

O segredo do sucesso? estratégias de poder para manutenção da paz

LETÍCIA CARVALHO

GERALDINE ROSAS DUARTE

RESENHA: HOWARD, L. M. **Power in Peacekeeping.** Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Publicado em 2019, o livro de Lise Morjé Howard, *Power in Peacekeeping*, é uma importante contribuição para o estudo das operações de paz realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em casos de conflitos armados. O trabalho se insere em uma discussão mais ampla sobre o papel do *peacekeeping* na política internacional contemporânea, em um cenário em que o uso da força ofensiva tem sido cada vez mais frequente e tem suscitado necessárias reflexões sobre seus possíveis impactos na capacidade dessas operações de contribuírem efetivamente para a resolução dos conflitos e a promoção da paz (PETER, 2015; KARLSRUD, 2018; DUARTE *et al.*, 2019). Professora do Departamento de Governo da Universidade de Georgetown, nos Estados Unidos, Lise Howard leciona e pesquisa nas áreas de Relações Internacionais, Política Comparada e Resolução de Conflitos, tendo dedicado os últimos vinte anos de sua carreira ao estudo das operações de paz.

LETÍCIA CARVALHO

Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio). Atualmente, é professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Geais (PUC Minas) e editora associada da Carta Internacional. E-mail: leticiacarvalho@pucminas.br

GERALDINE ROSAS DUARTE

Mestre em Relações Internacionais e doutora em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Geais (PUC Minas). Atualmente é professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.
E-mail: geraldine@pucminas.br

Conforme ela sinaliza no prefácio, a literatura acadêmica sobre *peacekeeping* avançou no mapeamento empírico das tendências observadas em campo; entretanto, tem muito pouco a dizer, em termos teóricos, sobre como a paz é mantida. Nesse sentido, a proposta do livro é teorizar sobre como os capacetes azuis podem alcançar o objetivo de manter a paz em situações de conflito e propor uma tipologia que diferencia o *peacekeeping* de outras formas de intervenção, especialmente da contrainsurgência.

Partindo da clássica definição de Robert Dahl, segundo a qual poder é a habilidade que um ator tem de fazer o outro realizar algo que não faria em circunstâncias diferentes, o argumento de Howard (2019) é de que as operações de paz podem influenciar o comportamento das populações locais (*peacekept*) exercendo poder de três formas principais: (i) por persuasão verbal; (ii) por indução financeira e institucional; e (iii) por coerção livre de força militar ofensiva. Diferentemente da maior parte da literatura sobre operações de paz, que enfatiza as variadas razões que contribuem para o fracasso das intervenções da ONU, a pesquisa desenvolvida por Howard (2019) investiga os motivos do sucesso, as estratégias que fazem com que o *peacekeeping* seja efetivo, no sentido de reduzir o número de mortes e a destruição causada pelas guerras civis.

O livro é dividido em cinco capítulos. O primeiro discute a relação entre poder e operações de paz, além de apresentar a tipologia teórica proposta. Os três capítulos seguintes expõem casos empíricos que fundamentam e ilustram essa tipologia. No capítulo dois, a autora discute a estratégia da persuasão, definida como o poder de fatores não materiais de alterar comportamentos, a partir do caso do *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG), enviado para a Namíbia em 1989. Segundo ela, a persuasão pode assumir cinco formas básicas – mediação, constrangimento (*shame*), demonstrações simbólicas, diálogo com a comunidade e disseminação de informação, bem como programas de educação e treinamento – e sua efetividade depende da consistência da mensagem transmitida e do comprometimento das forças de paz com ela. No caso da Namíbia, apesar da missão dispor de poucos recursos e contingente limitado, ela foi capaz de auxiliar o país no processo de transição para a paz e a democracia, em virtude do alinhamento

adequado entre a mensagem transmitida e o comportamento do pessoal em campo no emprego das técnicas de persuasão.

No capítulo três, a operação no Líbano (UNIFIL) serve como estudo de caso para ilustrar a indução financeira e institucional. Os principais mecanismos relacionados a essa estratégia seriam: ajuda; projetos de impacto rápido (QIPs); fundos fiduciários; sanções e restrições de mercado; reconstrução institucional; e o impacto econômico gerado pela própria presença da missão no local. Neste caso, dada a dificuldade de persuadir tanto o Líbano quanto Israel a negociarem uma paz de longo prazo, a UNIFIL valeu-se de mecanismos financeiros e institucionais para induzir as partes a cooperarem em diversos pontos e, assim, alcançar relativo sucesso na implementação de seu mandato.

No quarto capítulo, a estratégia de coerção, associada à restrição das escolhas dos agentes por meio da ameaça ou do uso da força para garantir a colaboração das partes no processo de paz, é discutida tendo em vista a experiência da ONU na República Centro-Africana (MINUSCA). Os principais mecanismos de coerção elencados no modelo teórico da autora são: compêlência; deterência; defesa; vigilância e monitoramento; e prisões. Contudo, ela argumenta que a natureza das operações de paz as diferencia das forças militares tradicionais no que diz respeito ao exercício da compêlência. Mesmo que os mandatos as autorizem a empregar esse mecanismo, Howard (2019) propõe que seja organizada uma nova divisão internacional do trabalho voltada para as situações de conflito armado, na qual as forças militares aperfeiçoariam o uso efetivo da compêlência, ao passo que as forças de paz poderiam se concentrar na mobilização de seus pontos fortes – as estratégias de persuasão, indução e outras formas de coerção que minimizem o uso da força ofensiva para a manutenção da paz.

Para a autora, o caso da MINUSCA mostra que essa divisão do trabalho pode render bons resultados. Entre 2014 e 2016, a operação de paz conseguiu ser efetiva utilizando a persuasão, a indução e a coerção (prisões, vigilância e defesa) como formas de poder. Uma vez que a França e os Estados Unidos haviam enviado tropas para estabilizar o país antes da autorização da missão, essas forças militares se encarregaram de exercer compêlência e

deterrença, provendo segurança e permitindo que os *peacekeepers* se concentrassem na manutenção da paz. Após a retirada das tropas francesas e estadunidenses, no entanto, eles assumiram a tarefa de estabilização e, nitidamente, tiveram sua capacidade de exercer poder por outros meios prejudicada.

Howard (2019) conclui o livro com uma discussão sobre o que parece ser um caminho mais adequado para ampliar a efetividade do *peacekeeping*. Esse caminho se sustenta no retorno aos princípios basilares das operações de paz – imparcialidade, consentimento e não uso da força –, que são justamente o que as diferenciam de outras formas de intervenção militar, em especial da contrainsurgência. Distinguir esses dois tipos de intervenção é fundamental para a autora, que ressalta pelo menos duas diferenças substantivas. Primeiro, ao contrário do *peacekeeping*, o objetivo da contrainsurgência não é obter consentimento, uma vez que ela é, por definição, parcial (orientando-se em apoio ao governo). Segundo, trata-se de uma estratégia centrada no uso da força coercitiva. Para Howard (2019), a aproximação recente das discussões sobre os dois tipos de intervenção implicou a adoção de práticas de contrainsurgência no dia a dia do *peacekeeping*, gerando efeitos negativos no desempenho das missões. Aparentemente, os mandatos das cinco grandes operações complexas atuais – MONUSCO, UNAMID, UNMISS, MINUSCA, MINUSMA – lembram, cada vez mais, os esforços de contrainsurgência no Afeganistão e no Iraque, o que, dado o histórico dessas intervenções, não parece ser uma aposta vencedora para a construção da paz.

Como mencionado anteriormente, um dos pontos positivos do livro é sua opção por abordar as razões do sucesso do *peacekeeping* – e não suas eventuais falhas – e por agregar um arcabouço teórico amplo, que incorpora tanto elementos racionalistas quanto compreensivos a uma das principais discussões contemporâneas sobre as operações de paz: o uso de força militar robusta nas missões. Além disso, vale destacar que a autora emprega um aparato metodológico bem construído, centrado no *process tracing*, e recorre ao tratamento de dados de arquivo, entrevistas com *peacekeepers* e observação etnográfica do trabalho desenvolvido por eles no campo para pensar as estratégias que permitem

alcançar os objetivos relacionados à consecução dos mandatos. Por esses motivos, a obra de Howard (2019) pode ser considerada uma leitura obrigatória para as pessoas que estudam operações de paz.

Em que pese a importância da contribuição, é possível dizer que a autora se mostra excessivamente otimista em relação ao sucesso das operações de paz analisadas como seus estudos de caso. Ela avalia sua efetividade tomando como referência apenas aquilo que está previsto nos mandatos, desconsiderando, por vezes, a capacidade dessas operações contribuírem, de fato, para a resolução dos conflitos e a construção de uma paz duradoura nas regiões afetadas por elas. Mais do que isso, é importante lembrar que a proposta de uma nova divisão internacional do trabalho, ainda que seja interessante, precisa ser melhor avaliada. Precisariam ser respondidas, em pesquisas futuras, perguntas relacionadas a seus possíveis efeitos no que diz respeito, por exemplo, à legitimidade das forças militares para manter a segurança, ao controle das ações dessas forças, bem como à percepção das populações locais sobre o *peacekeeping* e sobre o próprio engajamento dos países que teriam condições de usar a força de forma robusta com as operações de paz.

Referências

DUARTE, G. *et al.* "It may look like war, but it's peacekeeping": a MINUSMA e o Processo de Paz no Mali. **Conjuntura internacional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 28 - 40, 2019. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/20477/15110>>. Acesso em: 8 mar. 2020.

KARLSRUD, J. **The UN at War: Peace Operations in a New Era**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

PETER, M. Between doctrine and practice: The UN peacekeeping dilemma. **Global Governance**, Leiden, v. 21, n. 3, p. 351 - 370, 2015.