

**OS MECANISMOS INTERNACIONAIS PARA A GESTÃO DE CONFLITOS
ARMADOS PÓS-89 SOB O PARADIGMA DAS “NOVAS GUERRAS”**

CAMILA DE MACEDO BRAGA

“Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.”

BRAGA, C. M. Mecanismos internacionais para a gestão de conflitos armados pós-89 sob o paradigma das “novas guerras”. Trabalho preparado para apresentação no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 22 a 26 de abril de 2013.

Resumo:

O presente estudo observa a emergência de novos conflitos intraestatais no cenário internacional pós-Guerra Fria (pós-89), em que as principais partes conflitantes caracterizam-se por sua natureza não estatal. Inicialmente, explorar-se o contexto teórico em que estes conflitos são abordados, ao compará-los com as guerras modernas ou clausewitzianas, predominantes até meados do século XX, identificando-os como guerras de um terceiro tipo, conceituadas como “novas guerras”. Em um segundo momento, partimos do pressuposto que as novas guerras divergem significativamente daquelas predominantes na Guerra Fria, período em que se desenvolveram os mecanismos tradicionalmente adotados pela comunidade internacional na gestão de conflitos. Logo, não apenas seu conceito, mas os instrumentos utilizados para abordar os novos conflitos armados passam a ser problematizados. Não obstante, a comunidade internacional (Estados e Org. Internacionais) vem optando tão somente por reformar os instrumentos anteriores, expandindo seu escopo de ação para outras áreas, além daquelas político-militares, como é o caso das “operações de paz complexas” desenvolvidas pelas Nações Unidas. Ao retratar a complexidade intrínseca a nova realidade em que se processam os conflitos pós-89 e contrastá-la como as formas tradicionais de gestão de conflitos, adaptadas ao longo das duas últimas décadas, notamos que as premissas para a gestão de conflitos permanecem as mesmas: o respeito à soberania estatal e à preservação do *status quo*. Por conseguinte, não apenas deixa-se de reconhecer a natureza não estatal das partes envolvidas, mesmo daqueles atores que detém o controle legítimo do governo, como busca-se preservar a ordem doméstica que existia antes da eclosão da violência armada, polarizada e violenta, mantendo o conflito “congelado” ao invés de transformá-lo.

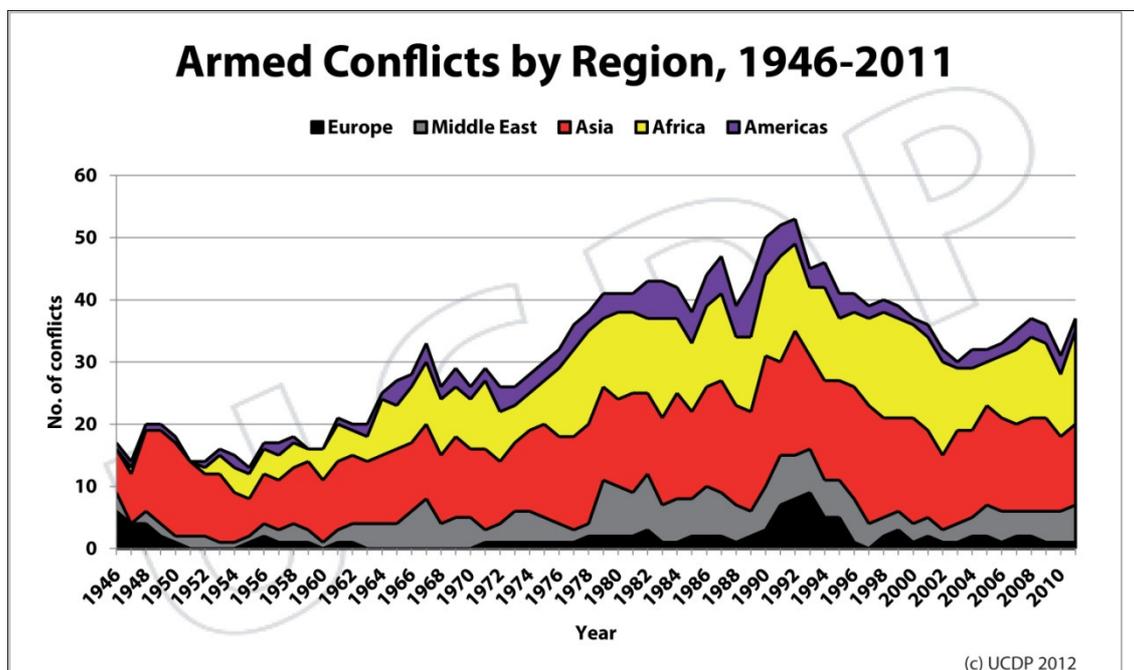
Introdução

A noção tradicional de segurança, fundada na teoria realista das Relações Internacionais, e associada à defesa nacional e as capacidades materiais relacionadas, com seu foco político-militar, começava a se deteriorar frente às “novas” ameaças de corte transversal, que impunham sérios desafios às formas convencionais de gestão e solução de crises dos Estados e organizações internacionais (OIs), particularmente no que se refere à capacidade das Nações Unidas em preservar a paz e segurança internacional. As agendas de segurança de diversos Estados e OIs seriam ampliadas, para incluir temas como desequilíbrios ambientais, narcotráfico, direitos humanos,

fluxos migratórios, crime organizado e terrorismo; temas que ganhariam “tons emergenciais” com a eclosão de inúmeros conflitos intraestatais ao redor do globo e as várias formas de violência social que os acompanhavam (DALLA COSTA e NEVES, 2006: 147-48). Consecutivamente, as novas noções ampliadoras na área de segurança, ao colocar o indivíduo e não o Estado como objeto-referente de suas ações, buscavam fazer frente ao novo ambiente normativo-institucional sendo desenhado no pós-Guerra Fria.

Os primeiros anos da década de 1990 assistiram um salto abrupto no número de conflitos armados ocorrendo na América, Oriente Médio, Europa, África e Ásia, como demonstra a **Figura 1**, ao apresentar o número de conflitos ocorrendo, simultaneamente, nas diversas regiões. Não obstante, segundo aponta Joseph Nye (2003, p. 150), dos 111 conflitos que ocorreram na última década do século XX, 95 foram puramente intraestatais e outros 9 intraestatais com intervenção internacional, evidenciando uma significativa mudança no *modus operandi* desses conflitos.

Figura 1: Conflitos armados por região, 1946-2011



Fonte: Themnér, Lotta & Peter Wallensteen, 2012. "Armed Conflict, 1946-2011." *Journal of Peace Research* 49(4). UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset.

Por um lado, observa-se uma modificação do espaço em que violência armada se manifesta, deslocando-se do centro para as zonas periféricas do sistema internacional, com maior incidência em regiões da Ásia e África. Simultaneamente, percebe-se uma

tendência cada vez maior dos Estados resolverem os conflitos entre eles por vias pacíficas, fora do campo de batalha, contribuindo para que a maioria dos conflitos ativos atualmente sejam aqueles ocorrendo em âmbito doméstico. Por seu turno, os agentes envolvidos nestes novos conflitos armados também vêm se diversificando, seja no número de Estados, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais ou outros atores não estatais que assumem posições beligerantes ou contribuem indiretamente para os mesmos, notando-se um subsequente aumento da intervenção internacional em conflitos intraestatais (NYE, 2003, p. 150-53).

Estudos recentes na área de Segurança apontam as particularidades desses conflitos em comparação às guerras modernas, que encontram sua fundamentação teórica nas tipologias “de Guerra”, desenvolvida por Clausewitz, e “de Estado”, elaborada por Max Weber. No entanto, para entender como ocorre a maioria dos conflitos contemporâneos, referidos por diversos atores como as “novas guerras” (KALDOR, 1999, 2007; MUNKLER, 2003, 2005; MALESEVIC, 2010), precisamos antes analisar os conflitos que somente há alguns anos eram predominantes na agenda internacional, as “velhas guerras” por assim dizer, ou “guerras modernas”, uma vez que se desenvolvem a partir da consolidação dos Estados Modernos e de suas relações entre si.

Das “velhas” às “novas” guerras no sistema internacional

O estrategista militar prussiano Carl Von Clausewitz em seu livro *On War*, publicado postumamente e pela primeira vez em 1832, apresenta a guerra como parte da esfera social, uma atividade social que tem por objetivo a regulação de certos tipos de relações sociais e desenvolve uma lógica própria, não podendo ser reduzida nem a uma arte, nem a uma ciência (KALDOR, 2007, p.15). Para este autor, a guerra seria representada pela figura de um “verdadeiro camaleão”, sempre se modificando e se adaptando às condições sócio-políticas do tempo em que é travada. Condições estas que, segundo Clausewitz, poderiam ser distinguidas pela identificação de três variantes: a violência intrínseca de seus componentes (violência elementar), atribuída à população; a criatividade dos estrategistas militares, relacionada ao cargo dos generais; e, por fim, à racionalidade dos decisores políticos (“*political decision-makers*”), que tendem a tornar a guerra em um instrumento para o governo. Para Herfried Münkler (2003, p. 18), destes três fatores, o único que permaneceria constante nos novos conflitos seria a violência elementar dos beligerantes, uma vez que nem a racionalidade política, nem a

criatividade dos estratagemas militar, seriam aplicáveis se as sociedades envolvidas vissem qualquer outro meio (econômico, social ou político) de resolver um conflito sem o recurso à violência armada. A violência se sustenta por sua base social.

Não obstante, ao descrever a guerra como uma atividade social, Clausewitz tinha em mente um tipo particular de atividade, que se desenvolveu predominantemente na Europa, entre os séc. XV e XVIII, particularmente com o fim das guerras religiosas que levaram à desintegração generalizada do regime feudal e a formação simultânea dos Estados Modernos. O marco histórico para essa nova fase do desenvolvimento europeu seria o fim da Guerra dos Trinta Anos e a firma do Tratado de Vesfália (1648), que estabeleceria o Estado como unidade primária da organização política no sistema internacional. A evolução do Estado Moderno, por seu turno, está intimamente relacionada com a evolução das guerras modernas, isto é, dos meios empregados para fazer a guerra nesse período (KALDOR, 2007; BUTLER, 2009).

Para Mary Kaldor (2007, p. 15), como para Clausewitz, cada sociedade desenvolve formas características de fazer a guerra em dado momento e, na Europa, a evolução da guerra moderna, ao acompanhar os desenvolvimentos na esfera política, passaria por diversas fases, seguindo desde as guerras relativamente limitadas, nos séc. XVII e XVIII, em consequência da expansão de poder do Estado Absolutista; para as guerras mais revolucionárias do século XIX, como as Guerras Napoleônicas e a Guerra Civil Americana, ambas ligadas ao estabelecimento dos Estados nacionais (Estado-Nação); e a seguir, para as guerras totais no início do século XX, chegando por fim a fictícia Guerra Fria, em fins do século passado, primeiro como uma guerra entre “alianças” e, mais tarde, entre blocos. Cada uma destas fases se caracterizou por um modo diferente de fazer a guerra (*warfare*), envolvendo tanto diferentes tipos de forças militares, estratégias e técnicas, quanto de relações e meios para empreendê-la (Ibid., p. 17). No entanto, apesar de suas diferentes fases, a guerra como fenômeno de transformação social, obteve um impacto contínuo sobre a conformação do Estado moderno territorial, em que pesam os processos de centralização, racionalização (burocratização) e ordenação hierárquica. Importantes avanços podem ser destacados no decorrer desse processo, como a formação de exércitos profissionais permanentes; a criação de um setor de finanças públicas e de um sistema permanente de taxaço para financiar o exército e suas campanhas militares; o convencionamento da *raison d’etat* como justificativa central, e mesmo suficiente, para empreender uma guerra; e, por fim,

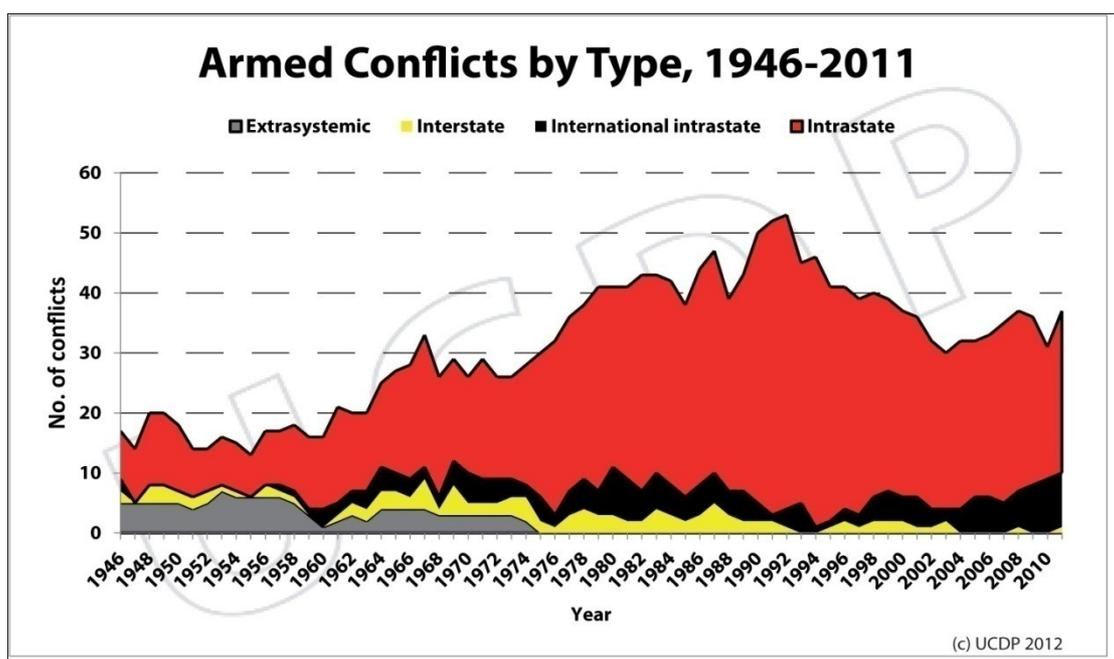
a promulgação (e, ocasionalmente, imposição) de regras secularizadas para governar a conduta da guerra (BUTLER, 2009, p. 54).

Através da teoria social de Weber, a relação entre guerra, violência e modernidade ganharia forma na constituição do Estado Moderno, quando este passa a ter o monopólio legítimo da violência organizada. O sociólogo apresenta o papel coercitivo da vida política, ao ligar poder à violência, e o Estado Moderno ao exercício da força física, de forma que a violência tanto serviria para suprimir o dissenso interno, quanto para afastar potenciais desafios ao governo em vigor. E se o monopólio do uso legítimo da força, por um lado, representava a base da autoridade centralizadora do Estado no plano doméstico; por outro, permitiria também que os Estados avançassem seus interesses nacionais no plano externo e protegessem sua soberania, avançando a posição central do Estado como o mais legítimo e importante ator no cenário internacional (Ibid., p. 56-7; MALESEVIC, 2010, p. 25).

Destarte, ao definir a guerra como “um ato de violência com a intenção de impor nossa vontade sobre nosso oponente”, Clausewitz (1984) tinha em mente as guerras modernas, predominantemente europeias, em que tanto “nós” quanto “nosso oponente” representam Estados, e a guerra seria travada entre estes Estados em prol de objetivos políticos claramente definidos, ou ainda, por “interesses nacionais” conflitantes, que então determinariam os objetivos militares a serem desenvolvidos.

Todavia, mesmo que predominantes, as guerras interestatais nunca representaram o único tipo de conflito armado presente no Continente Europeu ou no mundo como um todo. Sempre existiram rebeliões, guerras coloniais ou guerras de guerrilha, que ora recaíam sob a legenda de “guerras irregulares” ou, não sendo reconhecidas como guerras, eram chamadas de insurgências, levantes e, mais recentemente, conflitos de baixa intensidade. No entanto, ante o aprofundamento dos processos de globalização política, econômica e cultural, o Estado moderno, pautado pela soberania territorial, cede paulatinamente lugar para novos tipos de atores e relações políticas emergindo no contexto internacional do pós-Guerra Fria, em que estes conflitos, anteriormente relegados ao segundo plano, passam a ser predominantes, como demonstra o gráfico na **Figura 2** (KALDOR, 2007, p. 17).

Figura 2 - Conflitos Armados por tipo, 1946-2011



Fonte: Themnér, Lotta & Peter Wallensteen, 2012. "Armed Conflict, 1946-2011." *Journal of Peace Research* 49(4).

Uma análise atenta do gráfico acima abre espaço a duas conclusões importantes na compreensão desse novo contexto: em primeiro lugar, percebe-se que apesar de um abrupto salto no número de conflitos intraestatais nos primeiros anos da década de 1990, já em meados dessa mesma década passamos a observar uma redução gradual no número desse tipo de conflitos. Atualmente a incidência de conflitos intraestatais ao redor do mundo não diverge muito dos índices que existiram em meados das décadas de 1960, 1970 e 1980. Não obstante, e em segundo lugar, é possível notar um aumento gradual nas intervenções internacionais em conflitos intraestatais a partir dos anos 1980, em paralelo à diminuição do número de conflitos interestatais. A única exceção a esta tendência aparece entre 1992 e 1994, em que o fracasso das operações na Bósnia, Somália e Ruanda, lograria esvaziar os órgãos internacionais apoiando e financiando tais intervenções, particularmente nas Nações Unidas. Para Herfried Münkler (2005), a diferença fundamental entre as guerras civis contemporâneas, que visam à desintegração do Estado, e àquelas de décadas passadas, que contribuíram para formação dos Estados modernos, europeus e norte-americanos, está justamente no ambiente controlado, livre de intervenções externas, em que estas últimas se processavam, diferentemente das primeiras. Em sua análise, Münkler (*Ibid.*, p. 8) conclui que

“[...] a maioria dos “estados falidos” de hoje, faliram não apenas por causa do tribalismo das sociedades, com um inadequado nível de integração cultural e social, mas também por que a globalização econômica tem tido seus efeitos mais destrutivos precisamente onde não têm encontrado estados robustos.” (MÜNKLER, 2005, p. 8).

Mary Kaldor (2007, p. 72-79) complementa seu argumento, ao salientar que o predomínio dessa a nova forma de mobilização política pró-conflito é consequência da crescente incompetência do Estado Moderno em responder às demandas do processo de globalização, controlando os fluxos legais e ilegais de pessoas, serviços e mercadorias que comprazem as novas ameaças à soberania estatal e à segurança individual. Nesse ambiente de incerteza socioeconômica e ampliação do espaço político para além das fronteiras estatais, a incapacidade de determinados Estados em prover aos seus cidadãos suas necessidades básicas levaria à transferência da lealdade nacional para uma lealdade “de grupo”, em que os indivíduos buscam sua segurança recorrendo às formas mais tradicionais de associação, o que faria emergir novas políticas baseadas em identidades “particularistas”¹.

Logo, ainda que não possamos definir os novos conflitos como “novos” *per se*, às atuais dificuldades em lidar com as dinâmicas produzidas pelos mesmos, que tendem a prolongá-lo indefinidamente, com um alto custo social, passaram – a partir de meados da década de 1990 – a exigir uma maior problematização de suas causas, atores e possíveis soluções. E para realizar o primeiro passo, era necessário antes, distinguir os atuais conflitos das guerras relativamente limitadas dos séculos XVIII e XIX, e das guerras totais produzidas no século XX, como guerras de um terceiro tipo, que alguns autores definiriam como “conflitos internos” (Brown, 1996), “novas guerras” (Kaldor, 1999), “pequenas guerras” (Harding, 1994) ou “conflitos sociais prolongados” (Azar, 1990) (BUTLER, 2009, p. 57). Buscando sintetizar a natureza desses conflitos durante a Cúpula sobre a Agenda Global para Negociação e Resolução de Conflitos, pesquisadores renomados da área compilaram a seguinte lista com suas características gerais²:

¹ A sub-seção intitulada “Políticas de Identidade” explorará mais detidamente esse tema.

² Esses elementos foram retirados do texto “*Discussion highlights on Negotiation and Conflict Resolution*” no *Summit* sobre a Agenda Global, Dubai, Emirados Árabes Unidos, Novembro 7-9, 2008.

- i. Maior complexidade e inter-relação entre os atores (estatais e não estatais) e processos envolvidos, em que uma multiplicidade de interesses internos e externos contribui para a distorção de suas causas originais;
- ii. A maioria dos conflitos é intraestatal, porém atrelada às redes transnacionais de armas, soldados e suprimentos, o que dificulta a separação de suas atividades entre o plano doméstico e internacional;
- iii. Envolvem questões de identidade, reconhecidamente um poderoso fator de mobilização social (ex. religião, língua, etnia,...) e a instrumentalização da história como tática de conflito: governos e grupos rebeldes com pouca legitimidade buscam através de antagonismos históricos construir a imagem do inimigo atual;
- iv. Fragmentação política, com o aumento de divisões entre grupos armados, facções políticas e governos envolvidos;
- v. Assimetria de forças;
- vi. Reaparecimento de discursos ideológicos: primeiro, com o abuso da religião por extremistas e, em segundo, com o reemergente uso da retórica da Guerra Fria por políticos, muitas vezes associada à Guerra Global Contra o Terror (GGCT);
- vii. “Conflito com negócio”: alguns grupos de interesse permanecem comprometidos em manter ativos certos conflitos, particularmente grupos ligados ao comércio de armas (*small arms*) e tráfico de drogas;
- viii. Conflito por recursos escassos;
- ix. Conflitos sobre normas e valores (Ocidentais vs. todas as formas culturais e institucionais que não participam dos mesmos);
- x. A fraqueza das instituições internacionais, inclusive das Nações Unidas;
- xi. Tecnologia: indicando uma maior habilidade de 1) comunicar e 2) destruir.

As características supracitadas aparecem continuamente, de uma forma ou de outra, nos trabalhos de teóricos das “novas guerras”, para os quais a lógica clausewitziana/weberiana das “velhas guerras” não mais corresponderia aos padrões contemporâneos. Para Clausewitz, as guerras eram produto do cálculo racional dos líderes políticos, que utilizariam as ferramentas do Estado, como exércitos profissionais permanentes e economias nacionais de escala, em função de uma disputa entre interesses nacionais discerníveis, para deslocar forças imensas contra oponentes cujas forças se encontravam similarmente organizadas (BUTLER, 2009, p. 57). A guerra seria, pois, travada entre oponentes que se reconheciam como iguais, com forças

comparáveis, e por objetivos políticos claros a limitar o uso da força, uma vez que o fim último de toda guerra seria impor a vontade de um sobre a de seu oponente, submetê-lo, mas não eliminá-lo. No paradigma das novas guerras, por sua vez, o conflito armado avançaria sem consideração às tradicionais barreiras entre a esfera social e a política, separando combatentes e não-combatentes, o âmbito externo do interno, as atividades e bens públicos dos privados, as autoridades civis das militares, ou mesmo o estado de “guerra” do estado de “paz”. Entramos, assim, em um território indefinido, onde a violência não está convencionalmente organizada, soldados regulares enfrentam tropas irregulares (milícias, grupos paramilitares, etc.), mal treinadas e portando armamentos defasados, legados pelo colapso da União Soviética. Em geral, os “novos soldados” são jovens demais para terem conhecido outra realidade que não a guerra e já fizeram dela seu modo de vida, enquanto outros se profissionalizaram nelas e para elas (mercenários), em ambos os casos, estes indivíduos não estão sujeitos a qualquer lei que não aquela determinada por suas necessidades de sobrevivência, com a barbárie contemporânea substituindo a civilidade moderna (BUTLER, 2009, MÜNKLER, 2003).

Os conflitos armados emergindo nesse contexto, enquadrados por Kaldor (1999, 2007) sob o conceito subjetivo de “novas guerras”, em oposição às guerras modernas (“velhas guerras”), caracterizam-se particularmente pela assimetria das forças em combate, em que se sobressai o uso de táticas de guerrilha a fim de prolongar o conflito, e a substituição de alvos militares por alvos civis, vulneráveis à intensificação da violência armada em áreas urbana. Não obstante, em sua maioria, os novos conflitos teriam como objetivo político a reivindicação do poder público, no todo ou em parte, com base em “identidades” aparentemente tradicionais. Uma particularidade sobre os novos atores engajados nesses processos (ONGs, facções políticas, clãs, grupo paramilitares, máfias e empresas transnacionais civis e militares, entre outros) será observada em suas formas de atuação, ao buscar o empoderamento do espaço local, não por sua conexão à esfera estatal, mas através de sua associação às redes transnacionais de pessoas, mercadorias, serviços e capitais.

As políticas de identidade nas “novas guerras”

Em termos gerais, a expressão “políticas de identidade” faz referência a movimentos mobilizados em torno de identidades étnicas, raciais ou religiosas com o propósito de obter poder estatal. Dentro dessa concepção, uma dada “identidade” pode ser percebida como um rótulo *sui generis* (racial, cultural ou ambos), que serve de base

para reivindicações políticas. Por sua vez, tais “rótulos” podem ser socialmente apresentados como um direito nato, associado a laços sanguíneos, ser voluntariamente adotados ou coercitivamente impostos, ainda que a primeira forma seja mais comumente percebida. Uma forte razão para isso está na utilização de identidades políticas, como um direito nato (“etnia”), não raro apresentado em termos nacionalistas ou religiosos, que serve de base para polarizar estruturas sociais a fim de produzir o que entendemos por “conflito étnico”. E, em áreas de conflito endêmico, onde estas estruturas polarizadas se encontram historicamente presentes, políticas de identidade tendem a adquirir tons extremistas, transformando-se em fundamentalismo, isto é, em uma rígida adesão/obediência a determinada doutrina (KALDOR, 2007, p. 80). Durante o último quarto de século, transpassados por instabilidades políticas, econômicas e sociais, frequentemente associadas à insegurança étnica³, uma série de conflitos viria abalar as mais diversas regiões do globo, em particular a Europa Oriental, a África e a Ásia, desencadeando ondas de violência extrema, graves violações aos direitos humanos e, em níveis mais críticos, até mesmo crimes de genocídio e limpeza étnica.

Políticas de identidade carregam uma lógica de fragmentação social, que emerge na década de 1990 em resposta a erosão das estruturas estatais forjadas durante a Guerra Fria. Percebe-se, assim, o efeito desagregador da onda globalizante, que percorreu o mundo nessa época, de forma ainda mais notável naqueles Estados autoritários e centralizados que integravam o império soviético, cujos espaços de economia planificada passariam por um rápido processo de desregulamentação. Esse efeito, atrelado a perda de legitimidade de Estados pós-coloniais na África e sul da Ásia, ou mesmo ao declínio do estado de bem-estar nos países mais industrializados, propiciou um ambiente adequado ao desenvolvimento de novas formas de políticas de identidade. Essas políticas tendem a adquirir significado através da insegurança, do reavivamento do medo em relação a inimigos históricos ou pela percepção de se estar ameaçado por “outros”, com rótulos diferentes (*Ibid.*, p. 81). Segundo Mary Kaldor (2007, p. 82-5), as novas políticas de identidade, que emergem nesse contexto, originam-se fundamentalmente de duas fontes, ambas conectadas ao processo de globalização: por um lado, aparecem como uma reação à crescente impotência e declínio de legitimidade das classes políticas estabelecidas, como uma forma de mobilização política ante a perda de influência dos movimentos nacionalistas pós-89; e por outro, emergem

³ Para fins desse trabalho, o termo etnia será tratado como uma referência a identidades coletivas, construídas em um contexto de relações adversas (“Alter” vs. “Ego”).

também da crescente insegurança atrelada ao processo de globalização, particularmente como a advento de “economias paralelas⁴” em espaços de rápida e incontrolada desregulamentação, caracterizados por forte competição política sobre o controle de determinados recursos escassos, como terra, petróleo e minérios.

A natureza étnico-política dos conflitos intraestatais contemporâneos acabará por afetar a maneira como possíveis mediadores se posicionarão a respeito do potencial de prevenção e resolução dos mesmos, antes que estes gerem violência significativa ou para sua imediata contenção. O próprio termo “conflito étnico” permanece sem uma definição clara e consensual entre acadêmicos e tomadores de decisão. No entanto, embora seja possível concordar que devido à crise de Estados “juridicamente” soberanos e à alta quantidade de minorias étnicas residindo em um único Estado, os conflitos de interesses intergrupais sejam inevitáveis, o mesmo não poderia ser dito em relação às possibilidades de impedir ou redirecionar as manifestações violentas que estes podem gerar, através da identificação de indicadores que levam a escalada do conflito, tais como a radicalização da retórica política ou a adoção de medidas repressoras e discriminatórias por parte de grupos dominantes; que, por sua vez, provocaria o protesto daqueles não-dominantes, elevando o potencial para manifestação de violência entre eles (HAMANN, 2007: 40-41).

Normalmente, tensões entre grupos étnicos podem resultar das interações estratégicas entre eles e dentro de cada grupo. Na primeira situação, três dilemas estratégicos podem provocar a erupção de violência: falhas de comunicação; problemas de credibilidade no comprometimento dos grupos em respeitar o contrato étnico existente entre eles; e incentivos para usar a força preventivamente (dilema de segurança), quando um grupo ou mais acreditam poder angariar maiores vantagens iniciando a luta antes de recorrerem à mesa de negociações. Já a segunda forma de interação, intragrupo, ocorre quando ativistas étnicos (particularmente aqueles ligados a grupos extremistas) e empresários políticos manipulam símbolos étnicos e qualquer gama de eventos, apelando para as emoções impressas neles, de forma a mobilizar os membros de seu grupo, polarizar a sociedade e intensificar os dilemas intergrupais, tornando um conflito armado entre eles cada vez mais uma possibilidade (LAKE e ROTHCHILD, 1998: 292).

⁴ Espaços onde proliferam o crime e as redes de corrupção, geralmente associados ao tráfico de armas e drogas, em que emergem empresários políticos que se utilizam de políticas de identidade para construir alianças e legitimar suas atividades (KALDOR, 2007, p. 85).

A administração efetiva de tais conflitos passaria então, necessariamente, pela capacidade dos agentes (ou agente) de mediação em assegurar aos grupos minoritários a integridade tanto de sua segurança física como de sua segurança cultural. E, portanto, depende da utilização de medidas de construção da confiança, como demonstrações de respeito, *power-sharing*, eleições engendradas para produzir interdependência entre os grupos e o estabelecimento da autonomia regional ou do federalismo que, ao promover os direitos e posições dos grupos minoritários, atuam na mitigação dos dilemas estratégicos capazes de produzir insegurança e violência (*Ibidem*).

Não obstante, conquanto possamos falar em um número crescente de conflitos dessa natureza, particularmente na África, onde aproximadamente 1500 etnias coexistem, a resposta da comunidade internacional tem permanecido muito aquém dos esforços necessários para a condução de um processo sustentável de estabilização regional. A possibilidade de prevenção nesses casos é, não raro, questionada por atores em posição de intervir, como os Estados Unidos fizeram durante a crise na Iugoslávia. As alegações de que se tratariam de embates entre “ódios étnicos ancestrais” e a reprodução de termos derogatórios como “bárbaros”, “tribos” e “ódios centenários”, não apenas pela mídia internacional, mas também por outros atores de considerável influência política, acabariam por legitimar a não intervenção nos mesmos, frente a uma gama de eventos que passariam a ser percebidos como inevitáveis e não influenciáveis (HAMANN, 2007:42).

A prevenção e resolução de conflitos nos pós-Guerra Fria.

A gestão de conflitos, como a compreendemos aqui, refere-se a “qualquer esforço em controlar ou conter um conflito corrente entre atores politicamente motivados operando em nível estatal ou subestatal, tipicamente através do envolvimento de uma terceira parte” (BURTON e DUKES, 1990; apud BUTLER, 2009, p. 14). As palavras “controlar” e “conter” são essenciais para compreender a diferença intrínseca entre a gestão de conflitos, como prática internacional extensamente aplicada, e a resolução de conflitos, ainda pouco consolidada nesse mesmo âmbito. A maior diferença está na ambição dos objetivos subjacentes às estratégias adotadas por cada abordagem. Por um lado, a *resolução de conflitos* busca promover a reconciliação das partes beligerantes nos níveis mais básicos, ao resolver as reivindicações subjacentes no centro de uma disputa em particular, a fim de satisfazer todas as partes envolvidas,

razão pela qual esta abordagem advoga estratégias abrangentes de longo-prazo e, portanto, mais dispendiosas em tempo e recurso. A *gestão de conflitos*, por sua vez, não engendra objetivos tão ambiciosos, buscando apenas limitar a difusão e escalada dos conflitos em vigor, para minimizar o sofrimento daqueles envolvidos direta ou indiretamente nos embates e criar um ambiente propício à interação entre as partes, no qual estas não considerem necessário recorrer à violência (BUTLER, 2009, p. 15).

Os mecanismos atuais para gestão de conflitos são frutos do desenvolvimento funcional das práticas de segurança coletiva internacional, a partir de meados da década de 1950, quando a Guerra Fria começava a modelar uma nova ordem internacional bipolar. A quebra de cooperação entre as grandes potências da época, no âmbito das Nações Unidas, influenciaria consideravelmente a capacidade de atuação do Conselho de Segurança da Organização, no qual Estados Unidos e Rússia (ex-URSS) participavam como membros permanentes, com direito ao veto. Nesse momento, as limitações impostas à Organização, com base na reconfiguração política internacional, levaram-na a colocar uma ênfase maior nos objetivos limitados da gestão de conflitos, através do desenvolvimento de práticas de mediação e *peacekeeping*, atividades mais pragmáticas ante a sua capacidade de atuação (*Ibid.*, p. 18). Desde então, conquanto limitadas, as práticas de gestão de conflitos têm sido adotadas com frequência pela comunidade internacional, colocando em vigor estratégias que objetivam a contenção do conflito, como precursoras para a resolução dos mesmos, particularmente quando nos referimos àqueles de natureza mais complexa, dada a multiplicidade de atores envolvidos, a intensidade da violência manifesta e, em especial, os objetivos conflitantes em jogo, quando estes envolvem necessidades básicas, como a sobrevivência física de um povo ou de sua identidade (BUTLER, 2009; JEONG, 2010).

Nesse contexto, a regionalização da segurança surge em complementaridade à atuação das Nações Unidas, compartilhando com esta a gestão da segurança regional (DALLA COSTA e NEVES, 2006: 147-48). Atuando em contrapeso ao sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, engessado pelo conflito bipolar, outras experiências de segurança coletiva se desenvolveram em âmbito regional, entre elas se destacam aquelas desenvolvidas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1951, da Comunidade Européia (atual União Européia - UE), em 1958, da Organização da Unidade Africana (atual União Africana - UA), em 1963, da *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), em 1967, da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (atual Organização para Cooperação e Segurança na

Europa - OCSE), em 1973, e da Liga Árabe, ainda em 1945. Em todas estas organizações foram delineados mecanismos que buscassem oferecer uma resposta coletiva aos chamados “dilemas coletivos de insegurança” e os conflitos armados que estes podem produzir (ALKER *et al.*, 1980, *apud* BUTLER, 2009). Os mecanismos regionais de segurança (MRS), como são conhecidos, viriam a desempenhar uma função-chave no Sistema de Segurança Coletiva (SSC) instituído pelas Nações Unidas, acelerando o processo de tomada de decisão no CSNU ao reduzir os custos de transação, com o desenvolvimento entre eles de respostas conjuntas ou através do financiamento das operações regionais, visto que as organizações regionais poderiam reagir com maior rapidez, e quiçá maior legitimidade, à emergência de eventuais crises políticas e/ou crises humanitárias complexas (DALLA COSTA e NEVES, 2006, p. 148).

Não obstante, a última década do século XX, como discutido anteriormente, traria significativas mudanças aos mecanismos internacionais para gestão de conflitos violentos, particularmente com a tentativa de legitimar, a nível internacional, um “direito de intervir” (intervenção humanitária), movimento que David Chandler (2010) caracterizará como a “virada liberal” dos anos 1990. Neste momento, princípios consolidados nas relações entre os Estados, como os de soberania estatal e não intervenção, seriam redefinidos para se adequar a um remodelado discurso intervencionista. E novos princípios começaram a ser delineados, borrando ou suavizando a solidez conceitual de seus antecessores na cena internacional, como o princípio da “responsabilidade de proteger” (RdP) e o de “não indiferença”, ambos direcionados e legitimados pela necessidade de proteger populações em perigo e prevenir a ocorrência de *atrocidades em massa*⁵. A linguagem expressa por esses termos aponta para uma sensível transformação no sistema de segurança coletiva das Nações Unidas: antes o objetivo primordial da organização era “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, referindo-se então a guerra interestatal, entre Estados e/ou nações bem delineadas; atualmente, porém, fala-se na responsabilidade de prevenir a ocorrências de atrocidades em massa, um termo tão amplo quanto às possibilidades que encerra para sua instrumentalização. Não obstante, a abrangência do termo vem a

⁵ Atrocidades em massa (ou crimes atrozes) se referem aos crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, conforme estes foram definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI). A ‘limpeza étnica’, apesar de não ter uma definição legal aceita oficialmente, tem sido incorporada ao conjunto de crimes relacionados acima. Fonte: <http://www.preventorprotect.org/overview/definitions.html>.

legitimar também a ampliação no escopo de atividades colocadas em prática pela organização, como parte dos mecanismos de gestão e resolução de conflitos tradicionalmente empregados.

A crescente complexidade dos cenários em que têm emergido a violência armada nas últimas décadas, caracterizados como “emergências humanitárias complexas”⁶, seria respondida com um processo de reformulação, ampliação e refinamento das práticas adotadas, conduzindo à operações cada vez mais complexas e à transformação do espaço humanitário, com novos atores e atividades sendo incorporados às tradicionais atividades de manutenção da paz (*peacekeeping*) levadas a campo pela ONU e organizações regionais. As transformações institucionais observadas nesse momento refletem duas novas tendências, identificadas no contexto de gestão de conflitos internacionais em que se processam as operações de paz: em primeiro lugar, nota-se que os conflitos no sistema internacional cada vez mais assumem um caráter intraestatal ou subestatal, uma tendência que vem sendo observada desde a instituição das Nações Unidas, em 1945, e ganha força na última década do século XX. Uma segunda tendência se refere à mudança no clima normativo internacional, refletindo uma maior preocupação com temas associados aos direitos humanos, amplamente concebidos, que antes se encontravam relegados ao âmbito doméstico e foram trazidos à esfera internacional com o fortalecimento das Nações Unidas e a crescente promoção de uma agenda global baseada em princípios liberais e democráticos (BERDAL, 2001, p.40-3).

Em termos práticos, todavia, essas transformações foram consideravelmente menos significativas que os discursos utilizados para justificá-las. Tomamos o Sistema de Segurança Coletiva das Nações Unidas (SSC) como exemplo. O SSC, embasado em uma ordem de Estados Soberanos e juridicamente iguais e na manutenção do *status quo*, estava largamente expresso pelas palavras que instituíram a missão fundamental do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão executivo da Organização. O Conselho de Segurança deveria, pois, agir para preservar e proteger o sistema de Estados de “ameaças à paz e à segurança internacionais”. O sistema de segurança coletiva desenvolvido à época, sob o qual se assenta o mais sólido mecanismo coletivo

⁶ Michael N. Barnett (2010, p. 179) define o termo como “desastres humanitários relacionados a conflitos envolvendo um alto grau de ruptura e deslocamento social e, por essa condição, requerendo em resposta a adoção de um amplo sistema de assistência por parte da comunidade internacional” (tradução livre da autora). Para este autor, essas emergências, proliferando ao redor do mundo, seriam causadas por uma “mistura inflamável” de falência estatal, deslocamento de refugiados, milícias e populações colocadas em risco, nas zonas de conflito, pela disseminação da violência armada, fome e doenças infecciosas.

para gestão de conflitos até hoje, fundamenta-se em três princípios-chaves: em primeiro lugar, considera a agressão armada uma forma inaceitável de comportamento político internacional, rejeitando qualquer possibilidade de esta voltar a ser utilizada como instrumento de política externa; em segundo, ao rejeitar o uso da força como instrumento político, estabelece que qualquer ato de agressão direcionado a um de seus membros “em boa posição” no sistema internacional deverá ser tratado como uma quebra de segurança e um ato de agressão dirigido contra todas as partes; e, finalmente, considera que a provisão de segurança (inclusive na prevenção e reversão de atos de agressão) é dever de todos os atores do sistema internacional (BUTLER, 2009, p. 15). O que difere esse sistema de segurança coletiva de uma aliança estratégica, direcionada a uma ameaça específica, é justamente o senso de “comunidade de segurança” que este sistema busca criar, ao ressaltar que – qualquer ato de agressão ou ameaça – a um de seus membros, deverá ser respondido por todos obrigatoriamente.

Contudo, o que constitui uma ameaça à segurança internacional e como esta será respondida pela comunidade de Estados, continua a ser uma questão de intenso debate e quase nenhum consenso desde a instituição das Nações Unidas. De sorte que os mecanismos de gestão de conflitos, sob os contornos do novo sistema de segurança coletiva, buscaram se assentar sempre sobre princípios e valores gerais, que por séculos têm se consolidado como pilares das relações internacionais, particularmente, aqueles que dizem respeito aos princípios de soberania e de não intervenção. A segurança coletiva e a gestão de conflitos, portanto, convergem sobre estas bases, na preservação e observância das normas que governam o comportamento e interações dos Estados e demais atores da cena internacional e, entre as mais notáveis dessas normas, destacam-se a rejeição ao conflito armado como uma forma de resolver as disputas entre os membros e o apelo às respostas coletivas como uma forma de limitar as ameaças à segurança e à ordem impostas pelo conflito armado (*Ibid.*, p. 16).

A percepção de ameaça à estabilidade internacional, à época de criação do SSC, era particularmente diferente daquela que atualmente têm se difundido nos grandes fóruns internacionais e no meio acadêmico. Os mecanismos de gestão de conflitos ainda hoje adotados pelas Nações Unidas, desenvolvidos em função e paralelo ao seu sistema de segurança coletiva, foram estabelecidos durante a Guerra Fria e visavam fundamentalmente à contenção de ameaças à estabilidade internacional. A guerra que precisava ser evitada era aquela entre Estados soberanos, com governos constituídos e exércitos formais, modernos, com uma comparável simetria de forças. E as ameaças

estavam então representadas por atores conhecidos, podendo o “inimigo” ser contido entre fronteiras claras (BUTLER, 2009). Não obstante, no pós-Guerra Fria, a própria noção de guerra seria transformada. A consolidação de mecanismos capazes de gerir e conservar a ordem nas relações entre os Estados ver-se-ia confrontada com a necessidade de fazer o mesmo para as relações entre Estados e atores não estatais, quando outros tipos de ameaças passam a figurar com maior proeminência, ante a dificuldade de contê-las entre fronteiras nacionais. As chamadas “novas ameaças” são, em grande medida, de natureza social e transnacional e, como tal, não poderiam ser solucionadas por um único Estado, ainda em que neste se encontrem suas origens (VILLA, 1999). Urgia-se o desenvolvimento de respostas coletivas.

Com a finalidade de abordar o problema, cunhou-se o termo “novas guerras” (KALDOR, 1999), ressaltando-se a necessidade de uma sucessiva adaptação dos mecanismos de gestão internacional de conflitos e, ainda mais significativamente, de encontrar uma forma para lidar com as raízes desses conflitos e resolvê-los de fato, a fim de evitar que se prolonguem no tempo e no espaço. A necessidade de lidar com as causas originárias, ou raízes, dos conflitos armados a fim de prevenir o desencadeamento de atrocidades em massa é o pressuposto chave do discurso de “segurança humana” e da institucionalização de uma agenda liberal fundamentada na promoção dos direitos humanos, da democracia e de instituições de “boa governança”, termos associados criticamente a uma agenda “Ocidental” (BERDAL, 2001, p. 41, 48).

No entanto, essa mudança em prioridades normativas no âmbito das Nações Unidas ocorre consonante a dois desenvolvimentos importantes ao nível operacional: primeiro, responde ao maior envolvimento da organização em conflitos intraestatais, que dificilmente poderiam ser conduzidos da mesma forma que os conflitos interestatais; e segundo, tendo por base o novo ambiente normativo internacional, verifica-se um aumento significativo na complexidade de diversas missões individuais, constituídas em função de mandatos difusos que carecem de precisão operacional, nas quais os *peacekeepers* da ONU passam a dividir seu espaço de trabalho com outros atores (agências especializadas da própria ONU, ONGs ou outras agências civis), muitas vezes partilhando com estes suas atividades. Por outro lado, os “capacetes azuis” das Nações Unidas passam a empreender um número ainda mais diverso de tarefas, entre as quais encontramos o apoio eleitoral, no monitoramento ou condução do processo (e.g., ONUVEN, na Nicarágua, e ONUMOZ, em Moçambique); o auxílio na proteção temporária ou repatriação de refugiados e deslocados internos (e.g,

UNPROFOR, na ex-Iugoslávia, e UNTAC no Camboja); o monitoramento e verificação do respeito aos padrões e compromissos de direitos humanos assumidos por determinado Estado (e.g., ONUSAL, em El Salvador, e a UNMIH no Haiti); o deslocamento preventivo de tropas (e.g., UNPREDEP na Macedônia) e a separação de tropas (incluindo paramilitares, unidades privadas e irregulares), sua desmobilização, bem como a coleta, custódia e destruição de suas armas, um processo que tem exemplos apenas de sucesso parcial (e.g., América Central, Camboja, Angola e Moçambique) (*Ibid.*, p. 42-3).

Essas operações, carentes não apenas de precisão operacional, como também de definição metodológica, porém reconhecidamente “complexas”, ao extravasar suas funções tradicionais de manutenção da paz (*peacekeeping*), passam a ser referidas como operações “multidimensionais” ou “multifacetadas”. No entanto, nenhum destes termos foi decididamente consolidado e, segundo Mat Berdal (2001, p.43), ainda que tais atividades representem uma extensão das operações tradicionais de *peacekeeping*, estas permanecem secundárias às ações militares, devendo ser percebidas como evidência da adaptação funcional da ONU ao novo ambiente internacional. E, com efeito, a reforma da ONU, em um nível operacional, será sistematicamente abordada por diversos relatórios produzidos no seio da própria Organização, ao longo das últimas duas décadas, com evidente capacidade autocrítica, ainda que se traduzam em efeitos limitados. Entre estes documentos estão o Relatório Brahimi⁷, a Doutrina Capstone⁸ e uma série de relatórios e resoluções adotados sob a linguagem do princípio “Responsabilidade de Proteger” (RdP)⁹. Destes documentos, seria o RdP que teria o

⁷ “Em Março de 2000, o Secretário-Geral pediu a um grupo de peritos internacionais chefiado por Lakhdar Brahimi,...que examinasse o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas, a fim de identificar as áreas e as missões em que a manutenção da paz seria mais eficaz, e que apresentasse propostas no sentido de melhorar as operações. O Relatório do Grupo para as Operações de Paz da ONU (A/55/305-S/2000/809), conhecido sob a designação de Relatório Brahimi, apresentaria sugestões sobre as condições mínimas necessárias para o êxito das missões de manutenção da paz da ONU. Entre elas, o relatório se refere à atribuição de um mandato claro e específico, a obtenção do consentimento das partes em conflito e recursos suficientes.” Fonte: <http://www.unric.org/html/portuguese/peace>. Acesso:12/12/2012.

⁸ Nome pelo qual ficou conhecido o relatório “United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines”, publicado em 2008 pelo DPKO/DFS, realiza um trabalho de compilação e análise das operações de paz da ONU ao longo dos últimos 60 anos, revisando as melhores práticas adotadas e quais as “lições aprendidas” ao longo desse período.

⁹ Buscava estabelecer um novo consenso internacional em torna da necessidade de intervir militarmente em situações que se caracterizam pela graves violações aos direitos humanos (BELLAMY, 2008), frente ao conturbado debate produzido por eventos como aqueles presenciados na Somália (1992), Ruanda (1994), Bósnia (Srebrenica, 1995) e Kosovo (1999). A missão de encontrar esse consenso seria expressa na Cúpula do Milênio em 2000, que anunciaria a subsequente criação da *Internacional Commission in Intervention and State Sovereignty* (ICISS), que buscaria dar desenvolvimento a essa tarefa. E em 18 de

maior impacto sobre o ambiente normativo internacional e, consecutivamente, na evolução das operações de paz (OP), ainda que de uma maneira distinta àquela que esperavam os idealizadores do relatório “*The Responsibility to Protect*”, ao comporem a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) em 2001.

Uma análise na evolução dos discursos associados ao RdP, cujo objetivo original era desenvolver um consenso político global quanto ao tema da intervenção humanitária, aponta um afastamento de sua concepção inicial enraizada no discurso intervencionista dos anos 1990. Identifica-se então a conformação de um novo discurso pautado na construção estatal (*statebuilding*) e associado à prevenção da violência em massa (“conflitos violentos”), o que serviria de embasamento às operações multidimensionais. Um indicativo dessa transformação pode ser percebido na forma como o relatório da ICISS foi endossado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, durante a Cúpula Mundial de 2005, que segundo Alex Bellamy transformara o RdP de um conceito (ou uma ideia) em um princípio (Bellamy, 2009, p. 6; *apud* CHANDLER, 2010, p. 126).

O endosso, entretanto, não viria sem que antes fosse realizada uma revisão sistemática de seu texto que, em síntese, modificava seu “framework de intervenção” e o transformava em um framework para prevenção. Retirou-se, assim, da resolução final qualquer tentativa de se operacionalizar um direito de “intervenção humanitária”, iniciativa que lograva demonstrar o atual ceticismo e desconfiança atrelados ao tema desde a intervenção militar da OTAN no Kosovo, por apregoadas razões humanitárias

dezembro, a ICSS apresentaria seu relatório final, intitulado “*The Responsibility to Protect*”, ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. O relatório estabelecia três objetivos para serem alcançados: 1º) reposicionar o consenso normativo existente, substituindo a linguagem de intervenção humanitária pelo conceito da “responsabilidade de proteger”; 2º) propunha localizar essa responsabilidade na esfera nacional, com as autoridades estatais, e em âmbito global, com o Conselho de Segurança; e 3º) procurava garantir que quando uma intervenção militar de fato ocorrer, ela seja empreendida com efetividade, eficiência e respeito ao devido processo legal (THAKUR, 2002, p.325). O relatório, ao definir a noção de “soberania como responsabilidade”, estabeleceria um fio condutor para as práticas de intervenção internacionais, começando por atividades de prevenção as atrocidades em massa (“responsabilidade de prevenir”), passando pela necessidade de reagir à emergência destas (“responsabilidade de reagir”) e, por fim, compreendendo a responsabilidade de ajudar a reconstruir o Estado, assolado por conturbações internas (ICISS, 2001; THAKUR 2002). O RdP colocaria considerável atenção nas medidas preventivas, afirmando que todas as medidas possíveis para evitar à eclosão dos conflitos deveriam ser adotadas antes que o uso da força coercitiva fosse contemplado, agindo diretamente sobre as causas originais desses conflitos. No âmbito das Nações Unidas, o relatório produziria três inovações institucionais: o *Special Adviser on the Prevention of Genocide*, criado em 2004, e o *Special Adviser on the Responsibility to Protect*, em 2008, ambos os cargos com a proposta de operacionalizar o princípio da “responsabilidade de proteger”, particularmente em seus aspectos preventivos; e em 2005, com a adoção do relatório pela Assembleia Geral das Nações Unidas, também seria instituída a Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*), a qual seria designada a tarefa de planejar os esforços necessários para os Estados devastados por conflitos armados.

(*Ibid.*, 126-28). Observa-se então a consolidação de um “framework de prevenção” que vinha sendo estruturado desde meados da década de 1990 e ganhou força com a referida modificação na concepção do RdP.

Considerações Finais

O presente trabalho teve por objetivo observar que as formas como a comunidade internacional têm buscado confrontar os “novos desafios do século XXI” demonstram-se claramente aquém à complexidade intrínseca dos processos envolvidos, cuja lógica da estratégia militar busca em vão enquadrar nos padrões clássicos, onde há partes claramente definidas, um inimigo que precisa ser vencido, de um lado, e vítimas que precisam ser protegidas, de outro. Nesse novo contexto, a que Mary Kaldor (2007) chamou de “novas guerras”, as linhas entre inimigos e vítimas foram borradas, não existem partes claramente definidas, nem uma distinção específica entre combatentes e não combatentes quando todos pertencem à mesma família, tem os mesmos traços, falam a mesma língua ou idolatram o mesmo deus. O método de desumanização do homem na construção do inimigo não é novo, a distinção e subsequente polarização de *alter* (ele) e *ego* (eu) sempre estiveram presentes em situações de conflito armado, a partir da frustração gerada pela contradição não transcendida de objetivo opostos. O novo está principalmente no avanço científico-tecnológico que transformou de forma significativa o modo como as sociedades internalizam e abordam essa relação, na assimetria das forças em choque e no poder destrutivo que pode não apenas transformar tal relação, como também consumi-la. Uma sociedade militarizada, em que as armas transformaram-se na moeda corrente, será sempre uma sociedade negativamente transformada, onde os conflitos permanecem congelados pela força do “medo”, pelo peso impresso à necessidade de garantir a sobrevivência de uma coletividade a qualquer custo e a ganância daqueles que defendem uma vitória militar completa como a solução de maior custo benefício para qualquer tipo de conflito potencialmente violento.

Frente a tarefa hercúlea de resolver ou transformar os conflitos contemporâneos, em que ímpeto à violência armada se encontra intrinsecamente associado a uma estrutura social polarizada e desigual, a sociedade internacional vem optando por reformar as práticas internacionalmente consolidadas para a gestão de conflitos interestatais, adotando-as também como uma forma de solucionar os conflitos emergindo no pós-Guerra Fria. Não obstante, os instrumentos tradicionais para a gestão de conflitos, como mostramos acima, encontram-se restringidos em seu escopo de ação,

uma vez que estão direcionados a atores estatais, com objetivos claramente definidos limitando o uso da força. Ao não reconhecerem a natureza não estatal dos atores envolvidos nos novos conflitos, bem como a complexidade das relações que se estabelecem entre eles, os mecanismos tradicionais para gestão de conflitos atuam na preservação da ordem interna anterior à eclosão da violência armada. Busca-se a reconstrução da mesma ordem doméstica que originalmente propiciara a emergência do conflito interno, favorecendo àqueles grupos que desfrutam de maior legitimidade política na esfera internacional. Por conseguinte, a maioria dos conflitos que passaram por suas fases mais violenta desde o início da década de 1990 (ex. Somália, Bósnia, Haiti, Colômbia, Sudão, Sri Lanka, etc.), permanecem ativos até hoje ou foram “congelados” em estruturas violentas.

Referências Bibliográficas

ANNAN, Kofi. “Prevenção de Conflitos Armados”. Relatório do Secretário-Geral. Nações Unidas. Nova Iorque, 2002 (versão em português). Disponível em: http://www.unric.org/html/portuguese/peace/Nacoes_Unidas_final.pdf. Acesso em: 05/04/2011.

BOUTROS-GHALI, Boutros. “An Agenda for Peace” (A/47/277). June, 1992. Disponível em: www.un.org/Docs/SG/agpeace.html. Acesso em: 10/06/2011

BRAHIMI, Lakhdar. “*Brahimi Report*” (A/55/305). August, 2000. Disponível em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations. Acesso em: 15/06/2011

BUTLER, Michael J. *International Conflict Management*. New York: Routledge, 2009. 288p.

BUZAN, Barry, HANSEN, Lene; tradução Flávio Lira. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. 576p.

BUZAN, Barry, WEAVER, Ole, e WILDE, Jaap de. **Security. A new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.

_____. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press (CPU), 2003. 317p.

CARMENT, David. “Creating Conditions for Peace: What Role for the UN and Regional Actors?” Report of the conference held by the International Peace Academy in association with Wilton Park. July, 2002. In: http://http-server.carleton.ca/~dcarment/papers/CREATING_CONDITIONS.pdf. Access in: 11/07/2011

CLAUSEWITZ, Carl von: *On War*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

DALLA COSTA, J. M. P.; NEVES, L. P. “Prevenção de conflitos – Construção de Mecanismos de Segurança Regionais”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

DENG, Francis M., 1995. ‘Frontiers of Sovereignty’, *Leiden Journal of International Law* 8(2):249–286.

FISAS, Vincenç. *Cultura de Paz e Gestión de Conflictos*. Barcelona: Icaria. Ediciones UNESCO, 2006. 407p.

FOSSATI, Fabio. “Beyond the End of Violence and Conflict Freezing: Looking for Conflict Resolution”. Artigo preparado para o TRANSCEND Research Institute-TRI, 2008. Disponível em: www.transcend.org/tri. Acesso em: 20/05/2012

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

_____. **Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization**. Oslo: International Peace Research Institute (PRIO), 1998.

GURR, Ted Robert e HARFF, Barbara. **Ethnic Conflict in World Politics**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1994.

HAMANN, Eduarda Passarelli; MESSARI, Nizar. **O papel de atores internacionais na prevenção de conflitos violentos: silêncio no Kosovo, vozes na Macedônia (1989-2001)**. 2007. 300 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

HERNÁNDEZ, H. L. e KUYAMA, S. “Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention”. JIU/REP/95/13. Genebra, 1995.

ICISS - International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. December, 2001. Disponível em: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. Acesso em: 02/06/2009

JEONG, Ho-Wong. **Conflict management and resolution: an introduction**. New York: Routledge, 2010. 243p.

KALDOR, Mary. **New & Old Wars**. 2nd Edition. Stanford, California: Stanford University Press, 2007. 231p.

LAKE, D. A. e ROTHCHILD, D. “Containing Fear – The Origins and Management of Ethnic Conflict”. In: **Theories of War and Peace**. Cambridge: The MIT Press, 1998.

LARRINAGA, Miguel De; DOUCET, Marc G.. Sovereign Power and the Biopolitics of Human Security. *Security Dialogue*. 2008. Vol. 39(5): p. 517–537. Disponível em: <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/39/5/517>

MALEŠEVIĆ, Sinisa. **The Sociology of War and Violence**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010, 376 pp.

MCSWEENEY, Bill. Security, identity, and interests: a sociology of international relations. Cambridge [England]: Cambridge University Press, 1999. 239 p. (Cambridge studies in international relations)

MELLO, Valerie de C. “A ONU aos 60 e a Prevenção de Conflitos Armados”. Em: BRIGAGÃO, C. e MELLO, V. de C. **Diplomacia Cidadã**. Rio de Janeiro: Gramma, 2006, pp. 29-46.

MUNKLER, Herfried. *The New Wars*. Cambridge: Polity Press, 2005.

_____. “The wars of the 21st century”. IRRC March 2003 Vol. 85 No 849. Disponível em: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5lpgqc.htm>. Acesso: 10 nov. 2012.

NYE, Joseph S. Understanding international conflicts: an introduction to theory and history. 4thed. New York: Longman Classics in Political Science, 2003. 275p.

REIMANN, Cordula. Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective.

apresentado na conferência The Transatlantic Century, em Roma, em 13 jan. 2000.

THAKUR, Ramesh. “Outlook: Intervention, Sovereignty and the Responsibility to Protect: Experiences from ICISS”. *Security Dialogue*, vol. 33, no. 3, September 2002. Downloaded from <http://sdi.sagepub.com> at CAPES on June 23, 2009.

VILLA, Rafael Duarte. “A segurança global multidimensional”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, no.46, São Paulo, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 25/08/2011.

WALLENSTEEN, Peter e SOLLENBERG, Margareta. Armed Conflict 1989-2000. **Journal of Peace Research** v. 38, n. 5, p. 629-644, 2001. Disponível em: http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/States_in_Armed_Conflict_Annual_Data_Eriksson1.htm. Acesso em: 10 fev. 2007.