

Resenha: livro “The UN at War: Peace Operations in a New Era”

Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte¹
Letícia Carvalho²

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p88

Recebido em: 14 de julho de 2020

Aceito em: 03 de agosto de 2020

O livro de John Karlsrud (2018) representa uma importante síntese das contribuições do autor para as discussões acerca das operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), e acompanha a tendência do debate contemporâneo sobre o assunto: o uso da força e o caráter de estabilização do *peacekeeping*. Partindo de uma visão crítica e de grande conhecimento teórico e empírico, ele demonstra que há uma lacuna crescente entre os princípios basilares – imparcialidade, consentimento das partes beligerantes e uso mínimo da força – e os mandatos autorizados pelo Conselho de Segurança (CSNU) nos últimos anos, baseados em estratégias cada vez mais militarizadas. Além disso, um desempenho tímido em campo, gerenciamento precário e déficit em termos de capacidades contribuem para a expressiva distância entre as expectativas e a realidade nas operações de paz. Karlsrud (2018) defende, como argumento central, a necessidade de que as missões de estabilização, cujos man-

datos preveem fortalecer a autoridade estatal, se transformem em operações que visam promover as relações Estado-sociedade por meio do apoio à construção de Estados mais estáveis e inclusivos. A conclusão é que, para que a ONU preserve a legitimidade e seu papel de ator mais relevante na resolução de conflitos armados, o *peacekeeping* deve ser reorientado em direção às pessoas (*people-centered*).

Para construir este argumento, o livro é organizado em sete capítulos que analisam profundamente aspectos do *peacekeeping* contemporâneo. O capítulo 1 situa o contexto de mudanças que a ONU enfrenta tendo em vista a proliferação do extremismo violento e do terrorismo, o que coloca novos desafios e torna recorrente o estabelecimento de mandatos robustos. Para muitos, a fim de manter sua relevância, as operações de paz deveriam ser reestruturadas para responder a essas ameaças, mas o autor aponta que, ao comprometer os princípios basilares, esse curso de ação significaria

1 Doutora em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas (Belo Horizonte, MG, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8133-806X>. Contato: geraldine_rosas@hotmail.com.

2 Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas (Belo Horizonte, MG, Brasil) e Editora Associada da Carta Internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1786-971X>. Contato: leticia-carvalho@pucminas.br.

uma mudança de direção e não apenas uma reforma no *peacekeeping*. Karlsrud (2018) discute, então, quatro conjuntos de dilemas perenes associados às operações de paz: o *gap* entre mandatos complexos e recursos e capacidades limitados; a distância entre diretrizes políticas e sua implementação em campo; o caráter estadocêntrico da ONU, que estabelece missões que visam proteger civis muitas vezes ignorando quem é o perpetrador da violência; e os escândalos envolvendo *peacekeepers* que abusam e violentam aqueles que deveriam proteger. Para o autor, esses e os novos dilemas precisam ser equacionados para que as operações de paz continuem sendo instrumentos adequados para promover a resolução dos conflitos e a proteção das populações vitimadas pela guerra, e não uma ferramenta de imposição da paz utilizada por grandes potências ou Estados hospedeiros.

O segundo capítulo examina o posicionamento político, no que tange ao *peacekeeping*, dos cinco membros permanentes do CSNU (P5), dos países ocidentais e daqueles que mais contribuem com tropas. Em relação ao P5, vale destacar que Estados Unidos, França e Reino Unido pressionam por reformas que envolvam o uso robusto da força, se beneficiando de sua posição como grandes contribuintes financeiros e de sua experiência em casos de estabilização (como no Afeganistão e Iraque, por exemplo). Rússia e China são mais reticentes em relação a essa tendência, mas, por desejarem manter seu protagonismo nas decisões do Conselho, podem não representar, necessariamente, uma oposição a ela. Já os países ocidentais, responsáveis pela metade das contribuições financeiras para as operações de paz, pressionam por reformas em termos de eficiência, desejando que o custo-benefício seja mais compensatório. Dentre os principais países que contribuem com tro-

pas, observa-se uma mudança recente, com os países africanos assumindo o protagonismo no envio de capacetes azuis (mais de 50%). Diferentemente dos contribuintes asiáticos, mais reciosos em relação ao uso da força, eles parecem ser favoráveis a mandatos robustos, parcerias e divisão de tarefas com organizações regionais.

O terceiro capítulo explora prós e contras do uso de novas ferramentas e tecnologias, como células de inteligência, veículos aéreos não tripulados, imagens de satélite e softwares de georreferenciamento. Baseando-se, principalmente, no exemplo da MINUSMA, Karlsrud (2018) evidencia como esses recursos podem ampliar o conhecimento da situação em campo, promovendo a proteção de civis e das tropas. Naturalmente, são muitos os desafios operacionais que os acompanham, sobretudo, no que diz respeito a analisar, em tempo real, as informações obtidas e utilizá-las como base para a tomada de decisão. Mas, possivelmente, o desafio central esteja relacionado aos princípios e normas que regem as operações de paz, já que não há, até este momento, diretrizes que norteiem o uso de inteligência e novas ferramentas tecnológicas. Uma vez obtidos os dados, como e por quanto tempo armazená-los e protegê-los? Quais os limites jurisdicionais para controle, acesso e redistribuição das informações? Esses dados poderiam ser utilizados posteriormente, em tribunais internacionais, por exemplo? Essas são algumas das muitas perguntas para as quais ainda não há resposta, levando à conclusão de que, para que essas novas ferramentas possam beneficiar as operações de paz, sua utilização precisa estar firmemente ancorada no escopo doutrinário da ONU.

No capítulo 4, o autor discute a complexa relação entre as operações de paz de estabilização, cujos expoentes contemporâneos são

Congo, Mali e República Centro-Africana; e o contraterrorismo. Como ele mostra, a expressão contraterrorismo vem sendo, gradativamente, substituída pela ideia de prevenção e combate ao extremismo violento e a ONU tem sido pressionada a responder a essa demanda, motivando respostas operacionais sem que haja o desenvolvimento de uma doutrina de estabilização. França, Estados Unidos e Reino Unido, aos poucos, estão inserindo suas perspectivas de estabilização nos mandatos das operações de paz, muito embora, na teoria e na prática, esteja longe de haver clareza sobre os desdobramentos disso. Karlsrud (2018), então, explora as possíveis consequências do desenvolvimento hipotético de uma doutrina norteadora de operações de estabilização, evidenciando os efeitos negativos de associar as operações de paz ao contraterrorismo. Seguindo a linha do HIPPO Report (2015), o autor argumenta que, em virtude de seus limites normativos e operacionais, a ONU não deve se responsabilizar pelo combate e prevenção ao extremismo violento, sob pena de comprometer tarefas centrais das missões.

Já no capítulo 5, Karlsrud (2018) discute a relação entre a ONU e as organizações regionais africanas, refletindo sobre a tendência de regionalização das operações de paz. No caso do continente africano, em particular, a demanda pela intervenção internacional é muito substantiva, ao mesmo tempo em que os próprios países têm se tornado atores mais relevantes nesse processo. A partir da análise do combate ao Al-Shabaab na Somália, de grupos terroristas no Mali, do M-23 no Congo e do Boko Haram na Nigéria, o autor aponta que uma divisão do trabalho tem se estabelecido entre a ONU e as organizações regionais. A União Africana, especialmente, demonstra ca-

pacidade para planejar e enviar operações de paz para lugares onde não há paz a ser mantida, abrindo caminho para a estabilização e para a proteção de civis. A ONU, por outro lado, assume a responsabilidade nos locais onde há mais chance de alcançar estabilidade e promover a paz sustentável. Nesse sentido, para que esse compartilhamento de custos se estabeleça de forma adequada no longo prazo, as soluções *ad hoc* devem dar lugar a arranjos definitivos. É necessário ter mais clareza sobre a função das missões de apoio, fortalecer as lideranças estratégicas, melhorar a transparência financeira e relativa à promoção dos direitos humanos, bem como desenvolver uma abordagem holística sobre estabilização, que envolva dimensões humanitárias, políticas, de segurança e de desenvolvimento.

O capítulo 6 trata do aspecto possivelmente mais importante das reformas necessárias ao *peacekeeping* contemporâneo: o compromisso com uma abordagem *people-centered*. Tomando como exemplo os desafiantes casos do Sudão do Sul e da República Centro-Africana, Karlsrud (2018) demonstra a importância de que as soluções políticas apresentadas pela ONU levem em conta as necessidades da população e não apenas da elite. Para tanto, é fundamental o engajamento com as comunidades locais, promovendo um processo deliberativo genuíno entre atores internos e externos. Ele ressalta que uma democracia deliberativa não significa a imposição do modelo liberal ou de uma economia de mercado; trata-se de um processo guiado pelos princípios de reciprocidade, participação, respeito mútuo, inclusão e transparência. Esse engajamento com as comunidades locais requer que as operações de paz alcancem as áreas mais remotas e os grupos minoritários

e sub-representados, devendo contar também com o apoio de especialistas com profundo conhecimento sobre essas sociedades. Por fim, é importante que a linguagem adotada pelos mandatos seja alterada, substituindo o “estender a autoridade estatal” por “promover e apoiar as relações Estado-sociedade”.

No último capítulo, o autor conclui sua reflexão sobre os desafios que se colocam às operações de paz, afirmando haver um movimento na direção de mandatos baseados num “Capítulo 7 $1/2$ ”, caracterizados pelo uso robusto da força por parte de organizações regionais, mais dispostas a fazê-lo, mas debaixo da bandeira e da legitimidade da ONU. De acordo com Karlsrud (2018), essa parceria deve ser fortalecida, ao mesmo tempo em que se deve buscar a primazia da política, cabendo à ONU resistir às pressões de transigir os princípios fundamentais das operações de paz. Especificamente em relação ao combate ao extremismo violento, ele defende uma melhor compreensão acerca das causas da radicalização, o que ainda requer pesquisas, e advoga por cautela em relação à ansiedade de preencher o espaço político do combate ao terrorismo, enfatizando os riscos de associar o *peacekeeping* a essa tarefa. Para que seja realmente possível discernir os objetivos de uma missão daquilo que as operações de paz são ou não capazes de realizar, o caminho é o do envolvimento com as comunidades locais, provendo segurança, facilitando e apoiando atividades de *peacebuilding*. Muito mais do que atender a demandas de membros do CSNU, as operações devem tratar as causas profundas dos conflitos e priorizar as necessidades daqueles que esperam pela paz.

Como é possível perceber, o livro de Karlsrud (2018) é uma leitura completa para quem

deseja compreender as tendências contemporâneas do debate sobre as operações de paz da ONU e as chamadas missões de estabilização. Vale destacar, também, o caráter meritório da obra por não se omitir em oferecer recomendações para que o *peacekeeping* se torne um instrumento mais efetivo de promoção da paz, mesmo diante da complexidade dos desafios. Contudo, a abordagem *people-centered* poderia ser mais bem explorada. Quais seriam as dificuldades, os limites normativos e os caminhos possíveis para realizar operações de paz que, de fato, estejam centradas nas pessoas e levem à resolução efetiva dos conflitos? A despeito de algumas importantes contribuições nesse campo (AUTESSERRE, 2010; 2014; MAHMOUD, 2019), há muito a ser discutido sobre as nuances do caráter *bottom-up* das operações de paz.

Vale dizer ainda que a discussão trazida por Karlsrud (2018) se soma a algumas interessantes análises sobre os rumos contemporâneos do *peacekeeping*. Em relação ao uso robusto da força nas operações de paz, se alinha à perspectiva de Berdal (2019), por exemplo, que é categórico ao dizer que ele desempenha um papel limitado no tratamento das causas profundas dos conflitos violentos. A percepção de Karlsrud (2018) sobre as parcerias entre a ONU e as organizações regionais também se aproxima da abordagem de Howard (2019), que defende que o uso da força deve ser destinado a coalizões ou a organizações regionais, já que esse não é o papel das operações de paz. Por fim, além de indicar importantes tendências do debate, o livro discute a necessidade de reformas normativas, que incorporem soluções *ad hoc* e que deem conta de sustentar, de forma satisfatória, o *peacekeeping* no século XXI.

Referências

AUTESSERRE, Séverine. **The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding**. New York: Cambridge University Press, 2010.

AUTESSERRE, Séverine. **Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

BERDAL, Mats. What Are the Limits to the Use of Force in UN Peacekeeping?. *In*: DE CONING, C., PETER, M. (eds).

United Nations Peace Operations in a Changing Global Order. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

HOWARD, Lise Morjé. **Power in Peacekeeping**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

KARLSRUD, John. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. ISBN: 978-3-319-62857-8.

MAHMOUD, Youssef. People-Centred Approaches to Peace: At Cross Roads Between Geopolitics, Norms, and Practice. *In*: DE CONING, C., PETER, M. (eds). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.