdobramentos.

A edição atual conta com seis colaborações. A atuação brasileira nestas operações é analisada pela autora Jéssica Tauane dos Santos, no caso do Haiti, e por Julia Nishio e Maurício Dias, no Timor-Leste. Carolina Condé e Leonardo Dias nos levam, em seus respectivos artigos, a analisar a lógica capitalista e liberal por trás das Operações de Paz e as consequências causadas pela imposição dos interesses do capital nos diversos processos de resolução de conflitos. Na mesma linha crítica, Victor Mendes discorre sobre a generalização da abordagem onusiana e a descontextualização das missões de paz em cada caso em prol de interesses econômicos e ressalta a importância de repensar os modelos adotados. Por fim, Augusto Colório discute a crescente participação chinesa e as implicações deste fenômeno para a transformação das missões a partir da tentativa de rompimento com sua lógica liberal característica, sobretudo em países da África.

Além disso, oferecemos duas contribuições “Direto do Front” que abordam os mais recentes desdobramentos e questionamentos suscitados, respectivamente, pela retirada de tropas norte-americanas do Afeganistão, e as oportunidades e desafios que este cenário impõe aos interesses russos na região, por Getúlio Neto; e o assassinato do

Presidente do Haiti, Jovenel Moise, em meio a um quadro de escalada de violências e crime organizado no país latino-americano, por Vanessa Matijascic.

Embora as Operações de Paz tenham como objetivo observar as negociações pós-conflito, garantindo a manutenção da paz de forma imparcial, o que se observa é a crescente utilização das forças da ONU, sobretudo no período pós-Guerra Fria, como ferramenta de promoção de interesses econômicos e políticos e que, muitas vezes, reproduzem o cenário de violência que pretendem terminar. Nesse sentido, convidamos o leitor a um olhar crítico sobre o tema, na busca de contribuir para a reflexão da sociedade civil, acadêmica e política sobre os interesses que guiam as missões onusianas. Ainda que não descartemos a importância de ferramentas como estas para a promoção e manutenção da paz, é preciso estar sempre atento, de forma crítica, aos desdobramentos das operações para que seus objetivos sejam resguardados: o respeito, a defesa e a dignidade da vida humana.

Getúlio Alves de Almeida Neto

Equipe Editorial

ORDEM E CONTROLE: O PROJETO DE ESTABILIZAÇÃO DA MISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ESTABILIZAÇÃO DO HAITI

Jessica Tauane dos Santos[1]

Fonte: Redondo (2015).

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi a sexta missão de paz autorizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no país. A MINUSTAH permaneceu no país por 13 anos, tendo sempre um brasileiro no comando do componente militar, e foi substituída, em 2017, pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH). Para o Exército Brasileiro, a MINUSTAH foi um "caso de sucesso" (MENDONÇA, 2017). No entanto, é sempre necessário questionar: sucesso para quem?

Alguns problemas causados pela MINUSTAH são bastante conhecidos, como a reinserção da cólera no Haiti, causada pelo descarte indevido do esgoto de soldados

[1] Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP). Membro do Observatório de Conflitos. E-mail: jessica.santos@unesp.br.

nepaleses no rio Artibonite, e as denúncias de abusos sexuais praticados por soldados, funcionários civis da ONU e agentes humanitários (SAMPAIO, 2020). Entretanto, para além dos episódios que ganharam grande notoriedade, o próprio *modus operandi* da MINUSTAH é um assunto que deve ser analisado com criticidade. Nesta breve análise, buscamos jogar luz sobre alguns aspectos da MINUSTAH que evidenciam uma lógica de controle que foi predominante nos 13 anos de Missão e que serviu muito mais à manutenção do *status quo* do que ao fortalecimento das instituições haitianas.

Em 2000, o padre Jean-Bertrand Aristide, que já havia ocupado a cadeira da Presidência em 1990 e sofrido um golpe no ano seguinte, foi novamente eleito para o cargo. Desde o início, o segundo mandato de Aristide foi marcado por várias turbulências políticas, com a oposição acusando-o de fraude e organizando manifestações por todo o país. Esse ambiente conflituoso persistiu nos anos seguintes e se intensificou no início de 2004, quando ex-integrantes das forças armadas, extinta em 1995 por Aristide, começaram a realizar ações na cidade de Gonaïves. A rebelião se espalhou pelo restante do país até culminar na deposição de Aristide em 29 de fevereiro (AGUILAR, 2014).

Imediatamente após a saída de Aristide, o presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assumiu a Presidência interinamente e solicitou o apoio da ONU para a garantia da segurança e de uma transição pacífica do governo. Em resposta à solicitação, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) autorizou, através da Resolução 1.529 de 29 de fevereiro de 2004, o envio da Força Multinacional Interina (*Multinational Interim Force* - MIF) que foi composta por tropas dos Estados Unidos, França, Chile e Canadá. Na Resolução estava definido que a MIF teria duração máxima de três meses devendo ser substituída, posteriormente, por uma missão sob a égide da ONU (AGUILAR, 2014; UNITED NATIONS, 2004a).

Assim, em 30 de abril de 2004, através da Resolução 1.542, o CSNU autorizou o estabelecimento da MINUSTAH. A nova Missão foi justificada pela "a existência de desafios à estabilidade política, social e econômica do Haiti" e pelo entendimento de que a situação no país constituía "uma ameaça à paz e segurança internacional na região" (UNITED NATIONS, 2004b, p. 2, tradução nossa).

Autorizado com base no Capítulo VII, o mandato da MINUSTAH foi dividido em três pilares: o primeiro se referia ao "ambiente seguro e estável", que seria estabelecido através do apoio ao governo de transição, fornecimento de assistência ao governo para

monitorar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional do Haiti (PNH), auxílio à PNH em programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), no tocante ao controle de armas e medidas de segurança pública. Além disso, a MINUSTAH também deveria ajudar a restaurar e manter o Estado de Direito, dar apoio à manutenção da segurança e da ordem pública, proteger civis e proteger seu pessoal, suas instalações e seus equipamentos.

É importante ressaltar que a MINUSTAH foi estabelecida em um contexto em que não existia um conflito armado nos termos do Direito Internacional Humanitário (DIH). Como coloca Wills (2018), ainda que consideremos que nas três semanas que antecederam a deposição de Aristide o nível de violência no Haiti tenha escalado o suficiente para a situação ser classificada como um conflito armado, no momento do estabelecimento da MINUSTAH, o cenário já era incompatível com tal classificação.

Diante disso, diversas narrativas para justificar a presença da ONU no Haiti e propor qual seria seu papel foram mobilizadas. Enquanto havia quem defendesse que a MINUSTAH teria impedido uma guerra civil ou um genocídio, houve quem considerasse que a MINUSTAH estava ali para lidar com os problemas decorrentes da pobreza e do subdesenvolvimento, por outro lado, alguns também sustentavam que o papel da Missão era lidar com o caos anárquico causado pela violência desenfreada das "gangues"[2] (PINGEOT, 2019). Em meio a tantas interpretações, o que estava menos claro era qual abordagem seria mais apropriada para o contexto haitiano.

O Haiti não tem significativas clivagens étnicas ou religiosas, mas é marcado por conflitos sociais e políticos decorrentes de uma forte hierarquização social, que tem suas raízes na colonização francesa (LEMAY-HÉBERT, 2014). Como observa Lemay-Hébert (2014), o Estado haitiano nunca esteve em conformidade com a idealização rousseauniana de união entre cidadãos em torno de um contrato social, na realidade, o Estado do Haiti tem sido de forma consistente uma plataforma onde as elites política e econômica disputam o poder enquanto o restante da população fica de fora do debate público.

[2] Embora seja comum o uso do termo "gangues" para se referir aos grupos armados urbanos que atuam ou atuaram no Haiti, optamos por usá-lo sempre acompanhado por aspas, pois a alcunha não captura a complexidade desses grupos e não consideramos que é adequada para descrevê-los.

Os grupos armados urbanos do Haiti, que logo se tornaram o foco das ações da MINUSTAH, foram comumente chamados de "gangues" pela comunidade internacional e pela própria Missão. No entanto, a alcunha não é exatamente adequada, pois não captura a diversidade e complexidade desses grupos. Embora fosse comum o envolvimento deles em atividades ilícitas, como contrabando de drogas, extorsões, sequestros, entre outros, muitos grupos também forneciam serviços básicos à população que habitava as áreas mais pobres do país, principalmente de Porto Príncipe, e proteção, não só contra outros grupos armados urbanos, mas também contra grupos paramilitares e as próprias forças de segurança estatais, que com frequência foram utilizadas para controlar e reprimir a população. Assim, tais ações conferiram certa legitimidade a esses grupos para com a parcela empobrecida da população (SCHUBERTH, 2015, 2017; KOLBE, 2013).

Além disso, esses grupos são muitas vezes utilizados por partidos e figuras públicas para serviços ilícitos, como a perseguição de adversários políticos, e como um elo para ligar políticos e comunidades locais, tendo assim um papel essencial na rede clientelista da elite política haitiana, o que tem permitido a permanência desta no poder (SCHUBERTH, 2015). Schuberth (2015) destaca que os incentivos econômicos são bastante apelativos para as "gangues" e uma das consequências disso é a fluidez da lealdade desses grupos. Assim, para o autor, a análise das violências cometidas por eles deve ser realizada a partir de quem os patrocina. No entanto, embora os incentivos econômicos possam ser na maioria das vezes um fator decisivo para a ação dos grupos, ainda mais se considerarmos que alguns desses grupos são compostos quase inteiramente por jovens marginalizados, cabe ressaltar que as ações das gangues também estão ligadas a motivações políticas, econômicas e sociais (KOLBE, 2013). Como sustenta Finazzi (2016, p. 79),

> [...] suas lealdades fluidas, seus distintos modos de atuação e de estruturação e as suas relações contínuas com os circuitos transnacionais mais amplos nos indicam ser razoável inferir que as intersecções entre estes variados grupos acabam por colocá-los não como categorizações rígidas, fixas, bem delimitadas e divergentes, mas como formas que muitas vezes se entrelaçam, se sobrepõem e se articulam entre si em muitos instantes.

Nesse sentido, a abordagem da MINUSTAH baseada, principalmente, no uso da força contra as "gangues" para resolver a situação no Haiti, caracterizada por conflitos sociais e políticos, pode ser considerada no mínimo controversa. Todavia, o uso da força

de maneira mais intensa em missões de paz faz parte de um movimento que se relaciona com a introdução das operações de estabilização no âmbito da ONU, sendo a MINUSTAH a primeira operação desse tipo, e também com o avanço da agenda de proteção de civis na ONU.

Enquanto a agenda de proteção de civis é articulada de diversas formas, frequentemente justificando a ampliação do uso da força (DOUCET, 2018), as operações de estabilização vêm sendo apresentadas como uma alternativa ao complexo programa da paz liberal, pois estariam mais atentas às limitações da comunidade internacional (MAC GINTY, 2012). Embora não exista ainda um consenso sobre a conceituação das operações de estabilização, grosso modo, estas são caracterizadas por mesclar o uso de força coercitiva com atividades de reconstrução e assistência ao desenvolvimento, objetivando prevenir a continuação ou recorrência de um conflito ou de altos níveis de violência (ZYCK; BARAKAT; DEELY, 2013). Segundo Muggah (2013, p. 63, tradução nossa),

> [...] espera-se que [as operações de estabilização] assegurem um certo grau de calma e ordem, promovam as capacidades mínimas do poder público e gerem as condições para um mínimo de atividade econômica até o momento em que o Estado em questão possa e esteja disposto a retomar suas funções básicas.

De acordo com Gilder (2019), embora a ONU não tenha formulado um conceito claro sobre o que se entende por estabilização, as operações desse tipo estabelecidas pela Organização guardam algumas semelhanças entre si. Dentre as similaridades estão: o mandato para auxiliar na extensão da autoridade do Estado; a atuação lado a lado com as forças do Estado e o apoio ao desenvolvimento das capacidades destas; o uso da força de maneira proativa para impedir ataques, tanto a si próprios como àqueles que as missões têm o mandato de proteger; e, por último, mandatos de estabelecimento do Estado de Direito (GILDER, 2019).

Entretanto, ao analisar as operações de estabilização de maneira mais crítica, podemos identificar algumas questões sensíveis que são intrínsecas a elas. Para Mac Ginty (2012), um dos problemas da estabilização é que ela preconiza as noções de ordem e controle em detrimento da promoção de emancipação, autonomia e dissidência, procurando estabelecer apenas uma "governança boa o suficiente" que se sustenta com a manutenção do *status quo*, ao invés de buscar uma transformação social. Por outro lado,

verifica-se nas operações de estabilização certa proximidade com as operações de contrainsurgência e o uso frequente de práticas de pacificação (MUGGAH, 2013b), fatores que também evidenciam a prioridade do controle e da ordem. Por último, a atuação muito próxima das forças da ONU junto às forças estatais acaba por determinar que as operações de estabilização tenham uma forte tendência a tomar lados, o que pode acabar se chocando com o princípio da imparcialidade (GILDER, 2019).

Enquanto uma operação de estabilização, a MINUSTAH apresenta muitas dessas características. Em primeiro lugar, está o uso da força com mais frequência e maior intensidade. Entre o último trimestre de 2004 e os primeiros meses de 2007, após os períodos de planejamento e desdobramento dos primeiros contingentes, a Missão foi marcada por confrontos com as "gangues", que, embora só tenham aparecido com essa nomenclatura nas resoluções do CSNU a partir de agosto de 2006, em 2004 já tinham sido apontadas pelo Secretário-Geral da ONU (SGNU) em seu relatório sobre a MINUSTAH como uma das "maiores ameaças à segurança", junto com os grupos armados comunitários (UNITED NATIONS, 2004c; 2006; PAULA, 2020).

A forma de abordagem escolhida para lidar com os grupos armados urbanos foram as operações ofensivas, que contavam com a participação dos contingentes militar e policial da MINUSTAH em conjunto com a Polícia Nacional do Haiti (PNH), sendo esta a única que poderia realizar prisões. Chamadas pelo contingente brasileiro de "operações de pacificação", essas ações foram realizadas, principalmente, em bairros densamente povoados de Porto Príncipe como Bel Air, Cité Militaire e Cité Soleil, isso porque esses locais eram tidos como redutos das "gangues" (DZIEDZIC; PERITO, 2008).

A operação Punho de Aço, uma das várias operações de pacificação que foram realizadas, ocorreu em 6 de julho de 2005. Bastante representativa, ela expôs alguns dos problemas do uso da força no contexto haitiano. A operação Punho de Aço foi interpretada como um "sucesso misto" por alguns (DORN, 2009) e como um fracasso em termos táticos e estratégicos por outros (COCKAYNE, 2014). A operação foi comandada pelo então Comandante da Força, o general Augusto Heleno, e ocorreu em Cité Soleil, tendo como objetivo capturar Emmanuel 'Dred' Wilme, apontado como líder de uma "gangue". O que mais chama atenção são os quase 23 mil cartuchos de bala e as 78 granadas utilizadas durante a ação em um dos bairros mais populosos de Porto Príncipe (COCKAYNE, 2014). Até hoje, não se sabe exatamente quantas pessoas foram mortas

durante a operação, todavia, o documentário *It Stays With You*, de 2017, aponta algo em torno de 80 mortes de civis (HUNTER, 2019).

O receio de repetir os acontecimentos de julho de 2005 levaram a MINUSTAH a uma certa paralisia, o que só se modificou de maneira significativa a partir de meados de 2006, quando o JMAC se tornou operacional e possibilitou a realização de ofensivas que foram chamadas de *intelligence-led operations*, por serem operações orientadas em termos de tempo e objetivos pela atividade de inteligência (COCKAYNE, 2014; DORN, 2009). Dessa forma, as *intelligence-led operations*, realizadas entre dezembro de 2006 e março de 2007, nas áreas urbanas do Haiti, possibilitaram a realização de ações mais precisas, diminuindo os riscos de mortes de civis, e a prisão de cerca de 850 pessoas acusadas de serem líderes ou membros de "gangues", fatores que foram apontados como um dos indicativos de sucesso da Missão (DORN, 2009).

Uma das mais importantes fontes de informação para o planejamento das *intelligence-led operations* foi a própria população (BONAVITA, 2016). Através de diversas ações, a MINUSTAH buscou "conquistar corações e mentes" da população mais pobre que morava nos bairros onde se davam as operações. A título de exemplo, temos a realização de patrulhamentos, que garantiam a presença contínua da MINUSTAH, e de Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects* - QIPs), que de fato têm como principal objetivo obter o apoio ou ao menos a aquiescência da população (PINGEOT, 2019).

Destaca-se também a realização de Ações Cívico-Sociais (ACISOs) pelo contingente brasileiro, que consistem em uma enorme lista de atividades voltadas para áreas diversas que vão desde higiene e saúde a projetos de engenharia. Contudo, embora a articulação de ações ofensivas de segurança com atividades de cunho civil tenha sido apresentada como uma abordagem particular do contingente brasileiro, o que foi chamado de "*brazilian way of peacekeeping*", essa combinação está longe de ser uma novidade. Na realidade, tal abordagem é bastante característica de operações de contrainsurgência, nas quais a população é o centro gravitacional e sua conquista é essencial (PAULA, 2020).

De qualquer forma, a rotinização do contato entre a população local e a MINUSTAH possibilitou não só a coleta de informações, mas também a criação de uma narrativa de legitimidade da Missão, em especial, do contingente brasileiro, que colocava

esse contato contínuo como uma prova de bom relacionamento e aceitação por parte dos residentes (MÜLLER; STEINKE, 2018). No entanto, para Müller e Steinke (2018), essa narrativa acaba escondendo as violências que permeiam essas interações entre a MINUSTAH e a população local.

Dentre os aspectos que evidenciam a proeminência das noções de ordem e controle, que como mencionado anteriormente é algo característico das operações de estabilização, podemos destacar o fato de ter sido mantida a classificação de zonas vermelhas para os bairros onde ocorriam as operações por vários anos, mesmo quando as operações já não eram mais realizadas. Como coloca Pingeot (2019, p. 137-138, tradução nossa), a classificação "[...] permaneceu por muitos anos, como se a situação não tivesse mudado, ou como se esses bairros fossem intrinsecamente inseguros por serem pobres".

Essa associação automática entre pobreza e criminalidade pode ser verificada, por exemplo, na fala de William Gardner, ex-chefe do Programa da MINUSTAH de Redução da Violência na Comunidade que, ao comentar o alto número de pessoas presas sem julgamentos, afirmou que "ninguém é verdadeiramente inocente no Haiti, porque apenas para sobreviver você tem que enfrentar e se virar, e isso significa não ser inocente" (INTERVIEW..., 2011, tradução nossa). Visões como essa basearam o entendimento de que os residentes das localidades mais pobres deveriam ser mantidos sob uma vigilância e controle permanente e, assim, como sustenta Pingeot (2019), a população em risco transformou-se no próprio risco.

Por último, uma outra questão que também evidencia o nexo entre a MINUSTAH e as operações de estabilização de forma geral, se refere ao mandato para o estabelecimento do Estado de Direito que, cabe ressaltar, está consubstanciado nas instituições que formam o braço penal do Estado, a saber: a polícia, o sistema de justiça criminal e as instituições penitenciárias (PINGEOT, 2019).

No caso do Haiti, os maiores esforços foram voltados para a Reforma do Setor de Segurança, com a MINUSTAH fornecendo apoio ao recrutamento e treinamento da PNH. No entanto, historicamente, a relação da população com as forças estatais sempre foi permeada por violência e após o golpe de 2004 a PNH foi acusada de se envolver em vários casos de execuções extrajudiciais, estupros e prisões ilegais (WALBY; MONAGHAN, 2011; UNITED NATIONS, 2005d). Todavia, isso não impediu que a PNH recebesse amplo apoio da MINUSTAH, o que evidencia a tendência a "tomar lados"

e pode ser explicado pela importância que foi dada à manutenção da ordem pública, pois, uma vez que esta é uma das principais funções da polícia, foi entendido que seria necessário investir na capacitação da PNH para ela cumprisse esse dever.

Por outro lado, a reforma do sistema de justiça criminal era uma questão muito mais sensível, tanto porque as elites haitianas se aproveitavam do judiciário fraco para fazer barganhas e manter-se no poder quanto porque não houve uma pressão maior por parte da comunidade internacional a favor da reforma (BERG, 2013; PINGEOT, 2019). Além disso, a reforma do sistema penitenciário também não ocorreu, o que pode ser atribuído à predominância de uma lógica punitivista, ao desejo das elites pela contenção dos mais pobres em prisões e até mesmo à resistência dos próprios cidadãos, que poderiam ver melhorias nas prisões como uma forma de beneficiar perpetradores de violência (BRISSON-BOIVIN; O'CONNOR, 2013; PINGEOT, 2019).

Assim, estabeleceu-se um cenário que foi chamado de "paradoxo haitiano", no qual temos o aumento do poder da polícia que abusa da sua autoridade e realiza um número cada vez maior de prisões, temos também um judiciário extremamente lento que não realiza os julgamentos, privando as pessoas de sua liberdade por um longo período em instituições penitenciárias lotadas e em péssimas condições e temos, assim, todo esse contexto criando espaço para mais abusos e violações dos direitos humanos (WALBY; MONAGHAN, 2011).

Naturalmente, a MINUSTAH pode ser compreendida a partir de diversas chaves analíticas, dessa forma, aqui escolhemos abordar a missão enquanto uma operação de estabilização, procurando destacar como os preceitos desse tipo de operação foram traduzidos para o contexto haitiano. A manutenção da ordem foi sem dúvida um objetivo colocado como prioridade ao longo da Missão, reforçando desigualdades e vitimizando uma camada da população já vulnerabilizada. O sucesso da MINUSTAH não está no fortalecimento da democracia ou na construção de uma paz duradoura, como colocou o professor Miguel Borba de Sá em entrevista, mas repousa no desenvolvimento de práticas de controle voltadas para uma parcela específica da população (MACEDO, 2021).

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio L. C. **Gerenciamento de Crises:** o terremoto no Haiti. São Paulo: Porto de Ideias, 2014.

BERG, Louis-Alexandre. All Judicial Politics Are Local: The Political Trajectory of Judicial Reform in Haiti. **The University of Miami Inter-American Law Review**, v. 45, n. 1, p. 1-32, Fall 2013.

BONAVITA, Tathiany B. de A. 2016. **A Atividade de Inteligência nas Operações das Nações Unidas** – Uma Perspectiva Brasileira sobre a Minustah. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares), Instituto Meira Mattos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares, Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2016.

BRISSON-BOIVIN, Kara; O'CONNOR, Daniel. The rule of law, security-development and penal aid: The case of detention in Haiti. **Punishment & Society**, v. 15, n. 5, p. 515–533, 2013.

COCKAYNE, James. The Futility of Force? Strategic Lessons for Dealing with Unconventional Armed Groups from the UN's War on Haiti's Gangs. **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 5, p. 736-769, 2014.

DORN, A. W. Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), 2006–07**. Intelligence and National Security**, v. 24 n. 6, p. 805-835, 2009.

DOUCET, Marc. **Reforming 21st Century Peacekeeping Operations:** Governmentalities of Security, Protection, and Police. Abingdon: Routledge, 2018.

DZIEDZIC, Michael; PERITO, Robert M. **Haiti: Confronting the Gangs of Port-au-Prince**. US Institute of Peace, 2008. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/resrep12272. Acesso em: 27 jan. 2020.

FINAZZI, João Fernando. **A transformação da Reforma do Setor de Segurança nos contextos de operações de paz da ONU:** o caso do Haiti. 2016. 113 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/142005. Acesso em: 10 jan. 2021.

GILDER, Alexander. The Effect of 'Stabilization' in the Mandates and Practice of UN Peace Operations. **Netherlands International Law Review**, v. 66, p. 47-73, 2019.

HUNTER, Aaron. **IT STAYS WITH YOU:** USE OF FORCE BY UN PEACEKEEPERS IN HAITI. Pluralities, v. 1, 2019. Disponível em: https://www.pluralities.org/volume-one#/01/02/. Acesso em: 13 mar. 2021.

INTERVIEW William Gardner. **Frontline**. 11 jan. 2011. Disponível em: https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/battle-for-haiti/interviews/william-gardner.html. Acesso em: 12 maio 2021.

KOLBE, Athena R. **Revisiting Haiti´s Gangs and Organized Violence**. Humanitarian Action in Situations Other Than War. Discution Paper 4. June 2013. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Revisiting-Haiti%C2%B4s-Gangs.pdf. Acesso em: 15 fev. 2021.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. Resistance in the Time of Cholera: The Limits of Stabilization through Securitization in Haiti. **International Peacekeeping**, v. 21, n. 2, p.198-213, 2014.

MAC GINTY, Roger. Against Stabilization. **Stability:** International Journal of Security & Development, v. 1, n. 1, p. 10-20, 2012.

MACEDO, Letícia. Haiti: Missão de 13 anos do Exército brasileiro deixou legado questionável. **Uol**. 11 jul. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2021/07/11/haiti-minustah-missao-de-paz-onu-exercito.htm. Acesso em: 2 ago. 2021.

MENDONÇA, M. V. **Brasil no Haiti, um caso de sucesso:** uma análise da missão brasileira no Haiti. In: HAMANN, E. P.; TEIXEIRA, C. A. R. (Org.). A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro. p. 58-65, 2017.

MUGGAH, Robert. Reflections on United Nations-led Stabilization: Late Peacekeeping, Early Peacebuilding or Something Else? In: **Stabilization Operations, Security and Development:** States of fragility. Abingdon: Routledge, 2013. p. 15-34.

MÜLLER, F.; STEINKE, A. Criminalising encounters: MINUSTAH as a laboratory for armed humanitarian pacification. **Global Crime**, v. 19, n. 3–4, p. 228–249, 2018.

PAULA, Leonardo Dias de. **Solidariedade e violência:** um estudo da participação de militares brasileiros na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 2020. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/191877. Acesso em: 10 jan. 2021.

PINGEOT, Lou. **PROTECTING OR POLICING CIVILIANS?** UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS AND GLOBAL ORDER ENFORCEMENT. 2019. Tese (Doutorado em Filosofia) - McGill University, Montreal, 2019.

REDONDO, Jesus Serrano. **Militares da Minustah no Haiti**. 1 Mar. 2015. Disponível: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Minustah.jpg. Acesso em: 2 ago. 2021.

SAMPAIO, Cristiane. Haiti: tribunal popular denuncia violações de missão da ONU comandada pelo Brasil. **Brasil de Fato**. 20 out. 2020. Disponível: https://www.brasildefato.com.br/2020/10/20/haiti-tribunal-popular-denuncia-violacoes-demissao-da-onu-chefiada-pelo-brasil. Acesso em: 19 jan. 2021.

SCHUBERTH, Moritz. A transformation from political to criminal violence? Politics, organised crime and the shifting functions of Haiti's urban armed groups. **Conflict, Security & Development**, Londres, v. 15, n. 2, p. 169-196, 2015.

SCHUBERTH, Moritz. To engage or not to engage Haiti's urban armed groups? Safe access in disaster-stricken and conflict-affected cities. **Environment & Urbanization**, v. 29, n. 2, p. 425–442, 2017. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247817716398. Acesso em: 15 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti**. S/2007/503. 22 Aug. 2007. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/605698?ln=en. Acesso em: 23 jan. 2021.

UNITED NATIONS. **Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti**. S/2004/300. 14 Apr. 2004c. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/519750?ln=en. Acesso em: 23 jan. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1529 (2004).** S/RES/1529/2004. 29 Feb. 2004a. Disponível em: http://unscr.com/en/resolutions/doc/1529. Acesso em: 19 jan. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1542 (2004).** S/RES/1542/2004. 30 Apr. 2004b. Disponível em: http://unscr.com/en/resolutions/doc/1542. Acesso em: 19 jan. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1702 (2006).** S/RES/1702. 15 Aug. 2006. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/581271?ln=en. Acesso em: 19 jan. 2021.

WALBY, Kevin; MONAGHAN, Jeffrey. ‘‘Haitian Paradox’’ or Dark Side of the Security-Development Nexus? Canada’s Role in the Securitization of Haiti, 2004–2009. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 36, n. 4, p. 273-287, 2011.

WILLS, Siobhán. Use of Deadly Force by Peacekeepers Operating Outside of Armed Conflict Situations: What Laws Apply? **Human Rights Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 663-702, Aug. 2018.

ZYCK, Steven A; BARAKAT, Sultan; DEELY, Seán. The Evolution of Stabilization Concepts and Praxis. In: MUGGAH, Robert (Ed.). **Stabilization Operations, Security and Development:** States of fragility. Abingdon: Routledge, 2013. p. 15-34.

OPERAÇÕES DE PAZ EM TIMOR-LESTE: REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO BRASILEIRA NA NAÇÃO TIMORENSE

Julia de Souza Lucena Nishio[1]
Maurício Luiz Borges Ramos Dias[2]

Fonte: Nações Unidas (2018).

Localizada no Sudeste Asiático, a República Democrática do Timor-Leste se tornou um país independente no dia 20 de maio de 2002 com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU) que, através da promoção de missões de paz, realizou esforços na (re)estruturação desse país entre 1999 e 2012. Durante esse período, a República Federativa do Brasil ampliou as suas capacidades de projeção no âmbito externo e na coordenação das Forças Armadas brasileiras ao se engajar em diversas dessas operações relacionadas à questão timorense, considerada por Pepe e Mathias (2006) como um dos principais eventos das relações internacionais depois de findada a Guerra Fria. Nessa perspectiva, buscou-se depreender quais foram as motivações brasileiras e como o Brasil se engajou nas missões de paz da ONU em Timor-Leste. Para tanto, foi necessário aplicar

[1] Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (PPGSID). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. E-mail: julia.nishio@hotmail.com.
[2] Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e bolsista CAPES. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. Membro do Observatório de Conflitos. E-mail: mauriciolbrdias@gmail.com.

um recorte histórico que demonstrasse a árdua trajetória timorense em busca de sua independência.

Respaldados pelo artigo 73º da Carta das Nações Unidas de 1945, em que foi assegurado às colônias o direito ao desenvolvimento de autonomia política, e pelo concerto internacional que se tornava cada vez mais crítico ao colonialismo, tal como a Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais proferida pela ONU em 1960 (RIZZI, 2010), diversas nações asiáticas e africanas proclamaram as suas independências. Em contrapartida, a situação das colônias portuguesas, incluindo Timor-Leste que detinha Portugal como metrópole desde o século XVI, era um caso excepcional, à medida que os regimes de António Salazar (1932-1970) e, posteriormente, de Marcello Caetano (1968-1974) objetivavam manter a dominação colonial. No entanto, como desdobramento da sucessão da Revolução dos Cravos[3] (1974-1975) em Portugal, inaugurou-se, em 1975, um governo português democrático e reconhecedor do direito à autodeterminação do Timor-Leste (COSTA; CAMPOS; JÚNIOR, 2019), assim como o território timorense se desenvolveu politicamente com a imersão de três principais partidos.

Esses grupos políticos eram: 1) a União Democrática Timorense (UDT), a qual objetivava a perpetuação dos laços com Portugal, mas com uma autonomia progressiva; 2) a Associação Popular Democrática Timorense (APODETI) com o desejo de união com a Indonésia; 3) e, mais bem organizada e com maior mobilização social, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) que, aliada aos ideais revolucionários e de esquerda, almejava a independência total do país. Dessa forma, constataram-se propostas divergentes entre si que defendiam variadas possibilidades sobre o futuro do Timor-Leste. Ainda assim, com a abrupta saída de Portugal da ilha em 1975, tendo em vista ataques sofridos por forças pró-indonésias, teve-se uma configuração nacional oportuna para a FRETILIN, após sair vitoriosa de uma guerra civil contra a UDT e declarar unilateralmente a independência do Timor-Leste no dia 28 de novembro de 1975 (COSTA; CAMPOS; MILAGRE JÚNIOR, 2019).

[3] Através da Revolução dos Cravos, organizada por movimentos de esquerda e contornos populares, derrotou-se o fascismo português que estava presente no âmbito governamental (VIZENTINI, 2007), proporcionando uma reorientação na relação de Portugal com as suas colônias na África e na Ásia.

Ao contrário do planejado, essa emancipação foi efêmera mediante um novo obstáculo, o interesse da Indonésia de Hadji Suharto (1967-1998) em ter maior influência na região vizinha timorense. Nesse seguimento, em 7 de dezembro de 1975, receoso de possíveis ameaças oriundas do governo marxista da FRETILIN (CHURCH, 2009) e de que a independência timorense inspirasse movimentos separatistas indonésios (PEPE; MATHIAS, 2006), Suharto, apoiado pelo setor militar de seu país, invadiu o Timor-Leste naquela que ficou conhecida como Operação Komodo. Mesmo com a resistência timorense, não tardou para que a ilha fosse anexada ao território indonésio em 1976. Em um ambiente de dominação militar mantido até 1999, as vivências timorenses eram compostas pela violência, migração compulsória, escravidão sexual, esterilização forçada, destruição de vilarejos e descaracterização cultural, demográfica e política (AUCOIN; BRANDT, 2010; RIZZI, 2010). Mesmo diante de tantos abusos, ainda assim, a Austrália, por exemplo, ao estar interessada nos recursos naturais timorenses, reconhecia a ocupação indonésia como legítima.

Embora Portugal tentasse angariar suporte de demais nações para a causa timorense, somente a partir de novembro de 1991 a situação do Timor-Leste recebeu ampla atenção da comunidade internacional após o Massacre de Díli, visualizado e documentado por jornalistas estrangeiros, em que o exército indonésio, segundo Kamilla Rizzi (2010), causou a morte de 271 timorenses durante uma manifestação pró-independência. Consequentemente, Cunha (2001) destacou que esse episódio violento com visibilidade internacional obrigou Jakarta a reconhecer sua responsabilidade nesse incidente e o regime de Suharto começou a ser questionado domesticamente, bem como a atenção de Organizações Não Governamentais, canais midiáticos e nações se intensificaram com a prisão do líder da resistência armada timorense, José Xanana Gusmão.

Por efeito de uma conjuntura de solidariedade e de contestações internacionais frente à Indonésia, aceleraram-se as discussões para que a autodeterminação do Timor-Leste fosse respeitada e a sua independência alcançada. Após a Crise Asiática de 1997 e terminado o regime de Suharto[4], a Indonésia aceitou em 1999 que o povo timorense

[4] Considerando a idade de seu líder de Estado, durante a década de 1990, a sociedade indonésia, especialmente a classe média, especulava se era necessário substituir Suharto. Perante desses questionamentos, Suharto se concentrou em fortalecer politicamente seus familiares e amigos, ao passo que punia dissidentes que indagavam o Estado, impossibilitando a emersão de um sucessor e debates sobre o sistema político. No entanto, um contexto insustentável de crise de legitimidade foi modelado, tendo em

decidiria seu futuro pelo voto secreto e universal, através de um processo democrático coordenado pela Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET), inclusive com suporte das Forças Armadas brasileiras. Com esse apoio, não tardaria para que o Timor-Leste alcançasse a sua tão esperada independência em 2002.

Com um olhar para a América Latina, o encaminhamento da participação brasileira nessas missões se daria por meio de um processo de reconfiguração de sua atuação internacional. Quando o Timor-Leste foi anexado pela Indonésia em 1975, o Brasil estava imerso no período da ditadura militar (1964-1985) sob o comando do regime de Ernesto Geisel (1974-1979). Ao longo dessas duas décadas ditatoriais, a política externa brasileira, de maneira geral, se caracterizou por sua livre atuação em questões econômicas, sem a necessidade de se preocupar com as chancelas democráticas, assim como, especialmente nos governos autoritários de Geisel e João Figueiredo (1979-1985), por sua promoção nos fóruns diplomáticos e econômicos mundiais, garantindo a autonomia e projeção nessa área (PEREIRA, 2010).

Não obstante, enquanto a ONU e Portugal defendiam a necessidade de respeito à autodeterminação timorense, o Brasil, em busca de parceiros comerciais no Sudeste Asiático com altas taxas de crescimento econômico, tal como a Indonésia, não tinha predisposição em assumir um protagonismo em relação à questão do Timor-Leste (PEPE; MATHIAS, 2006). Afinal, estrategicamente, lutar pela causa timorense poderia impedir eventuais vantagens de mercado brasileiras oriundas da aproximação entre o Brasil e o regime indonésio de Suharto. Além disso, vale ressaltar que um elemento recorrente na diplomacia brasileira durante o regime militar foi justamente a escolha pelo distanciamento de conflitos internacionais (HAMANN, 2016), impedindo uma possível posição brasileira de destaque contrária à dominação indonésia.

Esse cenário mudaria com a redemocratização brasileira em 1985, ao passo que a postura internacional do Brasil se preocuparia em se inserir na agenda internacional de respeito aos direitos humanos, algo que estava sendo violado em território timorense. Somado a esse processo, a conjuntura internacional pós-Guerra Fria na década de 1990, caracterizada pelo fim do sistema bipolar e a emersão do multilateralismo, contribuiu para

vista a bolha especulativa e a fuga de capitais de 1997, problemas econômicos causados pela rápida desvalorização de mais de 300% da rupia em relação ao dólar estadunidense e manifestações nacionais contrárias ao governo, culminando na renúncia de Suharto em maio de 1998 (CHURCH, 2009).

que o Brasil aplicasse propostas multilaterais no tratamento das questões econômicas, comerciais e de segurança (CERVO; BUENO, 2002).

Estes fatores, somados à crise desencadeada com a declaração da independência do Timor-Leste em relação à Indonésia nos anos de 1990, coincidiram com o desejo e a oportunidade do Brasil de defender seus interesses nacionais e ampliar a sua capacidade de projeção no âmbito externo através de diferentes eixos de cooperação com países em desenvolvimento, o que propiciou uma participação brasileira mais ativa em temáticas de segurança internacional. Adicionado a esses arranjos, Sérgio Aguilar (2019) analisa que, mesmo estando distante das áreas prioritárias da atuação da diplomacia e da segurança brasileira, em razão do território timorense compartilhar o idioma português e ser membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), essa região asiática acabou sendo inserida na agenda brasileira como um dos receptores das atividades de cooperação internacional, contribuindo para a decisão brasileira de participar das operações de paz da ONU no Timor-Leste a partir de 1999.

Diante desse conjunto, o envio de tropas ao Timor-Leste representou condições fundamentais para a rediscussão do emprego das Forças Armadas brasileiras em matéria de segurança internacional. Inicialmente, as missões de paz não estavam previstas na Carta de São Francisco de 1945, assim, surgiram de maneira improvisada, consolidando-se ao longo das décadas (UZIEL, 2010). Apesar do termo “operação de paz” ter surgido impremeditavelmente, essa é uma das formas de atuação coletiva das quais a ONU dispõe para assegurar a manutenção da paz e da segurança internacional, isto é, as operações de paz constituem um mecanismo legítimo de envolvimento da organização com o propósito de resolver os conflitos. Em termos da Carta, as missões de paz se justificam por meio dos capítulos VI (resolução pacífica de controvérsias), VII (ação relativa à ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão), e capítulo VIII (participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança) (SOARES DE LIMA, 2005).

Em contrapartida, tradicionalmente, o Brasil tem ressalvas em participar de missões baseadas no capítulo VII, uma vez que este capítulo condiz com o emprego de força militar e outras séries de medidas coercivas com o objetivo de manter ou restaurar a paz (FONTOURA, 2005). O governo brasileiro nunca apoiou explicitamente as missões intituladas de interposição, ou seja, aquelas em que não existe consentimento das envolvidas para a intervenção. Porém, o Brasil assentiu em prol da resolução e da

contribuição de tropas amparada pelo Capítulo VII, após se posicionar favoravelmente à consulta popular que determinou pela independência timorense, e, subsequentemente, da premência de intervenção da comunidade externa em razão do desencadeamento da violência impelida pelas forças da Indonésia em 1999. Logo, o caso do Timor-Leste se mostrou excepcional na atuação militar brasileira, uma vez que o Brasil cooperou em duas missões de paz com mandatos amparados pelo capítulo VII da Carta da ONU, expondo a relevância de estudo das intercorrências deste pequeno território para a área da guerra e da paz. (MARCONDES-NETO, 2009)

A princípio, o Brasil integrou a UNAMET entre junho de 1999 e outubro de 1999, com o envio de cinco Oficiais de Ligação Militar, seis observadores das polícias militares e 22 observadores eleitorais. Os Oficiais e policiais ficaram encarregados de estabelecer uma ligação com os militares das Forças Armadas Indonésias (FAI) e de produzir relatórios sobre a situação do local, enquanto os funcionários civis assumiram a tarefa de monitorar o referendo sobre a independência daquele país. No entanto, com o crescente grau de violência decorrente da invasão de movimentos violentos pró-Indonésia na região, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a criação da Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET) por meio da Resolução nº 1264 (1999). Essa força tarefa teve a intenção de dar fim à violência instaurada e a retirada das forças da Indonésia do país. A atuação brasileira ocorreu por meio de um Pelotão de Polícia do Exército, além de especialistas em saúde e comunicações que se responsabilizaram por prestar serviços humanitários e garantir a segurança na região (ARAÚJO; SILVA, 2016).

Seguidamente, com o cessar da violência e a retirada das forças indonésias, foi instaurado, em fevereiro de 2000, a Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor-Leste (UNTAET), responsável por auxiliar no nascimento e na consolidação do país sob a liderança do brasileiro Sérgio Vieira de Mello. A chegada de João Xanana Gusmão à Presidência do Timor-Leste permitiu ao Brasil colaborar em diversas áreas como educação, saúde, agricultura, administrativa e militar daquele país em (re)construção. Outrossim, as tropas brasileiras atuaram na UNTAET até 2002, sendo, posteriormente, designadas a constituir a Missão Integrada das Nações Unidas no Timor-Leste (UNMIT) entre 2006 e 2012. A função crítica do governo brasileiro frente a essas missões foi a de mediador, buscando preservar um posicionamento de neutralidade, no

intuito de acondicionar relações amistosas com os timorenses e indonésios (SEITENFUS, 2007).

O controle total do Timor-Leste sob as suas funções estatais sem o suporte das Nações Unidas ocorreu em 2013, onde foi observado que a colaboração das tropas armadas e civis brasileiros naquele país se mostrou positiva: enquanto em junho de 2000, constatou-se somente a presença de 30 brasileiros no solo timorense que estavam cooperando com a operação, em 2008, o número de pessoal oriundo do Brasil saltou para 250 cidadãos, além de 160 missionários, 35 servidores de instituições internacionais e 55 oficiais em missão naquele país. Ademais, o envolvimento do governo da República brasileira em planos de cooperação colaborou para a construção e consolidação do Timor-Leste, ao mesmo tempo que ampliou as relações bilaterais entre as duas nações, empreendendo assim, um novo campo de atuação da política externa brasileira na esfera internacional para além de seu entorno estratégico (AGUILAR, 2019).

Diante disso, as contribuições brasileiras no Timor possibilitaram ao Brasil tratar de questões de *high politics* no cenário internacional, além de ampliar sua atuação nos órgãos multilaterais, tais como o CPLP. Essas características se destacam especialmente pelo governo brasileiro ter ocupado um assento não permanente no CSNU durante 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011. Todavia, analisando o período mais recente, o Estado brasileiro despende apenas 77 profissionais em oito operações de paz das Nações Unidas, tendo reduzido em 2020, 72% de todas as suas tropas contribuintes em terreno em comparação com o ano de 2019 (NÚMERO..., 2020), o que demonstra uma redução na capacidade de projeção da política externa brasileira em temas de segurança internacional. Apesar disso, após 10 anos à parte, representantes brasileiros voltarão a ocupar uma vaga não permanente no CSNU, durante o biênio 2022-2023, objetivando proporcionar contribuições tangíveis à paz e solução pacífica de controvérsias, sincronicamente ao fortalecimento da participação brasileira nas missões de paz da ONU (BRASIL, 2021). Portanto, em um futuro próximo, caso seja, de fato, colocado em prática essa meta brasileira e seja revertido o esvaziamento do país na ONU, é possível que o Brasil volte a atuar proeminentemente em operações de paz, como outrora o foi em Timor-Leste.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio. L. C. **O conflito e a construção do Estado no Timor Leste**. São Paulo/Cultura Acadêmica. 2019.

ARAÚJO, Wemblley. L.; SILVA, Thalita. O comportamento do Brasil no Conselho de Segurança da ONU: diplomacia e propositura nas discussões sobre as operações de paz no Timor Leste. **Núcleo de Estudos e Ação em Relações Internacionais Revista**, v. 2, p. 1-20, 2016

AUCOIN, Louis; BRANDT, Michele. East Timor´s Constitutional Passage to Independence. In: MILLER, Laurel; AUCOIN, Louis (Ed.). **Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making**. Washington: United States Institute of Peace Press, 2010, p.245-274.

BRASIL. **Brasil volta a ocupar assento no Conselho de Segurança da ONU**. 12 jun. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2021/06/brasil-volta-a-ocupar-assento-no-conselho-de-seguranca-da-onu. Acesso em: 12 ago. 2021.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Unb, 2002.

CHURCH, Peter. **A Short History of South-East Asia**. Clement Loop: John Wiley & Sons (Asia) Pte Ltd, 2009.

COSTA, Fabricio Veiga; CAMPOS, Álisson Thiago de Assis; MILAGRE JÚNIOR, Sérgio Luiz. A atuação do Brasil e da ONU no processo de independência, pacificação e (re)construção do Timor-Leste. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v.11, n.2, p.283-303, 2019.

CUNHA, João Solano Carneiro da. **A questão de Timor-Leste: origens e evolução**. Brasília: FUNAG/IRBr, 2001.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil? **Cadernos Adenauer**, v. XVII, n. 4, p. 95-110, 2016.

MARCONDES-NETO, Danilo. Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação do Cone Sul na MINUSTAH. **Boletim Tempo Presente (UFRJ)**, v.4, p.1, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. Galeria de Fotos: 70 anos da contribuição dos boinas-azuis da ONU. 28 maio 2018. 1 fotografia. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2018/05/1624931. Acesso em: 16 ago. 2021.

NÚMERO de brasileiros em missões de paz cai 72% em 2020. **ISTOÉ**, [s.l.], 30 dez. 2020. Disponível em: https://istoe.com.br/numero-de-brasileiros-em-missoes-de-paz-cai-72-em-2020/. Acesso em: 13 ago. 2021

PEPE, Leandro; MATHIAS, Suzeley Kalil. O envolvimento do Brasil na questão timorense. **Lusotopie**, v.13, n.2, p.49-58, 2006.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Relações Exteriores do Brasil III:** Do Regime Militar à Nova República (1964-1990). 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. v. 1.

RIZZI, Kamilla Raquel. A construção do Estado no Timor-Leste: colonização, ocupação e independência. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n.48, p.51-75, 2010.

SEITENFUS, Ricardo. **De Suez ao Haiti:** a participação brasileira nas Operações de Paz. Brasília: Editora do Ministério das Relações Exteriores (MRE), 2007.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.1, p.24-59, jun. 2005.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção de paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

A LEGITIMAÇÃO DAS INTERVENÇÕES HUMANITÁRIAS NO SISTEMA-MUNDO CAPITALISTA

Carolina Antunes Condé de Lima[1]

Fonte: "The American Dream"[2], ([2021]).

O cenário do final do século XX e início do século XXI é diferente do período pós 1945 e por isso se esperava condutas diferentes dos Estados frente aos acontecimentos no Sistema Internacional. Em um mundo que assistiu aos acontecimentos de Somália (1992-93), Ruanda (1994), Bósnia (1995) e Kosovo (1999), todos casos de fracasso do ponto de vista da segurança humana, é normal que as discussões sobre intervenções humanitárias tenham sido suscitadas. Espera-se, contudo, não apenas que tais ações sejam de fato colocadas em prática como também sejam discutidas a ponto de serem apontadas suas fraquezas e controvérsias. Além disso, o próprio debate sobre intervenções para proteção humanitária é um reflexo das mudanças no Sistema Internacional, sendo uma das principais delas a inclusão de novos atores na agenda da segurança internacional (sendo eles ONGs, mídia, instituições acadêmicas, grupos terroristas e insurgentes, por exemplo) e, como consequência, os resultados de suas interações (ICISS REPORT, 2001).

---

[1] Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e bolsista CAPES. Membro do Observatório de Conflitos.

[2] A arte em questão, cuja autoria e data são desconhecidas, foi inspirada na obra de Salvador Dali (1946) "The Temptation of St. Anthony", e foi escolhida pela autora como uma representação do conceito "Sistema-Mundo" abordado em seu artigo. Ver em: https://theamericandream-alex.weebly.com/art.html

> "As guerras intra-Estados são muitas vezes vistas, no Ocidente próspero, simplesmente como um conjunto de crises, discretas e sem relação, ocorrendo em regiões distantes e sem importância. Na realidade, o que está acontecendo é um processo convulsivo de fragmentação e formação do Estado que está transformando a própria ordem internacional. Além disso, o mundo rico está profundamente envolvido neste processo. Os conflitos civis são alimentados por armas e transferências financeiras que se originam no mundo desenvolvido e os seus efeitos desestabilizadores são sentidos nessa parte do mundo de várias formas, desde o terrorismo globalmente interligado a fluxos de refugiados, tráfico de drogas, a propagação de doenças infecciosas e crime organizado"[3] (ICISS REPORT, 2001, p. 5, tradução nossa).

Mais do que isso, pode-se associar também a própria formação do Sistema-Mundo Capitalista como uma das principais causas das guerras intra-estatais. De acordo com Charles Tilly (1975), existem diferenças importantes nos processos de formação dos Estados do chamado Terceiro Mundo ao longo do século XX e dos Estados europeus do século XVI que impedem a ideia de reprodução do modelo. Uma das principais diferenças assistidas entre esses grupos de países pode ser identificada na dinâmica de formação dos mesmos.

A dinâmica de formação europeia é de dentro para fora, ou seja, primeiro houve a formação das estruturas internas militares, de exploração econômica e de tributação para que então fosse formado o Estado nacional. No caso dos países de Terceiro Mundo, a formação foi de fora para dentro – foi feita uma tentativa de transposição do modelo europeu para territórios de fronteiras artificiais, sem que houvesse qualquer respeito às diferenças culturais e religiosas entre as etnias ali localizadas. Além das diferenças nas dinâmicas de formação dos Estados nacionais, é importante pontuar também como se deu a inserção dos mesmos no que é chamado de Sistema-Mundo Capitalista. Nos quatro tombos de 'O Moderno Sistema-Mundo', Immanuel Wallerstein (1996) discorre sobre a formação do Sistema Internacional e de como os países da Europa Ocidental tiveram ganhos maiores que os demais países do Sistema-Mundo Capitalista por terem sido o

[3] No original: "Intra-state warfare is often viewed, in the prosperous west, simply as a set of discrete and unrelated crisis occurring in distant and unimportant regions. In reality, what is happening is a convulsive process of state fragmentation and state formation that is transforming the international order itself. Moreover, the rich world is deeply implicated in the process. Civil conflicts are fuelled by arms and monetary transfers that originate in the developed world and their destabilizing effects are felt in the developed world in everything from globally interconnected terrorism to refugee flows, the export of drugs, the spread of infectious disease and organized crime".

lócus primário de acumulação e desenvolvimento do Sistema. Sendo assim, não é possível esperar que todos os Estados se comportem da mesma forma[4].

A única resposta encontrada para o comportamento errôneo dos Estados no Sistema Internacional foram as chamadas intervenções humanitárias. Há, contudo, na Carta da ONU restrições a esse tipo de ação. O Artigo 2, Parágrafo 1° da Carta das Nações Unidas estabelece que "todos os Estados são igualmente soberanos sob a lei internacional", ao mesmo tempo que, em função das transformações que o Sistema Internacional sofreu desde 1945, coloca-se a necessidade de repensar as questões de soberania, elegendo o indivíduo como o principal ator soberano das relações internacionais. Dessa forma, a intervenção deixa de ter um aspecto de agressão para se tornar um instrumento do dever moral da sociedade de Estados de proteger os povos que sofrem com violações sistemáticas aos direitos humanos.

> "A defesa da soberania do Estado, até mesmo por seus mais fortes defensores, não inclui qualquer reivindicação de poder ilimitado de um Estado fazer o que quiser para o seu próprio povo. Soberania implica uma dupla responsabilidade: externamente, respeitar a soberania de outros Estados e, internamente, respeitar a dignidade e os direitos fundamentais de todas as pessoas no interior do Estado. (...) O tipo de intervenção com o qual estamos preocupados (...) é a ação tomada contra um Estado ou seus líderes, sem o seu consentimento, para fins que são alegados como humanitários ou de proteção"[5] (ICISS REPORT, 2001, p. 8, tradução nossa).

Esse dever moral e a própria construção do que a Carta das Nações Unidas entende como direitos humanos são parte integrante do que Wallerstein (1989) cunhou chamar de geocultura[6]. A geocultura é aplicada a partir da ideia de que existe um universalismo, ou

---

[4] "O Primeiro e o Terceiro Mundo partem de pontos bastante desiguais no processo de inserção ao capitalismo: Enquanto os países europeus passam por todo o processo de quatro séculos de desenvolvimento do capitalismo e se firmam como o centro desse sistema, os países do Terceiro Mundo são inseridos em uma estrutura sistêmica já existente; a inclusão desse grupo de Estados se dá pela exploração – seja ela por mão de obra ou por recursos naturais. A dinâmica da divisão internacional do trabalho que até meados do século XX se deu através da relação império – colônia se transforma em uma relação centro – periferia" (WALLERSTEIN, 1996a)

[5] No original: "The defense of state sovereignty, by even its strongest supporters, does not include any claim of the unlimited power of a state to do what it wants to its own people. Sovereignty implies a dual responsibility: externally - to respect the sovereignty of other states, and internally to respect the dignity and basic rights of all the people within the state. (...) The kind of intervention with which we are concerned (...) is action taken against a state or its leaders, without its or their consent, for purposes which are claimed to be humanitarian or protective"

[6] Nas palavras do autor, geocultura é uma série de valores que têm por característica principal transcender os Estados nacionais. Esses valores têm origem na Revolução Francesa e nas disputas ideológicas entre conservadorismo, liberalismo e socialismo que emergem a partir de 1789. Para uma melhor discussão ver "Culture as the Ideological Battleground of the Modern World-System" (1989). In: WALLERSTEIN, I.

seja, que "existem leis e verdades que se aplicam a todas as pessoas, todos os grupos, todos os sistemas sociais históricos *em todos os momentos de tempo e espaço*"[7] (WALLERSTEIN, 2004, p. 509, tradução nossa; grifos do autor). Dessa forma, o discurso do universalismo acaba sendo usado como a principal justificativa para a implementação de políticas destinadas àqueles que não se enquadram no que se é colocado pelo discurso universal, sendo eles, em sua vasta maioria, países do mundo não europeu, de regiões pobres e os considerados menos desenvolvidos (WALLERSTEIN, 2007). O autor chama essas ideias de universalismo europeu, sendo este o "universalismo dos poderosos [que] sempre foi parcial e distorcido (...) por ter sido promovido por líderes e intelectuais pan-europeus na tentativa de defender os interesses do estrato dominante do sistema-mundo moderno" (*idem*, p. 27).

> "Há três tipos principais de apelo ao universalismo. O primeiro é o argumento de que a política seguida pelos líderes do mundo pan-europeu defende os "direitos humanos" e promove uma coisa chamada "democracia". O segundo acompanha o jargão do choque entre as civilizações, no qual sempre se pressupõem que a civilização 'ocidental' é superior às 'outras' civilizações porque é a única que se baseia nesses valores e verdades universais. E o terceiro é a afirmação da verdade científica do mercado, do conceito de que "não há alternativa" para os governos senão aceitar e agir de acordo com as leis da economia neoliberal." (WALLERSTEIN, 2007, p. 26).

O grande problema colocado por essas ideias, é que os

> "conceitos de democracia e de direitos humanos, de superioridade da civilização ocidental – porque baseada em valores e verdades universais – e de inescapável submissão ao 'mercado' são apresentadas como ideias evidentes por si sós. Mas eles não são nada evidentes. Trata-se de ideias complexas que precisam ser analisadas com atenção e despidas de seus parâmetros nocivos e não essenciais para que sejam avaliadas com sobriedade e postas a serviço de todos e não de poucos." (*idem*, 28).

Dessa forma, estabelece-se o que o autor chama de luta central do mundo contemporâneo, ou seja, temos hoje uma batalha por "corações e mentes" entre o universalismo europeu e o "universalismo universal", um universalismo que "recusa as caracterizações essencialistas da realidade social, historiza tanto o universal quanto o particular, reunifica os lados ditos científico e humanístico em uma epistemologia e

The essential Wallerstein. New York, NY: New Press, 2000, pp.293-309 e pp.264-89 e Wallerstein, Immanuel Maurice, The Modern World System IV: Centrist liberalism triumphant, 1789/1914.

[7] "Universalism is supposed to mean the view that there exist laws or truths that apply to all persons, all groups, all historical social systems at all points in time and space".

permite-nos ver com olhos extremamente clínicos e bastante céticos todas as justificativas de 'intervenção' dos poderosos contra os fracos." (WALLERSTEIN, 2007, p. 118).

A elaboração da geocultura tomou o formato dos debates ideológicos do contexto pós-revolução Francesa entre o conservadorismo, o liberalismo e o socialismo. O liberalismo triunfa nesse período e se estabelece como a principal ideologia nos países centrais do Sistema-Mundo por ser a *via-media* entre as outras duas propostas. Diferentemente do que era colocado pelos conservadores e por socialistas, que queriam o retorno das instituições e do Estado monárquico-absolutista e uma maior participação popular na política e nas instituições de decisão, respectivamente, os liberais propunham mudanças racionais, que fossem decididas a partir de análises intelectuais cuidadosas por aqueles que tinham capacidade de tomar tais decisões (WALLERSTEIN, 1996; 2011). Além disso, o projeto colocado pelos liberais era de aperfeiçoar o sistema e não o revolucionar. Dessa forma, o projeto mais apaziguador – uma vez que voltar para o antigo sistema não era viável e um governo popular era temido pelos estratos de poder da sociedade – saiu-se vencedor e se mantém como tal até hoje.

Dentro do âmbito do liberalismo os direitos humanos são inerentes à lei natural dos homens (WALLERSTEIN, 1996). O grande questionamento que daqui se deriva é que a definição de quem são os humanos a quem os direitos humanos devem se aplicar – ou se necessário, devem ser-lhes aplicados – sempre é uma decisão política; mais do que isso, a definição daqueles que gozam dos direitos humanos é determinante para se decidir quem são os responsáveis por poder exercê-los (WALLERSTEIN, 1996). No caso, podem discursar e se sentir no direito de estabelecer os direitos humanos àqueles que foram responsáveis por sua "criação", dessa forma, é o Ocidente o responsável por garantir que direitos sejam assegurados. Fazendo uso desse discurso, primeiro com a Doutrina Carter e mais tarde com o movimento neo-conservador estadunidense e sua política da paz liberal no pós Guerra Fria, o mundo assiste a um aumento considerável no número de intervenções humanitárias nos anos 1990.

> "Entre 1987 e 1994, o CSNU quadruplicou o seu número de resoluções, triplicou a quantidade de missões de paz autorizadas, septuplicou (sic) as sanções econômicas, passou de 10 mil soldados em PKO para mais de 70 mil, teve o orçamento de PKO aumentado de US$ 230 milhões para US$ 3,6 bilhões – o que representava três vezes o orçamento regular da ONU. As Operações de Paz, no que se refere à sua distribuição temporal, apontam para uma grande correlação com o ambiente político. Tomando-se o período entre 1948, quando da primeira operação estabelecida para supervisionar a

> trégua entre Israel e seus vizinhos, até o ano de 2005, foram estabelecidas 60 Operações de Paz. Deste total, no período de arrefecimento e fim da Guerra Fria, tomado a partir de 1988, temos nada menos que 47 operações. Isto nos leva a conclusão que, durante a Guerra Fria, houve poucas PKO, sucedidas por uma explosão de intervenções da ONU" (DOYLE; SAMBANIS, 2006, p. 6; DINIZ, 2006 *apud* REZENDE, 2012, p. 34, nota 14).

O grande problema que se coloca aqui, contudo, não é a eficiência ou não das intervenções promovidas pela ONU ou de como a escolha de quais atrocidades merecem atenção é feita. O que se buscou mostrar é que a ideia de direitos humanos foi construída no âmago de um Sistema-Mundo que é extremamente excludente e que se alimenta dessa exclusão. Dessa forma, por mais que a sociedade de Estados dentro do sistema onusiano tenha que pautar suas ações pensando nas consequências da tomada ou não das mesmas, no caso das violações de direitos humanos, a principal resposta elaborada, a intervenção humanitária, não é eficiente. O que muitos dos líderes de Estado e de Organizações Internacionais parecem não entender é que a resposta para tais crises humanitárias vai muito além dos Capacetes Azuis, ela tem que passar, primeiramente pela reestruturação de um Sistema excludente e explorador que lucra com a tragédia e exclusão alheia. De nada adiantam intervenções humanitárias se as estruturas do Sistema-Mundo Capitalista não forem alteradas. O que nos leva a questionar o quanto se objetiva transformar este amplo cenário para que os direitos humanos de todos sejam realmente garantidos e protegidos.

REFERÊNCIAS

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), **THE RESPONSIBILITY TO PROTECT.** Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

REZENDE, Lucas Pereira. **O ENGAJAMENTO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU**: Análise dos Efetivos Enviados e Recomendações para o Fortalecimento da Inserção Internacional Brasileira, Curitiba: Appris, 2012.

THE AMERICAN DREAM. 1 fotografia. [2021]. Disponível em: https://theamericandream-alex.weebly.com/art.html. Acesso em: 16 ago. 2021.

TILLY, Charles. "War Making and State Making as Organized Crime", in: Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich e Skocpol, Theda, **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, PP. 169-187.

_____. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: Edusp, 1996

WALLERSTEIN, Immanuel. “The inter-state structure of the modern world-system”, in: Smith, Steve, Booth, Ken e Zalewski, Marysia (eds.), **International theory: positivism and beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996a, pp. 87-107.

_____. “The insurmountable contradictions of liberalism: human rights and the rights of people in the geoculture of the Modern World-System”, in: **Colección: El mundo actual, situación y alternativas**, UNAM, 1996b, pp. 145-161

_____. “Culture as the ideological battleground of the Modern World-System” in: **The essential Wallerstein**, New York: The New Press, 2000.

_____. “Cultures in conflict? Who are we? Who are the others?”, in: **Journal of the Interdisciplinary Crossroads**, Vol.1, No 3, December 2004, pp. 505-521

_____. **O universalismo europeu**: a retórica do poder, São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **The modern World-System**: Centrist liberalism triumphant 1789/1914, Berkeley: University of California Press, 2011

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

Leonardo Dias de Paula[1]

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 concernidas 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 nosso[2] (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 contigente 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 Peacekepping 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, Thaiane 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, Thaiane 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.

PARADIGMA ECONÔMICO DO *PEACEBUILDING* ONUSIANO: FORMAÇÃO E NECESSIDADE DE REVISÃO

Victor Dias Mendes[1]

Fonte: Zoma (2013).

As operações de paz (OPs) são um dos mecanismos utilizados pelas Nações Unidas para cumprir seu princípio fundamental: "preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra" (ONU, 1945, Preâmbulo). Por meio das ingerências internacionais avalizadas pelo Conselho de Segurança e seus mandatos, a organização e seus países-membros promovem uma série de empreendimentos com fins de estabilizar regiões conflituosas, fortalecer instituições locais (como o Estado Democrático de Direito) e, em tese, findar a violência e qualquer ameaça que possa comprometer o equilíbrio do sistema internacional.

Assim, cunha-se regularmente o termo *"peacebuilding"*, uma das mais complexas abordagens operacionais das missões onusianas, que diz respeito a uma atuação pautada pelo endereçamento de tópicos estruturais da violência que possam comprometer o

[1] Mestrando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP). Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: victordmendes@usp.br.

funcionamento de sociedades e Estados após a intervenção (UN, 2008). É nessa modalidade que entram, por exemplo, os esforços para o fortalecimento institucional do país (também nomeado *statebuilding*), voltados inclusive à reconstrução e planejamento político econômico das instituições no pós-guerra.

Neste breve artigo é discutida a formação do paradigma econômico do *peacebuilding* contemporâneo, portanto, das OPs. Seu objetivo é trazer uma ótica crítica aos princípios que norteiam as Nações Unidas durante suas operações, apontando possíveis problemáticas e permitindo reflexões. A metodologia deste trabalho foi baseada na revisão qualitativa de fontes primárias e secundárias que permitem observar de maneira crítica o paradigma e arcabouço teórico-procedimental da ONU quando se trata de *peacebuilding*.

A forma como as Nações Unidas desenvolvem suas atividades nas OPs está relacionada à conjuntura em que o paradigma atual do *peacebuilding* se formou, na década de 1990. Richmond (2004) aponta que as organizações internacionais desse período, assim como os países que as compunham, se pautam por um *"peacebuilding consensus"*, cujos pressupostos reproduzem os valores predominantemente aceitos no ambiente pós-Guerra Fria. O consenso teria por objetivo a estabilização de conflitos regionais e a contenção de qualquer violência que pudesse comprometer a paz e a globalização. O fortalecimento do Estado e a integridade territorial nas ingerências da ONU, assim como as reformas políticas e econômicas, seriam pautadas pelos princípios democráticos e liberalizantes primados naquele momento (RICHMOND, 2004), uma vez que a comunidade internacional via nestes os pilares do desenvolvimento (PUGH, 2005) e, portanto, da paz (visto que um levaria ao outro).

Tendo isso em conta, observar qualquer dinâmica econômica daquele momento histórico demanda considerar, também, os princípios postulados pelo então popular Consenso de Washington (1989), que primou o desenvolvimento pela liberalização econômica e regeu muita da ordem econômica internacional da década de 1990. Cunhadas pelo economista estadunidense John Williamson ao pensar a recuperação latina no pós-Crise da Dívida (década de 1980), suas ideias acabaram se convertendo em um paradigma de políticas econômicas internacionais inédito e expandido à economia política global como um todo.

Sarah Babb (2012) traz contribuições relevantes para a reflexão da consolidação do Consenso junto às instituições internacionais, cuja consideração é necessária para compreender a solidificação de seus postulados no ideário econômico da governança global dos anos 1990. A autora argumenta que a força conquistada pelo paradigma (pelo apoio recebido por atores políticos importantes, principalmente os de Washington) permitiu e legitimou que as organizações internacionais, especialmente as financeiras, reforçassem certas condicionalidades que se tornaram praxe em sua atuação mundo afora. Empréstimos e outras ajudas concedidas pelo Fundo Monetário Internacional ou pelo Banco Mundial, por exemplo, ganharam uma capacidade quase que coercitiva ao impor que estes apenas se realizariam, em países em desenvolvimento e/ou endividados, sob a condição de reformas econômicas liberalizantes (BABB, 2012).

É fundamental conceber a força conquistada por essas instituições para observar o papel da ONU neste contexto. Ainda que não tenha a força econômica das outras, ao ser uma organização responsável pelo apaziguamento de conflitos no mundo, às Nações Unidas compete também criar as condicionalidades para que isso ocorra naqueles Estados em que ela interfere. Cabe ressaltar que a organização, como dependente de doações e pagamentos de Estados para que realize suas operações, fica também vulnerável às condicionalidades externas que demandam que ela replique o paradigma dominante na comunidade internacional, caso contrário deixa de ser financiada (PUGH, 2005).

Assim, no tocante às OPs, Pugh (2005) argumenta que uma vez que seus objetivos primordiais sejam a retomada do Estado de Direito e a garantia da segurança pública, se torna mais fácil que paradigmas incontestados em temas secundários (como a economia) assumam o vácuo deixado pelas Nações Unidas ao tratar deles. Dessa forma, uma vez que a ONU não costuma se contrapor diretamente àquilo que pensa a comunidade internacional, a popularidade política do Consenso junto às condicionalidades para doações fez com que os princípios de Williamson conseguissem extrapolar o controle de crises econômicas em Estados já consolidados e passassem a permear, também, as práticas de *statebuilding* nas operações de paz e no desenvolvimento de sociedades pós-conflito.

Nesse sentido, a condicionalidade onusiana aos Estados pós-guerra não se pauta pela reforma econômica apenas, mas também pela (re)construção do Estado e fomento às

instituições locais de maneira já liberalizada desde sua nascença. Resta refletir, entretanto, quais as consequências disso para a estabilidade e durabilidade da paz.

Para fins de exemplificação, neste artigo foram selecionados dois dos postulados do Consenso de Washington para que seja observado seu peso paradigmático no *peacebuilding*, assim como na sustentabilidade de longo prazo da paz: a liberalização comercial e o reordenamento de gastos públicos (WILLIAMSON, 2009), que serão ilustrados com exemplos empíricos de sua aplicação.

De longa data, a vertente liberal da Teoria de Relações Internacionais promove que o comércio e sua liberalização seriam fatores de contenção de conflitos. A ideia de que a interdependência favorece o desenvolvimento é recorrente, especialmente à luz das noções de globalização econômica (VIEIRA, 2018) e da promoção de uma "economia sem fronteiras" (PUGH, 2005). Dessa forma, uma das primeiras iniciativas realizadas no ambiente pós-conflito pela ONU é justamente a construção (ou reforço) de modelos econômicos que preparem o país para sua inserção comercial internacional.

Economias baseadas em exportações, que promovam a livre concorrência doméstica e internacional e estimulem o crescimento do setor privado eram aquelas vistas com maior potencial de crescimento e paz no mundo do livre mercado (PUGH, 2005; VIEIRA, 2018). Assim, é incomum que as Nações Unidas proponham modelos econômicos que fujam radicalmente disso, uma vez que seriam condições pré-concebidas essenciais para que se findem conflitos — alheias, todavia, a uma observação crítica que refletisse sobre a sustentação da paz a longo prazo.

O caso da Costa do Marfim, por exemplo, ilustra a necessidade dessa crítica. O país do oeste africano é reconhecido internacionalmente por sua economia exportadora de cacau, em 2020 sendo responsável por 44,6% de todas as exportações do produto (ITC, 2021). O acesso às terras férteis, por outro lado, é bastante limitado considerando as características geográficas do Estado (cujo norte é uma região do Sahel). Surge uma marcada problemática social, uma vez que parte considerável da população depende de terras para subsistência, com tensões sociais catalisadas pela alta concentração fundiária para a produção cacaueira e, ademais, sendo também uma sociedade com cisões de cunho religioso e tribal que acentuam disputas políticas (BIBERMAN, 2012).

Tais desigualdades e tensões levaram, em 2002, à Primeira Guerra Civil da Costa do Marfim (2002-2007), que teria a presença de duas operações da ONU: a *UN Mission in Côte D'Ivoire* (MINUCI — 2002-2004) e a *UN Operation in Côte D'Ivoire* (UNOCI — 2004-2017). A primeira, política, visava mediar os lados em conflito para negociar um acordo de paz, já a segunda foi uma operação multidimensional voltada principalmente ao *peacebuilding*. O mandato da UNOCI (UNSC, 2004), entretanto, é bastante defasado no tocante a medidas econômicas, enfatizando que o fim da violência viria apenas pelo controle dos lados conflitantes e fortalecimento político, marginalizando então variáveis conjunturais como o desenvolvimento econômico da população — que poderiam incluir, por exemplo, uma reforma do setor agrário em detrimento dos latifúndios de cacau.

A ONU não endereçou a produção cacaueira com novas abordagens mais inclusivas à população em conflito, colocando em segundo plano os fatores econômicos da disputa e, indiretamente, fomentando tensões políticas que agravaram ainda mais as desigualdades locais, além de fortalecer elites latifundiárias que primavam por uma economia exportadora. Os resultados disso foram evidentes: o acordo de paz cedeu e, em 2010, eclodiu uma Segunda Guerra Civil (2010-2011) que fez com que as Nações Unidas ficassem no país até 2017 — gerando não apenas custos financeiros e de reputação à ONU, mas também à vida e aos direitos humanos da população local.

A situação ilustrada coloca em xeque a premissa incontestada do livre comércio como condição para a paz. O caso marfinense é apenas um que levanta o questionamento sobre como economias essencialmente exportadoras podem ser problemáticas a países conflituosos ou em desenvolvimento. Em reflexões mais recentes, o próprio John Williamson (2009), ainda que reitere a necessidade do comércio internacional, aponta a reforma agrária e o investimento em outros setores de base (como a educação) como um dos fatores fundamentais para sociedades que visam a liberalização em longo prazo de suas economias, uma vez que o êxito nos planos só se daria com a devida atenção e oportunidade às parcelas populares fragilizadas.

O desenvolvimento econômico pela liberalização, então, não precisa ocorrer de maneira descolada de políticas sociais, evitando assim o fortalecimento unilateral de elites que acirrem as disputas sociais. A grande questão envolvida nisso é que o paradigma econômico das Nações Unidas, que se demonstra cada vez mais antiquado, endereça a

pobreza apenas de maneira humanitária (PUGH, 2005), remediando-a em detrimento de realizar reformas profundas nas estruturas socioeconômicas das sociedades pós-conflito.

A má atenção às reais necessidades populares também aparece em outro postulado do Consenso de Washington aplicado aos conflitos: o reordenamento de gastos públicos. Um caso de interesse, neste contexto, é o Haiti. O país se converteu, desde sua independência (1804), em um dos mais pobres países das Américas, com uma realidade que escancara os impactos do passado colonial onde as possibilidades de pleno desenvolvimento foram sobrepostas pelas consequências estruturais de séculos de exploração econômica e relações políticas predatórias, que minaram a coesão de interesses locais (como pela ascensão de elites políticas e a crescente dívida externa).

O Haiti é internacionalmente reconhecido pela série de esforços realizados pelas Nações Unidas desde os anos 1990 na tentativa de estabilização nacional. Governado por um regime autoritário durante a Guerra Fria, na época o governo era financiado por empréstimos estadunidenses que tornaram a já frágil balança comercial haitiana cada vez mais deficitária. Durante sua redemocratização (1991), o país foi obrigado a adotar medidas neoliberais para que conseguisse apoio internacional em sua recuperação econômica (ANDRADE, 2012). As medidas, extremamente impopulares em razão das desigualdades sociais acentuadas, causaram uma série de distúrbios[2] que se perpetuam até hoje e que a ONU custa a resolver em função de seu rígido paradigma econômico, onde a transformação macroeconômica pela estabilidade se volta para a redução do Estado e o afunilamento de bens coletivos e públicos, primando o desenvolvimento do setor privado (PUGH, 2005). Nesse sentido, indiretamente é favorecida a ascensão de elites econômicas e não se trata efetivamente das desigualdades sociais, real raiz das instabilidades do país.

Babb (2012) é enfática ao afirmar que uma das principais críticas ao Consenso de Washington é justamente sua abordagem generalista que não observa as peculiaridades

[2] O primeiro grande distúrbio no Haiti que teve uma resposta das Nações Unidas foi o golpe de Estado contra o presidente Jean-Bertrand Aristide, eleito sob promessas de reformas sociais, mas na prática obrigado a governar sob reformas econômicas liberais para a recuperação do país. Em razão disso, tanto sua popularidade foi minada entre apoiadores (camadas populares) quanto ganharam força seus opositores (elites) (ANDRADE, 2012). A conjuntura favoreceu um golpe de Estado orquestrado por militares em 1991, cuja crise levaria ao surgimento da *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH), em 1993, e marcaria o início de uma série de outras crises políticas que teriam como resposta as diversas operações da ONU no país desde a década de 1990.

nacionais em detrimento de uma receita universalista da recuperação econômica. Aplicado à paz liberal e ao *peacebuilding* onusiano, o Consenso despolitiza as relações econômicas das sociedades pós-conflito (que recorrentemente saíram de disputas políticas em função da desigualdade), objetificando-as como possuidoras de "patologias" que devem ser curadas pela comunidade internacional com modelos "funcionais" — que, como argumentado, não endereçam os problemas reais. O primado da globalização se sobrepõe às necessidades locais a partir de um argumento incontestado de que a paz só virá a partir de um Estado inserido nas lógicas globais de comércio e liberalismo (PUGH, 2005).

O grande problema, implicitamente evidenciado na argumentação até então, é o perigo de reincidência de conflito nestas sociedades em que não são propriamente endereçadas as raízes econômicas da violência — chocando-se diretamente ao princípio fundamental do *peacebuilding* em si: evitar a relapsão dos conflitos por meio do fortalecimento das instituições políticas, econômicas e sociais (UN, 2008).

Dani Rodrik (2018) traz excelentes contribuições à temática das consequências sociais e políticas das reformas liberais em burocracias estatais. O autor pontua a tendência, demonstrada na história e teoria econômica, de *backlashes* políticos nos Estados que as propõem, usualmente aparecendo por meio da ascensão de líderes populistas e/ou nacionalistas que alcançam seus espaços por abarcar a parcela da população marginalizada pelas reformas. Essa observação, entretanto, diz respeito às sociedades "em paz"; contudo, pensá-la de maneira extrapolada e aplicada a sociedades em conflito permite reflexão mais complexa pois, se a liberalização fortalecer os pontos de tensão social, o *backlash* não vem pela usurpação populista das instituições de Estado e sim pelo retorno à própria guerra. A contradição entre o princípio e o paradigma do *peacebuilding*, portanto, se escancara.

De qualquer maneira, uma esperança na discussão é o fato de que a ONU passou a refletir sobre a necessidade de rever seus procedimentos. Relatórios recentes (UNSG, 2014; 2015) trazem apontamentos internos à própria organização sobre seu papel na conciliação de conflitos, uma vez que, ainda que tenha havido sucesso em missões humanitárias e de pacificação, a comunidade internacional não foi exitosa em apoiar e desenvolver capacidades nacionais que evitassem a recaída em conflitos (UNSG, 2014). O nascente pensamento autocrítico pode ser um indicativo de que, à frente, as Nações

Unidas passarão a promover um *peacebuilding* com paradigma econômico melhor adequado às demandas locais, que de fato remediem e previnam novos conflitos.

Paralelamente, na própria academia se observa uma crescente tendência, desde o fim da década de 2000, da publicação de uma literatura crítica às OPs, que aponta a necessidade de um *"local turn"* não apenas econômico como político nas práticas internacionais de gestão da paz (LEONARDSSON; RUDD, 2015). Ingram (2015), ao observar Estados em reconstrução pela ONU, argumenta que intervenções internacionais tendem a trazer modelos estatais que refletem os interesses da comunidade internacional acerca de como deveria funcionar um país — ou seja, adequados ao *status quo* esperado das relações internacionais contemporâneas, quase como em uma evolução histórica do *"consensus"* observado por Richmond (2004) nos anos 1990 e explicitando o universalismo pontuado por Babb (2012). Essa abordagem, entretanto, pode ser bastante problemática, uma vez que intervir em Estados com uma "receita'' *top-down* que replique uma visão de mundo específica da composição de um "país-modelo'' (para muito além da economia) pode ser perigoso por não atender expectativas locais e, a longo prazo, poder criar um contexto insustentável — como, mais uma vez, pelo fortalecimento de elites e, também, pela má distribuição de poder, criando crises de legitimidade e fomentando dinâmicas de conflito.

Desta forma, resta a pesquisadores e *policymakers* que observem a capacidade de adaptação da ONU às demandas contemporâneas do *peacebuilding*, adequando-se a um modelo que de fato atenda aos princípios fundamentais deste e àquilo que efetivamente contribui para a construção da paz nos conflitos locais do sistema internacional.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. **Haiti**: dois séculos de história. São Paulo: Alameda Editorial, 2019.

BABB, S. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 2, pp. 268-297, 2012.

BIBERMAN, J. Hot cocoa: Agricultural Economics and the Ivorian Civil Wars. **Cornell International Affairs Review**, v. 5, n. 2, 2012.

INGRAM, S. **State-building**: Key concepts and operational implications in two fragile states. Geneva, Washington & New York: World Bank & UN Development Programme, 2015.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE (ITC). **List of exporters for the selected product in 2020** — Product: 1801 Cocoa beans, whole or broken, raw or roasted. ITC, 2021. Disponível em https://bit.ly/3gUTWGJ. Acesso em 28/06/2021.

LEONARDSSON, H; RUDD, G. The "local turn" in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 5, pp. 825-839, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. 1945.

PUGH, M. The political economy of peacebuilding. **International Journal of Peace Studies**, v. 10, n. 2, pp. 23-42, 2005.

RICHMOND, O. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, pp. 83-101, 2004.

RODRIK, D. Populism and the economics of globalization. **Journal of International Business Policy**, 2018.

UNITED NATIONS (UN). **United Nations Peacekeeping Operations**: principles and guidelines. New York: United Nations, 2008.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL (UNSG). **Civilian capacity in the aftermath of conflict:** Independent report of the Senior Advisory Group. New York: United Nations, 2014.

_____. **The Challenge of Sustaining Peace:** Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture. New York: United Nations, 2015.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1528/2004**. 2004.

VIEIRA, P. Trading our way out of war: perpetual peace without politics. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 116, pp. 05-22, 2018.

WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. **Law and Business Review of the Americas**, v. 15, 2009.

ZOMA, Basile. **Head of UNOCI Receives Delegation of Traditional Rulers.** 22 ago. 2013. 1 fotografia. Disponível em: https://dam.media.un.org/asset-management/2AM9LOBAKL5G?FR_=1&W=1366&H=625. Acesso em: 07 ago. 2021.

UNITED NATIONS PEACE OPERATIONS WITH CHINESE CHARACTERISTICS?

Augusto Gabriel Colório[1]

Source: China Daily (2016).

With the end of the Cold War, United Nations peace operations became common instruments of the international community to manage crises. In this context, the number of blue helmets sent to missions increased from 10,000 to 70,000, and investments exceeded 3 billion dollars, more than ten times the previous period (MATIJASCIC et al., 2014). In addition to the exponential increase in these activities, the mandates defined by the Security Council began to include even more complex objectives, such as organizing elections, protecting civilians, and reforming national institutions (BELLAMY; WILLIAMS, 2011).

At that time, China emerged as one of the most important actors in this dimension of the UN's work, leaving aside a period of skepticism in the Security Council. From its admission to the UN in 1971 until the beginning of the 1980s, the country remained

[1] Master's Degree in International Conflict and Security by the University of Kent and Bachelor's Degree in International Relations by the University do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). E-mail: augustocolorio@hotmail.com

isolated from peace operations[2], abstaining from the body's votes and not contributing to the annual budget of these activities (FRAVEL, 1996). However, during the Deng Xiaoping administration, China gradually joined the discussions regarding peace missions, culminating, in 1981, in its first vote to extend the mandate of the UN operation in Cyprus, the UNFICYP. Led by the policy of reform and opening up, throughout that year, Beijing participated in several Security Council voting, supporting the body's resolutions regarding peace operations and contributing to the budget of these activities (LANTEIGNE, 2016).

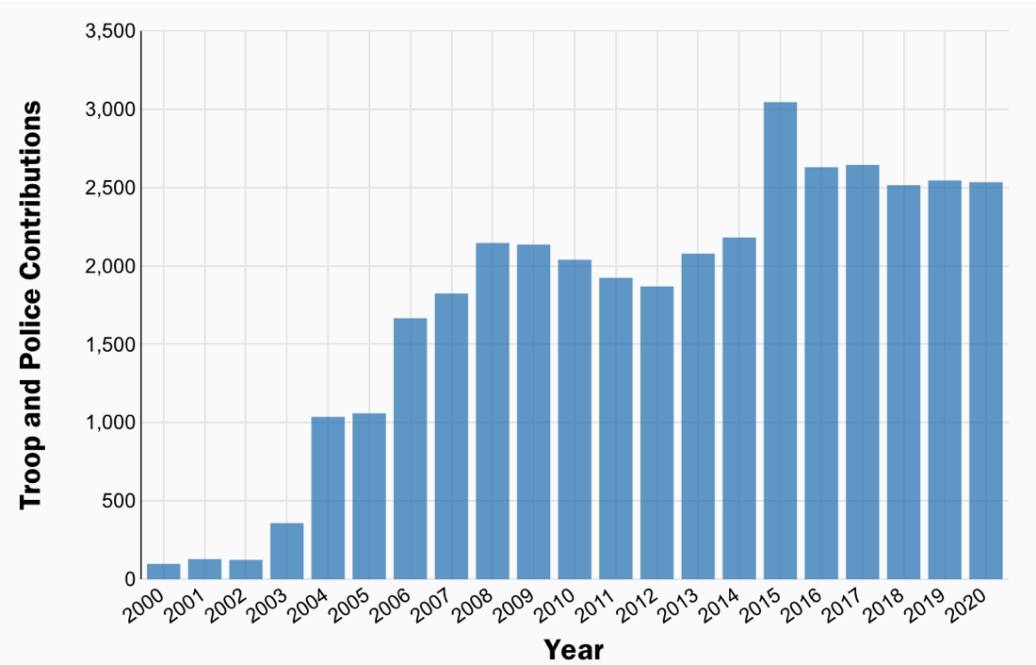
With transformations of its foreign policy, UN peace operations became even more strategic for China on the turn of the new millennium. In an international context marked by multipolarity and the rise of its international status, from 2003 to 2004, Chinese personnel deployments to these missions have significantly increased (ISDP, 2018). From that moment on, China consolidated itself as one of the most prominent states for these operations, not only in political terms but also due to its financial contribution. This article explores China's main contributions to the conceptualization of United Nations peace operations and how its approach contrasts with traditional actors of the European-US axis.

Before analyzing the characteristics of Chinese participation in peace operations, it is worth briefly highlighting the country's history in these activities and the current composition of its participation. China's gradual engagement in UN peacekeeping operations, mainly from the 1990s onwards, was boosted in the early 2000s. 2004 was a landmark year in China's history in these activities, as shown in the figure below, when the country sent more than 600 soldiers to the United Nations Mission in Liberia, more than tripling Chinese deployments compared to 2003. The continuous increase in Chinese soldiers made China the largest peacekeeping missions' personnel provider among the five permanent members of the Security Council in 2008 (ZURCHER, 2019). Although the reasons for this increase are not the focus of this study, many authors highlight operational experience, response to domestic pressures, strengthening of positive

[2] Lanteigne (2016), for instance, understands that the Chinese skepticism was due to its experience with the Korean War and the role played by the United States to deploy a UN contingent.

perceptions at the multilateral level as primary motivators for China's adherence to these activities (RICHARDSON, 2011).

Figure 1 – Chinese personnel in UN peace operations 2000 – 2020.



Source: Gowan (2020).

Until April 2021, China was the ninth country with the highest number of personnel working in peace operations, totaling 2477 workers, including soldiers and civilians. Chinese personnel are distributed as follows: 1031 (UNMISS, in South Sudan), 413 (MINUSMA, in Mali), 410 (UNIFIL, in Lebanon), 318 (UNAMID, in Sudan)[3], 218 (MONUSCO, in Democratic Republic of Congo), 11 (MINURSO, in Western Sahara), 4 (UNTSO, in Middle East), 3 (UNFICYP, in Cyprus), according to the data provided by the United Nations as of 31 August 2021. The capacity to mobilize human resources for peace operations is due to the quality of its training centers, which have already trained more than 500 peacekeepers from 69 different countries and a large female component. In addition to the important participation in sending personnel, in 2017, China became the second-largest funder of peace operations. For the period 2020-2021, China was responsible for 15.21% of the budget plan for peace operations, second only to the US,

[3] The UNAMID mandate was completed on 31 December 2020. Full withdrawal of personnel was as of 30 June 2021 (UNITED NATIONS, 2020).

which corresponds to 27.89% of the financing of these activities (UNITED NATIONS, online).

Furthermore, China announced creating a UN fund for peace and development with 200 million dollars (UNITED NATIONS, online). Moreover, with China's rise as a guarantor of the UN security pillar, the country has also managed to rise to civilian posts in the UN Secretariat and key mission positions. In 2007, General Zhao Jingmin was appointed force-commander of MINURSO, the first Chinese to hold this position. In 2011, it was General Chao Liu's turn to take command of the UNFICYP contingents. As early as 2019, Xia Huang was appointed by the Secretary-General, Antônio Guterres, as a special envoy for the Great Lakes region. However, even though China has increased its space in the Secretariat structure, the decision-making process and influence within the scope of peace operations continue to be dominated by the so-called P3, the United States, France, and the United Kingdom (ZURCHER, 2019).

As already mentioned, despite the Chinese participation having gained important space in the structure of the United Nations that governs peace operations, the country has also been the target of criticism. Some states have claimed that China seeks to reshape peace operations based on its vision of the world order (GOWAN, 2020). Historically, there has been a division among states regarding the principles and objectives of missions. As the P3 countries have defended more intrusive peace missions with broader mandates since the end of the Cold War, China, echoing countries of the global south, uses a so-called Westphalian approach (BELLAMY; WILLIAMS, 2011). In this sense, non-hegemonic or non-Western states prefer peace operations that have the host state's consent, respecting the sovereignty and the principle of non-interference in internal affairs. Although in the recent period China has moved away from the critical of these interventions so characteristic of the Cold War period, President Xi Jinping continues to regularly defend these ideas[4] of not intervening in the internal affairs of states. By echoing positions of the global south, Chinese foreign policy aims to criticize the instrumentalization of these missions by the traditional actors of the Euro-American axis to intervene in internal issues of opposing states (CRISIS GROUP, 2017).

[4] President Xi Jinping emphasized these principles in 2016 during the 71st Session of the General Assembly (PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).

Despite the dissent among China and traditional powers, Chinese foreign policy in the 2000s has reviewed its principles to these activities so that its participation is more propositive. This change occurred mainly after the 2008 economic crisis when part of the Chinese ruling elite emphasized the need for a change in the country's foreign policy that would be more active (CHANG-LIAO, 2016; LANTEIGNE, 2016). With the arrival in 2013 of Xi Jinping, this change was further amplified. Thus, China abandoned the reactive character of its foreign policy, adopting a dynamic posture that corresponded to its new status (CHANG-LIAO, 2016; BLACKWILL AND CAMPBELL, 2016). Chinese participation in these activities was further increased as peace operations began to serve as an instrument of Chinese foreign policy to appear as a responsible and peaceful rising power concerning the post-war international security architecture (RICHARDSON, 2011).

However, despite the strengthening of international influence that China's participation in peace operations guarantees to the country, these activities also allow Beijing to gradually test its capacity as a global leader of the international system, countering the prevailing views. In this sense, if interventions such as the ones led by the United States and European allies in Afghanistan, Iraq, and Libya ended up producing a scenario even worse than the one they claimed to overcome, Chinese foreign policy for peacekeeping and peacebuilding missions has contributed to new alternatives for overcoming these crises. Based on its historical experience, the country has been emphasizing the need to respect the sovereign interest of each nation without imposing ready-made models. This form of action goes against the traditional intervenors who advocated the need to establish political systems similar to the Western liberal model[5] to overcome local crises. Therefore, unlike the Euro-American axis, China, in turn, has sought to encourage the capacity of states to guarantee the fundamental rights of the civilian population and respect for the will of local leaders and regional countries (CRISIS GROUP, 2017).

In peace operations, the Chinese Blue Helmets' activities aim to improve the State's capacity, starting with: police training, reform of security institutions and the judiciary, and infrastructure construction. In the case of the UN Mission in South Sudan,

[5] That is, holding elections, establishing multi-party systems, strengthening civil liberties and strong civil society participation.

for example, the most significant Chinese engagement in peace operations, China led essential projects for the economic and social development of South Sudan, such as the construction of airports, schools, transport, and communication systems (SULTAN; SUN, 2019). Likewise, respect for local leaders and countries of the region involved has been the primary instrument of Chinese diplomatic efforts to achieve peace. In this sense, the country has served as a mediator between the conflicting parties, not taking sides and emphasizing the need for other international actors to maintain a neutral stance. In this sense, Beijing has used its economic and financial capacity to create a favorable environment for the conflicting parties during peace negotiations. Once again, the case of South Sudan is emblematic, as, during the 2016 peace talks, China financed, for example, accommodation, transport, and bonuses to the belligerents (CRISIS GROUP, 2017).

Regarding the interests of regional countries, China has constantly emphasized the role that those regional institutions provide for the international community to act in a legitimate way in building peace in the African continent[6]. These are the cases of the African Union (AU), Intergovernmental Authority for Development (IGAD), the Economic Community of West African States (ECOWAS), the G5 Sahel, the Southern African Development Community (SADC). This pattern of Chinese foreign policy action has guaranteed the country's influence and legitimacy with African states, "especially those that seek alternative partnerships to the traditional model offered by Western nations" (ROGERS, 2007, p.88). It also strengthens China's support for the African Union as there are emerging instruments of the organization to define norms and regulate interventions on their continent, as recently recognized for the slogan of 'African Solutions to African Problems'. Through regional institutions, China can strengthen its relations with local states, without violating its national principles of non-intervention, in contrast to Western powers (VAN HOEYMISSEN, 2011).

Due to the emphasis given to other elements sometimes neglected in peacekeeping and peacebuilding activities, China has debated new forms of multilateral intervention in unstable environments. Thus, by challenging the paradigms of the traditional axis that commands this pillar of the UN, China, in addition to contributing to

[6] Xi Jinping stated on the occasion of the 71st Session of the United Nations General Assembly in 2016 that: "The international community needs to continue to support the mediation efforts of regional countries and relevant organizations [...]" (PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2016).

lasting forms of peace, establishes its position as a leader in the international system. Despite the critical contribution to the debate about the importance of economic development to overcome crises and the emphasis on activities to reduce poverty and unemployment. It is premature to say that China has a defined model for peace operations in intervention environments, as the country has little experience dealing with this type of activity throughout its recent history. Furthermore, given the long predominance of Euro-American actors in the formulation of United Nations policies in this field, China needs time and experience to demonstrate how its conception of these activities can contribute to the UN's work. Still, as in South Sudan, a country where China has taken a proactive stance in resolving the conflict, it will be possible to observe how the strategies and concepts of Chinese foreign policy will help overcome the conflict in that country[7].

As the majority of UN peacekeeping operations are on the African continent and this region plays a vital role in the "One Belt and One Road" initiative, China's most ambitious foreign policy project for the 21st century, it is expected that Beijing continues to increase its participation in these activities to contribute to peace initiatives in Africa. For this reason, and in a context of systemic competition with the United States, it is essential to be aware of the developments that may occur due to the new posture of the US foreign policy of reaffirming its leadership within the multilateral system, promising to contain the influence of China in the organization[8].

REFERENCES

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D.; GRIFFIN, Stuart. **Understanding Peacekeeping,** Second Editions**.** Malden, MA: Polity Press, 2011.

BLACKWILL, Robert D.; CAMPBELL, Kurt M. Xi Jinping on the Global Stage: Chinese Foreign Policy Under a Powerful but Exposed Leader. **Council on Foreign Relations Press.** Feb. 2016. Available in: https://www.cfr.org/report/xi-jinping-global-stage. Accessed on 23 Jul. 2021.

CHANG-LIAO, Nien-Chung. China's New Foreign Policy under Xi Jinping. **Asian Security**, vol.12, ed. 2, 82-91, 2016. Available in: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14799855.2016.1183195. Accessed on 23 Jul. 2021.

[7] Other countries in which China has taken a more proactive stance towards overcoming conflicts are Mali and the Democratic Republic of Congo.
[8] See, for instance, Nichols and Zergele (2021).

CHINA Daily. **Photo from the transition ceremony of the Chinese military component to South Sudan**. Available in: https://www.chinadaily.com.cn/world/2016-05/30/content_25536207.html. Assessed on 26 Jul. 2021.

FRAVEL, Taylor. China's Attitude toward UN Peacekeeping Operations since 1989. **Asian Survey**, v. 11, n. 36, p.1102-1121, 1996. Available in: https://www.jstor.org/stable/2645638. Accessed on 23 Jul. 2021.

GOWAN, Richard. (2020). **China's pragmatic approach to UN peacekeeping**. Available in: https://www.brookings.edu/articles/chinas-pragmatic-approach-to-un-peacekeeping/. Accessed on 23 Jul. 2021.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. China's Foreign Policy Experiment in South Sudan. **Crisis Group Asia Report N°288**, 10 Jul. 2017. Available in: https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/288-china-s-foreign-policy-experiment-south-sudan. Accessed on 23 Jul. 2021.

INSTITUTE FOR SECURITY AND DEVELOPMENT POLICY (ISDP). China's Role in UN Peacekeeping. **Backgrounder**, Mar 2018, pp. 7. Available in: https://isdp.eu/publication/chinas-role-un-peacekeeping/. Accessed on 23 Jul. 2021.

LANTEIGNE, Marc. **Chinese foreign policy**: An introduction. Nova Iorque: Routledge, 2016.

MATIJASCIC, Vanessa Braga et al (Org.). (2014). **Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**: Reflexões e Debates. São Paulo: Unesp, 2014.

NICHOLS, Michelle; ZENGERLE; Patricia. Biden U.N. nominee pledges to work 'aggressively' against Chinese influence. **Reuters.** January 27, 2021. Available in https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-un-idUSKBN29W17I. Accessed on 23 Jul. 2021

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Ministry of Foreign Affairs. **Position Paper of the People's Republic of China at the 71st Session of the United Nations General Assembly.** 07 Sept. 2016. Available in: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1395489.shtml. Accessed on 23 Jul. 2021.

RICHARDSON, Courtney J. (2011). A Responsible Power? China and the UN Peacekeeping Regime. **International Peacekeeping**, 18:3, 286-297, 2011. Available in: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2011.563082?tab=permissions&scroll=top. Accessed on 23 Jul. 2021.

ROGERS, Philippe D. (2007). China and United Nations Peacekeeping Operations in Africa. **Naval War College Review,** Vol. 60, No. 2, p. 73-93, 2007. Available in: https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol60/iss2/7/. Accessed on 23 Jul. 2021.

SULTAN, HEM; SUN, D. China's participation in the conflict resolution in Sudan and South Sudan: A case of "creative mediation." ***Belt & Road Initiative Quarterly***, *1*(2), 6-23, 2019. Available in: https://briqjournal.com/en/chinas-participation-the-conflict-resolution-sudan-and-south-sudan-case-creative-mediation. Accessed on 26 Jul. 2021.

UNITED NATIONS. **Security Council**. Security Council terminates mandate of African Union-United Nations hybrid operation in Darfur unanimously adopting Resolution 2529 (2020). 22 Dec. 2020. Available in: https://www.un.org/press/en/2020/sc14401.doc.htm. Accessed on 18 Oct. 2021.

UNITED NATIONS. **How we are funded**. Available in: https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded. Accessed on 26 Jul. 2021.

UNITED NATIONS. **United Nations Peace and Development Trust Fund**. Available in: https://www.un.org/en/unpdf/index.shtml. Accessed on 26 Jul. 2021.

UNITED NATIONS. **Troop and Police Contributors**. Available in: https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors. Accessed on 26 Jul. 2021.

VAN HOEYMISSEN, Sara. Regional Organizations in China's Security Strategy for Africa: The Sense of Supporting "African Solutions to African Problems**". Journal of Current Chinese Affairs**, 40, 4, 91-118, 2011. Available in: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/186810261104000404. Accessed on 28 Jul. 2021.

ZURCHER, Christoph. 30 years of Chinese peacekeeping. **Centre for International Policy Studies**. Available in: https://www.cips-cepi.ca/wp-content/uploads/2019/01/30YearsofChinesePeacekeeping-FINAL-Jan23.pdf. Accessed on 23 Jul. 2021.

DIRETO DO FRONT

A RÚSSIA E O AFEGANISTÃO PÓS-OTAN: INTERESSES, OPORTUNIDADES E DESAFIOS

Getúlio Alves de Almeida Neto[1]

No fim do último mês de agosto, os Estados Unidos (EUA) retiraram a totalidade de suas tropas do Afeganistão e evacuaram cerca de 120 mil pessoas do país (SÁNCHEZ-VALLEJO, 2021). Esse processo pôs fim aos vinte anos de presença estadunidense em território afegão, naquela que se tornou a mais longeva guerra perpetrada por Washington e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em resposta aos ataques de 11 de setembro. Além de capturar Osama bin Laden, arquiteto dos ataques, o objetivo da coalizão de forças ocidentais era derrubar o governo Talibã, acusado de abrigar a rede fundamentalista Al-Qaeda. A retirada das Forças Armadas dos Estados Unidos ficou marcada pela imagem trágica de aviões lotados, em cujas asas pessoas se agarraram, (VÍDEO…, 2021), consequência da tentativa desesperada de afegãos de deixarem o país após a retomada rasante do controle de Cabul pelo Talibã, ainda em 15 de agosto (TALIBÃ…, 2021). Soma-se a isso o atentado no aeroporto da capital afegã, em 26 de agosto, reivindicado pelo grupo terrorista Estado Islâmico-Khorasan (EI-K)[2], que deixou mais de 180 mortos, dentre os quais 13 soldados americanos (PASSA…, 2021). Ademais, o aparente despreparo e desorganização da operação repercutiu negativamente na imagem interna e externa do Presidente dos EUA, Joseph Biden, uma vez que o acordo já havia sido assinado em fevereiro de 2020 pelo governo anterior de Donald Trump (PALOMO, 2021), levantando questionamentos sobre a pressa de Biden para retirar as tropas americanas sem o planejamento devido.

Após duas décadas de presença dos EUA em solo afegão — com a tentativa de instaurar um governo de moldes democráticos ocidentais e construir um aparato de forças armadas nacionais afegãs — os esforços iniciais parecem agora em vão. Com o vácuo deixado pela retirada de tropas ocidentais, surge o questionamento sobre a reconfiguração

[1] Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC/SP). Membro do Observatório de Conflitos do GEDES.
[2] Braço do Estado Islâmico Afeganistão, na região de Khorasan - que também engloba Paquistão e Irã. É contrário tanto aos EUA quanto ao Talibã e é considerado ainda mais violento que o último (VERNENICZ, 2021).

das relações de poder na Ásia Central como um todo, e na forma como os governos dos países da região irão lidar com o Talibã. Sobretudo, o papel a ser desempenhado adiante pelas principais potências regionais — em destaque Rússia, Índia e China — passa a ser de grande interesse internacional, seja no âmbito acadêmico, político ou midiático. Nessa breve análise, analisaremos em específico o caso da Rússia, buscando salientar seus interesses na região e os desafios que se impõe a Moscou neste novo cenário.

Como apontado por Trenin (2010), a Rússia teve, historicamente, pouco interesse no Afeganistão em si. Não obstante, o posicionamento geográfico do país e a ascensão do governo Talibã se apresentam como desafios impostos à Rússia em um contexto maior de sua política externa. Nesse sentido, as ações tomadas pelo Kremlin em relação ao Afeganistão costumam ser calculadas conforme sua estratégia de posicionamento internacional, seja no âmbito regional da Ásia Central, na qual se encontram cinco ex-repúblicas soviéticas sobre as quais Moscou reivindica primazia como sua esfera de influência — nomeadamente Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão — ou a nível global, frente a Washington e Pequim, num concerto de potências.

É importante destacar que o modo pelo qual a Rússia se posiciona em relação ao Afeganistão é feita à luz da memória da Guerra Afegã-Soviética (1979-1989), que resultou em aproximadamente 14.300 combatentes russos mortos e 50 mil feridos; contribuiu para a queda do regime comunista da URSS, e gerou um enorme trauma na sociedade russa, comumente chamado de "Síndrome Afegã". O conflito passou a ser também caracterizado como o "Vietnã da União Soviética", em alusão à Guerra do Vietnã empreendida pelos EUA, no qual um exército irregular conseguiu derrotar a poderosa potência militar (COHEN, 2013; STONER, 2015). Em razão da experiência fracassada ao longo da década de 1980, Moscou se absteve de contribuir de maneira direta com a ocupação das forças da OTAN a partir de 2001. No entanto, observa-se o apoio indireto da Rússia à coalizão ocidental ao longo das duas décadas.

Tal apoio deu-se, majoritariamente, em dois campos: político e logístico-militar. No caso do primeiro, a Rússia deu o aval para a invasão de tropas dos EUA e OTAN, no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), ainda em 2001. De fato, Vladimir Putin foi o primeiro chefe de Estado a entrar em contato com George W. Bush após os ataques de 11 de setembro. Além disso, a Rússia tampouco se opôs à criação de

duas bases aéreas para uso das forças da OTAN - Manas, no Quirguistão e Karshi-Khanabad, no Uzbequistão. No campo logístico-militar, Moscou também exerceu papel crucial nas operações da coalizão, em especial entre 2009 e 2015, quando possibilitou, via a *Northern Supply Network*[3], o fornecimento de equipamentos e suprimentos militares e não-militares à Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF, na sigla em inglês)[4] (STONER 2015). De forma também inesperada quanto à cooperação entre Rússia e EUA/OTAN, Washington fez uma ordem de compra de 86 helicópteros militares MI-17, produzidos na Rússia, para equipar as forças afegãs a partir de 2016 (DeYOUNG, 2013).

A forma coma a Rússia se posicionou no caso da invasão estadunidense ao Afeganistão contrasta com a tradicional crítica feita por Moscou a Washington, como visto nos casos das guerras do Kosovo e do Iraque; no apoio dado às revoltas da chamada Primavera Árabe, e nas pretensões de expansão do bloco militar ocidental para países do Leste Europeu, como Ucrânia e Geórgia. Essa postura mais cooperativa pode ser explicada, em um primeiro momento, a partir do caráter de sua ação legal no âmbito internacional. O fato de que a intervenção no Afeganistão tenha sido aprovada pelo CSNU, no qual possui assento permanente e com direito ao veto, garantia, naquele momento, a imagem da Rússia como grande potência que participa do concerto mundial junto com as outras potências, e fornecia o elemento jurídico-normativo necessário para as incursões militares que, por sua vez, também servem à narrativa russa de que os outros casos acima citados se tratam de meras intervenções unilaterais e agressivas dos EUA sem respaldo no Direito Internacional. Em outra análise, o apoio de Vladimir Putin aos Estados Unidos em relação à invasão do Afeganistão, em 2001, pode ser explicado pelo contexto da Segunda da Guerra da Chechênia daquele momento, uma vez que justificaria a própria ação de seu governo em território checheno contra combatentes treinados e apoiados pelo Talibã, único governo a reconhecer a independência chechena a nível internacional (STONER, 2015).

Nesse sentido, é preciso entender quais os motivos que explicam tal diferença no posicionamento russo, a partir dos interesses e preocupações do país com relação ao caso afegão. Conforme analisa Trenin (2010), Moscou observa o Afeganistão sobretudo sob o

[3] rota que começou a operar em fevereiro de 2009 que atravessa os países bálticos, Rússia, e países da Ásia Central, até chegar ao Afeganistão. Foi encerrada em maio de 2015 (DALY, 2015).
[4] missão estabelecida pela Resolução 1154 do Conselho de Segurança da ONU, em 2001. O objetivo da ISAF era estabelecer a segurança das áreas da capital Cabul e seus arredores e auxiliar na formação e treinamento de novas forças de segurança e defesa do Afeganistão (UNITED NATIONS, 2001).

prisma da segurança, em especial no que se refere a dois temas centrais: 1) tráfico de drogas; 2) estabilidade regional. A esses dois elementos, adicionamos as implicações dos desdobramentos no Afeganistão — e na região como um todo — para as relações entre as potências mundiais e a imagem da Rússia. Ainda que haja interesses econômicos, os três elementos citados anteriormente se sobrepõem a estes no momento da formulação da política do Kremlin em relação ao Afeganistão.

Quanto ao tráfico de drogas, destaca-se a produção de ópio no Afeganistão, cujo fluxo à Rússia costuma ser citado por analistas como uma das principais ameaças percebidas pelo Kremlin em relação ao país, devido ao enorme consumo de heroína oriunda do Afeganistão. Em 2010, o montante atingia 70 toneladas, o equivalente a 21% do total mundial. Não obstante, os registros de consumo da droga apontam que a produção e o tráfico de heroína no Afeganistão aumentaram após a deposição do governo Talibã - segundo Viktor Ivanov, diretor do Serviço Federal de Controle de Drogas da Rússia - em 2010 a produção no Afeganistão havia crescido 44% em relação ao início do século (LARUELLE, 2011; TRENIN, 2010). Para enfrentar o problema, a Rússia passou a promover reuniões com representantes do Afeganistão, Paquistão e Tadjiquistão (COHEN, 2013). Em 2012, o governo russo sugeriu a criação de uma agência multinacional antidrogas sob a égide da Organização para Cooperação de Xangai (OCX). Ainda, Moscou se comprometeu, entre 2011 e 2013, a aumentar o auxílio financeiro à Agência Estatal de Controle de Drogas do Tajiquistão (LARUELLE, 2011). Com esse cenário em mente, pode-se afirmar que, mais importante para a Rússia do que quem governa, de fato, Cabul, é a estabilidade do governo afegão e as medidas tomadas para diminuição do fluxo de drogas para consumo interno na Rússia.

No que tange à estabilidade regional, o maior receio russo é de que a volta do governo Talibã permita a ascensão de movimentos islâmicos extremistas nos países da Ásia Central, como no caso do Movimento Islâmico do Uzbequistão (MIU) e do grupo Hibz ut-Tahrir, que atuam tanto em território uzbeque como tajique e possuem conexões com Talibã e Al-Qaeda. (LARUELLE, 2011) Além disso, há o receio de o país se torne novamente, como era durante o primeiro governo do Talibã (1996-2001), um reduto para treinamento, apoio e esconderijo para movimentos extremistas separatistas na Chechênia e outras regiões da fronteira sul russa, ou outras redes terroristas de atuação internacional, como a própria Al-Qaeda.

Os fatores acima ajudam a explicar a anuência russa — ainda que em alguns momentos crítica — à permanência de tropas da OTAN em território próximo a sua fronteira. No entanto, autores destacam como sempre houve, no âmbito doméstico russo, uma divisão a esse respeito. Um primeiro grupo defendia a manutenção das tropas da OTAN em solo afegão de maneira que, ao mesmo tempo em que impediam o ressurgimento do Talibã, se viam presos em uma guerra longa e sem a possibilidade de uma vitória definitiva, enquanto os russos estariam prontos para negociar com o grupo radical afegão quando fosse necessário. Um segundo grupo defendia uma cooperação ainda mais forte com os Estados Unidos, que permitiria, em um futuro de resolução do conflito, a defesa dos interesses russos na região. Ainda, identificava-se um terceiro grupo, que considerava que o sucesso da coalizão ocidental já seria de interesse da Rússia, uma vez que impediria o espalhamento dos ideais do Talibã pela região. Essa mistura de sentimentos em relação à presença de tropas da coalizão ocidental próximas à fronteira russa fez com que o país adotasse um apoio modesto ao governo afegão e às operações da OTAN (TRENIN, 2010; COHEN, 2013).

Após a retirada das tropas ocidentais e a retomada do controle do território pelo Talibã, a Rússia reagiu com aparente tranquilidade. Segundo o porta-voz russo no Afeganistão, Zamir Kabulov, a (re)ascensão do governo do Talibã era, de certa forma, inesperada, ainda mais de forma tão rápida. Kabulov, contudo, afirmou que a Rússia não teme que o país se torne um Estado terrorista, mas que não iria reconhecer o grupo, ainda considerado como terrorista pelo governo russo. Somado a esses fatores, membros do Talibã garantiram a proteção dos diplomatas russos, cuja embaixada em Cabul permanece até o momento (BONET, 2021). Num primeiro olhar, a ausência de forças ocidentais ocupando o Afeganistão parece favorecer a narrativa do governo russo de declínio da hegemonia estadunidense e ascensão de um mundo multipolar, marcado pelo novo concerto entre potências e tendência de deslocamento do centro de poder internacional para a região da Eurásia (RÚSSIA, 2016). Ademais, uma análise precipitada poderia sugerir que o governo de Vladimir Putin estaria comemorando o que considera uma derrota de Washington e plenamente satisfeito com a situação atual.

Não obstante, as preocupações e interesses russos vistos acima ajudam a compreender que o momento é de cautela quanto ao assunto. De fato, ainda em agosto deste ano a Rússia realizou exercícios militares e exibição de novas armas a apenas 20

quilômetros da fronteira entre Tajiquistão e Afeganistão (RÚSSIA…, 2021), em conjunto com Uzbequistão e Tajiquistão - que compõe junto com Armênia, Belarus, Cazaquistão e Quirguistão a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). Assim, o medo de desestabilização regional é de que este leve ao crescente fluxo migratório nos países vizinhos — ou na própria Rússia — e que a eclosão de conflitos leve a que governos dos países membros da OTSC clamem pela ação militar russa que, como visto anteriormente, procura se abster de ter que adentrar novamente o solo afegão.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a retirada de tropas ocidentais e a volta do Talibã ao poder possibilitam a reconfiguração de poder e influência da Rússia na região da Ásia Central como um todo, ao mesmo tempo que implicam em desafios a Moscou, em especial as relações com a China. Como afirmam Fei e Yu (2015, p. 521, tradução nossa), "[a] Ásia Central está imersa em um dilema estratégico, no qual cada passo dado por um ator regional é necessariamente ambíguo pelo medo de que outro ator regional irá tirar vantagem". De forma tácita, os dois países passaram a dividir, nas últimas décadas, um compartilhamento de responsabilidades e influências na região. Enquanto Pequim se encarrega da esfera econômica, principalmente através do desenvolvimento regional através da iniciativa da chamada Nova Rota da Seda, Moscou se coloca como o guardião da segurança e estabilidade regional. Destarte, o vácuo de poder deixado por Washington pode favorecer o amadurecimento das prerrogativas e políticas da Organização para Cooperação de Xangai.

Criada em 2001, mesmo ano da invasão ao Afeganistão, a OCX tem como objetivos principais lidar com questões de segurança como o terrorismo, extremismo e separatismo, mas ainda não conseguiu avançar em sua relevância. Isso se deve principalmente ao fato de que Rússia e China divergem quanto aos progressos institucionais. Enquanto Moscou gostaria de aprofundar questões de cooperação para segurança, Pequim almeja avançar na integração econômica do bloco, no qual possui muito mais poder de influência do que a Rússia (STRONSKI; SOKOLSKY, 2020). Por essa razão, o Kremlin receia que um aumento da influência chinesa na região possa relegar ao país um papel secundário na Ásia Central sob a sombra da potência chinesa.

Em suma, a realidade no Afeganistão pós-OTAN, marcada por um novo governo Talibã, cria um cenário de enormes desafios, mas também oportunidades para a Rússia. Conquanto o governo Putin receie a volta de movimentos extremistas islâmicos na região,

e continue a considerar o Talibã como organização terrorista, a saída das forças estadunidenses pode ser vista como uma oportunidade de novo espaço de atuação de Moscou - ainda que com a participação da China e outras potências regionais - com moldes definidos sem a participação de Washington , ao menos no momento atual, que poderiam alçar o país a imagem de estabilizador regional e, consequentemente, aumentar sua influência sobre as ex-repúblicas soviéticas, tornando-se mais um elemento de reivindicação de seu status enquanto grande potência no cenário internacional.

A seu favor, o governo russo tem como principal elemento o pragmatismo da política externa da Era Putin, na qual as relações internacionais costumam ser pautadas sobretudo sob o prisma da segurança, baseada no reconhecimento mútuo entre os interesses das potências, não-interferência interna e estabilidade política. Dessa forma, o Kremlin, assim como Pequim, tem maior espaço de manobra para negociações com o governo do Talibã do que as potências ocidentais, uma vez que a pressão doméstica sobre estes governos costuma ser muito maior no que tange a questões como respeito aos direitos humanos. Mantida a esfera de influência do Talibã apenas dentro do Afeganistão, com garantia de a estabilidade regional; não apoio a movimentos extremistas; e diminuição do fluxo de drogas, é provável que o cálculo a ser feito por Moscou em relação a Cabul culmine no reconhecimento do Talibã como governo *de facto* afegão. Por fim, o histórico das invasões ao Afeganistão, seja a soviética ou sob a égide OTAN, torna improvável que Moscou decida agir militarmente em solo afegão, pelo menos a curto prazo. Em detrimento da abordagem beligerante, o vácuo deixado por Washington possibilita a oportunidade de um concerto de potências regionais no que se refere à manutenção da estabilidade regional[5].

[5] Após o fechamento desta edição, outro passo na direção do reconhecimento de facto do governo Talibã pelo Kremlin ocorreu em 20 de outubro. Na data, Moscou sediou um encontro que reuniu representantes da China, Irã, Paquistão e das cinco ex-repúblicas soviéticas da Ásia Central com líderes do Talibã e fizeram o apelo à ONU pelo envio de ajuda humanitária ao Afeganistão, cuja maior parcela de custeio deveria ser de responsabilidade das forças que ocuparam o país ao longo dos últimos 20 anos. Na ocasião, o Ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Lavrov, criticou a ausência dos EUA no encontro, elogiou a capacidade de estabilização do país pelo Talibã, mas admitiu preocupação com possibilidade de avanço do terrorismo na região. Apesar de ser mais um passo rumo ao reconhecimento de facto do governo Talibã pelo Kremlin, Zamir Kabulov reafirmou que o reconhecimento oficial só virá no momento de respeito aos direitos humanos e inclusão de minorias no contexto afegão (RÚSSIA…., 2021).

REFERÊNCIAS

BONET, Pilar. Rússia aposta em domesticar o Talibã no Afeganistão. **El País.** 17 ago. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-17/russia-aposta-em-domesticar-o-taliba-no-afeganistao.html. Acesso em: 30 set. 2021.

COHEN, Ariel. How the US Withdrawal from Afghanistan Will Affect Russia and Central Asia in **Central Asia After 2014**.Strategic Studies Institute, US Army War College. 2013.

DALY, John C. K. Russia Shutters Northern Distribution Network. **Eurasia Daily Monitor**. v. 12. n. 111. June 15, 2015. Disponível em: https://jamestown.org/program/russia-shutters-northern-distribution-network/. Acesso em: 30 set. 2021.

DeYOUNG, Karen. Congress fuming over U.S. purchase of Russian helicopters for Afghanistan. **The Washington Post.** July 12, 2013. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/congress-fuming-over-us-purchase-of-russian-helicopters-for-afghanistan/2013/07/12/33aecde0-ced0-11e2-8f6b-67f40e176f03_story.html. Acesso em: 30 set. 2021.

FEI, Gao; YU, Xiao. What Can the Shanghai Cooperation Organization and China Bring to Post-2014 Afghanistan? Asian Perspective, Oct.-Dec. 2014, v. 38, n. 4, Special Issue: The Impact of Post-2014 Afghanistan on Asia Regional Security (Oct.-Dec. 2014), p. 519-540.

LARUELLE, Marlène. Russia's strategies in Afghanistan and their consequences for NATO. **NATO Defence College**. Rome. n. 69. Nov. 201. p. 1-11.

PALOMO, Elvira. Retirada titânica do Afeganistão ofusca 20 anos de trabalho: "mais fácil começar a guerra do que acabar". **El País.** Madri. 30 ago. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-30/retirada-titanica-do-afeganistao-ofusca-20-anos-de-trabalho-mais-facil-comecar-a-guerra-do-que-acabar.html. Acesso em: 30 set. 2021.

PASSA de 180 o número de mortos em atentado no aeroporto de Cabul. **G1**. 27 ago. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/08/27/mortes-atentado-aeroporto-cabul.ghtml. Acesso em: 30 set. 2021.

RÚSSIA faz exibição de novas armas em exercícios militares perto do Afeganistão. **Reuters**. 10 ago. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/russia-faz-exibicao-de-novas-armas-em-exercicios-militares-perto-do-afeganistao/. Acesso em: 30 set. 2021.

RÚSSIA recebe Talibã e pede ajuda internacional ao Afeganistão. 21 out. 2021. **Deutsche Welle.** Disponível em: https://p.dw.com/p/41wX2. Acesso em: 25 out. 2021.

RÚSSIA. Ministério de Negócios Estrangeiros. **Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation.** 2016. Disponível em: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248#:~:text=The%20Russian%20Federation's%20foreign%20policy,ensure%20solid%20and%20equal%20security. Acesso em: 29 out. 2020.

SÁNCHEZ-VALLEJO, María Antonia. Retirada das tropas do Afeganistão encerra a guerra mais longa dos Estados Unidos. **EL PAÍS**. Nova York. 30 ago. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-30/retirada-de-tropas-do-afeganistao-encerra-a-guerra-mais-longa-dos-estados-unidos.html. Acesso em: 30/09/2021.

STONER, Kathryn. Russia's 21st Century Interests in Afghanistan: Resetting the Bear Trap. Asian Survey, v. 55, n. 2 (March/April 2015), p. 398-419.

STRONSKI, Paul; SOKOLSKY, Richard. Multipolarity in Practice - Understanding Russia's Engagement With Regional Institutions. **Carnegie Endowment for International Peace**. January 08, 2020. Disponível em: https://carnegieendowment.org/2020/01/08/multipolarity-in-practice-understanding-russia-s-engagement-with-regional-institutions-pub-80717. Acesso em 22 mar. 2021.

TALIBÃ volta à capital do Afeganistão 20 anos após ser expulso pelos Estados Unidos. **G1**. 15 ago. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/08/15/taliba-cabul-20-anos-depois.ghtml. Acesso em: 30 set. 2021.

TRENIN, Dmitri. Russia. in: MATHEWS, Jessica T. **Is a regional Strategy viable in Afghanistan?** Carnegie Moscow Center. 2010. p. 71-80.

UNITED NATIONS. Security Council. S/2001/1154. Letter dated 2001/12/05 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. **Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions**. 5 dez. 2001. Disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

VERENICZ, Marina. O que é o Estado Islâmico Khorasan, também conhecido como ISIS-K? **Carta Capital.** 28 ago. 2021. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/mundo/o-que-e-o-estado-islamico-khorasan-tambem-conhecido-como-isis-k/. Acesso em: 30/09/2021.

VÍDEO mostra pessoa caindo de avião decolando do Afeganistão, diz agência. G1. 16 ago. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/08/16/video-aviao-decolando-afeganistao.ghtml. Acesso em: 30/09/2021.

HAITI, VIOLÊNCIA E RECONDUÇÃO POLÍTICA

Vanessa Braga Matijascic[1]

O assassinato do presidente Jovenel Moise, em meados deste ano, despertou a atenção de muitas pessoas ao redor do mundo sobre o que poderia ter acontecido após anos de Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH, 2004-2017). Isso sem mencionar tantas outras dos anos 1990. Ocorreu nova afronta contra a democracia no país? Existem gangues que querem demover o presidente do poder? Existe intervencionismo externo com planejamento de assassinato? Todas as perguntas levantadas são pertinentes e passíveis de compreensão a partir de uma investigação minuciosa a revelar as entranhas políticas ou meramente criminosas, ancoradas na investigação instalada pela polícia haitiana desde julho.

É necessário resgatar que, no caso haitiano, o monopólio do exercício da violência cabe apenas a Polícia Nacional Haitiana (PNH). Isto para que seja possível informar que as forças armadas do país foram extinguidas por decreto presidencial em janeiro de 1995. Vontade esta do presidente Aristide sob o período de recondução do seu governo com a presença da força multinacional (outubro 1994-março 1995) aprovada pelo Conselho de Segurança (S/RES/940). Lembrando que, antes disso, Aristide foi derrubado por golpe de Estado pelo chefe das forças armadas do país em setembro de 1991. Ainda que a clássica weberiana impere, como é possível entender o funcionamento desse parâmetro no país caribenho? E no que isso pode conter de envolvimento com o trágico fim do presidente?

Há algumas décadas, o país é rota do tráfico internacional de ilícitos, em específico, cocaína (SEITENFUS, 1994), o que já rendeu a parceria de autoridades haitianas com o órgão dos Estados Unidos *Drug Enforcement Administration* (DEA) (HAITI..., 2019) em medidas recalcitrantes no que compete o combate de entorpecentes. Tal cenário é semelhante a outros países da América Central, quando a desigualdade econômica e instabilidade política de mais de um século assolam o quadro social e alimentam a rede sedenta do crime organizado por novas colaborações. Com a ausência

[1] Professora colaboradora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (2020) e pós-doutoranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo desde 2018 (financiada pelo CNPq 2018/2019, financiada pelo PART-Pró Reitoria de Pesquisa da USP desde 2020). Professora de Relações Internacionais na FAAP. Doutora em História pela UNESP-Franca (2010-2014). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI-USP) e do GEDES. E-mail: vanessa.matijascic@usp.br

de profundas mudanças na superação da pobreza, reflete-se o ciclo recorrente de foco internacional ao combate de ilícitos, ao invés de promover cooperação internacional para o desenvolvimento econômico no país. Não que essa cooperação não tenha sido prestada ao Haiti, mas o fato é que o auxílio humanitário é emergencial e esporádico, quando as necessidades do país são constantes e não necessariamente supridas inteiramente pelo poder público haitiano. Exemplo disso é a resposta do governo haitiano ainda lenta, ao emergencial contexto pandêmico no que concerne a vacinação (OUR WORLD IN DATA, online).

O Haiti, tem baixo índice de desenvolvimento humano (IDH), e ocupa a posição 170 do ranking mundial. No último relatório do PNUD de 2020, o Haiti está nesse patamar conjuntamente com outros países africanos, sendo muitos deles países que também receberam operações de paz da ONU: Uganda (159), Ruanda (160), Malaui (174), República Democrática do Congo (175), Libéria (175), Mali (184), Burundi (185), República Centro-africana (188), como alguns exemplos.

Somado ao contexto de tráfico de ilícitos, é crescente o número de armas dentro do Haiti a partir do comércio internacional nos últimos anos, segundo dados do SIPRI em 2020. O Haiti não produz armas e munições, sendo Estados Unidos o principal país exportador. Nem todas as armas que entram são devidamente registradas, cabendo ao destino de muitas delas serem empunhadas por grupos armados e cuja rota nem sempre é detectada pelas autoridades no aeroporto da capital, Porto Príncipe. Saenz (2021) sinaliza entre as diversas gangues (grupo armado) o G9, por exemplo, o "Grupo dos 9 em família e aliança" que disputam poder territorial, desafiando as autoridades estatais. Já ostentaram armas pelas ruas da capital andando armados e sem a devida punição ou impedimento pela PNH (SAENZ, 2021). O G9 foi criado por um policial exonerado e tem a composição de grupos armados rivais, tal como Grand Ravine e Chrisla, numa dinâmica muito parecida a determinadas áreas no Brasil onde o crime organizado disputa controle de território para manter o tráfico de drogas. Assim, situa-se o Haiti como uma realidade não muito distante da dinâmica de segurança pública brasileira, embora o emaranhado da dinâmica do crime organizado haitiano esteja ainda se estabelecendo e, talvez, seguindo uma dinâmica mais próxima a conjuntura salvadorenha ou até mesmo guatemalteca.

Mesmo após anos de operações de paz dos anos 1990 para treinar a PNH, além da atividade de doadores internacionais no transcorrer do mandato da MINUSTAH, o Haiti

parece seguir o mesmo destino violento dos países centro-americanos continentais (Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicarágua). Mas, o que faz do Haiti um país peculiar quanto a realidade latino-americana?

Certamente, é um dos poucos de colonização francesa e o único que conquistou independência em 1804, sendo conhecida por uma exitosa revolta de haitianos escravizados no período colonial que conseguiu vencer até mesmo tropas mercenárias contratadas pela França napoleônica. Em que pese intervenções militares, a primeira foi a dos Estados Unidos no século XX, feita por *marines* que estiveram na administração da ilha de 1915-1934 (SCHMIDT, 1995). Tal momento fez eclodir o movimento social negritude, de resgate as origens afro-descentes populares haitianas, na compreensão de que a presença estrangeira não era desejada. A herança desse período foi a articulação popular contra a elite eleita pelos *marines* pra entrelaçar interesses privados estadunidenses com os da elite haitiana (MATIJASCIC, 2014).

Na construção desse tecido social já rompido, a Constituição foi redigida por Franklin Delano Roosevelt (INTERVENTION...., 2021) e foram treinados militares que não se ativeram aguerridamente a defesa nacional, mas sim a preservar interesses da elite haitiana associada aos interesses privados estadunidenses. Semelhante a outros países centro-americanos, militares fariam o papel de manutenção da ordem interna (MATIJASCIC, 2014) com o intuito de preservar interesses das elites políticas e econômicas, associadas a potência hemisférica.

Mesmo com a gestão retoricamente defensora da liberalização de regimes autoritários na América Latina, como foi o caso da gestão americana de Carter (1977-1981), os duvalieristas (1957-1986) conduziram a política centralizadora e não-revolucionária no país, e receberam a missão internacional para preparar militares para reprimir revoltas sociais enviada pela gestão Carter. Isso resultou nos *Leopard Corps* (HAGGERTY, 1991). Ironicamente, a repressão social não foi contida e as revoltas populares cresceram durante os anos 1980. Entre os anos de 1986 e 1990, uma sucessão de golpes de Estado e violações de direitos humanos ocorreram e foram acompanhadas pela OEA e ONU até que, no desenrolar da experiência da verificação das eleições da ONU na Nicarágua, uma missão internacional da OEA e ONU verificou as eleições no Haiti e declarou o primeiro presidente eleito da década de 1990, Jean-Bertrand Aristide.

Deste rápido resgate histórico, pode-se dizer que o périplo haitiano que alcançou a atual dinâmica de gangues haitianas tem origem na guarda presidencial duvalierista, não mantida por orçamento do Estado (SEITENFUS, 1994) e que sobreviveu do tráfico de ilícitos para que permanecessem fieis a função de dar segurança a François Duvalier e depois a Jean-Claude Duvalier. Uma vez desfeita a política ditatorial duvalierista nos anos 1980, a articulação entre grupos armados e política perdurou nos anos 1980 e 1990 em outros termos: não seria mais aceitável ter um presidente ditador alimentando uma guarda presidencial, mas a rede do crime já havia sido tecida e as novas dinâmicas se reorganizariam para manter essa atividade ilícita no país.

Uma vez dada a saída tantas operações de paz do Haiti, há alguns elementos que não contribuem para a segurança pública no Haiti. Destacou-se a inserção do narcotráfico no período da Guerra Fria, acompanhado do desenrolar da atividade ilícita mesmo no transcorrer da execução dos mandatos das operações de paz (UNODC, 2009).

A partir do momento que não há missões internacionais, a cooperação internacional para o desenvolvimento diminuiu, logo, caberia ao Estado haitiano assegurar os serviços públicos básicos para a população. Ao que pese o diagnóstico do quadro da pandemia, avalia-se, ainda que de maneira muito breve, que há dificuldades enfrentadas por autoridades haitianas quanto a promoção de serviços públicos de qualidade no país.

Da pobreza já existente e sem investimentos estrangeiros, a incerteza política cresce na medida que as soluções não são oferecidas. Dessa maneira, o crime e as gangues encontraram terreno fértil para crescer e competir com o Estado haitiano e, porventura, podem encontrar aliados no próprio governo corrompidos pelo lucro em benefício próprio. Por mais que se insista na lógica democrática, o crime organizado também se acomoda a essa dinâmica. Nestes termos, as autoridades (parlamentares, judiciais, policiais, governamentais) podem ser tornar ocultamente aliadas ou enfrentar a formação dessas redes. O que o assassinato do presidente Moise releva? Ainda não se pode afirmar nada, enquanto não existe investigação concluída. Não obstante, isso pode ser o sintoma da disputa de poder entre crime organizado e autoridades haitianas cujo cenário de superação é bastante desafiador para a/o próxima/o presidente do país. Essa conjuntura coloca o Haiti em paralelo a países centro-americanos continentais que enfrentam há anos o crime organizado, com muitos desafios e fazendo com que a população perca o espaço

compactuado da proteção do Estado para ser "protegida" pelas gangues numa lógica impositiva.

REFERÊNCIAS

HAGGERTY, Richard A. (ed). **Dominican Republic and Haiti**: country studies. Washington: Federal Research Division, Library of Congress, 1991.

HAITI - Drug Trafficking : The Haitian Justice extraded Grégory Georges in the United States. **Haiti Libre.** 4 maio 2019. Disponível em: <https://www.haitilibre.com/en/news-27640-haiti-drug-trafficking-the-haitian-justice-extraded-gregory-georges-in-the-united-states.html>. Acesso em13 out. 2021.

INTERVENTION in Haiti. **Digital History**. Disponível em: <https://www.digitalhistory.uh.edu/disp_textbook.cfm?smtid=2&psid=3163>. Acesso em 13 out. 2021.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Haiti:** segurança ou desenvolvimento no início dos anos 1990. Curitiba: Appris, 2014.

OUR WORLD IN DATA. Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, Disponível em: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL>. Acesso em13 jul. 2021.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2020**: A róxima fronteira – O desenvolvimento humano e o antropoceno. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf>. Acesso em13 jul. 2021.

SAENZ, Maria Paula. Haiti's Mighty G9 Gang Alliance Tries to Keep it Together, **Insight Crime**. 14 jun. 2021. Disponível em: <https://insightcrime.org/news/haitis-mighty-g9-gang-alliance-tries-keep-together/>. Acesso em 14 out. 2021

SCHMIDT, Hans. **The United States Occupation of Haiti**, 1915-1934. Nova Brunswick: Rutgers, 1995.

SEITENFUS, Ricardo. **Haiti**: a soberania dos ditadores. Porto Alegre: Sólivros, 1994

SIPRI. **Yearbook 2020.** Armaments, Disarmaments, and International Security, disponível em: <https://sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2.pdf?>. Acesso em13 out. 2021.

UNODC. **Security Council debates "devastating impact" of drug trafficking**. 9 Dec. 2009. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/December/security-council-debates-devastating-impact-of-drug-trafficking.html>. Acesso em 13 out. 2021.

CONHEÇA OS OUTROS PRODUTOS DO GEDES:

Observatório de Política Exterior (OPEx):
Projeto interinstitucional dedicado à produção de informes e análises sobre a Política Exterior de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, com base em reportagens veiculadas em jornais de grande circulação nos respectivos países.
Saiba mais: https://gedes-unesp.org/observatorio-de-politica-exterior/

Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas:
Projeto interinstitucional dedicado à produção de informes e análises sobre Defesa e Forças Armadas de países da América do Sul, com base em reportagens veiculadas em jornais de grande circulação.
Saiba mais: https://gedes-unesp.org/observatorio-sul-americano-defesa-forcas-armadas/

Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos:
Projeto dedicado ao estudo e aplicação de metodologias de elaboração de cenários prospectivos objetivando contribuir na divulgação de informações e perspectivas de cenários futuros, bem como fornecer subsídios para a tomada de decisões.
Saiba mais: https://gedes-unesp.org/cenarios-prospectivos/

ERIS:
Espaço aberto aos acadêmicos e especialistas para a publicação, em fluxo contínuo, de artigos e reflexões sobre temas de Defesa e Segurança Internacional.
Saiba mais: https://gedes-unesp.org/eris/

Atlas de Defesa Sul-Americana:
Desenvolvida no âmbito do Pró-Estratégia e Pró-Defesa 3, a plataforma online sistematiza dados sobre dimensões relevantes para informação e pesquisas em Defesa e Segurança Internacional sobre a América do Sul.
Saiba mais: https://gedes-unesp.org/atlas/

Rede Nacional de Estudos Estratégicos:
Espaço que reúne os produtos de Centros de Estudos Estratégicos civis e militares em pesquisa de ponta, bem como reflexões teóricas e metodológicas nas áreas de Paz, Defesa, Estratégia e Segurança Internacional.
Saiba mais: http://apps.unesp.br/renee/br/

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas'

(Unesp, Unicamp, PUC-SP)

Praça da Sé, 108 - 3º Andar - Sé - São Paulo - SP - CEP: 01001-900
Telefone: (11) 3116-1770 / (11) 3116-1780

Site: www.santiagodantas-ppgri.org

E-mail: relinter@unesp.br

GEDES
GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Observatório de Conflitos