**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**Departamento do Ciência Política - DCP**

**Do *peacekeeping* ao *peacebuilding*: os novos contornos da gestão de conflitos em mecanismos de governança global.[[1]](#footnote-2)**

**Camila Braga**

**Resumo:** Com o final da Guerra Fria e a *aparente* vitória do capitalismo sobre o modo de produção socialista, o liberalismo político e econômico passará a compor padrões “universais” de boa governança, encetando novas formas de governança global. Neste contexto emerge a teoria da “paz liberal”, inspirada em princípios kantianos, que pressupõe a democracia e a abertura econômica propostas nos pacotes neoliberais do Consenso de Washington e Bretton Woods como soluções adequadas às crises e conflitos políticos solapando o sistema internacional nos últimas décadas do século XX. Este trabalho tem por objetivo explorar como os mecanismos tradicionais para gestão internacional de conflito, redefinidos sob o paradigma da “paz liberal”. Esta analise, porém, tomará como principal objeto de estudo a instrumentalização política de operações de paz, identificando uma mudança estratégica nas formas de engajamento da mesma, ao incorporar às atividades de manutenção da paz (*peacekeeping*) outras atividades, cujo objetivo passa a ser a construção ativa da paz (*peacebuilding*), concebida nos moldes liberais como a estabilização política (*statebuilding*) e o fim da violência armada.

**Introdução**

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 estaabordagem 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).

Não obstante, a última década do século XX 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. O final da Guerra Fria, com a dissolução da URSS, parece indicar “vitória” do Ocidente e a supremacia do liberalismo político e econômico, que ganha força a partir dos anos 1980, com crescente legitimação da ideologia liberal ocidental, a partir de sua ênfase no livre comércio e em valores “universais” como democracia e Direitos Humanos.

Princípios consolidados nas relações entre os Estados, taiscomo soberania estatal e o direito a não intervenção, seriam redefinidos para se adequar a um remodelado discurso intervencionista. E novos princípios começam 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[[2]](#footnote-3). 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 ocorrência de atrocidades em massa, um termo tão amplo quanto às possibilidades que encerra para sua instrumentalização. Não obstante, a abrangência do termo vem a 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”[[3]](#footnote-4), 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 duas próximas seções percorrem, de forma sistemática, e evolução normativa e institucional das Operações de Paz (OP) no âmbito das Nações Unidas, identificando primeiramente a caráter militar e interventor das operações de paz tradicionais, os fracassos que pautaram suas críticas mais contundentes já em meados da década de 1990 e as reformas que se seguiram na virada para o século XXI. A terceira seção deste trabalho identifica um novo paradigma de gestão internacional dos conflitos armados, destinado a prevenção da reincidência dos mesmos e, portanto, denominado aqui como “framework de prevenção”. Este framework será, a seguir, contextualizado no quadro mais amplo das operações de paz multidimensionais, em sua quarta geração: as operações de *peacebuilding*.

**A Gestão de Conflitos no século XX: mecanismos tradicionais no pós-89**

As transformações institucionais observadas nesse momento refletem duas novas tendências, identificadas no contexto de gestão de conflitos internacionais em que se processam os mecanismos de segurança coletiva: em primeiro lugar, nota-se que os conflitos no sistema internacional cada vez mais assumem um caráter intraestatal ou subestatal, ocorrendo no interior de fronteiras pré-estabelecidas. Esta tendência pode ser observada desde a instituição das Nações Unidas em 1945, porém ganharia forçaconsiderável 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 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 pouco 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 territoriais. 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 e a reconfiguração política da nova ordem internacional emergindo nesse período apresentaria as condições perfeitas para a estruturação de um novo mecanismo de segurança coletiva, mais representativo da sociedade internacional com um todo e, portanto, com maior legitimidade de ação. E nenhuma outra instituição refletiu com tanta clareza este novo momento que as Nações Unidas, sobretudo em função de sua missão em preservar a paz e a segurança internacional, que desde meados do século XX fora institucionalizada através das operações de paz.

As operações de paz (OP) das Nações Unidas de fato não estavam previstas em sua Carta, desenvolveram-se por práticas *ah hoc*, como uma *via media* para preservar o equilíbrio de forças no conflito geoestratégico Leste e Oeste e assim garantir que a Organização cumprisse sua missão primordial, qual seja, preservar a paz e a segurança entre as Nações. As primeiras OP foram desenvolvidas seguindo um modelo militar de observação de cessar-fogos e separação das forças, com tropas militares levemente armadas, destinadas tão somente a se interpor fisicamente entre as partes conflitantes. O escopo limitado de ação refletia, assim, objetivos igualmente limitados: procurava-se estabilizar a situação em campo, constituindo-se uma espécie de zona tampão (*buffer zones*), na qualseria criado um espaço político adequado à resolução do conflito por vias pacíficas com a retomada das negociações e, paralelamente, para garantir a verificação e manutenção do cessar-fogo previamente assinado (MELO, 2006; SILVA, 2012).

Estas primeiras operações, apesar da falta de previsão legal, possuem alguns pressupostos em comum: a imparcialidade, o não uso da força (exceto em legítima defesa) e o consentimento das partes envolvidas diretamente no conflito. Os três pressupostos condizem com a natureza interestatal da maior parte dos conflitos em que se procurou intervir durante o período de Guerra Fria, desenvolvendo-se sob três premissas fundamentais: os beligerantes eram Estados, as unidades combatentes estavam similar e hierarquicamente organizadas, e, com freqüência, as partes envolvidas estavam dispostas a encontrar uma solução política para resolver o conflito (Belamy e Williams, 2004; apud SILVA, 2012, p.42). Estas operações, com a evolução institucional das OP no âmbito das Nações Unidas, seriam mais tarde referidas como operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) tradicionais ou de primeira geração.

Todavia, uma quarta premissa deve ser acrescentada às três primeiras, visto que se manteve válida ao longo de todo o período que antecedeu o fim do conflito bipolar, pois ainda que estas operações contassem com tropas formadas por uma ampla composição geográfica, a contribuição dos membros permanentes do Conselho de Segurança estava vedada. Esperava-se assim garantir que o princípio de imparcialidade fosse respeitado, preservando a imagem das Nações Unidas com um árbitro relativamente independente e imparcial.Esta última premissa ajuda a explicar a insignificante presença das grandes potências em operações de paz até então, cuja ausência de participação ativa nos mecanismos internacionais de gestão de conflitos também pode ser explicada pelo interesse de ambas as superpotências em proteger suas esferas de influência, mantendo as fronteiras demarcadas, razão pela qual tomaram como clausulas pétreas das relações internacionais os princípios desoberania e não intervenção.

No entanto, com o fim do conflito Leste-Oeste e o presumido fracasso do socialismo real como projeto ideológico, observa-se o crescente consenso em torno de princípios liberais, como a democracia liberal e os direitos humanos, que logo seriam integrados à noção de segurança internacional, passando a articular uma agenda liberal multilateral. O multilateralismo passa, então, a ser percebido como um fator legitimador da ação coletiva dentro de uma nova ordem internacional, principalmente quando desenvolvido por um organismo de representação universal como as Nações Unidas (MELO, 2006, p.101). Esta noção contribuiria para um otimismo crescente em relação aos mecanismos de “governança global”, gestão e resolução de conflitos, e em sua capacidade de preservar a paz e a segurança internacional. A considerável diminuição no número de conflitos interestatais, a partir da década de 1980, ajudou a consolidar esta expectativa.E a partir de 1990, não apenas o Conselho de Segurança abandonará a paralisia anterior para promover ativamente a contenção e resolução dos conflitos regionais, como também refletirá um interesse maior das grandes potências em tomar parte desses processos, sobretudo Estados Unidos, Reino Unido e França (P3), que participariam ativamente de operações em Camboja, Bósnia, Somália e na América Latina (Belamy e Williams, 2009, p.42).Todavia, o relativo consenso quanto a eficácia das operações de paz seria rapidamente quebrado à medida que estas mesmas potências passavam a experimentar custosos fracassos nas operações conduzidas em países como Somália, Bósnia e Ruanda.

O fracasso das tropas ocidentais em conter o conflito na Somália, as baixas sofridas e o repudio popular resultaram em uma maior reticência das potências ocidentais (em particular o P3) em tomar parte em OP tão dispendiosas em terras distantes. Por sua vez, a intensificação da crise humanitária em Ruanda, culminando no genocídio de 1994, seria tanto causada quanto causaria uma retração ainda maior. De sorte que, enquanto em 1993 existia cerca de 80.000 peacekeepers da ONU deslocados ao redor do mundo, em 1996 este número fora reduzido para menos de 20.000. A redução no número de tropas pertencentes às grandes potências é consideravelmente maior, mas elas não foram as únicas a reduzir seu percentual de contribuição, também as potências médias, que participaram intensamente das OP mesmo durante a Guerra Fria, seguiriam esta direção a partir de meados dos anos 1990 (Idem). Entretanto, concomitante à redução do número de tropas em operações de paz das Nações Unidas, cerca de 40.000 “*peacekeepers*” eram deslocados para regiões específicas do globo, sob os auspícios de organizações como a OTAN, OSCE e coalizões de interesse *ad hoc*.

A seletividade na alocação de recursos, humanos e materiais, para a gestão de conflitos, aliada a reticência cada vez maior das grandes potências em participar de operações em áreas nas quais não tinham interesses estratégicos, como certas regiões dos continentes africano e asiático, e gravada pela crescente complexidade do teatro de operações para o qual as missões da ONU eram deslocadas, convergiria em profundas transformações estratégicas e operacionais das mesmas, não apenas através da reconfiguração geopolítica dos espaços em se processavam, como também de sua composição estrutural e finalidades subjacentes.

A primeira destas mudanças pode ser traçada a partir do declínio em número das guerras interestatais, acompanhadas por uma atenção crescente às guerras intraestatais, caracterizadas, frequentemente, pela incidência de graves violações aos direitos humanos. A ocorrência de inúmeros eventos deste tipo no início dos anos noventa, acirrando tensões sociais e gerando um intenso fluxo de refugiados, induziria uma preocupação maior com a estabilidade em âmbito regional (segurança regional) e permitiria a emergência de uma agenda liberal que associava os direitos humanos às questões de segurança internacional. Com as atenções internacionais voltadas para os conflitos intraestatais e para as graves violações dos direitos humanos, maior atençãorecairia sobre as estruturas políticas, econômicas e sociais dos Estados em que estas ocorrem, possibilitandoa vinculação – dentro do paradigma democrático liberal – da ordem doméstica à política externa e, por conseguinte, à paz internacional. Compreende-se, assim, que o comportamento interno agressivo de um Estado era indício de que este poderia também se comportar de forma agressiva no meio externo. Esta emergente noção traria para o centro do debate em segurança internacionalas questões socioeconômicas e relacionadas aos Direitos Humanos, embasadas pela Teoria da Paz Democrática Liberal, segundo a qual democracias liberais tenderiam a não entrar em guerra entre si, ainda que possam ser potencialmente mais violentas contra regimes não-democráticos.

As preocupações com a soberania estatal seriam relativizadas, afim de retirar a ênfase anterior na “proteção” à soberania, para repassá-la à “promoção” da soberania (SILVA, 2012, p.43). Neste novo contexto internacional, a intervenção militar de um Estado em outro, por justificadas razões humanitárias (intervenção humanitária) passaria a ser considerada uma prática legítima, desde que exercida de forma multilateral. Por outro lado, os sucessivos fracassos das operações desse gênero no início da década de 1990, particularmente as experiências marcantes deixadas pelos conflitos na Bósnia e em Ruanda, levaria a comunidade internacional, como um todo, e as Nações Unidas, em articular, a tomar as “lições aprendidas” em campo como ponto de partida para repensar as respostas tradicionalmente adotadascontra as ameaças à segurança internacional, seus limites e possibilidades de adaptação. Conforme já comentamos acima, a evolução das OP das Nações Unidas acompanham este processo, que seria delineado através de uma série de relatórios produzidos internamente para avaliar os esforços da organização até o momento e oferecer recomendações para seu aperfeiçoamento. Quando ficou evidente que as técnicas de contenção da violência armada nas operações de peacekeeping tradicionais não poderiam dar conta da complexidade inerente aos novos espaços de conflito, da especificidade de seus agentes (não-estatais)e dos efeitos desestabilizadores regionais provocados por seu agravamento,tornou-se claro também que uma solução política negociada entre as partes dificilmente poderia ser concretizada caso não esta não viesse integrada a um conjunto de medidas mais amplas, visando à reconciliação das partes e a consolidação da paz. A formula escolhida para gerir as novas crises humanitárias e suas conseqüências transnacionais seria condizente com o novo contexto normativo, em que se revitalizava o interesse pela Tese da Paz Liberal, de origem kantiana, ao favorecer o entendimento de que as medidas destinadas a conter a disseminação da crise teriam de ser acompanhadas por esforços destinados a reconstrução dos Estados conturbados por conflitos domésticos, via reestruturação de suas instituições internas, seguindo o modelo de Estado liberal,embasado no respeito aos direitos humanos e processos democráticos (MELO, 2006, p.102).

**A virada liberal: do *peacekeeping* ao *peacebuilding***

Com a finalidade de abordar o problema representado pelas novas ameaças de cunho social e transnacional, elaborou-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. Os OP das Nações Unidas, respondendo às demandas internacionais e institucionais, a partir da experiência em campo, passam a incorporar uma variedade enorme de tarefas que vão desde as tradicionais atividades militares, às práticas policiais e às tarefas civis, associadas à implementação do processo de paz.

Nesta segunda geração de operações de paz, que incluía em seu mandato tarefas civis, 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”, “multifacetadas” ou, ainda, operações de segunda geração, que tem como marco teórico o relatório “Uma Agenda Para Paz” (1992) do então Secretário-geral da ONU, Boutros Boutros-Gali. O relatório de 1992 definia assim as quatro esferas de atuação das Nações Unidas: a diplomacia preventiva, como uma forma de antecipar disputas, impedindo que escalem para a violência armada; o *peacemaking*, que define a possibilidade de resolução de um conflito, com base nos meios pacíficos expressos no Cap. VI da Carta da ONU; por sua vez, uma terceira esfera de atuação inclui as operações de *peacekeeping* tradicionais, que poderão então incorporar uma ampla gama de tarefas não tradicionais e um componente mais abrangente, composto por militares, policiais e civis, colocando-as sob a categoria de operações multidimensionais. Em meados dos anos 1990, em função das dificuldades de operar em um cenário de aguda desagregação e instabilidade social, a ONU passaria a operar mandatos mais robustos em relação ao uso da força, adotados sob o Capítulo VII, no que veio a chamar de operações de imposição da paz (*peace-enforcement*) ou operações de terceira geração.

O Relatório, porém, trará uma inovação conceitual importante ao definir uma quarta esfera de atuação: as atividades associadas à construção da paz (*peacebuilding*), com a adoção de medidas destinadas a “fortalecer estruturas adequadas ao reforço da paz, afim de evitar o recomeço das hostilidades” (ONU, 1992). Esta quarta esfera de atuação é também apresentada como a uma quarta geração das operações de paz, que seria colocada em prática no período imediatamente ulterior a obtenção de um cessar-fogo. Será para estas operações, adotadas em cenários de pós-conflito, que as atenções das Nações Unidas se voltariam em peso, reconhecendo a vulnerabilidade das sociedades emergindo de conflitos violentos e a necessidade de impedir a recorrência do mesmo.

No entanto, nenhum destes termos que buscam classificar as operações de paz, foi decididamente consolidado e, segundo MatBerdal (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 Brahimi[[4]](#footnote-5), a Doutrina Capstone[[5]](#footnote-6) e uma série de relatórios e resoluções adotados sob a linguagem do princípio “Responsabilidade de Proteger” (RdP)[[6]](#footnote-7).

O Relatório do Painel de Operações de Paz das Nações Unidas, entregue ao então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em 17 de agosto de 2000, seria conhecido como Relatório Brahimi, em referência ao antigo Ministro de Relações Exteriores da Argélia, LakhdarBrahimi, que coordenara os trabalhos do painel formado por especialistas das diferentes esferas de atuação das Nações Unidas (ONU, 2000). O Painel tinha o ambicioso objetivo de investigar quais seriam as condições mínimas para o êxito das operações de paz, focando os aspectos operacionais das missões. No entanto, para muitos analistas internacionais, seus resultados ficaram aquém ao propósito inicial, visto que acabara por refletir muitas das ideias que os Estados Ocidentais já vinham articulando para explicar sua retração nas Operações de Paz das Nações Unidas desde meados dos anos 1990. O Relatório Brahimi, seguindo em grande parte o conceito britânico de “operações de suporte a paz”, adotado de diversas formas pelos membros da OTAN (inclusive a França), advogava que o componente militar das missões de *peacekeeping* deveria contar com mandatos e capacidades robustas, provocando críticas contundentes dos Estados que não pactuavam com as novas tendência para a gestão de conflitos internacionais encetadas pelas grandes potências ocidentais, como a Índia e o Quênia (Belamy e Williams, 2009). Não obstante, a convergência consensual destes Estados com o Secretariado das Nações Unidade, através da institucionalização das práticas defendidas pelos primeiros, permitiria que um maior número de operações fossem autorizadas pelo Conselho de Segurança, ainda que a participação das grandes potências ocidentais nestas operações não viesse a sofrer alterações significativas, mantendo-se escassa e *ad hoc*. Na prática, porém, preservaram-se as premissas fundamentais das operações tradicionais de peacekeeping com respeito ao uso da força e à obtenção do consentimento das partes como pré-requisito para a alocação da missão. O princípio da imparcialidade, por sua vez, seria reinterpretado ante a noção de que este significaria a neutralidade da missão perante as partes, pois, visto que as partes não poderiam ser claramente definidas ou não desfrutavam de legitimidade internacional, a imparcialidade passará a ser vista como objetividade na execução dos mandatos (CHOPRA, 1998; apud MELO, 2006, p. 128). A crescente complexidade dos mandatos recentes também é colocada em questão pelo Relatório, que relaciona o sucesso da missão a sua capacidade de operacionalizar um mandato claro, objetivo e viável. Procurando obter maior clareza normativa, observa-se que os mandatos das operações de paz multidimensionais se apresentam subdivididos em quatro dimensões essenciais, “a saber: o restabelecimento da segurança local, a prestação de assistência técnica, a assistência humanitária e a democratização dos Estados conturbados por conflitos internos” (MELO, 2006, p.138).

Não obstantes, dos documentos que visavam reformar as práticas operacionais das operações de paz (OP), seria o RdP que teria o maior impacto sobre o ambiente normativo internacional e, consecutivamente, na evolução das OP, ainda que de uma maneira distinta àquela que esperavam os idealizadores do relatório “*The ResponsibilitytoProtect*”, ao comporem a *InternationalCommissiononInterventionandStateSovereignty* (ICISS) em 2001. Uma análise na evolução dos discursos associados ao RdP, cujo objetivo original seria 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). Neste momento também seria criada a *PeacebuildingCommission* (Comissão para Consolidação da Paz), direcionando seus esforços para a reconstrução de sociedades devastadas pela guerra ou conflitos internos e no estabelecimento de condições adequadas para que sejam internalizadas expectativas estáveis de soluções pacíficas à emergência de novos conflitos.

Todavia, o endosso da ONU ao RdP 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 de sua 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 (Ibid., 126-28). Este novo “framework de prevenção”, que vem se consolidando desde meados da década de 1990 e ganhou força com a referida modificação na concepção do RdP, passaria a engendrar um novo paradigma na gestão internacional dos conflitos armados, direcionado ao reestabelecimento da paz em situações de pós-conflito e visando prevenir a recorrência dos mesmos.

O referido framework emerge e é condicionado por dois fatores externos às operações de paz: em primeiro lugar, sua elaboração normativa reflete a necessidade de se procurarem opções alternativas à gestão internacional de conflitos empreendida por operações de *peacekeeping*, com o esvaziamento das operações de paz das Nações Unidas de modo geral e a maior ênfase dada as operações conduzidas por organismos regionais. Este desenvolvimento apropria-se então de uma concepção distinta de paz, que já era trabalhada em contexto internacional desde o final dos anos 1950, a chamada“paz positiva”, apontando as causas “profundas” dos conflitos armados como aquelas associadas à insegurança social, desigualdade política e econômica, incentivos privados e às percepções de ameaça por parte de grupos domésticos. Todos estes fatores serão identificados como problemas estruturais associados à fraqueza das instituições domésticas, a falta de capacidade institucional, à falência de mecanismos de resolução de conflitos e à crise de legitimidade do Estado, culminando, no pior dos casos, em um colapso completo ou parcial do governo central.

O segundo fator de influência na formação desse novo paradigma na gestão de conflitos está associado à própria natureza das “emergências humanitárias complexas”, que se processam no interior de Estados soberanos e, frequentemente, tendo o governo central como uma das partes envolvidas. O respeito à soberania, via obtenção formal do consentimento das partes, sempre se manteve como uma premissa central nas operações de paz colocadas em prática ao longo do século XX e, como vimos na elaboração do Relatório Brahimi, a máxima do consentimento pela autoridade soberana manter-se-ia incólume durante as reformas introduzidas às OP da ONU. Por conseguinte, quando o referido “framework de prevenção” é transplantado às operações de paz através de medidas de *peacebuilding*, as operações subseqüentes se destacaram pela presença de três dimensões objetivas: a estabilização “local”, a restauração das instituições estatais e a inclusão de práticas direcionadas ao tratamento das dimensões sócio-econômicas do conflito. As operações de *peacebuilding*, segundo o Relatório Brahimi (2000), incluiriam, mas não estariam limitadas, ao fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento democrático das instituições estatais, incluindo a assistência eleitoral e o apoio à liberdade de imprensa; às medidas de reintegração de ex-combatentes na sociedade civil; ao fortalecimento do Estado de direito (“ruleof Law”), por meio da reestruturação e treinamento da polícia local e por reformas judiciais e penais; a melhoria no respeito pelos Direitos Humanos por meio do monitoramento de processos de educação formal e mecanismos de investigação dos abusos passados e monitoramento para a prevenção de sua reincidência; assim como mecanismos de resolução de conflitos e de técnicas de reconciliação, estes dois últimos pontos associados aos métodos internacionalmente reconhecidos como formas de “Justiça de Transição” (SILVA, 2012, p.46). Não obstante, com exceção talvez do primeiro ponto, em que a ONU vem angariando um vasto know-how desde o início da década de 1990, ainda que pautado por sucessos relativos, os demais pontos ainda carecem de formas eficazes para sua operacionalização, uma vez que dependem, intrinsecamente, da cooperação e integração das partes envolvidas diretamente no conflito que deu origem a violência armada.

É neste ponto que, segundo Roland Paris (2000), encontramos a maior lacuna dos estudos dirigidos as operações de paz, que voltam suas análises aos aspectos operacionais das mesmas, buscando produzir pesquisas politicamente relevantes, que, entretanto, falham em problematizar a própria existências das operações de paz.A institucionalização formal das OP da ONU, conduzida nas últimas décadas, logrou encapsular a fórmula da paz liberal em um conjunto prescritivo de medidas genéricas, através da quais se espera produzir, a partir da devastação social na rasteira de conflitos armados, Estados democráticos liberais, concebidos como o melhor modelo de organização política possível. O sucesso ou fracasso de uma operação será então determinado por sua capacidade em responder a esta formula com maior ou menor eficácia, de acordo com os parâmetros pré-concebidos como pilares de sustentação do sistema político liberal. No entanto, a escolha por não problematizar a existência das OP em seu formato atual, dificulta a percepção de seus efeitos sobre as sociedades domésticas nas quais se inserem, bem como a fricção de dois modelos (ocidental e não-ocidental) não necessariamente opostos ou mutuamente excludentes, e das formas híbridas de organização político-social geradas por esse encontro, bem como as transformações dos agentes e espaços políticos “locais” ao entrarem em contato com o “internacional” (SILVA, 2012).

**Considerações Finais**

O presente trabalhoteve por objetivo central identificar o novo paradigma internacional para gestão de conflitos armados, ao observar que as formas como a comunidade internacional têm buscado confrontar os “novos desafios do século XXI” demonstram-se claramente aquém da complexidade intrínseca aos 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. Ainda que os conflitos internos e guerras civis certamente não sejam novos na cena internacional, a forma como são deslocados e problematizados no centro do debate internacional em questões de segurança é, certamente, única deste momento que vivemos, em que os conflitos e guerras interestatais já não ocupam ou dividem o mesmo foco. O novo cenário em matéria de segurança internacional, que traz para o primeiro plano os efeitos desestabilizadores das crises humanitárias, impõe a necessidade de reformas urgentes nos mecanismos tradicionalmente adotados pela sociedade internacional para a gestão de conflitos internacionais.

As operações de *peacekeeping*tradicional precisam ser repensadas, reavaliadas e reformuladas, particularmente diante das amargas experiências vivenciadas na Somália, Bósnia e Ruanda. O fracasso destas operações levou ao retrocesso das operações de paz como um todo e a intensas discussões sobre sua eficácia ou legitimidade. A nova formula adotada para gestão de conflitos no âmbito das Nações Unidas responde fundamentalmente a estes debates, estabelecendo uma formula que lhe permitiria atuar com o apoio das potências ocidentais, ainda reticentes quanto a um envolvimento direto, e garantiria à Organização certa independência, uma vez que guarda para si a responsabilidade de apoiar os Estados soberanos na construção e implementação do processo paz, repassando para estes, porém, a responsabilidade de por fim aos conflitos armado ou às graves violações dos direitos humanos ocorrendo dentro de suas fronteiras. E, quando este não pode ou por outra razão é incapaz de fazê-lo, a responsabilidade recairia sobre os órgãos regionais, diretamente ou indiretamente afetados pelo conflito/violência armada.

**Bibliografia**

ANNAN, Kofi. **Prevenção de Conflitos Armados**. Relatório do Secretário-Geral. Nações Unidas. Nova Iorque, 2002 (versão em português). In: http://www.unric.org/html/portuguese/peace/Nacoes\_Unidas\_final.pdf. Acesso em: 05/04/2011.

BARNETT, Michael N. **The International Humanitarian Order**. Nova Iorque: Routledge, 2010.

BELLAMY, Alex J. e WILLIAMS, Paul D.; “*Who’s keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations*.”***International Security***, 2005, Vol. 29, No 4, p.157-195

\_\_\_\_\_\_. **Peace Operations and the Global Order**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005. 233p.

BELLAMY, Alex J. “*The Responsibility to Protect*”. In: ***Security Studies: an introduction***. Ed. WILLIAMS, Paul. New York: Routledge, 2008, p. 422-437.

BERDAL, Mat. “United *Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context*”. In: ***Peace Support Operations:*** *lessons learned and future perspectives* / ed. Kurt Spillmann, Yvonne Rosteck. Berlin: Lang, 2001.

ONU. Boutros Boutros-Gali. ***An Agenda for Peace.***Relatório do Secretário-Geral, ONU (A/47/277), 1992. In: [www.un.org/Docs/SG/agpeace.html](http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html). Acesso em: 10/06/2011

ONU. LakhdarBrahimi. ***BrahimiReport*** (A/55/305). Agosto, 2000. In: [http://www.un.org/peace/reports/peace\_operations](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/). Acessoem: 15/06/2011

BUTLER, Michael J. ***International Conflict Management***. Nova Iorque: Routledge, 2009. 288p.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole.***Regions and Powers: The Structure of International Security***. Cambridge: *Cambridge University Press* (CPU), 2003. 317p.

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

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. 15p. In: http://http-server.carleton.ca/~dcarment/papers/CREATING\_CONDITIONS.pdf. Access in: 11/07/2011

CHANDLER, David. ***International statebuilding: the rise of post-liberal governance***. Nova Iorque: Routledge (Taylor & Francis), 2010. 218p.

CLAUSEWITZ, Carl von.***On War***. Princeton: Princeton University Press, 1984, 325p.

DIEHL, Paul F. “*Introduction*”. Em: DIEHL, Paul F.; LEPGOLD, Joseph. ***Regional Conflict Management****.* New York: *Rowman& Littlefield Publishers*, Inc. 2003, 291p.

DOKKEN, Karin. ***African Security Politics Redefined***. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2008. 248p.

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

FOSSATI, Fabio. “*Beyond the End of Violence and Conflict Freezing: Looking for Conflict Resolution*”. ***TRANSCEND Research Institute*** (TRI), 2008. In: [www.transcend.org/tri](http://www.transcend.org/tri). Acessoem: 20/05/2012.

ICISS - *International Comission on Intervention and State Sovereignty*.“*The ResponsibilitytoProtect”*, Relatório Final. Desembro, 2001. In: http://www.iciss.ca/report-en.asp. Acesso em: 02/06/2009

JENTLENSON, Bruce W. ***Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict****: Possible, Difficult, Necessary*. *Institute on Global Conflict and Cooperation*, *Policy Papers* PP27 (1996). In: <http://repositories.cdlib.org/igcc/PP/PP27>. Acessoem: 08 out. 2007.

JENTLENSON, Bruce W. “*The Realism of Preventive Statecraft*”. In: CARMENT, David e SCHNABEL, Albrecht (Eds.). ***Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?*** Nova Iorque: *United Nations University Press*, 2003. p. 26-46.

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

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

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

MELO,Raquel; Herz, Mônica (Orientadora). Oprocesso de institucionalização de paz multidimensionais da ONU no pós guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Rio de Janeiro, 2006. 345p. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom.***Contemporary Conflict Resolution:*** *the Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. Cambridge: Polity, 2005. 355p.

MUNKLER, Herfried. ***The New Wars***. Cambridge: Polity Press, 2005. 180p.

PARIS, Roland. “Broadening the Study pf Peace Operations”.**Broadening** **the** **Study** **of** **Peace** **Operations**', International StudiesReview 2(3): 27–44. 2000.

REIMANN, Cordula. “*Towards Conflict Transformation: Assessing the State-ofthe-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective”*. Em: ***Berghof Handbook for Conflict Transformation*** (2001). In: <www.berghof-handbook.net/uploads/download/reimann\_handbook.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2007

RICUPERO, Rubens. “A dificuldade de construir consenso numa era de extremos”. Em: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de M. (Orgs.). **A ONU no século XXI: perspectivas**. São Paulo: Desatino, 2006.

RODRIGUES, Simone M. **Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática de Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. 287p.

SILVA, Francine Rossone; Kenkel, Kai Michael. A Paz Liberal nas Operações de Peacebuilding: O ‘local e os limites da crítica. Rio de Janeiro, 2012. 98p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

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. In: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451999000100005&script=sci_arttext>. Acessoem: 25/08/2011.

WILLIAMS, Paul D.; BELLAMY, Alex J.**The West and Contemporary Peace Operations**Journal of Peace Research January 2009 46:39-57.

1. Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014. [↑](#footnote-ref-2)
2. 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. [↑](#footnote-ref-3)
3. 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. [↑](#footnote-ref-4)
4. “Em Março de 2000, o Secretário-Geral pediu a um grupo de peritos internacionais chefiado por LakhdarBrahim, 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. [↑](#footnote-ref-5)
5. Nome pelo qual ficou conhecido o relatório “United NationsPeacekeepingOperations: principlesandguidelines”, 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 desde período. [↑](#footnote-ref-6)
6. Buscava estabelecer um novo consenso internacional em torna da necessidade de intervir militarmente em situações que se caracterizem 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 InterventionandStateSovereignty* (ICISS), que buscaria dar desenvolvimento a essa tarefa. E em 18 de dezembro, a ICSS apresentaria seu relatório final, intitulado “*The ResponsibilitytoProtec*t”, 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 *SpecialAdviseronthePreventionofGenocide*, criado em 2004, e o *SpecialAdviserontheResponsibilitytoProtect*, 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 (*PeacebuildingCommission*), a qual seria designada a tarefa de planejar os esforços necessários para os Estados devastados por conflitos armados. [↑](#footnote-ref-7)