

**PENSAR A PAZ POSITIVA NA PRÁTICA
AVALIAR A EFICÁCIA DAS NAÇÕES UNIDAS
NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA PAZ AMPLA**

Madalena Moita

moita.madalena@gmail.com

Doutorada em Conflito Político e Processos de Pacificação, pela Universidade Complutense de Madrid (2015, Espanha). Tendo um percurso centrado na análise e apoio à formulação de políticas em matéria de governação, consolidação da paz e desenvolvimento para diferentes entidades (governos, Comissão Europeia, Nações Unidas, *think tanks* internacionais), é actualmente consultora externa para a Comissão Europeia, prestando apoio tanto à Sede como às Delegações em matérias relacionadas predominantemente com direitos humanos, participação da sociedade civil e resolução de conflitos

Resumo

A insistência do retorno da violência em países onde a ONU interveio para promover a paz tem alimentado um debate sobre a eficácia dos instrumentos internacionais de resolução de conflitos. Este artigo reflecte sobre a evolução que estes instrumentos foram fazendo como resposta à recorrência da violência, à luz do que terá sido uma aproximação ao conceito de paz positiva de Johan Galtung. Partindo de dois estudos de caso (Guatemala e Haiti) marcados pelas alterações no discurso e práticas das Nações Unidas que esta aproximação inspirou, sustenta que os instrumentos da ONU para a paz serão tão mais eficazes quando respeitarem a proposta do autor não apenas nos resultados que pretendem alcançar, mas também na forma como operacionalizarem uma *paz positiva* no terreno. Analisa, assim, como serão dificuldades na implementação de processos mais amplos, locais e inclusivos que estarão a afectar a promoção de pazes mais sustentáveis, contaminando também os mecanismos usados para avaliar a sua eficácia.

Palavras-chave

Construção da paz; Paz positiva; Avaliação da eficácia; Guatemala; Haiti

Como citar este artigo

Moita, Madalena (2016). "Pensar a paz positiva na prática. Avaliar a eficácia das Nações Unidas na implementação de uma paz ampla". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 7, N.º 1, Maio-Outubro 2016. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol7_n1_art4 (<http://hdl.handle.net/11144/2622>)

Artigo recebido em 15 de Fevereiro de 2016 e aceite para publicação em 11 de Março de 2016





PENSAR A PAZ POSITIVA NA PRÁTICA AVALIAR A EFICÁCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA PAZ AMPLA

Madalena Moita

Introdução

As práticas de resolução de conflitos conduzidas pelas Nações Unidas têm evoluído de forma muito significativa nas últimas décadas, tratando de responder de forma mais eficaz ao problema recorrente do retorno à violência em situações pós-conflito pela procura de instrumentos que apontem para soluções de uma paz mais sustentável. Em grande medida, este esforço foi sendo feito, sobretudo a partir dos anos noventa, pela conformidade destes instrumentos a um conceito de paz que ultrapassou a sua dimensão mínima da não-guerra e portanto da resolução de conflitos pela contenção da violência.

Esta ampliação conceptual de paz, muito evidente na evolução do discurso das Nações Unidas nestas décadas recentes, fez-se pelo que pareceu ser uma apropriação do conceito de *paz positiva* proposto por Johan Galtung, materializando-se na evolução da manutenção da paz (*peace keeping*) para instrumentos de muito mais largo espectro associados já ao conceito de construção da paz (*peace building*). Esta materialização tem vindo a pressupor mais recursos – tanto humanos, como financeiros – e uma muito maior coordenação no terreno de actores de dimensões várias desde a segurança à esfera humanitária, incluindo a articulação com toda a esfera de actores de desenvolvimento e de reforço do Estado numa perspectiva de mais longo prazo de resolução das causas estruturais da conflitualidade.

Esta nova configuração da arquitectura das Nações Unidas para a resolução de conflitos não tem no entanto apresentado sempre resultados eficazes.

Neste artigo defendemos que se essa aproximação teórica traz consigo uma abordagem propícia a soluções mais sustentáveis de paz, esta será tão mais eficaz quanto respeitar a proposta de Galtung não apenas no que diz respeito aos resultados a que pretende chegar, mas também aos meios e processos postos em marcha para os alcançar.

A avaliação da eficácia da ONU na promoção da paz continua sobretudo centrada em resultados, mais do que em avaliar procedimentos. Considerando que mais do que um problema de intenções e objectivos a ONU possa ter sobretudo uma dificuldade na sua implementação, sugerimos aqui uma avaliação mais centrada nos processos que poderá dar contribuições mais significativas ao debate sobre o seu impacto no terreno.

A transição da narrativa das Nações Unidas numa aproximação à paz positiva consagrou-se também, no terreno, por uma muito maior atenção e envolvimento da Organização nos processos políticos para a resolução de conflitos armados, nomeadamente pela integração da ONU em equipas de mediação. A forma como este



envolvimento se processou poderá ser factor condicionador de uma maior eficácia no terreno, dinâmica que tentámos então verificar pela comparação de dois estudos de caso.

A paz positiva no discurso da ONU

Em 1964, Johan Galtung, considerado como um dos pais fundadores dos Estudos para a paz, no primeiro número do *Journal of Peace Research*, fazia alusão a um conceito alternativo de paz que viria a marcar uma ruptura na forma de pensar e de fazer as pazes. Já então a sua reflexão tinha sido gerada pela preocupação com o ciclo vicioso da violência que retornava em cenários previamente intervencionados (Galtung, 1964).

Contrariando a tendência dominante de observar a paz desde o ponto de vista do estudo da guerra, que condicionava profundamente as práticas no terreno no campo da resolução de conflitos, Galtung propôs centralizar o debate na paz como fenómeno autónomo.

Esta percepção de paz a que chamou *positiva* (frente a uma versão mínima, *negativa* associada à ausência da guerra) sugeria então um itinerário mais amplo de construção social que previa a transformação criativa dos conflitos políticos, económicos, culturais, religiosos ou outros em formas de renovação social e de proximidade que saíam das variantes violentas de oposição. Por *paz positiva* Galtung concebeu um processo de construção colectiva que procurava o equilíbrio e a justiça social, renegando as estruturas violentas que estavam na base de uma violência mais visível que assumia, na sua forma limite, os contornos da guerra.

A validade mais significativa da sua proposta, mais além de oferecer uma categoria analítica nova para compreender o fenómeno da paz, foi a de ter possibilitado um novo entendimento sobre a violência, obrigando a observá-la não apenas na sua dimensão mais visível e directa, mas também na estrutura que a origina.

O conceito de *violência estrutural*, que Galtung associa à exploração económica, à repressão política, à injustiça social e desigualdade, sugeria então que para responder à violência directa – de carácter mais episódico –, seria imprescindível resolver as causas mais profundas da conflitualidade atendendo às violências que estão inscritas, invisíveis, na estrutura do todo social de forma mais contínua (Galtung, 1969)¹.

Mais do que sugerir uma meta de uma sociedade mais justa e equilibrada, Galtung propôs assim um *guião* para a alcançar, uma resposta aos conflitos que passasse por uma transformação profunda das causas estruturais da violência através de um conhecimento profundo do seu contexto, actores, dinâmicas e incompatibilidades. Este seu guião sugeria assim que contrariando uma abordagem *dissociativa* de resolução do conflito pela quebra da relação entre as partes, pela contenção da violência através da separação das mesmas, se deveria optar antes por uma abordagem *associativa*, pela aproximação das partes numa construção colectiva, integradora da paz.

A visão holística de paz positiva associada já não ao fim da violência directa, mas também à transformação das causas estruturais da violência, viria a ter uma

¹ Galtung trabalha mais tarde sobre um terceiro conceito de violência, a violência cultural, inerente às outras dimensões já referidas, que corresponde aos aspectos simbólicos do quotidiano, manifestos no sistema de normas, na religião, na ideologia, na linguagem e que legitimam as violências directa e estrutural (Galtung, 1990).



interferência muito considerável no discurso e práticas internacionais para a resolução de conflitos no pós-Guerra Fria.

Nos anos noventa assistimos, neste contexto, à multiplicação exponencial de intervenções para a paz lideradas pelas Nações Unidas em conflitos intra-estatais. Estas novas intervenções vão traduzir-se na conjugação de novas abordagens para a paz, articulando ao *peace keeping* que vinha sendo experimentado – que passava pela intervenção militar para conter a violência –, uma actuação mais centrada no *peace making*, relacionado com a reconciliação política, e o *peace building*, que integrava medidas de reconstrução social e desenvolvimento (Woodhouse; Ramsbotham, 2000). As Nações Unidas vão assim assumir por um lado, um papel preponderante como mediador em vários conflitos internos, fazendo, por outro, coordenar esta função com a mobilização de novas missões de paz já com mandatos muito mais amplos do que as suas antecessoras.

A implementação de um discurso na prática da construção da paz

Esta transição no discurso dominante das Nações Unidas, evidenciada nomeadamente pela inclusão de uma versão ampla de paz em documentos-chave como a *Agenda para a Paz*² de 1992 e a sua adenda de 1995, veio então transformar as prática no terreno. No entanto, esta sua operacionalidade não tem vindo a demonstrar necessariamente uma maior eficácia na resolução de conflitos violentos, verificando-se ainda com frequência o retorno à violência em cenários que tinha já sido palco de intervenções.

Esta ineficácia é patente no historial de operações de manutenção de paz, o mecanismo por excelência das Nações Unidas neste campo.

Em curso, existem 17 missões de manutenção de paz da ONU³. Uma observação mais atenta permite-nos dividi-las em dois grandes subgrupos. Um primeiro corresponderia a missões de longuíssima duração, estando no terreno algumas desde o final dos anos 40 (caso da UNTSO⁴, a primeira operação de paz da ONU, no Médio Oriente), sendo quase todas operações de primeira geração, anteriores à transição que aqui tratamos dos anos noventa. O segundo subgrupo corresponderia a missões réplica: mais de metade das actuais operações de paz estão mobilizadas em países onde existiram missões prévias.

Esta caracterização de cada subgrupo faz em si mesma questionar a eficácia destes instrumentos no alcance de pazes sustentáveis: seja por obrigarem a uma presença internacional arrastada no tempo, seja por obrigarem ao retorno de forças militares em situações previamente intervencionadas.

Das 54 missões de paz já concluídas⁵, uma imensa maioria correspondeu a missões anteriores às actuais ou estão centradas em zonas limítrofes às mesmas coincidindo ainda com grandes regiões de instabilidade (como seria o caso das missões nos

² Texto completo disponível em http://www.un.org/qa/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

³ Ver dados disponibilizados pelo Departamento de Manutenção da Paz da ONU em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

⁴ Do inglês United Nations Truce Supervision Organization, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso>

⁵ Ver dados disponibilizados pelo Departamento de Manutenção da Paz da ONU em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



Grandes Lagos ou no Médio Oriente que viram a violência deslocar-se para áreas adjacentes). Dessas missões terminadas, podemos destacar um pequeno conjunto que é tratado na literatura como casos de relativo sucesso da ONU na resolução de conflitos – com os exemplos da América Central, El Salvador, Guatemala, Moçambique, Timor-Leste e o Camboja – que têm em comum um envolvimento muito mais acentuado da ONU na resolução política do conflito.

A aparente sustentabilidade dos processos de paz nestes casos e portanto a noção de maior eficácia das Nações Unidas na resolução destes confrontos armados sugere a necessidade de um quadro de avaliação que permita entender que procedimentos foram aqui tidos em conta para que a implementação do modelo de paz que vem sendo experimentado tenha sido mais bem sucedido.

A reflexão sobre a eficácia dos mecanismos internacionais de resolução de conflitos tem preocupado não apenas centros de estudo, mas também as próprias esferas decisórias das Nações Unidas que têm desenvolvido um debate com uma nova preocupação com indicadores e resultados de sucesso.

A avaliação de um processo multidimensional e complexo como é um processo de paz não está isenta de dificuldades e a própria ONU tem experimentado por diferentes vias melhorar essa capacidade. Internamente a Organização foi formando estruturas capazes de fomentar esta reflexão, através da criação de grupos de trabalho que definissem objectivos mais claros, assim como um quadro institucional capaz de recuperar lições aprendidas nos vários palcos de actuação.

Exemplo disso foi a criação em 2005 da Comissão para a Consolidação da Paz (*Peace Building Commission*), um organismo de assessoria inter-governamental de articulação entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança que tenta coordenar desde então os instrumentos de *peace keeping* e de *peace building*. A Comissão tem um grupo de trabalho específico para compilar lições aprendidas e conduz processos de avaliação dos projectos que o seu *Peace Building Fund* financia. A avaliação da actuação da ONU neste quadro centra-se sobretudo na análise dos resultados, numa avaliação mais de micro-projecto do que do impacto do conjunto de instrumentos da Organização no terreno.

Ainda que a PBC procure fundamentalmente ultrapassar a separação entre os esforços para a promoção da paz de carácter mais político da responsabilidade do Departamento de Assuntos Políticos (DPA) e o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), a eficiência das intervenções da Organização nos dois departamentos tem também mecanismos de avaliação separados.

No âmbito do DPA, foi criado o *UN Peacemaker*, em 2006, de onde saiu uma Unidade de Apoio à Mediação (*Mediation Support Unit*). Com o objectivo de facilitar o trabalho da Organização no apoio a transições políticas e no alcance de acordos de paz, esta ferramenta compila informação sobre processos anteriores, assim como integra documentos com lições aprendidas e textos orientadores para o trabalho no terreno.

No quadro das operações de paz do DPKO e dada a sua evolução nas últimas décadas, a sua avaliação tem se tornado crescentemente mais complexa, como aliás já assumia a *Doutrina Capstone*⁶ de 2008, o documento doutrinário fundamental das operações de

⁶ Disponível em inglês em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf, consultado em 11 de Fevereiro de 2016.



paz, que enumerava princípios e orientações para a implementação no terreno, assim como um quadro de indicadores de sucesso bem mais amplo (ver quadro).

Alguns *benchmarks* sugeridos pela Doutrina Capstone para novos mandatos das operações de paz incluem:

- Ausência de conflito violento e abusos de direitos humanos em larga escala, e respeito pelos direitos das mulheres e minorias
- Cumprimento do DDR (Desmobilização, desarmamento e reintegração) de antigos combatentes (homens e mulheres, adultos e crianças) e progresso no restabelecimento de instituições estatais de segurança
- Capacidade das forças armadas nacionais e da polícia nacional de assegurar a segurança e manter a ordem pública sob observação civil e respeito pelos direitos humanos
- Progresso no estabelecimento de um sistema judiciário e penitenciário independente e efectivo
- Restauração da autoridade estatal e retorno ao funcionamento dos serviços básicos por todo o país
- Retorno ou reinstalação de deslocados internos gerando a mínima perturbação ou conflito nas áreas de reinstalação
- Formação bem sucedida de instituições políticas legítimas depois de eleições livres e Justas onde mulheres e homens tenham igualdade de direitos de voto e de exercício de cargos políticos

Em 2010, as Nações Unidas publicaram também um Guia de Monitorização da Consolidação da Paz (Nações Unidas, 2010). Demonstrando uma cada vez maior preocupação com as necessidades reclamadas por actores nacionais na definição de critérios e indicadores de monitorização, este continua a ser por natureza um guia geral oferecendo uma grelha algo estandardizada para o seguimento de processos em curso. De alguma forma, serve ainda fundamentalmente para fornecer informação aos seus funcionários de forma a melhor ir actualizando a sua estratégia, mais do que para analisar efectiva e criticamente o impacto da ONU no terreno (Stave, 2011).

Se este quadro evidencia como as próprias Nações Unidas têm optado por alargar os indicadores de sucesso a factores mais extensos, numa aproximação clara à materialização de um conceito de paz amplo, este esforço tem, no entanto, replicado a dispersão de instrumentos de resolução de conflitos no quadro das Nações Unidas, sem que se verifique uma centralização da análise destes no terreno. Não permite, portanto, avaliar, num determinado contexto de actuação, como o conjunto dos instrumentos ao dispor da Organização – no seu espectro completo – tem sido eficaz na consolidação da paz como um todo.

Mas mais significativo ainda é o facto destes mecanismos favorecerem sobretudo uma análise da eficácia da actuação da ONU à luz de indicadores estabelecidos pela própria Organização, sem privilegiar indicadores de paz conformes a um modelo de paz ambicionado localmente, e descurando uma prestação de contas liderada pelos países receptores.

Cada um destes mecanismos permite ainda, assim, sobretudo uma leitura mais completa sobre o palco de actuação, do que propriamente sobre a intervenção como tal. Mecanismos que ampliem o conhecimento da ONU e particularmente dos seus



funcionários sobre os contextos em que actuam são necessários e muito relevantes, no entanto, continuam a ser parcos numa avaliação crítica sobre o que a ONU pode estar a fazer bem e mal no terreno. De alguma forma se aceita que a actuação uniforme da Organização na promoção da paz, porque assente num quadro de valores *universais* e num projecto *externo* e *técnico* de construção do Estado, pode superar versões locais e políticas do modelo de paz que se quer erguer.

Neste quadro, raras vezes os actores locais desfrutam de mecanismos de fiscalização da acção internacional em função das suas próprias necessidades e com frequência se ultrapassam etapas essenciais de diálogos políticos nacionais porque se aceita como procedimento único para alcançar uma paz estável o modelo prescritivo conduzido pela ONU.

Avaliar a paz mais além dos resultados

Neste contexto e considerando que vários dos casos de relativo sucesso da intervenção da ONU na promoção de uma paz estável poderá ter coincidido com uma maior atenção à reconciliação política, quisemos indagar sobre o potencial deste factor como gerador de uma maior eficácia para evitar o retorno à violência política armada.

Assumindo que a narrativa legitimadora das intervenções das Nações Unidas no quadro da promoção da paz se tem aproximado de um conceito de paz amplo, quisemos considerar mecanismos de avaliação que permitam então ponderar a eficácia da actuação da ONU no que respeita à sua conformidade com a proposta da paz positiva, tanto na *meta* como no *guião* que esta comporta.

Atribuímos assim relevo às missões que estiveram articuladas com processos de reconciliação política através da condução de processos de mediação. A mediação é um instrumento de gestão de conflitos particularmente relevante já que permite facilitar e influenciar, no apoio às partes, o desenho dos procedimentos que dão forma ao diálogo, por um lado, e à agenda das negociações, por outro, elementos que podem vir a condicionar os resultados das mesmas. Sem se sobrepor aos protagonistas centrais de um processo de paz, o mediador tem o poder de moldar uma série de variáveis que, no seu conjunto, perfilam o modelo de paz que sai de um processo negocial, com um impacto muito significativo no pós-conflito.

Baseamo-nos numa investigação recente⁷ onde foi tentado o desenho de um quadro de avaliação que se aproximasse o mais possível do conceito de Galtung de paz positiva. Este, como mencionámos inicialmente, oferece por um lado uma meta a alcançar, mas sugere igualmente um guião, um processo para chegar a esse objectivo.

Optou-se por testar esta moldura de avaliação a dois estudos de caso que correspondessem de uma forma evidente ao novo quadro de actuação pós anos noventa. Ambos os casos escolhidos coincidem, por um lado, na inspiração num novo quadro de valores e princípios que o discurso de então das Nações Unidas absorvera, por outro, na conciliação decorrente de uma intervenção de carácter mais político, com uma de natureza militar, com uma operação de paz mobilizada para apoiar a implementação dos respectivos acordos de paz.

⁷ Moita, Madalena (2015) *La ONU y la Construcción de la Paz en Haití y Guatemala*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.



A comparação serviu para contrastar uma intervenção das Nações Unidas que foi dada como concluída, e que no quadro das missões passadas integra o subgrupo que se associa a um relativo êxito pela observância do não retorno da violência política armada no pós-conflito, com uma outra intervenção menos bem sucedida onde a reincidência da violência fez regressar uma presença militar de larga monta que ainda hoje se mantém no terreno.

De alguma forma, os dois casos escolhidos – Guatemala e Haiti – configuram dois tipos de intervenção que tendo uma génese similar divergem drasticamente na sua implementação, traduzindo-se assim em resultados profundamente diferentes.

Tentou-se por isso, nesta comparação, associar uma avaliação dos resultados de cada intervenção a uma consideração sobre o próprio processo de alcance de uma paz *positiva*, processo esse que deveria ser amplo, transformador, integrador e primordialmente local.

Primeiramente tentou-se traçar um quadro de indicadores, dentro da informação e dados disponíveis nos dois países, que correspondessem fielmente à ideia da paz positiva, assim como às perspectivas nacionais recolhidas por entrevistas e de acordo com as expectativas geradas nacionalmente pelos Acordos de Paz⁸. Isto pressupôs alargar os indicadores de sucesso mais além do quadro mínimo de eleições, cessar-fogo e um mínima estabilidade conseguida.

Âmbito	Indicador / critério
Quadro político: democracia e inclusão política	<ul style="list-style-type: none"> Estabilidade governativa Índice de democracia (incluindo processo eleitoral, funcionamento do Governo, participação política e cultura política) Deterioração dos serviços públicos
Desenvolvimento económico-social: inclusão e igualdade	<ul style="list-style-type: none"> PIB Pobreza e deterioração económica Desenvolvimento económico desigual Indicadores sociais, incluindo gastos em educação, anos de escolaridade, taxa de alfabetização, esperança de vida, mortalidade infantil Índice de Desenvolvimento Humano
Sustentabilidade do processo de paz: ausência de violência directa/indirecta	<ul style="list-style-type: none"> Mortes violentas Escala de terror político Respeito pelas liberdades cívicas Número de anos passados até ao retorno ao conflito armado Grau de autonomia do Estado: Ajuda Oficial ao Desenvolvimento Índice de fragilidade do Estado

Nesse sentido, tratou-se de privilegiar uma perspectiva local que enriquecesse a visão internacional sobre o processo de paz e assim complementar indicadores de carácter mais transversal com critérios que respondessem às expectativas nacionais do mesmo.

Na combinação entre *resultados* e *processo*, quis-se igualmente abrir uma análise sobre a coerência entre os vários instrumentos de resolução de conflitos usados pela ONU,

⁸ Ao quadro comparativo seguinte, adicionaram-se ainda alguns indicadores específicos para cada país relacionados com questões particulares ao processo de paz respectivo, como seriam exemplo dados que permitissem indagar a maior presença de indígenas e mulheres no quadro político Guatemalteco dado serem estes temas muito relevantes no âmbito do processo de mediação.



nomeadamente a articulação entre instrumentos políticos como a mediação com instrumentos adicionais, incluindo militares como as operações de paz estabelecidas num e noutro país.

Aproveitou-se para este efeito uma matriz de avaliação elaborada para a OCDE que se centra na mediação, que considerámos particularmente útil por ter sido, por um lado, o ponto primordial da intervenção da ONU em cada um dos palcos de estudo, por outro, por ter marcado definitivamente a evolução que cada processo de paz fez em cada um dos países. Lanz, Wählich, Kirchhoff e Siegfried (2008) trataram de adaptar a matriz de avaliação da OCDE associada a projectos de desenvolvimento a processos de resolução de conflitos, matriz que se aproveitou para este exercício e se apresenta no quadro seguinte.

Relevância	Como se relacionou o processo de mediação com o contexto do conflito mais amplo?
Eficácia e impacto	Quais foram os efeitos directos e indirectos, intencionais e não intencionais, positivos e negativos do processo de mediação?
Sustentabilidade	Em que medida os benefícios do processo de mediação continuaram depois do seu termo?
Eficiência	Como se relacionam os custos do processo de mediação com os seus benefícios?
Coerência, coordenação e vínculos	Quais foram os vínculos entre o processo de mediação e outras actividades de gestão do conflito?
Cobertura	Como incluiu (ou excluiu) o processo de mediação os actores, problemas e regiões mais relevantes?
Consistência com os valores	Foi o processo de mediação consistente com os valores dos mediadores e da comunidade internacional, por exemplo, no que respeita à confidencialidade, aos direitos humanos ou à imparcialidade dos mediadores?

Da combinação destes dois quadros complementares de avaliação – de carácter mais quantitativo com o uso de indicadores e de carácter mais qualitativo com o uso da matriz sobre a mediação – chegou-se a conclusões pertinentes para a reflexão sobre a eficácia dos instrumentos da ONU no campo da promoção de uma paz duradoura e sustentável.

Da comparação quantitativa, todos os indicadores evidenciaram que o Haiti se encontrava numa situação mais fragilizada que a Guatemala no que tocava ao sucesso da implementação de um modelo de paz mais ampla, como quis ser intenção da ONU em cada um dos países.

No campo político, a instabilidade governativa no Haiti ficou manifesta em crises políticas várias que pontuaram o panorama político, desde um golpe de Estado em 2004 a vários longos períodos sem Executivo, contrastando com a rotatividade partidária no governo na Guatemala, com as várias Presidências a cumprir os mandatos completos.

Foram analisados dados dos componentes do Índice de Democracia do *Economic Intelligence Unit*⁹ (incluindo por exemplo o grau funcionamento do governo ou do

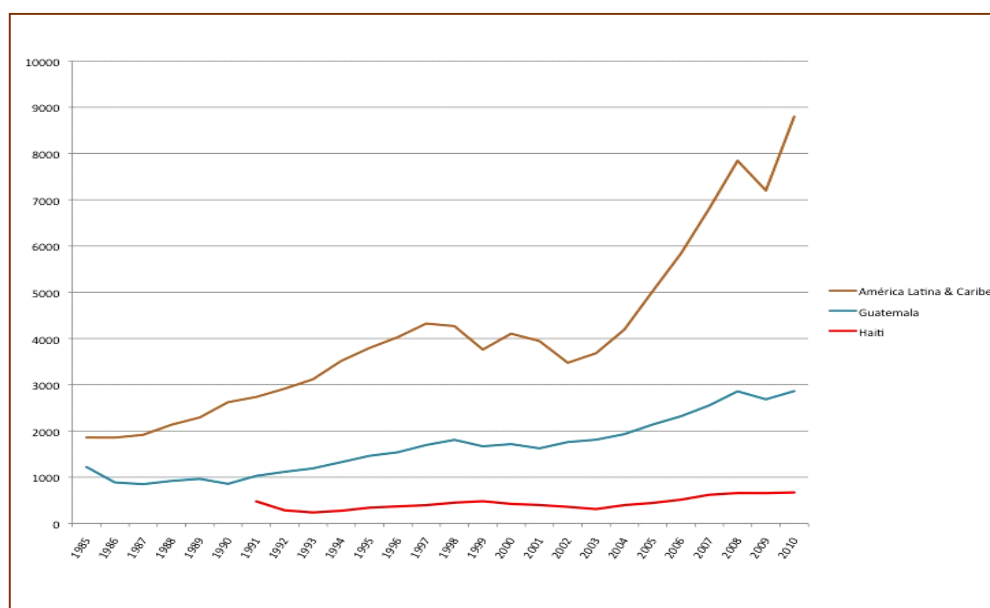
⁹ Disponíveis em www.eiu.com/democracyindex, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



processo eleitoral) assim como dados detalhados do *Índice de Fragilidade do Estado*¹⁰ que inclui, entre outros, números sobre a deterioração dos serviços públicos. Todos estes dados atestaram não apenas uma diferença significativa entre a performance da Guatemala face à do Haiti, como esta foi particularmente significativa em anos de incremento exponencial de apoio financeiro e técnico internacional à construção do Estado e reforço institucional haitiano.

Também em termos de desenvolvimento económico, os dois países apresentaram disparidades nos anos pós intervenção, disparidades essas muito evidentes nos gráficos que se seguem.

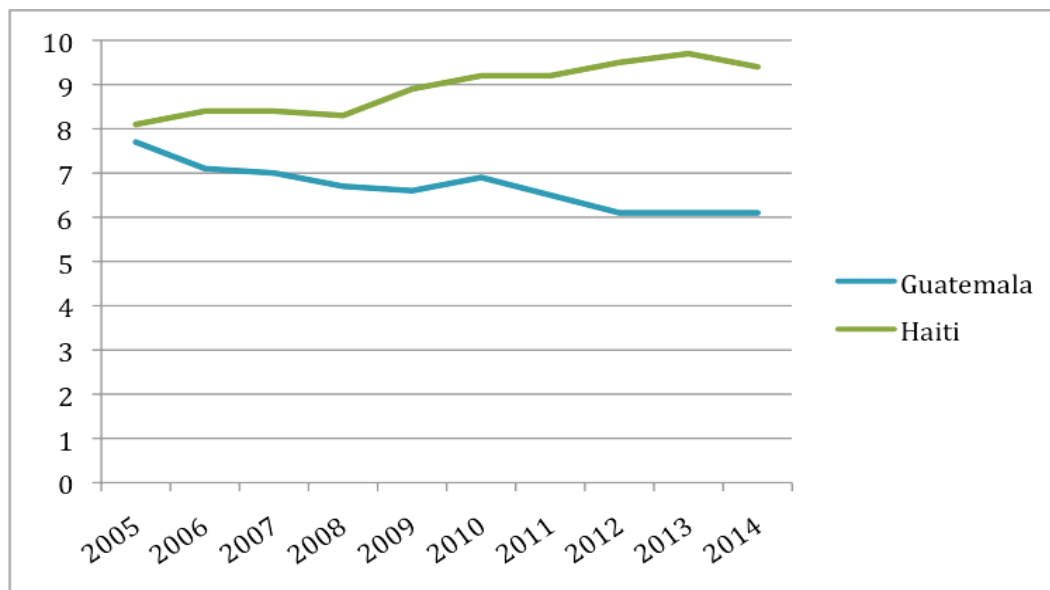
Figura 1 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita (US\$ correntes) 1985-2010



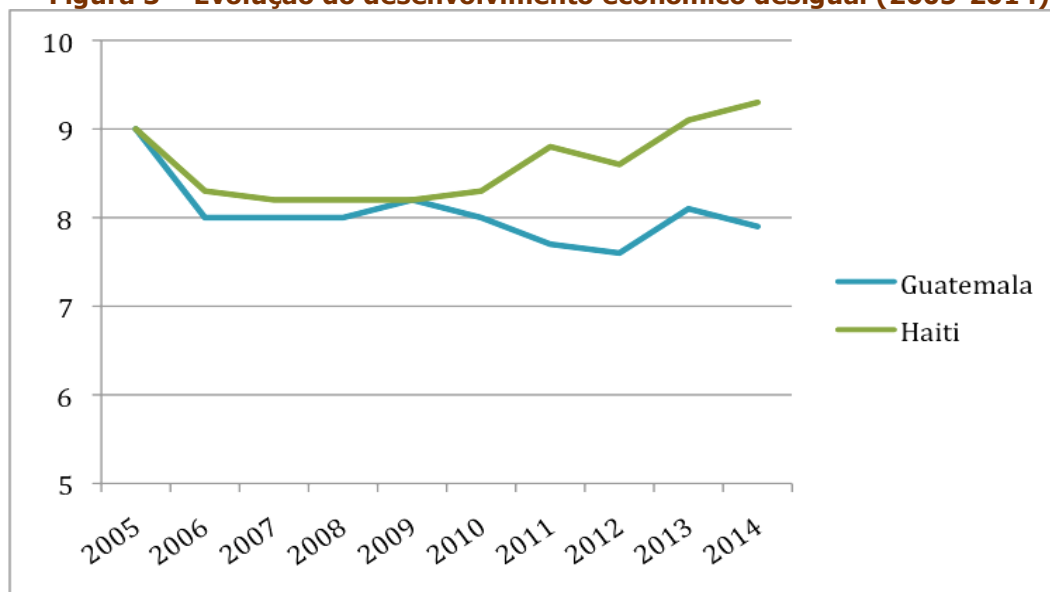
Fonte: dados do Banco Mundial¹¹.

¹⁰ Disponível em <http://global.fundforpeace.org>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

¹¹ Dados disponíveis em disponíveis em <http://data.worldbank.org/>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

**Figura 2 – Pobreza e deterioração económica (2005-2014)**

Fonte: dados dos componentes do Índice de Fragilidade dos Estados¹² (escala de 0 a 10).

Figura 3 – Evolução do desenvolvimento económico desigual (2005-2014)

Fonte: dados dos componentes do Índice de Fragilidade dos Estados¹³ (escala de 0 a 10).

Igualmente a comparação de indicadores sociais como a taxa de alfabetização, a esperança média de vida ou a mortalidade infantil, que coincidiam com algumas das principais preocupações manifestadas pelas populações, beneficiaram permanentemente a Guatemala face ao Haiti.

Finalmente, o terceiro campo analisado pelos indicadores – a sustentabilidade do processo de paz no que respeita também à ausência de violência directa – distancia igualmente a Guatemala em detrimento do Haiti. Neste âmbito, é preciso destacar que

¹² Dados disponíveis em <http://global.fundforpeace.org>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.

¹³ Dados disponíveis em <http://global.fundforpeace.org>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



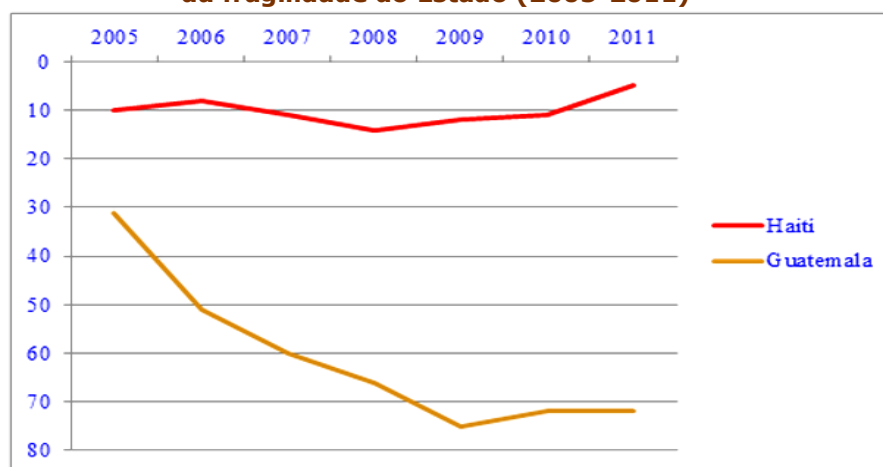
um país e outro, provavelmente com maior incidência na Guatemala, assistimos ao incremento da violência directa de cariz criminal, com vínculos claros ao narcotráfico. Este fenómeno pode encontrar origens nas debilidades do processo de paz num e noutro país, pela fragilidade das instituições de segurança e da justiça, porém, importa ressaltar que estas se distanciam com maior evidência da esfera política no caso guatemalteco que no caso haitiano. Por um lado, no Haiti a violência criminal tem também estado vinculada a interesses políticos, por outro, a violência política – ainda que de menor escala – continua a ser instrumento frequente de contestação.

Mesmo recentemente, em Fevereiro de 2016, assistimos ao adiamento das eleições no Haiti por episódios de violência porem em causa a segurança dos cidadãos, levando à nomeação de um Presidente provisório. Pelo contrário, em 2015, vimos a sociedade guatemalteca erigir-se contra um Presidente corrupto e derrubá-lo através de protestos nas ruas. Num quadro e noutro o uso da violência é de natureza muito distinta.

Efectivamente, a participação das Nações Unidas na Guatemala fechou um conflito armado que encontrava as suas raízes num regime político e económico marcado pela exclusão. Abriu definitivamente espaços de poder à maioria e os guatemaltecos dispõem hoje de mecanismos de reclamação dos mesmos e de prestação de contas por canais não violentos, não parecendo provável o retorno à violência com um perfil semelhante ao que existiu durante o conflito armado.

Em contraste, no Haiti, a intervenção da ONU não permitiu superar plenamente a realidade antes existente, perpetuando estruturas de poder que continuam a marginalizar uma grande maioria da população e que continuam a fazer emergir episódios de violência política. O indicador mais claro da falta de sustentabilidade do processo de paz tentado no Haiti será logicamente o golpe de Estado de 2004 que urgiu o estabelecimento de mais uma missão de paz, a MINUSTAH, que ainda hoje se mantém no país, obviando uma solução mais transformadora da estrutura violenta.

Figura 4 – Evolução da Guatemala e do Haiti nas suas posições na classificação mundial da fragilidade do Estado (2005-2011)



Fonte: adaptado de dados sobre o Índice de Fragilidade dos Estados.¹⁴

¹⁴ Dados disponibles em <http://www.foreignpolicy.com/failedstates>, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



Mas também nos restantes indicadores deste campo, o Haiti se destaca pela negativa da evolução na Guatemala.

Concretamente, o Estado haitiano é mais dependente da ajuda internacional, mais pobre e mais desigual, menos capaz de providenciar serviços aos seus cidadãos, vivendo ainda com a sombra da instabilidade governativa, da falta de protecção de direitos humanos de vários níveis (sociais, políticos, económicos) e da possibilidade da violência como forma de resolver as fricções geradas por este panorama.

Frente a esta disparidade de resultados, tratou-se então de analisar o processo – através da matriz mencionada da OCDE – para ver se no campo da reconciliação política a intervenção tinha respeitado o guião desejável.

O caso da mediação das Nações Unidas na Guatemala foi bastante insólito, sendo possivelmente o caso em que este guião de paz positiva foi mais fielmente respeitado, pela estreita adaptação do processo e do conteúdo da mediação às causas da conflitualidade e à dinâmica relacional que o conflito mantinha entre as partes.

As Nações Unidas lideraram um grupo de mediadores de características complementares – nacionais e internacionais – que facilitaram a integração das raízes da violência na agenda da paz, permitindo um amplo diálogo sobre temas estruturais da sociedade guatemalteca. As negociações permitiram a assinatura de acordos de paz sobre temas muito mais complexos que as questões operativas vinculadas ao termo do conflito (como o cessar-fogo ou a desmobilização de combatentes) que versaram já sobre as chamadas questões substantivas, como os direitos dos indígenas, a reforma agrária ou os direitos das mulheres.

Não apenas em termos de conteúdo, mas também de procedimentos, este processo de mediação foi inédito. A uma agenda ampla conjugou-se uma integração da sociedade civil na discussão, através da criação de uma mesa paralela, consultiva, na chamada Assembleia da Sociedade Civil. Este esquema de negociações permitiu alargar a reflexão sobre o quadro político e social que saíria da guerra civil a franjas muito mais abrangentes da sociedade guatemalteca, transformando o processo de paz num projecto de refundação nacional.

O diálogo centrou-se nas especificidades estruturais políticas, económicas, até culturais que compunham o tecido social da Guatemala e que estavam na origem do conflito armado. Permitiu abrir assim espaços que estavam antes vedados a uma grande maioria de guatemaltecos. Se as várias raízes de violência estrutural não foram plenamente sanadas, este quadro de diálogo nacional amplo e profundo permitiu que se criassem os mecanismos necessários para que estas pudessem vir a ser tratadas por meios institucionais não violentos, passo essencial para encetar a construção de uma paz mais duradoura.

Correspondeu assim, em grande medida, ao guião proposto pela paz positiva pelo seu carácter integrador, pela sua abordagem associativa, por incentivar um consenso nacional em torno do modelo de paz erguido das negociações que lhe conferia muito maior legitimidade e potencial de durabilidade.

A actuação da ONU foi também pautada por uma boa coordenação dos seus diferentes instrumentos, usando mecanismos complementares em conformidade com os objectivos dos seus esforços como líder da equipa mediadora. Foi o que aconteceu com a implementação, num momento adequado, da missão de paz, a MINUGUA, com um



mandato extensível à medida que iam sendo assinados os respectivos acordos e que serviu em momentos mais tensos como factor dissuasor da violência. O mesmo se verificou na articulação de instrumentos diplomáticos que permitiram influenciar positivamente as partes em momentos críticos. No seu todo, a intervenção da ONU respondeu de forma muito positiva aos critérios sugeridos pela matriz de avaliação:

- Foi relevante para o contexto em que actuava pela integração na agenda das causas da conflitualidade;
- Foi eficaz na resolução mais imediata do conflito e teve um impacto elevado na transformação do quadro político guatemalteco permitindo a sua abertura a esferas mais amplas da população;
- Foi sustentável não apenas porque evitou o regresso à violência política armada como instrumento de contestação, mas também porque permitiu assinar acordos com algum nível de especificidade que ainda hoje servem como pautas de políticas públicas;
- Foi eficiente porque os custos da intervenção, incluindo a missão de paz, teve uma correlação equilibrada com os benefícios trazidos;
- Foi coerente e pautada por uma boa coordenação entre instrumentos complementares de resolução de conflitos (da diplomacia, ao *peace making*, ao *peace keeping* e posteriormente o *peace building*);
- Teve um importante nível de cobertura ao integrar facções mais amplas da sociedade guatemalteca, incluindo sectores tradicionalmente excluídos como os indígenas e as mulheres;
- E teve uma significativa consistência com os valores e as propostas de paz positiva por que as Nações Unidas pugnavam.

Por oposição, o processo iniciado pela mediação das Nações Unidas – então em articulação com a Organização de Estados Americanos – no Haiti, apresentou enormes debilidades na correspondência a estes critérios.

Inicialmente a ONU integrou uma equipa de mediação que, não conseguindo chegar a um consenso satisfatório entre as partes, conduziu a uma estratégia diferente de ameaça do uso da força como persuasor das partes a chegar a acordo. Essa mediação foi centrada exclusivamente nas elites que disputavam o poder pela força e com o objectivo simplificado de repor o quadro político prévio ao golpe de Estado de 1991 que tinha derrubado Jean Bertrand Aristide.

A ONU autorizou assim uma intervenção militar liderada pelos Estados Unidos para o efeito, já depois da imposição de sanções económicas como instrumento coactivo que ao contrário de ter debilitado as elites afectou mais drasticamente as condições de vida dos haitianos.

Essa intervenção permitiu retornar a uma ordem democrática muito fragilizada que anos mais tarde voltou a encontrar na violência armada a ferramenta privilegiada pelas partes para a tomada do poder. Dez anos depois da mobilização de uma missão militar internacional no Haiti, novo golpe de Estado romperia então essa estabilidade fictícia.



A resposta da ONU a esse segundo golpe de Estado foi a mobilização de uma nova missão de paz, a MINUSTAH, com contornos já profundamente distintos das anteriores, consubstanciando aquilo a que hoje se denomina de missão integrada. A MINUSTAH ainda hoje além de assegurar a segurança no país, contando para o efeito com uma força predominantemente militar, lidera junto das instituições nacionais uma série de reformas de fortalecimento do Estado, nomeadamente no quadro da Reforma da Justiça e do Sector da Segurança.

Um quadro de instabilidade permanente continua a justificar uma presença militar muito considerável, sem que haja uma estratégia de saída clara, tendo esta sido ponderada, porém descartada várias vezes nos últimos anos. No entanto, pouco se avançou num diálogo político mais profundo sobre as causas subjacentes da conflitualidade.

Se observarmos um a um os critérios propostos na matriz de avaliação, concluímos que em termos de processo a aproximação da proposta de paz positiva foi, em grande medida, estéril:

- Em termos de relevância, a mediação centrou-se exclusivamente em questões operativas relacionadas com o cessar-fogo e com o retorno ao quadro democrático anterior, evitando uma leitura mais compreensiva do conflito político que estava na génese da violência. Aliás em entrevistas realizadas, muitos protagonistas das Nações Unidas no país teimam em considerar que não há um conflito político pendente, mesmo que seja a violência por este despoletada que continua a legitimar uma força militar robusta.
- Foi incapaz de alcançar um consenso satisfatório para ambas as partes, tendo a ONU optado por autorizar o uso da força como instrumento persuasor num primeiro instante e posteriormente decidido instaurar uma primeira missão de manutenção da paz (a UNMIH) sem haver propriamente uma paz a manter.
- A falta de sustentabilidade destas opções foi mais tarde revelada pelo retorno ao uso da força com novo golpe de Estado em 2004.
- Quanto à relação custo-benefício, a intervenção no Haiti acabou por ser muito mais longa do que a da Guatemala, partindo de um processo de mediação frágil e com o uso de outros instrumentos com elevados custos tanto para a população – como sanções económicas ineficazes – como para a ONU com a multiplicação de missões, incluindo a MINUSTAH de grande envergadura e com um pesado orçamento anual (em torno aos 500 milhões de dólares americanos).
- Os diferentes instrumentos para a resolução do conflito usados no Haiti não beneficiaram de vínculos de coordenação adequados, sendo muitas vezes contraproducentes para a obtenção de uma situação pacífica duradoura: desde o uso de sanções económicas à ameaça do uso da força.
- A cobertura foi também limitada já que não foram incluídos sectores mais amplos da população além das duas partes em conflito, excluindo-se assim do processo a grande maioria da sociedade civil e cidadania haitianas. A ONU limitou-se a facilitar um diálogo entre as elites que disputavam o poder, sem favorecer uma inclusão e um maior apoio nacional ao processo de paz.



- Finalmente, em termos de consistência com os valores, se foi um discurso assente no respeito pelos direitos humanos e pela democracia que catalisou a intervenção no Haiti, estes foram integrados no debate e na implementação da paz superficialmente, sem que a origem do seu desrespeito fosse considerada de forma efectiva. A equipa de mediação foi também muito afectada por uma interferência dos Estados Unidos que em momentos críticos dirimiu a confiança entre as partes.

O contexto acima traçado lança ainda sérias dúvidas sobre a eficácia do papel hoje desempenhado pela MINUSTAH. Na ausência de um Exército nacional (foi dissolvido por Aristide nos anos noventa) e num quadro de enorme debilidade das forças de segurança, a MINUSTAH assume hoje a responsabilidade pela manutenção da ordem e da segurança no país. Com este objectivo central, descara uma transformação das estruturas existentes geradoras de violência. Usando instrumentos cada vez mais amplos, muito mais além dos recursos militares, mas incluindo já instrumentos de governabilidade e de grande incidência no aparelho estatal, concentra-se ainda sobretudo na contenção do conflito por oposição à sua resolução de forma mais efectiva e duradoura.

Permite assim manter o Haiti numa situação híbrida, de pós-guerra/pré-guerra, sem que se recupere uma estratégia nacional de resolução das causas da conflitualidade. O processo político ficou estancado, vivendo-se antes uma situação de instabilidade permanente, como ocorre em vários outros palcos de actuação (Duffield, 2007), perpetuando a necessidade da presença internacional – armada – pela não resolução do problema que a mobilizou.

A preocupação com a primazia das questões políticas que aqui salientamos foi recentemente mencionada no Relatório de Peritos liderado pelo Dr. José Ramos Horta, encarregue pelo Secretário-geral de nova apreciação da eficácia das operações de paz¹⁵.

Diz o relatório:

"A number of peace operations today are deployed in an environment where there is little or no peace to keep."

Neste quadro, o mesmo documento recomenda:

"Lasting peace is achieved not through military and technical engagements, but through political solutions. Political solutions should always guide the design and deployment of United Nations peace operations. When the momentum behind peace falters, the United Nations, and particularly Member States, must help to mobilize renewed political efforts to keep peace processes on track."

¹⁵ Texto completo disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95, consultado a 11 de Fevereiro de 2016.



Esta recomendação parece ter pertinência para casos de arrastamento de situações de instabilidade como o caso haitiano, onde uma intenção concordante com a que conduziu a intervenção na Guatemala viu a sua implementação desviar-se do guião sugerido pelo conceito de paz positiva, contornando a imprescindibilidade de uma solução política.

A comparação que aqui se trouxe permitiu não apenas verificar resultados díspares, mas sobretudo identificar que fases e procedimentos da intervenção da ONU poderão estar na raiz de um processo de paz menos sustentável. Alerta assim para a possibilidade da própria intervenção externa ter influenciado negativamente uma reconciliação mais duradoura.

Os mecanismos de avaliação da actuação das Nações Unidas ao centrarem-se sobretudo em resultados, estabelecidos normalmente em mandatos desenhados pela própria ONU, têm obstruído uma observação mais crítica sobre os procedimentos empregados para os alcançar. Pelo contrário, avaliações que contemplem também o processo em si, que apreciem a forma como se materializou na prática o projecto de paz ampla, como foi testado na comparação que aqui se expôs, pode oferecer respostas mais concretas sobre que mecanismos podem ser mais eficazes para a sustentabilidade da paz.

Conclusões

Se a evolução do discurso das Nações Unidas nomeadamente nos seus documentos orientadores, da mencionada Agenda para a Paz ao Relatório Brahimi de 2000, à Doutrina Capstone de 2008, se fez por uma ampliação do conceito de paz muito próxima à perspectiva de Galtung de paz positiva, a sua implementação no terreno continua a verificar sérias debilidades no cumprimento do guião que esta mesma conceptualização sugeria.

Em termos de avaliação da eficácia destes mecanismos, num quadro de patente dificuldade no terreno de promover pazes mais sustentáveis, a ONU continua a centrar-se sobretudo numa verificação de resultados estabelecidos internamente, mais do que numa avaliação crítica dos procedimentos que põe em prática para os alcançar. Sem alterar drasticamente esta implementação dificilmente conseguirá ultrapassar os obstáculos que repetidamente tem encontrado.

Efectivamente, o recente Relatório Ramos-Horta menciona mesmo em termos de procedimentos algumas preocupações muito relevantes, como a necessidade de alargar o espectro de parceiros da ONU ultrapassando a exclusividade corrente atribuída às elites, a premência do foco essencial nas questões políticas e em processos de reconciliação assentes em quadros de mediação alargados, e a obrigatoriedade de intervir de forma mais flexível, em conformidade com o contexto e com prioridades estabelecidas localmente.

Favorecer mecanismos de avaliação que abordem igualmente se este tipo de procedimentos estão a ser cumpridos, mais do que uma observação restrita a resultados poderá facilitar uma visão mais crítica sobre a actuação no terreno que



propicie uma análise sobre que aspectos da intervenção internacional poderão estar eles próprios a afectar a implementação de um projecto de paz que se quer duradouro.

Referências Bibliográficas

ARNSON, Cynthia (1999). *Comparative Peace Processes in Central America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

BARNETT, M.; FANG, S.; ZUERCHER, C. (2007). "The Peacebuilder's Contract: How External State-Building Reinforces Weak Statehood", conferência apresentada na 49.^a Convenção Anual ISA, São Francisco, http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Barnett_Zurcher_DRAFT.pdf.

CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen Olser; AALL, Pamela (ed.) (2001). *Turbulent Peace: the challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace.

DUFFIELD, Mark (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.

DUPUY, Alex (2007). *The Prophet and Power. Jean-Bertrand Aristide, the International Community and Haiti*. Plymouth: Rowman & Littlefield Pub.

GALTUNG, Johan (1964). "An Editorial" em *Journal of Peace Research*, vol. 1, n.º 1, pp. 1-4. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1969). "Violence, Peace and Peace Research" em *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, pp. 167-191. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1985). "Twenty-Five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses" em *Journal of Peace Research*, vol. 22, n.º 2. Londres: Sage Publications.

GALTUNG, Johan (1990). "Cultural violence" em *Journal of Peace Research*, vol. 27, n.º 3. Londres: Sage Publications.

GAUTHIER, Amélie; MOITA, Madalena (2011). "External Shocks to fragile states: Building resilience in Haiti" en HEINE; THOMPSON (ed.) *Fixing Haiti. MINUSTAH and Beyond*. Nova Iorque: UN University Press.

JONAS, Susanne (2000a). *Of Centaurs and Doves. Guatemala's Peace Process*. Boulder: Westview Press.

LANZ, D.; WÄHLISCH, Martin; KIRCHHOFF, Lars; SIEGFRIED, Matthias (2008). *Evaluating Peace Mediation, Initiative for Peacebuilding*, http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Evaluating_Peace_mediation.pdf.

OLIN, Nathaniel, (2013) *Measuring Peacekeeping: A Review of the Security Council's Benchmarking Process for Peacekeeping Missions*, http://www.ssrc.org/workspace/images/crm/new_publication_3/%7Bcea59b0a-ecfa-e211-aff4-001cc477ec84%7D.pdf

OCDE (2008). *Guidance on Evaluating Conflict prevention and Peacebuilding activities*, DAC, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf>.



Nações Unidas. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809) *Brahimi Report*, de Agosto de 2000, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305.

Nações Unidas. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine), de Março de 2008, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf.

Nações Unidas. Monitoring Peace Consolidation United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking, de 2010, disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/monitoring_peace_consolidation.pdf.

Nações Unidas. High-level Independent Panel on UN Peace Operations (A/70/95-S/2015/446) *Ramos-Horta report*, de 17 de Junho de 2015, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/95.

Nações Unidas. Guidance for Effective Mediation, de Junho 2012, disponível em <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation.pdf>.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*, International Peace Academy, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>.

PORRAS CASTEJÓN, Gustavo (2008). *Guatemala: Diez años después de los acuerdos de paz firme y duradera*. Washington: Diálogo Interamericano.

RICHMOND, Oliver (2011). *A Post-Liberal Peace*. Nova Iorque: Routledge.

SCHLICHTE Klaus; VEIT, Alex (2007). *Coupled Arenas: Why state-building is so difficult*, Junior Research Group, "Micropolitics of Armed Groups" Paper n.º 3/2007, Humboldt University, <http://www.iniis.uni-bremen.de/veroeffentlichungen/?publ=1664&page=1>.

SENDING, Ole Jacob, (2009). *Why Peacebuilders are "Blind" and "Arrogant" and What to do about it*, Policy Brief, NUPI, <http://english.nupi.no/content/download/10123/102058/file/PB-03-09-Sending.pdf>.

STAVE, Svein Erik (2011). *Measuring peacebuilding: challenges, tools, actions*, NOREF Policy Briefing, NOREF, Oslo, <http://www.peacebuilding.no/Themes/Peace-processes-and-mediation/publications/Measuring-peacebuilding-challenges-tools-actions>.

WOODHOUSE, Tom; RAMSBOTHAM, Oliver (ed.) (2000). *Peacekeeping and Conflict Resolution*. Londres: Frank Cass Publishers.