

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - Uerj
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – PPGH

O USO DAS INTERVENÇÕES HUAMANITÁRIAS
COERCITIVAS E SUAS CONSEQÜÊNCIAS PARA
A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS INTRA-
ESTATAIS NA ERA PÓS-GUERRA FRIA

MARCELO BRAGA ALACANTARA

Dissertação de mestrado apresentada à banca examinadora como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).
Orientadora: Professora Dr^a. Mônica Leite Lessa.

Rio de Janeiro

Agosto/2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARCELO BRAGA ALCANTARA

**O USO DAS INTERVENÇÕES HUAMANITÁRIAS COERCITIVAS E SUAS
CONSEQÜÊNCIAS PARA MANEJO DE CONFLITOS INTRA-ESTATAIS NA
ERA PÓS-GUERRA FRIA**

AGRADECIMENTOS

- À Prof.^a Mônica Lessa, pela dedicação e compreensão na orientação deste trabalho.
- Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado Rio de Janeiro.
- Aos funcionários das bibliotecas do Programa de Pós-Graduação e do Curso de Graduação em História da UERJ, pelo profissionalismo.
- À Vanessa Cruz Freitas, à frente da secretaria do Programa de Pós-Graduação em História, pela competência e gentileza.
- Aos meus pais, Sebastião de Alcantara Barros e Walkyria Braga Alcântara, pelo apoio à árdua tarefa de desenvolver este trabalho e pela lição de que a herança mais valiosa a se legar é a cultura.
- Aos meus irmãos, Marcos Braga Alcantara e Márcio Braga Alcântara, pelo companheirismo e generosidade, inclusive no uso do computador familiar.
- A todos os funcionários da Mediateca da Maison de France, pelo extremo profissionalismo e simpatia que transformaram esse espaço na minha segunda morada.

RESUMO

Com o fim da Guerra-Fria uma série de conflitos surge em diferentes pontos do globo. Em sua maioria eles são de natureza intra-estatal, marcados por alto grau de violência e com múltiplos atores envolvidos. Acompanha essa nova realidade a adoção de uma postura coercitiva por parte da Organização das Nações Unidas, doravante comum nas chamadas intervenções humanitárias. A partir deste quadro propõe-se aqui analisar os fatores constitutivos desses conflitos, representados em dois estudos de casos emblemáticos do tema em foco, Somália (1992) e Timor Leste (1999), bem como o comportamento da ONU em face desses novos desafios. O fio condutor de toda a pesquisa consistiu em demonstrar sua principal hipótese: o sucesso dos processos de resolução de conflitos chefiados pela ONU foi comprovado somente em episódios nos quais a organização internacional considerou outros recursos além do uso da força militar e enfatizou abordagens mais abrangentes, as quais consideravam atores da sociedade civil originários de diversas camadas sociais.

Palavras chave

ONU, Intervenção humanitária coercitiva, Resolução de Conflito, Timor Leste e Somália.

ABSTRACT

The end of the Cold War is followed by many internal conflicts around the world. Most of these conflicts, are characterized by a high level of violence and composed by actors from different origins. This work is an analysis of coercive power in humanitarian interventions, ruled by the United Nations, concerning conflict resolution process and

humanitarian interventions undertaken in East Timor (1999) and in Somalia (1992). The main goal is to discuss the reasons why United Nations used military force in humanitarian interventions, as well as to highlight the approach to conflict resolution processes developed by international organizations. This work argues that conflict resolution processes tend to be successful when they are based on a broader approach, which concerns actors from civil society, coming from different social origins.

Keywords

United Nations, Coercive power, Humanitarian intervention, Conflict Resolution, East Timor, Somalia.

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Declaração Universal dos Direitos Humanos¹

¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Artigo II.
http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I: A EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO NA PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS.....	18
O DEBATE SOBRE O CONCEITO DE INTERVENÇÃO.....	19
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESTUDOS SOBRE CONFLITO.....	36
O DESENVOLVIMENTO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITO.....	58
CAPÍTULO II: A CRISE NO TIMOR LESTE E SUAS MÚLTIPLAS FACES.....	87
ANTECEDENTES	90
A INTERVENÇÃO MILITAR REALIZADA PELA INDONÉSIA.....	109
AS MISSÕES DAS NAÇÕES UNIDAS EM TIMOR: O CENÁRIO PRÉ-INTERVENÇÃO.....	113
A INTERVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	118
CAPÍTULO III: A CRISE NA SOMÁLIA: A APLICAÇÃO DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA EM UMA SOCIEDADE SEM PROJETO DE GOVERNO CENTRAL DEINIDO.....	134
HISTÓRICO DO CONFLITO.....	135
A INTERVENÇÃO NO CONFLITO SOMALI.....	139
CONCLUSÃO.....	166
BIBLIOGRAFIA.....	181
FONTES.....	183
FONTES NA INTERNET.....	184

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem sua origem nos estudos desenvolvidos no Curso de Especialização em História das Relações Internacionais, do Departamento de História da Uerj, em 2002. Naquela ocasião, apresentei como trabalho de conclusão do referido curso uma monografia intitulada *A Segurança Coletiva como Mecanismo de Segurança Internacional*, orientada pela Professora Dr^a. Mônica Leite Lessa. Os estudos sobre a área de Segurança Internacional tiveram continuidade com a disciplina *Segurança Internacional*, oferecida pelo Prof. Dr. Nizar Messari, durante o curso de Mestrado em História Política (com área de concentração em Relações Internacionais), no Programa de Pós-Graduação em História da Uerj.

Ao longo das pesquisas desenvolvidas em 2002, com o fito de redigir a supracitada monografia, aponte o crescente destaque que os conflitos internacionais dos anos 1990 adquiriam na mídia nacional e internacional. Também comprovei a importância desse tema nos meios acadêmicos internacionais através da publicação de inúmeros trabalhos científicos. Uma primeira conclusão se impôs: a maior parte dos estudos examinados indicavam uma significativa mudança na postura dos organismos internacionais diante desses conflitos. Tal mudança teria sido resultante da natureza original dos conflitos: inicialmente intra-estatais e com elevado grau de violência. Recordemos, por exemplo, os confrontos sangrentos entre Tutsis e Hutus, em Ruanda, ou os terríveis combates entre as etnias que compunham a ex-Iugoslávia. Por sua vez, cabe destacar que, a violência desses conflitos e a reação dos organismos internacionais (Nações Unidas e OTAN) desenvolviam-se em uma estrutura internacional nova, que ensaiava seus primeiros passos na *nova ordem mundial* emergente de um Pós-Guerra Fria cujas características teriam papel decisivo no perfil dos conflitos em foco.

Assim, nosso interesse pelo tema foi impulsionado por sua relevância e atualidade, bem como pela multiplicidade de conflitos surgidos em diferentes partes do mundo e em nome das mais diversas razões. Ao longo da pesquisa observamos um padrão nos conflitos estudados e estabelecemos que dentre seus fatores constitutivos a permeabilidade entre a política interna e o meio internacional foi o fator decisivo no surgimento dos mesmos. Nesse sentido, a discussão acerca da capilaridade entre a política interna e externa está ultrapassada diante da galopante globalização dos últimos 20 anos. Globalização que determina o destino dos países com apenas um simples procedimento via internet. Pierre Senarclens² salienta o papel da mídia em catástrofes humanitárias em seus estudos. De acordo com o autor, os meios de comunicação favorecem a mobilização da comunidade internacional, bem como apresentam grande capacidade de influenciar os tomadores de decisão. O conflito deflagrado na ex-Iugoslávia nos anos 90 é um exemplo desta capacidade de influência da mídia, já que o confronto tornou-se rapidamente tema da política interna dos países ocidentais. Isto explica a idéia de que a realidade da nova ordem mundial aumentou a fragilidade dos atores atuantes em escala nacional. Na verdade, em um primeiro momento (primeira metade da década de 90), predominou a visão idealista do credo liberal. De acordo com esta perspectiva, as afinidades entre o meio nacional e internacional seriam uma fonte de entendimento entre atores presentes em ambos os níveis (interno e externo), em vez de ser origem de atrito. Essa nova conjuntura seria construída com base em valores universais, como a democracia, bem como seria sedimentada pelo amplo desenvolvimento do comércio internacional, acontecido em um cenário de mercados abertos e de distribuição de riqueza. Contudo, Túlio Vigevani³ salienta que a segunda

² Senarclens demonstra preocupação com a tendência da mídia a retratar fatos e aspectos particulares das tragédias humanitárias, deixando em segundo plano o quadro histórico e os aspectos sóciopolíticos da crise (SENARCLENS, 1999. pp. 95-98).

³ VIGEVANI, 2002, pp. 20-24.

metade dos anos 90 trouxe à baila um contexto diferente daquele previsto pelo otimismo liberal. A realidade dessa nova situação aumentou a fragilidade dos atores atuantes em escala nacional, que se tornaram ainda mais vulneráveis aos interesses provenientes de qualquer parte do mundo e a qualquer momento. Os efeitos dessa permeabilidade se intensificaram na segunda fase do Pós-Guerra Fria (segunda metade da década de 90), quando forças desagregadoras, chamadas de forças centrífugas por Vigevani, passaram a agir. Nessa fase, as novas identidades e a luta pela autodeterminação se tornaram prioridades para vários povos, o que para certos estudiosos das Relações Internacionais impulsionou a ótica da fragmentação⁴. Vigevani⁵ exemplifica esta nova realidade na esfera internacional por meio da derrocada da União Soviética e da Iugoslávia (que marca o fim dos estados supranacionais). O autor lembra que o fim destes estados não se deu pela supremacia de valores humanistas e democráticos. Pelo contrário, a dissolução desses estados foi alimentada por particularismos nacionais, algumas vezes marcados pela limpeza étnica e pelo fundamentalismo.

O que significam esses fatos? Em primeiro lugar, a prevalência de forças centrífugas, de desagregação. Em contraposição à lógica iluminista que se anunciava no primeiro momento do Pós-Guerra Fria, desenham-se, agora, a forças nacionalistas, cuja origem filosófica é o Romantismo. Mais do que integração e modos concentrados de ação internacional, é fundamental lutar pela liberdade de autodeterminação das novas identidades nacionais. Essas tendências espraiam-se, os fundamentalismos ganham nova vida, os riscos de secessão parecem multiplicar-se. A lógica da fragmentação prevalece, ou melhor, anuncia que ainda tem força suficiente para qualificar e reverter o otimismo idealista de 1989... Uma segunda observação necessária é a de que, diante desses movimentos, comunidade internacional tem instrumentos limitados⁶.

Por sua vez, a repercussão regional e internacional dos conflitos travados após o fim da Guerra Fria foi também impulsionada pelo fluxo de refugiados que tentavam escapar para os países vizinhos. Este quadro criou a cultura da urgência humanitária⁷,

⁴ VIGEVANI, 2002, pp. 19-27.

⁵ VIGEVANI, 2002, pp. 20-23.

⁶ LAFER, C, FONSECA Jr., G. Citado em VIGEVANI, 2002, p.23.

⁷ BELLAMY, 2003, pp. 321-324.

que fundamentou o endurecimento da postura das Nações Unidas no manejo de conflitos. As intervenções humanitárias realizadas pela ONU assumiram, portanto, um perfil coercitivo e passaram a priorizar o auxílio humanitário às vítimas dos conflitos em detrimento do histórico respeito à soberania nacional. A prioridade concedida à urgência humanitária deu élan ao debate em torno da intervenção e aos limites da soberania, bem como sobre o papel da intervenção humanitária (inclusive com o uso da força) no processo de resolução de conflitos.

Certos episódios foram emblemáticos no contexto em que se acirrou o uso da força nas intervenções humanitárias. O caráter coercitivo do modelo de intervenção construído no Pós-Guerra Fria tornou-se notório a partir da ação efetuada no Iraque, em 1991, em prol das etnias curda e xiita, perseguidas pelo governo iraquiano. As medidas tomadas pela ONU naquela ocasião foram simbólicas no tocante ao avanço do modelo humanitário coercitivo. Além de conceder ao Secretário-Geral amplos poderes para implementar uma operação humanitária, o Conselho de Segurança votou a resolução 688 (abril de 1991) que estabeleceu o conflito como uma ameaça à paz e segurança internacional – na medida em que o êxodo de refugiados provocado pela crise desestabilizava, por diversas razões, a região vizinha ao conflito. Com a resolução 688 consolidava-se um dos primeiros passos para se considerar a segurança do indivíduo (em outras palavras, das pessoas atingidas pelos conflitos) e se priorizar o direito dos povos em detrimento da soberania dos Estados-nação, uma vez que se tratava de uma intervenção humanitária coercitiva em um conflito intra-estatal. A resolução 688 é portanto parte do arcabouço legal que compõem o modelo de intervenção aplicado aos novos tipos de conflitos⁸.

⁸ SENARCLENS, 1999, pp. 83-87.

São essas mudanças, bem como o perfil coercitivo adotado nas intervenções humanitárias da ONU a partir da década de 90, no que se refere aos conflitos intra-estatais, que constituem o objeto de estudo desta pesquisa. Por que e em que condições essas mudanças aconteceram? Quais as consequências dessas intervenções no processo de resolução de conflito em áreas em confronto armado?

No primeiro capítulo apresentamos um balanço do debate acadêmico no campo da Resolução de Conflitos, sobretudo no que tange ao mecanismo de intervenção coercitiva da ONU. A tendência da polarização do debate em torno da intervenção coercitiva reflete o dilema entre a urgência humanitária e os limites impostos pela soberania do Estado-nação diante de qualquer medida interventora. De acordo com Alex Bellamy⁹, essa polarização acontece, sobretudo na teoria de Relações Internacionais proveniente da escola inglesa, dividida entre os chamados pluralistas e solidaristas. Já a escola galesa se apresenta como uma opção ao debate polarizado entre pluralistas e solidaristas ao propor uma abordagem mais abrangente, calcada na proposta de inclusão social de setores marginalizados, bem como ao questionar a limitação da urgência humanitária ao cenário da intervenção militar realizada para conter o conflito armado. Ademais, faremos um panorama do desenvolvimento dos estudos de Resolução de Conflito. Esse histórico do desenvolvimento acadêmico da Resolução de Conflito irá mostrar que a pesquisa sobre conflitos tem raízes no início do século passado. Conforme Louis Kriesberg¹⁰ ressalta, alguns estudos sobre conflito foram realizados no Entre Guerras, sobretudo nas décadas de 30 e de 40. Esses estudos versavam sobre revoluções (Crane Brinton¹¹) e sobre a incidência de guerras (Quincy Wright¹²). Por

⁹ BELLAMY, 2003, pp.321-324.

¹⁰ Embora os estudos mencionados por Kriesberg como pioneiros sejam notadamente publicados a partir da década de 30, o autor identifica o período entre 1914 (Primeira Guerra) e 1945 (Início da Segunda Guerra). (KRIESBERG, 2005, p. 52-53).

¹¹ KRIESBERG, 2005, p. 52.

¹² KRIESBERG, 2005, p. 52.

outro lado, Hugh Miall¹³ atribuí o período clássico da pesquisa em Resolução de Conflito ao Pós-Guerra (notadamente a partir dos anos 50). Neste período, o campo da Resolução de Conflito concentrava sua pesquisa na simples pacificação do conflito. O desenvolvimento desse campo de estudo trouxe à tona a necessidade de atingir o cessar-fogo somado à satisfação da demanda por uma paz mais duradoura. Essa nova fase deve ser pautada pelo combate a qualquer possibilidade de reaquecimento da hostilidade, bem como de recrudescimento do combate armado. Portanto, a resolução de conflitos passa a ter uma fase de pacificação de confronto armado (**peacemaking**) e manutenção da paz (**peacekeeping**) e outra de consolidação da paz (**peacebuilding**). Essa ampliação do processo de paz trouxe uma série de discussões a respeito das técnicas aplicadas para consolidar a paz e reconstruir a área em conflito. Essa discussão engloba tanto o perfil da terceira parte, bem como a abrangência do universo de atores inseridos no processo de consolidação da paz. Discute-se, com efeito, a possibilidade de ampliar o horizonte de atores e inserir parcelas da população local que garantam mais legitimidade e durabilidade ao processo de paz¹⁴. Esse debate sobre a abrangência dos atores inseridos no processo de paz é um tema recorrente no campo da Resolução de Conflitos.

Nos capítulos posteriores iremos versar sobre a reação das Nações Unidas ao perfil intra-estatal e violento assumido pelos conflitos da era Pós-Guerra Fria. Apresentaremos dois casos de intervenções humanitárias coercitivas os quais, estimamos, que sejam exemplares para o estudo que aqui propomos: Timor Leste (1999) e Somália (1992-93). Ambos reúnem diferentes dados a serem considerados na análise sobre as ações humanitárias coercitivas da ONU e os processos de resolução de conflito levados a cabo após o fim da Guerra Fria. No caso de Timor, destacamos a multiplicidade de atores envolvidos na resolução do conflito e o exaustivo debate sobre

¹³ MIALL, p. 16-22.

¹⁴ MIALL, p.16-22.

os conceitos de autonomia e autodeterminação considerados na solução da crise, com ênfase na intervenção das Nações Unidas (1999). É do que trata o segundo capítulo. O estudo deste conflito oferece a oportunidade para uma análise da reação das Nações Unidas ao tipo de conflito que se torna comum na década de 90. De cunho intra-estatal, o conflito deflagrado logo após o referendo sobre a autonomia timorense, em 1999, em virtude de suas características e do histórico da causa timorense, se revela um desafio para o receituário de intervenção e de resolução de conflitos aplicado pela ONU nos anos 90, sobretudo na sua forma coercitiva. A participação de distintos atores (Timor, Portugal e Indonésia) como parte interessada, a ameaça de uma ampliação da crise para fora das fronteiras do conflito e, repetimos, o debate sobre o conceito de autonomia e autodeterminação que deveria ser considerado na resolução da crise, ilustram de forma inequívoca como a dinâmica dos conflitos muda após o final da Guerra Fria. Durante a ordem bipolar este mesmo conflito sofria com o peso da disputa por áreas de influência entre os blocos comunista e socialista. Este traço encontra-se presente na preocupação que a coligação entre a UDT e a Fretilin, esta última co-ligada com uma facção marxista-leninista, gerou no governo indonésio na década de 70. Porém, o período Pós-Guerra Fria criou uma conjuntura em que outros aspectos além da autonomia timorense pudessem ser considerados. É interessante a forma como a questão dos direitos humanos ganha espaço nos anos 90, especialmente depois do massacre de Santa Cruz (conflito entre forças indonésias e manifestantes timorenses), e a maneira como a difusão desse episódio coloca a questão timorense em pauta na agenda internacional.

Optamos por estudar no terceiro capítulo o caso da Somália, e as intervenções realizadas neste país (1992), durante o processo de paz que se deu nos anos 90, porque esta questão é um campo fértil para a discussão sobre a postura da ONU perante os conflitos do Pós-Guerra Fria. Neste caso, é interessante salientar que o conhecimento

superficial da realidade política e social na Somália por parte dos atores envolvidos na intervenção e no processo de resolução do conflito foi crucial para determinar o fracasso da operação, já que o quadro de anarquia continuou após a retirada das Nações Unidas¹⁵. A superficialidade da intervenção realizada na Somália é atribuída, sobretudo a dois fatores. Em primeiro lugar, a insistência das Nações Unidas em elitizar o processo de escolha das lideranças com as quais iria negociar por meios dos conselhos regionais e distritais (mesmo após da falta de comprometimento com o processo de paz demonstrada pelos líderes das facções da Conferência de Addis Ababa). Esta postura das Nações Unidas acabava inserindo nas negociações atores que estavam apenas interessados em obter prestígio e projeção política em função de sua participação no processo de paz¹⁶. Em segundo lugar, a falta de conhecimento a respeito da organização social e política da Somália, organizada em castas e que não apresentava sinais de um desejo de um projeto de governo centralizado¹⁷.

O presente trabalho sugere, com efeito, que a postura coercitiva assumida pela ONU diante do acirramento da violência e do desrespeito aos direitos humanos nos conflitos do tipo intra-estatal na década de 90 se mostrou superficial. Isto ocorreu porque as Nações Unidas não procuraram manter um processo de paz abrangente, que considerasse as necessidades de setores representativos da sociedade local das regiões em conflito (conforme no caso da Somália descrito acima).

Esta distorção no processo de paz revela-se, por conseguinte, um obstáculo para detectar as origens (raízes) do conflito. Estas podem estar em problemas sociais como desnutrição, falta de assistência médica para doenças que podem ser prevenidas e pobreza, conforme salienta a escola Galesa ao debater a intervenção. Contudo, as origens dos conflitos na aceção de alguns especialistas de Relações Internacionais

¹⁵ SENARCLENS, 1999, p.95.

¹⁶ JAN, pp. 65-66.

¹⁷ JAN, pp. 58-60.

também podem estar na inadequação de estados formados durante o período bipolar em virtude do processo de descolonização. Assim, as origens do conflito intra-estatal que se tornou comum na década de 90 tornam-se um das vias mais recorrentes na tentativa dos cientistas de compreender essa forma de crise. Algumas teorias vêem na descolonização e no processo de criação de estados adotado durante a Guerra Fria as raízes desses conflitos do final do século XX. Há estudos que apontam o tipo de colonização desenvolvida em certas regiões da África, por exemplo, onde há um paradoxo que reúne instituições e infra-estrutura dos estados democráticos do modelo europeu, deixados como herança da administração das antigas metrópoles. No entanto, essas sociedades constituídas nas colônias (sobretudo as britânicas) não foram moldadas para serem democracias participativas, com um elenco abrangente de atores tomando parte das decisões políticas. Estas seriam, com efeito, as origens dos estados fracos cujas instabilidades foram acirradas na ordem que surgiu após o fim do cenário bipolar¹⁸. O processo de soberania negativa, baseado numa visão pragmática de concepção de estados, adotada na Guerra Fria, também é apontado como uma possível fonte das instabilidades verificadas nos conflitos do Pós-Guerra Fria. Essa concepção de soberania se baseava em critérios, bem como em objetivos de reordenamento territorial e a estabilidade do sistema internacional. Esses estados artificiais teriam, portanto, entrado em crise diante do cenário da nova ordem, ameaçados por forças desagregadoras, como os novos nacionalismos¹⁹.

O Estudo das intervenções humanitárias de cunho coercitivo e dos processos de resolução de conflito traz alguns desafios. O primeiro é escapar da polarização existente na escola Inglesa entre a visão pluralista, que cultua uma visão cética a respeito da urgência humanitária, e concepção solidarista, que acredita num consenso a respeito

¹⁸ HOLSTI, 99-102; 123-125.

¹⁹ NOGUEIRA, 2000, p. 158.

desta urgência. O Segundo desafio consiste em trabalhar com perspectivas mais abrangentes as quais considerem o componente estrutural engendrado na violência dos conflitos intra-estatais, ligado à insatisfação de demandas sociais (pobreza, fome, assistência médica...), verificado no estudo da escola Galesa sobre intervenção, bem como considerar a visão de Galtung no campo da Resolução de Conflito sobre violência estrutural (morte por pobreza) e violência cultural (qualquer fator que “justifique” ou incentive a violência). O risco que pretendemos evitar é o de dar um peso excessivo aos pontos de vistas estratégicos (interesses econômicos, militares e políticos, sobretudo, das potências), algo comum nas concepções pessimistas a respeito da urgência humanitária e da possibilidade de resolver conflitos internos. Por outro lado, iremos evitar a pouca importância que os estudos com visão mais otimista sobre a urgência humanitária, assim como as perspectivas mais abrangentes no campo da Resolução de Conflito costumam dar aos aspectos estratégicos.

Outro desafio será a exatidão no uso do termo resolução de conflito que apresenta diversos significados. A saber: O termo resolução de conflito²⁰ causa ambigüidade, pois pode se referir ao processo adotado para mudar a estrutura do conflito, pode ser o campo de pesquisa voltado para a solução de conflitos; bem como pode se referir à atividade de organizações e de profissionais envolvidos na pacificação de conflitos armados, e na modificação da estrutura do conflito entre os atores que estão em combate. Para evitar tal ambigüidade iremos adotar a seguinte postura: Quando se tratar do campo de pesquisa científica de Resolução de Conflito, utilizaremos a expressão grafada com iniciais maiúsculas. Ao nos referirmos à prática de resolver conflitos e ao processo desenvolvido para manejar conflitos, iremos usar a expressão

²⁰ MIALI, p. 21.

com letras minúsculas. Assim, esperamos manter a clareza e a objetividade neste trabalho.

CAPÍTULO I

A EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO NA PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS

Uma das dificuldades de nossa pesquisa é ausência de um número significativo de estudos brasileiros no campo da Segurança Internacional e mais ainda no campo da Resolução de Conflito, cujos primeiros estudos datam do início do século XX. Entretanto, assinala Louis Kriesberg²¹, tais estudos versavam, em sua maioria, sobre revoluções (Crane Brinton²²) e a incidência de guerras (Quincy Wright²³). Já Hugh Miall²⁴ atribuí o período clássico da pesquisa em Resolução de Conflito ao pós-Segunda Guerra (notadamente a partir dos anos 50), mas destaca que a maior parte das pesquisas tinha por foco a pacificação dos conflitos armados.

Por sua vez, alguns especialistas consideram que o desenvolvimento desse campo de estudo contribuiu para um esforço mais amplo por uma paz mais duradoura no mundo, o qual se consolidou na fase mais recente da Resolução de Conflito (anos 80 e 90). Este esforço para garantir uma paz mais sólida (além do cessar-fogo) foi expresso no debate sobre as fases e as técnicas que seriam adotadas para este fim. Essa busca por uma pacificação de conflitos mais duradoura levou à ampliação das fases de manejo de conflitos (no meio acadêmico e no campo de batalha). Observa-se, nessa nova fase, o esforço em combater qualquer possibilidade de reaquecimento das

²¹ Embora os estudos mencionados por Kriesberg como pioneiros sejam notadamente publicados a partir da década de 30, o autor identifica o período entre 1914 (Primeira Guerra) e 1945 (Início da Segunda Guerra) como fase precursora. (KRIESBERG, 2005, p. 52-53).

²² KRIESBERG, 2005, p. 52.

²³ KRIESBERG, 2005, p. 52.

²⁴ MIALL, p. 16-22.

hostilidades, bem como do recrudescimento do combate armado em conflitos intra-estatais²⁵. Data dessa fase (final dos anos 80 e anos 90), a adoção de uma política da ONU que estabelece, em etapas, uma série de ações visando à pacificação do confronto armado (**peacemaking**), seguida da manutenção da paz (**peacekeeping**) e, finalmente, da consolidação da paz (**peacebuilding**)²⁶. Essa ampliação do processo de paz trouxe uma série de discussões a respeito das técnicas aplicadas para se alcançar os objetivos fixados, bem como sobre a necessidade do compromisso na ajuda para a reconstrução da área pacificada. Essa discussão engloba tanto o perfil da terceira parte, bem como a abrangência do universo de atores inseridos no processo de consolidação da paz. Discute-se a possibilidade de ampliar o horizonte de atores e inserir parcelas da população local que garantam mais legitimidade e durabilidade ao processo de paz²⁷. Esse debate acerca da abrangência dos atores inseridos no processo de paz é um tema recorrente entre os especialistas. Esta questão continuou presente tanto na fase de desenvolvimento e institucionalização da pesquisa de Resolução de Conflito (décadas de 60 e 70), quanto na discussão sobre a eficácia das técnicas preconizadas pelos especialistas desse campo de estudo e que foram aplicadas em crises recentes (Somália).

O DEBATE SOBRE O CONCEITO DE INTERVENÇÃO

A conjuntura que se formou no final do século XX, marcada por um reordenamento das relações internacionais, provocou uma discussão acirrada sobre diversos temas ligados a esta esfera política. Uma das questões em pauta é o uso da

²⁵ MIALI, p. 16.

²⁶ A partir do final dos anos 80 ocorre um aumento significativo de missões de paz (entre 1988 e 1994 foram realizadas mais operações de paz do que nos 40 anos anteriores). Além disso, as operações em regiões sob conflito assumem maior complexidade, pois deixam de se limitar ao cessar-fogo, e passam a englobar garantia da ordem pública, retorno de refugiados e recuperação da infra-estrutura administrativa e econômica (SMOUTS, 1995, pp. 99-103; 140).

²⁷ MIALI, p.16-22.

intervenção, como resposta ao acirramento dos conflitos armados. Este debate é composto por temas polêmicos como os limites da soberania do estado-nação, a eficácia da intervenção para resolver conflitos²⁸ e a existência de estados fracos (criados artificialmente durante a Guerra Fria). A discussão se torna ainda mais acalorada quando se trata de intervenções humanitárias e do uso da força militar. Neste caso, há um forte embate entre os que priorizam a soberania e aqueles que colocam em primeiro plano a intervenção em favor de povos sob opressão ou que são vítimas de sofrimento extremo.

Para que seja possível uma análise eficaz do tema é necessário, portanto, conhecer o conceito de intervenção em sentido lato. Costuma se afirmar que a definição de intervenção não se modificou profundamente ao longo do tempo, mas há que se reconhecer que este debate sobre a intervenção foi pautado pelas diversas conjunturas nas quais foi travado. Stanley Hoffmann, por exemplo, prefere analisar o tema intervenção como um problema aparentemente sem solução. Hoffmann acredita que uma intervenção abarca tanto um ato, como a ausência do mesmo. Uma intervenção pode assumir caráter territorial; comercial (vender o mesmo produto que um país concorrente); ou militar, quando a situação requer o uso da força²⁹. Hedley Bull busca no conceito tradicional uma explicação para este fenômeno que está presente com frequência nas relações internacionais: [...] it is dictatorial or coercive interference, by an outside party or parties, in the sphere of jurisdiction of a sovereign state, or more broadly of an independent community³⁰.

²⁸ Esta questão do papel da intervenção na resolução de conflitos gera certa ambigüidade, pois seu uso ostensivo(inclusive sob a forma humanitária, e com recurso a força, conforme se verificou na década de 90) pode dar a impressão de que intervir em confrontos armados soluciona todos os problemas gerados pelo conflito. Alex Bellamy chama atenção para a profundidade do processo de resolução de conflitos violentos ao lembrar que a resposta militar ataca apenas a ponta do iceberg (BELLAMY, 2003, p. 333).

²⁹ HOFFMANN, 1984, pp. 7-9.

³⁰ BULL, 1984, p. 1.

A partir dessa definição o ato de intervenção é considerado um erro moral e legal. Esta concepção se fundamenta no fato de que estados soberanos ou comunidades politicamente independentes têm o direito de ter suas instâncias jurídicas respeitadas, e uma interferência ditatorial fere tal direito. Dessa forma, Bull alega que não há discussão sobre intervenção justa ou injusta, mas sobre a existência ou não de intervenção. Esta perspectiva fortalece a idéia de que não existe base moral ou legal para a intervenção. A mesma concepção tradicional descreve como possíveis partes externas envolvidas em intervenções países, grupo de países, organizações internacionais, corporações econômicas, partidos políticos. Entretanto, deixa claro que o interventor é notadamente uma parte mais forte e, por conseguinte, o alvo de uma intervenção é a parte mais fraca. Portanto, somente as potências podem lançar mão deste recurso. Do contrário, ao serem alvo de intervenção, perdem a condição de potência. Bull reconhece que há exceções para esta prerrogativa das potências como a intervenção dos membros menos poderosos do Pacto de Varsóvia na Tchecoslováquia, em 1968; e como a participação da Nova Zelândia na intervenção norte-americana no Vietnã. Contudo, nota-se que há sempre um aliado mais poderoso presente (EUA, no caso do Vietnã; e URSS, no Pacto de Varsóvia). Assim, o fator ditatorial é caracterizado pela presença de uma potência mundial, e não interventores mais fracos³¹. Percebe-se, portanto, que a concepção mais tradicional de intervenção tem no estado a figura central, tanto como interventor, quanto na condição de alvo deste ato. Essa visão impõe uma série de limitações legais e morais ao conceito de intervenção, já que está vinculada a um cenário internacional onde os atos dos estados e suas relações têm legitimidade prioritária sobre outros atores. Além disso, o ato de intervir está ligado ao peso que cada ator tem na balança de poder.

³¹ BULL, pp.1-3.

Os estudos sobre intervenção não estão restritos a sua definição. Alguns estudiosos procuram explicar a existência dessa prática no cenário internacional pela sua delimitação em diversos níveis: atividade envolvida no processo de intervenção, pelo tipo de atores e pelo tipo de alvo. A atividade envolvida pode ser coercitiva (com uso explícito de força militar ou embargos e boicotes), ou de coerção implícita. Neste caso, a intervenção pode ocorrer por intermédio da aliança de um estado com atores internos de outro país para convencer estes a adotar determinada ação ou postura. A propaganda em massa também pode ser uma forma de intervenção, embora o elemento ditatorial não esteja presente neste caso. A delimitação por meio dos atores engloba principalmente estados e organizações intergovernamentais. Alguns autores aceitam sindicatos e multinacionais, no entanto aqueles que cultivam uma visão estadocêntrica admitem tais atores privados somente quando atuam sob os auspícios de um estado. Para Hoffmann, a delimitação feita a partir do alvo de uma intervenção é a mais exata. Ele propõe restringir intervenções aos atos que afetam o plano doméstico dos estados. Isto significa que ações que atingem as relações externas ou o comportamento externo de um estado não devem ser descritas como intervenções³². Esta restrição colocada por Hoffmann demonstra como o estudo da prática de intervenção no seu sentido lato apresenta predominantemente uma visão calcada numa sociedade de estados, onde há uma separação rígida entre o espaço interno e externo. Isto caracteriza uma concepção realista sobre o tema. Os autores que adotam tal concepção tendem a fazer mais concessões ao rompimento do princípio da soberania quando o debate é mais específico, voltado para o âmbito humanitário ou em conjunturas internacionais mais recentes (Pós-Guerra Fria). Neste contexto a definição entre plano doméstico e internacional é menos clara, em virtude da abundância de conflitos internos com proporções internacionais.

³² HOFFMANN, 1984 pp. 9-11.

No entanto, quando retomamos o sentido mais amplo de intervenção, os princípios de não-intervenção e soberania são normalmente apresentados como invioláveis. Esta tendência é ainda mais clara na literatura produzida até a década de 80 (período em que o mundo ainda estava sob o efeito da bipolaridade). O argumento realista, que trata a intervenção notadamente como um erro legal ou como um problema, geralmente aponta uma série de contradições entre esta prática e o bom funcionamento do sistema internacional. Essa argumentação é feita com base na legitimidade do ato de intervir em assuntos internos de um país, sobretudo em caráter unilateral; bem como a partir da natureza do ambiente internacional, composto por atores descentralizados. A primeira contradição reside na legitimidade do sistema de governo interno. Quando este sistema entra em desacordo com aquele adotado em escala mundial instala-se um campo fértil para intervenções. Hoffmann³³ exemplifica esta situação com o contexto instaurado no século XIX: A defesa das dinastias legítimas pela Santa Aliança, em oposição ao sistema de governo constitucional, apoiado pelos liberais. Estes afirmavam à luz de Kant que uma ordem mundial construída por governos constitucionais seria mais eficaz. Este debate em torno do melhor sistema de governo pode ser um incentivo para a prática de intervenções em nome da ordem mundial pelos defensores de cada sistema. O congresso de Viena, em 1815, foi cenário desta disputa entre Metternich (representante da Áustria) e o representante inglês, Castlereagh. Os austríacos defendiam o direito de intervenção em nome do princípio dinástico, enquanto os ingleses (partidários do sistema de governo representativo) se opunham a uma postura interventora. O século XX traz o tema da autodeterminação para o debate sobre intervenção. Especialistas em Relações Internacionais vêem os questionamentos sobre este princípio como incentivo para intervenções. Tais questionamentos giram em torno

³³ HOFFMANN, 1984 pp. 12-15.

da prioridade do direito de cada nação (como fonte representativa de uma etnia ou povo) ser expressa na figura de um estado, em detrimento das fronteiras criadas artificialmente pelas potências coloniais³⁴. Com efeito, o processo de descolonização seria um ambiente fértil para intervenções generalizadas de acordo com essa interpretação dos efeitos causados pelo princípio de autodeterminação.

Hoffmann salienta que Raymond Aron também usa o sistema de governo interno adotado pelos estados para definir sistemas homogêneos e heterogêneos. Estes são compostos por sistemas de governo diferentes, aquele é formado por um sistema de governo dominante. Assim, quanto maior a diversidade, maior o risco de desordem no cenário internacional. O choque das idéias da Revolução Francesa e as dinastias européias seria um exemplo. Contudo, Hoffmann reconhece que mesmo quando há homogeneidade de sistemas de governo a relação entre atores fortes e fracos gera intervenções. Esse raciocínio vai ao encontro do perfil do interventor feito por Bull. De acordo com este perfil, o interventor costuma ser mais forte que o alvo da intervenção. Essa interpretação baseada no peso de cada ator nas relações internacionais combina com a teoria de que a balança do poder se mostra um mecanismo eficaz para conter as intervenções ao proteger os atores mais fracos daqueles que ameaçam a ordem mundial. No entanto, até certos autores que cultuam essa visão reconhecem que a balança do poder não impede as intervenções já que este mecanismo opera por meio de intervenções coletivas. Neste caso, existe a possibilidade dos interventores dividirem benefícios resultantes destas ações coletivas. Um exemplo clássico é o fato de que a balança do poder operava na Europa do século XIX, mas não era adotada nas colônias fora do velho mundo, onde a manipulação de forças locais e intervenções foram base de muitos impérios coloniais³⁵.

³⁴ HOFFMANN, 1984, pp. 12-15.

³⁵ HOFFMANN, 1984, pp. 14-18.

Certos estudiosos de Relações Internacionais colocam as organizações internacionais como atores que podem controlar as intervenções. A literatura realista considera o papel dessas organizações ineficaz no controle desta prática. A ONU é criticada por tratar a intervenção de forma limitada porque sua Carta se concentra apenas na intervenção com uso explícito da força. Isto se traduz em uma preocupação muito maior com integridade territorial e independência política dos estados. Portanto, as formas implícitas de intervenção³⁶ (ações para mudar o tipo de governo de um estado) não estão previstas na Carta segundo seus críticos³⁷. Estas críticas à Carta se explicam na medida em que, na sua maioria, se referem a tentativas de operar formas alternativas ao aparelho coletivo da ONU, paralisado durante o período bipolar. Esta ordem mundial trazia à tona conflitos de baixa intensidade, que normalmente tinham mais a ver com disputa de área de influência entre grandes potências, do que com as questões étnicas que afloram com mais força na década de 90. O final do século passado revela um sistema internacional com menos barreiras entre o meio doméstico e o cenário internacional. Assim, o debate sobre a prática da intervenção se pauta mais por temas específicos (intervenção humanitária), em virtude do caráter interno e a violência dos conflitos desta época. Portanto, as discussões sobre intervenção humanitária, uso da força e soberania apresentam prioridades diferentes. Além disso, o sistema coercitivo da Carta e as organizações regionais são interpretados com outros olhos (a atuação da OTAN no Kosovo).

Todavia, cabe retorno ao sentido mais amplo de intervenção para conhecer a visão de diversas correntes sobre a legitimidade do ato de intervenção. Os liberais, por exemplo, se dividem em várias opiniões. A concepção universalista sustenta que

³⁶ As intervenções implícitas podem compreender aliança de um estado com atores internos de outro país para convencer este a adotar determinada ação ou postura. Outra forma de intervenção é a propaganda em massa, embora o elemento ditatorial não esteja presente neste caso (HOFFMANN, pp. 9-11, 1984).

³⁷ HOFFMANN, 1984, pp. 20-22.

existem determinados valores que transcendem o princípio da soberania dos estados. Alguns valores éticos e direitos humanos atravessam as fronteiras para os universalistas. A segunda concepção usa um argumento pragmático que consiste no risco de a generalização da prática de intervir provocar mais violência e mais guerra. O argumento moral se funda na teoria de John Stuart Mill³⁸, para o qual a liberdade é adquirida somente por meios próprios. A liberdade não pode ser concedida por atores externos. Hoffmann aponta, no entanto, alguns pontos de consenso sobre a legitimidade da intervenção. Dentre esses pontos de consenso está a intervenção humanitária, cabendo inclusive o uso da força quando um estado pratica genocídio ou impõe sofrimento ao seu povo. Durante a paralisia do mecanismo coercitivo da ONU na ordem bipolar os exemplos de intervenções vistas como humanitárias são de ações unilaterais. A intervenção do Vietnã no Camboja para retirar o governo de Pol Pot é um exemplo, mas sofre críticas de Hoffmann por ter se descaracterizado ao se tornar fonte de favorecimento do interventor. Isto se deve à imposição do controle vietnamita no Camboja³⁹.

Este vácuo na ação coletiva de cunho humanitário foi preenchido somente após o fim da Guerra Fria, quando o contexto internacional permitiu um papel mais atuante das organizações internacionais. A ausência da rivalidade ideológica entre as superpotências na década de 90 abre uma janela de oportunidade para o retorno do sistema coercitivo ao cenário internacional. Este final de século é caracterizado por um aumento do intervencionismo (sobretudo humanitário) em resposta à violência e durabilidade dos conflitos que ocorrem nesta fase, os quais são notadamente internos com proporções internacionais. Esse contexto incentivou o debate sobre as razões, a eficácia e a legitimidade deste intervencionismo humanitário.

³⁸ Neste caso, Hoffmann e Mill se referem à questão da autodeterminação dos povos (HOFFMANN, p. 23, 1984).

³⁹ HOFFMANN, 1984, p. 24.

As concepções produzidas pela Escola Inglesa predominam neste debate, ainda que com uma discussão polarizada entre duas vertentes teóricas. Os pluralistas procuram preservar princípios basilares da sociedade internacional como soberania e não-intervenção. A tentativa de preservar tais princípios é vista como uma concepção minimalista da sociedade internacional, fundada em uma estrutura legal e moral, a qual permite que comunidades nacionais alcancem seus objetivos com a mínima interferência externa. A sociedade internacional permite, portanto, a difusão de poder entre povos por meio da pluralidade de estados. Dessa forma, a soberania é retratada como um instrumento de proteção para estados mais fracos. Assim, a visão minimalista leva os partidários do pluralismo a duvidar da legitimidade de intervenções humanitárias. Este ponto de vista se baseia na crença de que não há um consenso sólido sobre a suprema emergência humanitária, nem sobre abuso dos direitos humanos. Esta linha de raciocínio minimalista é fortalecida pelo argumento de que direitos humanos são construídos em contextos culturais específicos, conseqüentemente não são universais. O solidarismo, por sua vez, sustenta a existência de um consenso sobre padrões morais substantivos. A sociedade internacional na visão solidarista é composta por atores (estados) que demonstram um grau de solidariedade concreto na construção e imposição da lei. Com efeito, é possível falar em um consenso sobre casos de suprema urgência humanitária e no papel da intervenção a serviço de questões humanitárias. O argumento solidarista é fundamentado no desenvolvimento do novo regime de direitos humanos em curso no cenário internacional. Esse regime de direitos humanos engloba novo padrão de comportamento humano, métodos governamentais e não-governamentais de vigilância, bem como uma culpabilidade criminal em escala universal. O somatório desses aspectos inseridos no regime de direitos humanos praticado no contexto Pós-Guerra Fria fundamenta a defesa da intervenção em conflitos

de cunho humanitário. Logo, tanto o solidarismo quanto o pluralismo aceitam a idéia de que o sistema de estados é, na verdade, uma sociedade de estados. Contudo, divergem quanto ao papel da guerra na sociedade internacional, sobre as fontes de Direito Internacional e sobre o status do indivíduo⁴⁰.

Este debate polarizado é visto com certa prudência por analistas de outras correntes teóricas. Nota-se o mesmo debate entre uma concepção mais pragmática e outra construída na prevalência de valores morais sobre princípios considerados intocáveis para os defensores da visão minimalista da sociedade internacional (soberania e não-intervenção). Desta perspectiva, o diálogo entre o solidarismo e o pluralismo da escola Inglesa parece reproduzir, de certa forma, a discussão entre idealistas e realistas no Entre Guerras.

Os estudos críticos de segurança constituem uma opção ao diálogo polarizado entre o solidarismo e pluralismo, indo além do binômio direitos humanos e soberania. A Escola do País de Gales desenvolve seus estudos com uma abordagem mais abrangente. Seu ponto de vista é construído a partir do comprometimento teórico e prático com a emancipação de atores marginalizados. A perspectiva defendida por essa escola procura evitar a concentração em soluções militarizadas para assuntos de segurança internacional, inclusive as intervenções. Parte-se do princípio de que a segurança de um grupo não pode ser alcançada com a insegurança dos outros. Isto implica uma concepção de segurança sob o conceito de emancipação das pessoas em relação barreiras impostas à sua liberdade de inserção social: além do conflito e da violência, a fome, dificuldade de acesso à educação, carência de tratamento médico⁴¹... Essa concepção mais abrangente diverge do conceito clássico de intervenção cunhado por R. J. Vincent.

⁴⁰ BELLAMY, 2003, pp. 321-324.

⁴¹ BELLAMY, p.328, 2003.

Activity undertaken by a state, a group within a state, a group of states, or an international organisation which interferes coercively in the domestic affairs of another state. It is a discrete event, having a beginning and an end, and is aimed at the authority structure of the target state. It is not necessarily lawful or unlawful, but it does break a conventional pattern of international relations⁴².

A escola Galesa detecta dois problemas nessa concepção clássica de intervenção: a ideia de ser um ato isolado, com delimitações de tempo e espaço, sugere que o interventor não está inserido na crise. Outro questionamento vem do sentido que palavra coerção assume na definição de Vincent. Embora não haja menção direta ao uso da força militar, a definição sugere uma concepção pautada neste aspecto. A perspectiva de intervenção e segurança nacional sustentada pelos críticos da Escola Inglesa procura mostrar que a urgência humanitária causada pelos conflitos tem raízes mais profundas. Dessa forma, a intervenção humanitária deve ser vista como um aspecto inserido em uma teia de relações mais complexas do que a equação entre legitimidade de intervir, urgência humanitária e limites da soberania. Logo, o componente humanitário dos conflitos não pode servir apenas para legitimar ações militares, mas deve ser acompanhado de iniciativas para prevenção da violência armada e reconstrução da área atingida na fase pós-conflito⁴³. Esta concepção crítica da intervenção humanitária corresponde com a ideia de que a violência estrutural é alimentada por problemas sociais como desnutrição, falta de assistência médica para doenças que podem ser prevenidas e pela pobreza. É neste plano que está inserida a tentativa de emancipar os atores marginalizados, dentro de uma visão mais ampla de intervenção humanitária. Esta perspectiva pode não só enriquecer o debate sobre intervenção, como pode trazer pacificações duradouras por meio de medidas de combate à violência estrutural (intervenção pacífica como política de organismos internacionais para ajuda econômica), em vez de combate militar à violência armada. Em outras palavras,

⁴² Citado em Bellamy, 2003, p. 329.

⁴³ BELLAMY, 2003, pp. 330-331.

conforme dizem certos especialistas em intervenção humanitária, deixar de tratar somente a ponta do iceberg⁴⁴.

O debate em torno da intervenção humanitária, sobretudo na sua acepção coercitiva (uso de força militar), tem gerado definições mais abrangentes sobre a prática intervencionista. Embora esse debate acadêmico esteja muito ligado à dicotomia entre direitos humanos e soberania, há sinais de adaptação ao contexto do Pós-Guerra Fria. O debate sobre o conceito de intervenção humanitária tenta, portanto, dar conta de um cenário em que nos conflitos internos de proporções internacionais, há um aumento progressivo de vítimas civis⁴⁵, desrespeito aos direitos humanos, e alto índice de permeabilidade entre o plano doméstico e internacional. A construção de um conceito de intervenção humanitária adequado a tal contexto nos traz de volta à questão da legitimidade deste ato e à adaptação do conceito de soberania a este cenário.

João Pontes Nogueira trata do papel de um regime internacional de direitos humanos e da influência deste regime na redefinição do conceito de soberania. A partir da intervenção realizada pela OTAN no Kosovo, o autor analisa o processo de redefinição da soberania no contexto do surgimento de novos Estados. A definição do contexto que justificaria uma intervenção nestes moldes é uma peça importante na construção de um critério para intervir em crises internacionais, a saber: A soma de um histórico de violação em massa dos direitos humanos e a ocorrência de colapso da autoridade do Estado. A ação conjunta dos dois fatores criaria, portanto, uma situação em que uma crise aparentemente intra-estatal não poderia ser resolvida apenas por atores internos. Com base nesse critério tem se construído uma definição de intervenção humanitária adequada à nova ordem mundial em formação. Ainda que não englobe a

⁴⁴ BELLAMY, 2003, p.333.

⁴⁵ O final do século XX revela um quadro preocupante com uma taxa em torno de 75% de civis vitimados por conflitos. Miall lembra que a maioria dos civis vitimados por conflitos é composta mulheres e crianças. (NAÇÕES UNIDAS, 1999; MIALL, pp. 32-33).

questão do uso da força (um dos ângulos mais marcantes e polêmicos deste tema) a definição construída por Bhikhu Parekh nos oferece uma boa idéia a respeito desta concepção de intervenção⁴⁶.

A intervenção humanitária, como o termo é empregado hoje, é um ato de intervenção nos assuntos internos de outro país com vistas a pôr fim ao sofrimento físico causado pela desintegração ou abuso físico da autoridade do Estado, e a ajudar a criar condições para que uma estrutura de autoridade possa surgir⁴⁷.

Essa visão do tema apresenta um horizonte mais amplo ao reconhecer a possibilidade de intervenção em assuntos internos, com base na urgência humanitária e no abuso da autoridade do estado. Por outro lado, as opiniões sobre o caso de Kosovo nos mostram que uma definição mais ampla de intervenção que não mencione diretamente o uso da força não diminui a resistência dos críticos da intervenção humanitária a essa prática. Michael Mandelbaum⁴⁸ considera o envolvimento dos EUA numa ação coercitiva de cunho humanitário via OTAN um erro estratégico. Este erro se manifesta na ausência de um interesse vital da potência norte-americana e dos membros da OTAN. Portanto, a partir do momento em que a expulsão das forças sérvias do território de Kosovo não traria nenhuma vantagem direta para os membros da coalizão interventora, não haveria êxito completo ainda que esse objetivo fosse atingido. Em outras palavras, o bem-estar da população albanesa escapa da alçada do atores envolvidos na coalizão que efetuou a intervenção humanitária. Nogueira prefere analisar as ambigüidades presentes na ação da OTAN no Kosovo por meio da incongruência entre os objetivos preliminares dos interventores (soberania iugoslava e autonomia para a província do Kosovo). O agravamento da limpeza étnica empreendida pelos sérvios

⁴⁶ NOGUEIRA, 2000, p.152.

⁴⁷ PAREKH citado em Nogueira, 2000, p. 152.

⁴⁸ NOGUEIRA, 2000, pp. 125-155.

contra os Albaneses, cujo desfecho foi a intervenção coercitiva, deixou clara a impossibilidade de manter os dois objetivos iniciais dos interventores. Ademais, levantou dúvidas sobre a viabilidade do estado iugoslavo. A referência de Mandelbaum a esta operação como um sinal de um liberalismo wilsoniano é emblemática no tocante à retomada do debate entre idealistas e realistas ocorrido no Entre Guerras⁴⁹. Com efeito, a insistência em manter tais objetivos em uma Iugoslávia dividida por questões étnicas demonstra como a prática da intervenção humanitária, e o debate sobre esta atividade, estão concentrados na questão da soberania.

Essa preocupação com o papel da soberania no âmbito das intervenções humanitárias também abrange uma visão mais ampla deste conceito. Esta concepção mais abrangente se funda na adoção de um regime internacional de direitos humanos (defendido pelos solidaristas da Escola Inglesa) e no seu fortalecimento. Este regime tem jurisdição internacional, e é composto por crimes contra a humanidade, genocídio e violações graves de direitos fundamentais. Desta forma, ao promover limpeza étnica, o estado iugoslavo perdeu a base para a defesa de sua soberania territorial. Esse é outro aspecto que está presente no diálogo sobre intervenção humanitária. Alguns autores vêem as origens dos conflitos recentes no modelo de soberania adotado no sistema bipolar. Chamado de soberania negativa por estudiosos de Relações Internacionais, esse modelo é calcado no domínio territorial e num certo grau de centralização da autoridade. Esta concepção pragmática de autodeterminação foi adotada durante a Guerra Fria sob o temor de um possível revisionismo territorial, semelhante àquele ocorrido no Entre Guerras. Nesta época, o reconhecimento de estados priorizava o reordenamento territorial e a estabilidade do sistema internacional pela criação de novos estados. Eis a necessidade de uma aplicação pragmática do conceito de

⁴⁹ NOGUEIRA, 2000, pp. 125-155.

autodeterminação. Esse modo de produção de estados entrou em colisão com a ordem mundial que se formou após o fim da Guerra Fria. Os estados criados artificialmente, sobretudo no antigo bloco socialista e na África, apresentam dificuldade para sobreviver na ordem Pós-Guerra Fria. Questões adormecidas pela Guerra Fria (diferenças étnicas e novos nacionalismos) atuam como fonte de desintegração e levam os estados artificiais ao colapso. A crise de identidade desses estados artificiais fica ainda mais acirrada quando estes se vêem diante de um cenário internacional, em que sua autonomia sofre restrições com a ação interventora de organismos internacionais, e quando sofrem os efeitos da permeabilidade entre o espaço doméstico e o plano internacional. Isto explica a necessidade de repensar o modo de construção de estados, que deve ter mais ênfase na fase de reconstrução das áreas em conflito. Nogueira salienta que a tentativa de reconstruir a ex-Iugoslávia e a Somália com base na concepção de estado da ordem anterior (pós-guerra) revelou-se uma experiência desastrosa⁵⁰.

No tocante aos estados pós-coloniais, Holsti aponta os problemas de legitimidade que acabaram contribuindo para que se tornassem estados fracos. O legado colonial deixado nestes estados era composto pela territorialidade, bem como por instituições semelhantes às do sistema parlamentar, no caso das colônias britânicas. Todavia, essas sociedades não foram moldadas para se tornarem democracias participativas com o desenvolvimento de instrumentos como liberdades civis e participação política. Em Ruanda, por exemplo, as autoridades coloniais favoreceram determinados setores considerados superiores na divisão de funções e no acesso a direitos. Assim, as potências deixaram nas ex-colônias uma estrutura coercitiva que se mostrava distante do resto da sociedade. Não havia vestígio de um contrato social nas nações resultantes do período colonial. Além disso, a despeito da falta de estrutura para

⁵⁰ NOGUEIRA, 2000, p. 158.

o jogo democrático, as constituições desses países foram pensadas por uma elite europeizada e as instituições liberais foram transplantadas para essas sociedades. Houve participação ativa de organizações internacionais na agenda de criação dos novos estados do Pós-Guerra. Isto não evitou, entretanto, que muitos países na África enfrentassem um histórico de autoritarismo e de instabilidade política⁵¹.

Embora Holsti reconheça que o colonialismo não é a única fonte de estados fracos, é possível acreditar que a permeabilidade das fronteiras presente no Pós-Guerra Fria tenha aguçado a instabilidades geradas pelas diferenças étnicas e pela fraqueza das instituições criadas nesses estados. Isto nos traz de volta à abrangência do debate sobre Resolução de Conflito e intervenção humanitária. Estudos mais recentes têm mostrado a importância do colapso dos estados construídos artificialmente, a partir de soberania negativa, na deflagração dos conflitos do Pós-Guerra Fria e na sua resolução: “conforme sugere K. Holsti [...]: o problema da guerra na política internacional tem se reduzido, fundamentalmente ao problema da conservação do estado [state-maintenance] e do colapso do estado⁵².” Este contexto de colapso de estados artificiais é o cenário do debate que se estabeleceu em torno de um critério para a legitimidade do ato de intervenção humanitária. Esse debate foi impulsionado pela preocupação do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, diante da ação coercitiva em Ruanda. Annan salientou o risco de opressão de atores internacionais mais fortes em relação aos mais fracos, bem como da prática de intervenção humanitária coercitiva ser usada em prol de interesses ocidentais. O debate sobre critérios para a intervenção humanitária criou a esperança da criação de normas que definissem as situações extremas de desrespeito a direitos humanos e humanitários⁵³. No entanto, a análise feita por certos estudiosos de Relações

⁵¹ HOLSTI, pp. 99-102.

⁵² Citado em Nogueira, p. 158.

⁵³ Direitos humanos seriam aqueles referentes ao complexo de direitos descritos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Este complexo engloba

Internacionais com base na escola do pragmatismo⁵⁴ salienta alguns efeitos produzidos pelo estabelecimento de critérios para as intervenções. Em outras palavras, legitimar o uso da intervenção com critérios definidos pode proporcionar aos interventores uma fonte de reconhecimento de seus atos, sobretudo no tocante ao uso da força. À luz de Carr, Bellamy lembra que qualquer critério construído neste sentido pode mascarar interesses de grandes potências e levá-los a serem apresentados como princípios universais. Entretanto, Bellamy se identifica mais com a abordagem do pragmatismo fundada numa rede de opiniões construídas, as quais não dependam de uma representação da realidade de sua existência. Com efeito, é possível criar esquemas de legitimação do mecanismo interventor sem uma busca inútil por consenso. Este seria construído pelo solidarismo pragmático, isto é, o debate sobre intervenção humanitária seria feito por meio de um diálogo transnacional entre comunidades. Este diálogo aconteceria fora dos esquemas centrados no estado e nas suas instituições. Isto contribuiria para formar um consenso mais sólido, que considerasse a relatividade de cada intervenção e as necessidades das populações atingidas pelos efeitos dos conflitos internacionais. A adoção do discurso da soberania com responsabilidade, que levou vários países a aderir ao Tribunal Penal Internacional, é um exemplo desse diálogo mais abrangente sobre temas internacionais⁵⁵. Essa proposta do solidarismo pragmático coincide com o incentivo de um processo de resolução de conflito que seja pensado de

direitos civis e políticos (não ser submetido à tortura, prisão arbitrária, tratamento degradante...); individuais (direito de ir e vir, ao pedido de asilo, de não ser submetido à ingerência arbitrária em sua vida privada...); liberdades políticas e direitos fundamentais (liberdade de religião, reunião e associação, eleições periódicas com sufrágio universal), entre outros. Por outro lado, direitos humanitários seriam aqueles relacionados ao conjunto de normas internacionais que protegem a pessoa humana em situação de crise (guerras internacionais, civis, instabilidades internas, catástrofes naturais, entre outras). (BÉLANGER, Paris, 2002, pp. 13-14; SMOUTS, Paris, 2003, pp. 159-162.).

⁵⁴ BELLAMY usa a expressão pragmatismo quando se refere à postura pragmática na análise das intervenções. De acordo com o autor o pragmatismo se pauta mais pela busca de alternativas do que pelas críticas calcadas na ausência de soluções para o debate sobre intervenção, embora aponte os efeitos da busca de critérios e justificativas para tal mecanismo (BELLAMY, 2002, pp. 481).

⁵⁵ BELLAMY, 2002, pp. 489-497.

baixo para cima, e não apenas com origem na elite decisória nacional e internacional. Este é mais um sinal de que uma abordagem abrangente (em termos de diálogo e de temas tratados) é a chave para um processo eficaz tanto para a intervenção em crises humanitárias, quanto para a resolução desses conflitos. Essa proposta do solidarismo pragmático, apresentada por Bellamy, fortalece a hipótese presente no fio condutor de nossa pesquisa: a relação entre o sucesso dos processos de resolução de conflito promovidos pelas Nações Unidas e a opção de considerar outros recursos além da força militar (presente em intervenções coercitivas), bem como a ligação entre esse sucesso (ainda que parcial em certos casos, como o de Timor) e uma abordagem mais ampla e inclusiva (com atores de diversas camadas da sociedade civil).

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESTUDOS SOBRE CONFLITO

Certos pesquisadores acreditam que as origens da Resolução de Conflito estão mais presentes entre os anos 50 e 60⁵⁶. Contudo, Kriesberg⁵⁷ identifica o período entre a deflagração da Primeira Guerra Mundial, em 1914, e o início da Segunda Guerra (1945), como a fase dos precursores na pesquisa de Resolução de Conflito. O impacto causado na humanidade em função do primeiro conflito em escala mundial, cujo cenário foi a Europa das primeiras décadas do século passado, produziu uma conjuntura propícia para os estudos das Relações Internacionais. Posteriormente as frustrações em torno da esperança de uma era de paz aguçaram a curiosidade sobre o fenômeno que havia abatido a comunidade mundial no despertar do século XX e voltaria a assombrá-la na década de 40 (com a Segunda Guerra Mundial): o conflito. Colaborava também para essa demanda por um mundo mais pacífico a conjuntura internacional que se

⁵⁶ MIALL, pp. 1-3.

⁵⁷ KRIESBERG, 2005, p. 52.

estabelecera no início do entre guerras. A cena mundial fora tomada por um otimismo liberal, baseado na visão do desenvolvimento econômico, o comércio e a democracia trariam uma paz mais duradoura. Essa fase era influenciada pelo que alguns autores chamam de idealismo Wilsoniano⁵⁸.

A conjuntura que se formou com a grande depressão, o crescimento do nazismo e a deflagração da Segunda Grande Guerra deram impulso aos estudos sobre o fenômeno do conflito. Os primeiros estudos desenvolvidos neste campo se dedicaram à análise da deflagração de conflitos de larga escala. Nesta primeira geração de estudos havia trabalhos sobre tipos de confrontos específicos, principalmente a respeito de revoluções, como nos estudos de Crane Brinton⁵⁹. Em a Anatomia das Revoluções, Brinton tomou como fonte de pesquisa quatro revoluções que ele descreve como “vitoriosas” ocorridas em estados modernos: A Revolução Inglesa de 1640, A Revolução Americana, a Revolução Francesa (século XVIII) e a Revolução Russa (1917). O autor não pretendia desenvolver uma sociologia das revoluções, no entanto procura identificar uniformidades nestas revoluções, as quais poderiam ajudá-lo a começar um trabalho de sistematização sobre o tema.

Outros estudos realizaram uma análise quantitativa da incidência de guerras, dentre os quais se destaca Quincy Wright⁶⁰. Um dos aspectos que mais preocupava os primeiros estudiosos no campo dos conflitos era o papel de sentimentos irracionais em confrontos de larga escala. Boa parte dos estudos que versam sobre a causa das guerras eram voltados para pesquisas a respeito da atuação de fenômenos de massa⁶¹, isto é, movimentos de massa, incitados por políticos nacionalistas em prol de confrontos armados. Esses fenômenos foram identificados em diversos movimentos sociais, bem

⁵⁸ KRIESBERG, 2005, pp. 51-52.

⁵⁹ BRINTON, pp. 26-29, 1958; KRIESBERG, 2005, p. 52.

⁶⁰ KRIESBERG, 2005, p. 52.

⁶¹ Kriesberg usa a expressão **mass emotions** para se referir as emoções que mobilizavam grandes massas em torno de políticos nacionalistas (KRIESBERG, p. 51, 2005).

como o papel de líderes nacionais os quais atuavam como símbolos políticos. O surgimento do nazismo é visto como um exemplo desse tipo de trajetória do desenvolvimento nacional. Ademais, na década de 30 foram realizados trabalhos sobre o manejo de conflitos, assim como sobre as formas de evitar uma escalada destrutiva. Os estudos feitos em processos conflituosos envolvendo grupos étnicos, industriais e familiares constituíram a base de métodos e temas para o desenvolvimento do campo da Resolução de Conflito⁶².

A fase que se inicia com o Pós-Guerra traz novas perspectivas para o crescimento da pesquisa no campo de Resolução de Conflitos. O fim da Segunda Guerra Mundial levanta questões ligadas ao uso da tecnologia nuclear em conflitos de grande vulto e às conseqüências deste tipo de armamento. Conforme a ordem mundial resultante da Segunda Guerra se firmava, a influência da estrutura bipolar sobre os estudos realizados em Resolução de Conflitos também se tornava maior, embora esse não fosse o único vetor a direcionar a pesquisa sobre conflitos. Durante os anos 60 desenvolveu-se no contexto social um foco crescente na reconstrução econômica e no crescimento da economia. Havia ainda uma demanda por justiça, autonomia e igualdade. Diversos movimentos nacionais de liberação estouraram nessa década (1960), no plano interno das colônias de grandes potências. Nos EUA, por sua vez, surgiram diversos movimentos voltados para os direitos civis e ligados à questão da Guerra do Vietnã. No plano externo, a Guerra Fria exercia uma influência bem maior na estrutura política mundial e nos estudos de Resolução de Conflito. Esta influência da estrutura bipolar sobre a cena política internacional e sobre a pesquisa acadêmica durou 40 anos. Kriesberg⁶³ considera o final dos anos 60 um período relevante no tocante à Guerra Fria, já que em 1969 houve uma intensificação do antagonismo sino-soviético.

⁶² KRIESBERG, 2005, p.52-53.

⁶³ KRIESBERG, 2005, p. 54.

Além disso, a adoção da **Ostpolitik** (política do Partido Social Democrata alemão que visava à acomodação com o leste europeu e com a União Soviética)⁶⁴.

Nota-se que o progresso conceitual resultou num desenvolvimento institucional do campo de Resolução de Conflitos, materializado por meio da difusão de centros de estudos dedicados a este tema. A importância da pesquisa sobre resolução de conflito para as Relações Internacionais está expressa em dois aspectos levantados por Kenneth Boulding⁶⁵. Um destes fatores se manifesta quando o autor considera as Relações Internacionais o problema prático mais importante do mundo e realça o papel da prevenção de guerras totais. O outro aspecto revelado por Boulding lembra que o estudo das relações internacionais deve ser interdisciplinar⁶⁶. Esses fatores levantados por Boulding expressam a dimensão que o estudo de Resolução de Conflitos teria na esfera internacional, pois quando se fala em prevenir guerras totais, na verdade abre-se um espaço para a pesquisa dedicada à prevenção de conflitos, em escala global. Ao defender a interdisciplinaridade no estudo das relações internacionais, o autor sugere a contribuição de outras ciências no estudo do sistema internacional, inclusive para a Resolução de Conflitos.

Alguns estudos foram realizados com base na relação entre iniciativas integradoras, manifestadas em atividades e instituições cooperativas, e a possibilidade de reduzir a ocorrência de conflitos destrutivos. Diversos estudos se baseavam nos níveis de integração, e de cooperação entre países. Estes estudos indicavam que a possibilidade de conflito era menor em cenários com alto nível de integração. Acreditava-se que uma integração eficiente entre países criaria interesses comuns em torno da paz. Neste sentido, o estudo de Ernst B. Haas⁶⁷ sobre a Comunidade do Carvão

⁶⁴ KRIESBERG, 2005, p. 53.

⁶⁵ MIALL, p. 52.

⁶⁶ MIALL, pp. 39-40.

⁶⁷ KRIESBERG, 2005, p. 54.

e do Aço (criada em 1951) é um bom exemplo. Além do papel da integração entre os atores, outros aspectos foram considerados na pesquisa sobre conflito. Com um papel importante no desenvolvimento da Resolução de Conflito, a Teoria de Jogos era fundada na observação dos conflitos partindo de diversos pontos de vista. Seus métodos se concentravam nas possibilidades resultantes da estratégia adotada pelos atores em conflito, assim como nos ganhos e perdas ocorridos em função de cada cenário que se forma a partir das escolhas feitas pelos atores. A diplomacia oficial também era considerada pelos estudiosos de Resolução de Conflito. Esta vertente de pesquisa se pautava pela pesquisa a respeito de práticas que poderiam ser adotadas na era nuclear, bem como havia um grande interesse no papel dos elementos irracionais na tomada de decisões no âmbito da política externa⁶⁸.

Os estudos sobre a paz são outra face importante da Resolução de Conflito. Esta vertente de pesquisa se concentra na forma como pessoas de culturas diferentes, e ao exercer papéis diferentes, são levadas a pensar que determinados métodos são mais ou menos adequados para lidar com conflitos. Essa perspectiva de estudo (estudos da paz) engloba, ainda, os interesses que influenciam a guerra (complexo militar e industrial, entre outros). Contudo, os estudos da paz deram mais ênfase à pesquisa sobre resolução de conflitos de longo prazo, bem como às possibilidades de redução gradual e recíproca da tensão a partir da iniciativa conciliatória dos atores em disputa⁶⁹. Paralelamente ao avanço na esfera acadêmica, houve progresso na vertente prática da resolução de conflito⁷⁰. Essa vertente teve um progresso significativo entre a década de 40 e o final da década de 60, fase em que a diplomacia extra-oficial (**track II Diplomacy**) ganhou importância nas relações internacionais. O crescimento das esferas extra-oficiais de

⁶⁸ KRIESBERG, 2005, pp.54-55.

⁶⁹ KRIESBERG, 2005, pp. 55-57.

⁷⁰ Quando se fala na vertente prática de resolução de conflito, estamos tratando das atividades ligadas ao manejo de conflitos no âmbito político e no campo de batalha.

negociação trouxe alguns resultados, por exemplo, os encontros entre cientistas envolvidos com pesquisa de armamentos nucleares. Cientistas dos EUA, Grã-Bretanha, União Soviética passaram a discutir formas de reduzir as possibilidades do uso de armamentos nucleares em novos conflitos (1957). Este intercâmbio de idéias teve como cenário as Conferências de Pugwash para Negócios e Temas Mundiais. As negociações entre cientistas realizadas entre os anos 50 e 70 contribuíram para a assinatura de importantes tratados na área de desarmamento nuclear: O Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, a Convenção de Armas Biológicas, entre outros⁷¹. Essas iniciativas desenvolvidas fora do cenário oficial (governamental) são um exemplo de que a diplomacia realizada por diversos setores da sociedade civil pode colaborar para um avanço mais rápido e produtivo da resolução de conflito na sua vertente prática.

A consolidação da Resolução de Conflito como um campo de estudos deu-se justamente a partir do estabelecimento de centros de pesquisa em instituições acadêmicas, bem como pela publicação de revistas e jornais acadêmicos voltados para a análise de questões ligadas aos conflitos e a sua resolução e prevenção. As instituições pioneiras foram criadas entre 1945 e 1965 (exatamente as duas primeiras décadas da ordem bipolar). O Peace Research Laboratory, fundado por Theodore F. Lentz, e o Center for Research on Conflict Resolution, criado por Boulding⁷², em 1959, são exemplos dessas instituições pioneiras. Boulding fundou também o JRC (Journal of Conflict Resolution), em 1957, na Universidade de Michigan (mesma instituição onde foi fundado o Center for Conflict Resolution). Além de se concentrar na prevenção da guerra, Boulding também considerava o sistema internacional em seus estudos, descrito pelo autor como meio mais patológico, assim como aquele que provoca mais custos,

⁷¹ KRIESBERG, 2005, p.56.

⁷² MIAL, pp.40-42; KRIESBERG, p.54.

dentro do sistema social como um todo. Desta forma, Boulding também acredita que a guerra é resultado de características do sistema de estados soberanos. Com efeito, os conflitos devem ser prevenidos com a reforma das organizações internacionais, pesquisa e capacidade de informação (coleta de dados). Tal aparato institucional resulta em um avanço no tocante à noção sobre a formação de conflitos. Esta relação que o autor estabelece entre as características do sistema de estados e a guerra, rededeu a Boulding o mérito de ter adiantado a tese da obsolescência do estado-nação, comum em estudos mais recentes.

O papel central da coleta de dados na prevenção e resolução de conflitos também foi ressaltado por Wright em artigo publicado no JRC, no qual o autor propõe a criação de um centro de inteligência mundial, similar aos centros de monitoramento de conflitos mais recentes. Boulding, por sua vez, acreditava que o desenvolvimento de uma base de dados e a análise feita por centros abastecidos com dados sociais (**social data stations**) poderia formar um sistema análogo aos centros de estudos climáticos. Assim, a partir de dados sociais, políticos e econômicas torna-se possível produzir indicadores de pressão social para prever pontos de maior tensão. Isto traria significativa contribuição para a prevenção e resolução de conflitos⁷³.

A escola escandinava foi outro foco importante para a institucionalização da Resolução de Conflito, bem como para a diversificação de perspectivas de abordagem. Sua contribuição para os estudos sobre conflitos veio de centros como o Instituto de Pesquisa Social de Oslo, onde Galtung participou da criação de uma unidade de pesquisa para conflito e paz (1960), precursora do PRIO (Internacional, Peace Research Institute Oslo), além de ter participado da elaboração do the Journal of Peace Research, em 1964⁷⁴. O processo de institucionalização na Europa englobou, ainda, instituições

⁷³ MIAL, pp.40-43.

⁷⁴ TRANSCEND. Biografia de Galtung.

como o Polemological Institute, criado na Holanda em 1962; o SIPRI, fundado no âmbito das comemorações dos 150 anos de paz sueca; e o Tampere Peace Research Institute, desenvolvido na Finlândia, em 1969. A origem dos estudos da paz, bem como o desenvolvimento de uma agenda mais ampla (que não se limitava à redução de incidência e de extensão da guerra), costumam ser atribuídos à escola escandinava. Galtung é retratado como figura de grande relevância na institucionalização dos estudos da paz. Seus conceitos de violência estrutural e cultural, bem como a idéia de paz negativa (ausência de violência direta) e de paz positiva (erradicação ou combate de violência estrutural e cultural) se mostram como fatores importantes para a construção de uma agenda de resolução de conflitos mais ampla, desenvolvida pelos especialistas europeus. Assim, o foco na paz negativa, pautada pela prevenção de conflitos (sobretudo nuclear) é atribuído por Miall⁷⁵ à escola norte-americana do pragmatismo. Por outro lado, a paz positiva, construída a partir de uma agenda mais abrangente, está mais presente nos estudos dos estruturalistas europeus. Galtung contribui para essa agenda mais ampla ao incluir no horizonte de prevenção de conflitos as condições de relacionamento pacífico entre atores dominantes e explorados, comandantes e comandados, homens e mulheres, culturas ocidentais e orientais, assim como entre a humanidade e a natureza. A pesquisa de Galtung⁷⁶ sobre a paz positiva incluía aspectos ligados à empatia humana, solidariedade e comunidade, além do foco na violência estrutural. Esta seria uma forma de revelar e transformar estruturas de imperialismo e de opressão, bem como de apontar alternativas aos valores ocidentais, como o Budismo, por exemplo. A trajetória assumida pela institucionalização da pesquisa no campo de Resolução de Conflito e seus avanços teóricos demonstram o papel que a perspectiva cultural dos cientistas e das regiões em que foram criados os centros de estudos teve

⁷⁵ MIALL, p. 43-44.

⁷⁶ MIALL, pp. 42-44.

certa influência na postura tomada por cada escola. Neste caso, os americanos com uma visão pragmática, pautada pela solução dos problemas causados pelos combates; enquanto os europeus, especialmente os da escola escandinava, eram pautados por fatores estruturais e sua ação na origem e alimentação dos conflitos. Esta diferença entre as escolas norte-americana e europeia originou debates acalorados no âmbito acadêmico.

Esse debate entre a perspectiva estruturalista e a visão pragmática foi travado justamente por intermédio da produção acadêmica, (as obras editadas a partir de centros de pesquisa acadêmica) e os artigos publicados em jornais e revistas científicas. Esse debate circulava em torno da definição da agenda para a pesquisa sobre resolução de conflitos e para os estudos da paz. Em artigo publicado no *Journal of Peace Research*, Schmid⁷⁷, em 1968, questionou os estudos mais pragmáticos e salientou os problemas que a opção por não se aprofundar em aspectos ligados à injustiça social pode causar quando se trata de evitar conflitos. Para Schmid, a simples ausência da guerra (conflito violento) não impede que as injustiças sociais continuem plantando as sementes do conflito violento, sobretudo quando tais injustiças não são tratadas pelos estudiosos e permanecem na obscuridade. No entanto, com base em estudo das idéias de Galtung, Lawler⁷⁸ apresenta uma visão diferente. Ele acredita que, apesar da constante expansão da agenda de pesquisa sobre a paz e sobre resolução de conflito ser vista como um sinal de dinamismo, isto também pode significar a perda de foco sobre questões importantes naquilo que o autor chama de um buraco negro intelectual⁷⁹.

O desenvolvimento institucional também possibilitou a diversificação de teorias e técnicas adotadas na resolução de conflitos. Alguns centros de pesquisa tiveram papel importante neste processo. O *Centre for the Analysis of Conflict*, dirigido por John

⁷⁷ MIAL, p.44.

⁷⁸ MAILL, p.44.

⁷⁹ MIAL, p. 44.

Burton e baseado na University College London, foi resultado de conferências realizadas entre 1965 e 1966. Nestes encontros foram desenvolvidas técnicas sobre o uso de comunicação controlada e métodos de **problem-solving** na resolução de conflito internacional, desenvolvidos por Burton e seu grupo de estudo. Burton também participou da formação do Center for Development and Conflict Management, na Universidade de Maryland, nos anos 80. Neste centro, Burton trabalhou conceitos ligados ao conflito social prolongado, um aspecto relevante da teoria de conflito internacional que se desenvolvia na época (década de 80). Burton também foi responsável pela combinação de dimensões domésticas e sociais com dimensões internacionais do estudo sobre conflito, bem como manteve o foco no nível híbrido entre a guerra interestatal e distúrbios essencialmente domésticos. Na verdade, esta abordagem que considera a solução de questões pendentes (**problem-solving**) e níveis híbridos de conflito (doméstico e externo), adianta boa parte da revolução ocorrida nas Relações Internacionais do Pós-Guerra Fria, em virtude de tratar demandas sociais internas e de considerar simultaneamente diversos níveis de conflito. Em outras palavras, Burton via na abordagem baseada na solução de questões (**problem-solving**) mais que uma técnica de resolução de conflito. Esta abordagem seria, na visão deste autor, um progresso do paradigma de Resolução de Conflito, na medida em que se pensa comportamento e conflito como fatores essenciais para evitar desastres futuros⁸⁰.

Durante os anos 70 a pesquisa na área de Resolução de Conflito já demonstrava um nível de institucionalização significativo. Isto foi materializado na expansão de campos de pesquisa de Resolução de Conflito (técnicas de mediação e centros de pesquisa sobre paz e conflito na Alemanha com a chegada da social democracia ao poder, em 1969). Ademais, ocorreu a disseminação de publicações de Resolução de

⁸⁰ MIALL, pp. 45-48.

Conflito e de relatos de tipos de mediação mais específicos. Cientistas como John Burton, Edward Azar, Hebert Kelman⁸¹, entre outros, desenvolveram o conceito de **workshop** (encontros entre partes e mediadores de conflitos em diversas etapas). A diplomacia extra-oficial (**track two diplomacy**) se expandiu e assumiu canais múltiplos de negociação (organizações transnacionais onde partes adversárias se encontram para dialogar). Nesta fase, foram plantadas as sementes da Resolução de Conflito praticada nos anos 90. Grandes projetos tomaram forma neste campo de estudo: evitar uma guerra nuclear, combater desigualdades e injustiças no sistema global e atingir um equilíbrio no setor ecológico. Além disso, tentou-se formar um consenso teórico a respeito dos três níveis em que os conflitos destrutivos poderiam ser observados. No plano interestatal, o esforço foi concentrado em transformar o período de **détente** entre as superpotências para criar a oportunidade de desenvolver acordos com ganhos mútuos. Além do tratado que limitava os testes nucleares (1963), algumas conquistas foram alcançadas já nos 60: a assinatura de convenções para controle de armas estratégicas e com as negociações para a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Os avanços no âmbito doméstico foram marcados pela experiência adquirida no processo de mediação adotado nos setores operário e comunitário. A terceira frente de pesquisa era voltada para aspectos que iriam além da pacificação do conflito armado ou violento. Esta perspectiva englobava a definição, a análise, bem como a elaboração de preceitos relacionados a conflitos fora de controle e conflitos sociais prolongados. Consolidava-se a idéia de que as origens dos conflitos (divergências entre as partes) deveriam ser transformadas. Dessa forma, as diferenças entre causas oriundas do nível doméstico e do cenário internacional desaparecem. Isto se traduz na ênfase em boa governança no âmbito constitucional e nas relações entre grupos no nível comunitário. A distensão entre EUA

⁸¹ KRIESBERG, pp. 56-60, 2005.

e URSS, foi ameaçada com o recrudescimento da Guerra Fria já na segunda metade dos anos 70, e durante o governo Reagan. No entanto, este revés na distensão foi, até certo ponto, compensado pela integração econômica e relações socioculturais que minaram as premissas da rivalidade entre as duas superpotências. A Guerra Fria se enfraqueceu ainda mais posteriormente com a abertura política e econômica promovida pela administração Gorbatchev, na URSS⁸².

O rumo tomado pelo processo de institucionalização da pesquisa sobre Resolução de Conflito salienta dois fatores relevantes: o primeiro se manifesta por meio da relação entre a conjuntura mundial e o desenvolvimento teórico da Resolução de Conflitos. Cabe ressaltar a coincidência entre um período de distensão entre as superpotências (EUA e URSS), ainda durante a vigência da ordem bipolar. O quadro de distensão revelou-se um cenário favorável para a difusão de idéias (desenvolvidas no âmbito acadêmico) que defendem a eficácia de acordos de ganhos múltiplos (**win-win agreements**). Essa coincidência entre um ambiente internacional favorável e aplicação da teoria de ganhos múltiplos enfatiza o papel do sistema internacional neste processo de institucionalização da Resolução de Conflitos, facilitando ou colocando entraves à aplicação de teorias criadas neste campo. O segundo fator está relacionado à confirmação da tendência ao aumento da abrangência dos atores e níveis de relações (internacional, doméstico, comunitário...) a serem considerados na pesquisa de Resolução de Conflito. Cabe ressaltar o desenvolvimento de uma pesquisa de Resolução de Conflito mais abrangente, presente na preocupação com a natureza (tipo) e origem dos conflitos, e na perspectiva que considera a relação entre o plano externo e doméstico. Ademais, a preocupação com a natureza prolongada dos conflitos e as dificuldades para resolvê-los de forma definitiva confirmam a expansão da Resolução

⁸² KRIESBERG, pp. 56-61, 2005; MIALL, pp. 48-50.

de Conflito, que agora não poderia se restringir à pacificação de combates armados. Cabe lembrar que a difusão dos centros de estudos, criados em diversos continentes nos anos 60, traduzida na diversidade de teorias (escola europeia e os estudos da paz), são aspectos importantes na relação entre o crescimento institucional alcançado pela Resolução de Conflito e seu progresso teórico.

O avanço do processo de institucionalização da pesquisa na área de Resolução de Conflito trouxe à tona outro aspecto importante na relação entre os setores envolvidos na tarefa de resolver e pacificar conflitos (acadêmico e prático⁸³). As conquistas alcançadas pelo florescimento da pesquisa em Resolução de Conflito na década de 70 fundamentaram a atividade prática neste campo. Foi o que aconteceu com as teorias que englobam a técnica de **problem-solving**. Isto aconteceu por meio da realização de **workshops** (espaço para debates e discussões sobre temas ligados a cenários de conflito), sendo que os primeiros foram realizados já na década de 60. Em 1965 e 1966 foram organizados **workshops** com discussões sobre os conflitos que envolviam a Malásia, Singapura e a Indonésia, bem como sobre o conflito entre as comunidades turca e grega de Chipre. Organizado pelo London Group, esses encontros reuniram especialistas como Chris Mitchell, John Burton e Herbert Kelman. Kelman tornou-se ao longo de 30 anos um expoente da pesquisa e da prática do método de **problem-solving**, assim como se especializou no conflito entre Israel e Palestina. Este processo de resolução de conflito desenvolvido no oriente médio é um exemplo interessante da aplicação das teorias e técnicas de **problem-solving**. O processo de resolução do conflito envolvendo palestinos e judeus, nesta região, englobou 54 **workshops** até 1998. Este processo abarcou diversos mecanismos como fases de pré-

⁸³ Neste caso os setores acadêmicos seriam aqueles ligados à pesquisa em Resolução de Conflito e os setores práticos seriam aqueles que envolvem os profissionais envolvidos na resolução de conflitos no próprio campo de batalha (**policy makers** e **peacekeepers**, isto é, diplomatas, políticos e membros de organizações internacionais).

negociação e pós-negociação, participação de diversos setores da sociedade, informações partilhadas entre os participantes, entre outros. Havia também o incentivo de atores que desempenhavam o papel de terceira parte (mediadores) no sentido de ouvir os interlocutores sem julgamento prévio. As necessidades e perspectivas de cada ator envolvido no conflito também foram consideradas, bem como soluções para os obstáculos ao processo de paz foram amplamente discutidas. A aplicação dessas técnicas de resolução de questões pendentes ligadas aos conflitos envolvendo diversos níveis da sociedade (**problem-solving, workshops, mediação**) é descrita pelos especialistas como uma tentativa de explorar questões e obstáculos em setores extra-oficiais. Estes seriam os microníveis os quais trariam uma contribuição significativa para o processo de paz sem anular o macronível (atores oficiais)⁸⁴.

Novas técnicas adotadas na pesquisa acadêmica e na prática da resolução de conflitos fortaleceram certas visões a respeito desse tema. Dentre essas perspectivas está a necessidade de uma abordagem mais ampla, em termos de questões, de atores inseridos no processo e de níveis considerados; bem como a necessidade de melhorar as relações entre os atores em conflito (no nível oficial e extra-oficial) para que questões obscuras não entrem o processo de paz. O conflito entre Israel e Palestina demonstrou os resultados de uma abordagem ampla e do papel que a melhora de relações entre atores pode ter no processo de paz. O processo oficial (macronível) também apresentou progresso considerável com a assinatura dos Acordos de Oslo⁸⁵, em 1993, e o reconhecimento mútuo da existência do Estado de Israel e da OLP (Organização para Libertação da Palestina). Embora o processo de paz tenha sofrido entraves em virtude do assassinato do Primeiro Ministro Yitzhak Rabin⁸⁶, em 1995, por um ativista radical de direita, os avanços alcançados no plano oficial e extra-oficial (assinatura de acordos e

⁸⁴ KRIESBERG, p. 58, 2005; MIAL, p. 50.

⁸⁵ BBC News, 1995.

⁸⁶ BBC NEWS, 1995.

conversações entre atores que antes se relacionavam somente pelo conflito armado), reforçam a necessidade de uma abordagem que não se restrinja ao campo de batalha. Esta perspectiva mais ampla também deve incluir a multiplicidade de níveis e atores (macro e micronível). No entanto, a discussão sobre um processo de paz mais abrangente também pode levantar dúvidas a respeito da demora em obter resultados, da proporção de esforços envolvidos e da fragilidade que tal processo apresenta em casos como o assassinato do Primeiro Ministro Israelense. Esse fato, a princípio, poderia ser apontado como uma falha em detectar o nível e a gravidade das insatisfações com os rumos do processo de paz em setores fora do âmbito oficial (macronível). Para tanto, cabe uma análise dos momentos adequados para cada passo do processo de paz.

Essa discussão sobre o momento adequado para cada fase da resolução de um conflito já era feita no período de institucionalização da pesquisa sobre conflitos (anos 70 e 80). Tal debate surgiu no cenário dos estudos sobre o papel da mediação na resolução de conflitos (tanto no campo de batalha, como na fase de reconstrução da paz). A análise do papel da mediação no processo de resolução de conflito ganhou espaço por meio da discussão da terceira parte e do momento adequado para os atores desse setor intervir em um conflito. Mais recentemente esse debate tem se pautado pela polarização entre o uso de métodos coercitivos e não-coercitivos, provavelmente em virtude do uso da força em conflitos mais recentes (conflitos do Pós-Guerra Fria como Ruanda, Somália e Kosovo). Contudo, na fase de institucionalização da Resolução de Conflito (décadas de 70 e 80) os estudos trazem à tona a necessidade de adequar a ação da terceira parte envolvida na mediação. A mediação aconteceria de forma mais branda em momentos de difícil entendimento e de desconfiança, enquanto as ações mais intensas do mediador acontecem em fases nas quais interesses mais concretos estão em pauta (**ripe moments**). Adam Curle desenvolveu análise significativa sobre teoria e

prática no campo da mediação. Em *Making Peace* (1971), Curle define expressões como paz e conflito como uma série de relações pacíficas e conflituosas. Assim, o processo de **peacemaking**⁸⁷ deveria ser feito a partir da mudança de relações, o que possibilitaria um avanço do desenvolvimento humano. Por isso, Curle propõe o estudo das estruturas sociais, em vez enumerar regras e organizações voltadas para imposição de paz (**peace-enforcing**⁸⁸). Curle identifica quatro aspectos centrais no processo de mediação: o mediador trabalha para construir e aprimorar a comunicação entre os atores em conflito, informar ambas as partes e manter um canal de informação entre as partes, aproximá-las (**befriend**) e incentivar a negociação. Para Miall, Curle contribuiu para a pesquisa em Resolução de Conflito ao trazer à baila a natureza da Resolução de conflito e a forte ligação entre teoria e prática neste campo de estudo, bem como evidenciou o papel da diplomacia extra-oficial (**track II diplomacy**)⁸⁹.

As décadas de 70 e 80 trouxeram, portanto, um crescimento decisivo para a institucionalização na Resolução de Conflito. Esse progresso se materializou no aumento do número de pesquisadores (que passaram de centenas para milhares) e instituições, que se instalavam na Europa Ocidental, América do Norte e Japão. Também foram criados centros de pesquisa importantes em áreas de conflito como África do Sul, Irlanda do Norte e País Basco (Espanha), entre outros. Um dos fatores centrais nesse processo é a propagação do conceito de sociedade civil no estudo da Resolução de Conflito. Este conceito foi ressaltado por especialistas como Elise Boulding⁹⁰, que acredita no desenvolvimento de uma cultura civil global. Essa cultura seria identificada com opiniões de atores fora do eixo oficial, contido no discurso

⁸⁷ Esforços realizados no sentido de pacificar o conflito armado e induzir as partes a um acordo pacífico (MIALL, p. 22).

⁸⁸ Impor pacificação de conflito armado por intermédio de terceira parte influente (poderosa). (MIALL, p. 22).

⁸⁹ MIALL, pp. 51-53.

⁹⁰ MIALL, p. 53.

tradicional da política de estado-nação. Dessa forma, a perspectiva de uma cultura civil global poderia acomodar diversas comunidades culturais que não são ouvidas no âmbito da ordem internacional vigente, isto é, grupos excluídos como mulheres e crianças⁹¹. A preocupação com atores excluídos do processo decisório é mais um indício que confirma a consolidação de uma visão mais abrangente na pesquisa de Resolução de Conflito durante seu processo de construção teórica e institucional.

Uma perspectiva de Resolução de Conflito que considera instrumentos como a diplomacia extra-oficial e não coloca barreiras entre o espaço doméstico e internacional, nos leva a pensar seu relacionamento com o campo das Relações Internacionais. Certos teóricos enfatizam pontos de convergência e complementaridade entre as duas áreas de estudo. A convergência está nas idéias de resultados com ganhos mútuos (**win/win outcomes**) para as partes em conflito. As teorias de defesa não-ofensiva⁹² desenvolvidas por pesquisadores europeus influenciaram líderes soviéticos nos anos 80, como Gorbachev na URSS. Ademais, as análises de processos de mediação em conflitos internacionais, feitas por especialistas em Relações Internacionais, contribuíram para o campo de Resolução de Conflito. No âmbito prático, profissionais de **peacemaking** das áreas de resolução de conflito e de relações internacionais mantêm uma relação complementar. Esta complementaridade é expressa na cooperação entre os canais oficiais de negociação (governos e organizações intergovernamentais) e setores fora do eixo governamental (diplomacia extra-oficial). Estes preparam as bases para negociações oficiais ou procuram resolver impasses gerados no processo oficial⁹³.

O final da Guerra Fria traz consigo novos perfis de conflitos e novas perceptivas de manejo. Certas características ficaram mais marcantes nos conflitos, como questões

⁹¹ MIALL, pp. 53-56.

⁹² Essas teorias de defesa não-ofensiva estavam ligadas a uma defesa militar estruturada de forma que não se tornasse um foco de ameaça de expansão da área de influência das superpotências na Europa. Kriesberg não esclarece como tal estrutura seria montada (KRIESBERG, p. 58, 2005).

⁹³ KRIESBERG, pp. 66-69, 2005.

étnicas, religiosas, socioeconômicas e até ambientais passam a habitar no universo dos conflitos. Além disso, tornou-se mais difícil apontar uma parte certa ou outra que estivesse errada. Outrossim, a pesquisa em Resolução de Conflito já passava por uma expansão desde as décadas de 70 e 80⁹⁴. Novos campos da Resolução de Conflito começaram a se desenvolver, e conseqüentemente as publicações sobre temas ligados a esse campo se multiplicaram. Algumas visões se consolidaram neste período (1970-1985)⁹⁵, por exemplo, a idéia de que os conflitos podem ser reestruturados, bem como os partidários de cada lado podem vê-lo como um problema comum⁹⁶.

Na segunda metade dos anos 80 aumentou a ênfase em fases preliminares e aquelas após o cessar fogo, ampliando o universo englobado pela Resolução de Conflito. Fases ligadas à pré-negociação e à criação de estruturas políticas estáveis ganharam espaço na Resolução de Conflito. Com efeito, a abordagem aplicada aos conflitos passou a ser de longo prazo, sem se limitar ao fim dos combates. Na esfera internacional, tornou-se cada vez mais comum a participação de instituições internacionais e intergovernamentais. Estes tomaram parte inclusive de intervenções em assuntos internos dos países sob conflito, principalmente em casos de conflitos extremamente violentos e de violação dos direitos humanos. As intervenções na Somália, Iraque, Haiti e em Ruanda, no início dos anos 90 foram cenário desse tipo de intervenção. Com o crescimento ocorrido no Campo da Resolução de Conflito, ficou mais difícil manter conceitos e perspectivas de abordagem universais. Portanto, um dos poucos pontos consensos atingidos engloba a visão de que é necessário aplicar estratégias de Resolução de Conflito para cada tipo de conflito e para cada fase deste. Por outro lado, é exatamente o uso da coerção que está entre os fatores de divergência

⁹⁴ KRIESBERG, pp. 57-61, 2005.

⁹⁵ KRIESBERG, pp. 57-61, 2005.

⁹⁶ É claro que é muito mais difícil atingir essa unidade entre as partes no campo de batalha. Para tanto, contam o tipo de ator e mediador envolvidos na negociação, bem como a real disposição de cada um de chegar a um consenso. Há que se lembrar de conflitos como o Timor Leste e Somália.

no Campo da Resolução de Conflito. Alguns acreditam que a coerção não é adequada para a solução de questões envolvidas em conflitos. Essa polêmica em torno do uso da coerção tornou-se centro das discussões no tocante às intervenções humanitárias.

Com efeito, a década de 90 reserva um papel singular para a Resolução de Conflito. A visão mais difundida por certos teóricos é aquela que aponta esta fase como uma oportunidade de colocar em prática todos os estudos desenvolvidos em períodos anteriores (anos 60,70 e 80). Além do final da Guerra Fria, atribuído a eventos emblemáticos como a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética, outros elementos são apontados como sinais de uma nova ordem. O avanço tecnológico alcançado pelos meios de comunicação (principalmente o advento da Internet), responsável pelo que os teóricos chamam de diplomacia virtual. Este cenário é caracterizado por novas estruturas de governança. As novas estruturas da ordem nascente no Pós-Guerra Fria se manifestam pela facilidade de comunicação conquistada pela sociedade civil. Esta estrutura apresenta, portanto, menos barreiras físicas e políticas, o que facilita a formação de redes de agências humanitárias e oriundas da população civil. As noções tradicionais de soberania tornam-se mais fracas, e as fronteiras mais permeáveis do que nunca. Desta forma, essa estrutura traz riscos e oportunidades⁹⁷.

É interessante lembrar que nesta fase a natureza dos conflitos se modifica, envolvendo questões étnicas, religiosas, socioeconômicas, entre outras. Estes conflitos não se dão somente entre estados, mas no seu interior⁹⁸. Assim, as mudanças estruturais são acompanhadas por um aumento do interesse de profissionais de outras áreas (inclusive de atividades práticas, como **peacemaking** militar) em técnicas de resolução

⁹⁷ MIALL, p.57.

⁹⁸ KRIESBERG, pp. 62-63, 2005.

de conflitos, sobretudo quando se trata de emergências políticas complexas⁹⁹. As idéias de Resolução de Conflito deixam os meios acadêmicos e passam a ser testadas em diversos níveis (local e governamental). As técnicas de **peacebuilding**¹⁰⁰ são pensadas de uma forma menos elitista, ou seja, esse cenário teoricamente mais democrático seria mais adequado para deixar de aplicar técnicas de Resolução de Conflito somente com base em concepções externas (sem considerar aspectos culturais e a capacidade local para resolver conflitos). Isto significa aplicar tais técnicas no sentido inverso, isto é, de baixo para cima (com origem nas bases populares)¹⁰¹. Com efeito, os anos 90 são marcados por uma aproximação entre a pesquisa acadêmica e as práticas adotadas no campo de batalha. Talvez seja por isso que o final do século XX revele uma renovação teórica, bem como um crescimento da perspectiva crítica sobre teorias tradicionais, em detrimento do crescimento institucional do ponto de vista físico, expresso na multiplicação de centros de pesquisa observada nas décadas de 70 e 80. Daí a idéia de um período de reconstrução teórica, atribuído a esta fase por certos estudiosos de Resolução de Conflito.

Esse período de reconstrução se expressa por uma crítica construtiva às teorias desenvolvidas no período de construção teórica (entre anos 60 e 80). Vivianne Jabri¹⁰² chama atenção para a ênfase em certos agentes e para a maximização de tomadores de decisão nos estudos de Resolução de Conflitos. Para a autora, o conflito violento é um produto social e o militarismo é um aspecto de continuidade reforçado por discursos e estruturas institucionais. As perspectivas objetivista (baseada em atores racionais e na barganha) e subjetivista (calcada na comunicação entre as partes e nas teorias de

⁹⁹ Miall não define essa expressão, mas o contexto indica que se trata de conflitos complexos e violentos (MIALL, p.56).

¹⁰⁰ Estágio de resolução de conflito em que se trata de fatores estruturais e das relações de longo prazo entre os atores em conflito. O objetivo é superar as contradições que se encontram nas raízes do conflito (MIALL, p. 22).

¹⁰¹ MIALL, p. 56.

¹⁰² MIALL, p.58.

problem-solving) são apontadas como individualistas¹⁰³. A visão estruturalista, cultivada pelos europeus, também falha ao não identificar como as contradições sociais se transformam em conflito violento. À luz de Jabri, Miall enfatiza a necessidade de “transformar” os cenários de conflitos violentos a partir de novas perspectivas oriundas de um processo de pacificação e reconstrução que leve em conta não só as propostas locais, bem como a possibilidade de modificar a estrutura existente na qual podem estar as origens do conflito. Daí a preferência de diversos autores, inclusive Miall¹⁰⁴, pelo termo transformação de conflitos em vez resolução de conflitos. A opção pela via de uma transformação estrutural também explica a crítica às perspectivas teóricas anteriores, que ao preservarem as estruturas vigentes sem questioná-las, correm o risco de perpetuar as origens do conflito violento¹⁰⁵.

Alguns estudiosos temem, portanto, que a falha em absorver a abordagem crítica na prática de iniciativas de Resolução de Conflito acabe reforçando as estruturas políticas, econômicas e culturais que deveriam ser revistas. Isto explica o questionamento da abordagem adotada pelas Nações Unidas no tocante à aplicação de técnicas de **peacebuilding** e de **peacekeeping**. A presença de contingentes militares de **peacekeepers** em regiões de conflitos é vista por certos analistas de Resolução de Conflito como uma postura que acaba reforçando padrões existentes de dominação e de exclusão. Isto explica a polêmica em torno da abordagem adotada pelos organismos internacionais (ONU e organizações regionais) durante o boom das operações **peacemaking**, **peacekeeping** e **peacebuilding** nos 90. Um dos principais questionamentos levantados foi a questão das diferenças culturais entre mediadores e

¹⁰³ Miall não explica claramente porque Jabri considera as visões objetivista e subjetivista individualistas, mas a análise do autor sobre a postura crítica de Jabri leva a crer que autora não vê sucesso em nenhuma das duas perspectivas teóricas no tocante à origem social do conflito violento, nem com relação à proposta de escapar de estruturas monolíticas e elitistas (ver MIALL, pp. 58-59).

¹⁰⁴ Miall se refere às dimensões culturais e estruturais da Resolução e Conflito quando usa o termo transformação de conflito (MIALL, p.61).

¹⁰⁵ MIALL, 58-59.

atores locais e suas implicações para o processo de resolução de conflito. O contingente de funcionários civis e militares empregados nestas operações alimentou os questionamentos sobre possibilidade de choque cultural com a população local. Essa preocupação fazia sentido na medida em que havia operações em diversos pontos do globo com objetivos unificados. Esse tema já havia sido antecipado nos anos 60, ainda no princípio do período de institucionalização e construção teórica da Resolução de Conflito. Na década de 80, a teoria universalista de Burton, calcada nas necessidades do ser humano, foi criticada justamente por não considerar adequadamente as diferenças culturais existentes entre mediadores e atores presentes no campo de batalha. À luz de Salem, Miall salienta que os pontos de vista em termos de prioridades devem ser considerados quando se trata de lidar com culturas diferentes. A cultura ocidental valoriza bens como ordem e paz, enquanto as ideologias nacionalistas, marxistas e o fundamentalismo islâmico priorizam causas ligadas à justiça e à moralidade. Em outras palavras, nem o sofrimento causado pelo conflito (custos em vidas humanas e destruição física e econômica da região sob combate armado, enfatizados por teóricos de Resolução de Conflito) seria suficiente, para que os atores oriundos de culturas fora do eixo ocidental colocassem a justiça e a moralidade em segundo plano. Eis a necessidade de adaptar culturalmente as teorias e técnicas de Resolução de Conflito antes de aplicá-las no campo de batalha¹⁰⁶.

A pronta resposta de uma teoria crítica social às contradições culturais geradas por técnicas de Resolução de Conflito, baseadas em teorias tradicionais, salienta a importância de buscar soluções que não se limitem ao armistício, tampouco a sanar controvérsias por meio de perspectivas universais. A função desse amplo debate sobre o papel do fator cultural trazido pelos estudos críticos está em demonstrar que os avanços

¹⁰⁶ MIALL, pp. 59-63.

conquistados com as teorias tradicionais devem ser somados às observações feitas pela pesquisa mais recente.

O DESENVOLVIMENTO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

O grande impulso no desenvolvimento teórico no campo de Resolução de Conflito aconteceu principalmente no pós-guerra. Esta conjuntura englobava o desenvolvimento de armas nucleares e a rivalidade ideológica entre as duas superpotências existentes na ordem mundial resultante da Segunda Guerra Mundial. No plano internacional, a Guerra Fria gerava um clima de terror que se manifestava em um sentimento de ameaça à humanidade em virtude do risco do uso de armas nucleares, em um conflito entre as superpotências. Nesta ordem pautada pela Guerra Fria, as relações entre aliados e inimigos e as guerras estavam ligadas à estrutura bipolar estabelecida no cenário mundial. Costuma-se atribuir a este período da história mundial uma visão um tanto quanto objetiva, calcada em aspectos como continuidade, simplicidade e previsibilidade nas relações travadas no meio internacional. Essa ordem internacional, dividida em áreas de influência pelos EUA e URSS, foi exhaustivamente explicada pelo Realismo. Paradigma dominante no campo das Relações Internacionais das primeiras décadas do pós-guerra, o Realismo se apresentava como uma resposta ao idealismo wilsoniano vigente entre as duas guerras mundiais. A obra de Edward Hallett Carr, *Vinte anos de Crise, 1919-1939*¹⁰⁷; é vista como um marco na crítica ao idealismo liberal. Essa crítica ao idealismo é expressa na análise de fatos como a falha da Liga das Nações em manter a paz mundial. A perspectiva realista colocava o estado como ator central no sistema internacional, onde era válida a condição de estado de natureza. Isto é, cada ator

¹⁰⁷ RASMUSSEN, p. 25, 2005

deveria agir em prol dos seus interesses ao competir com os outros atores, contudo, cada estado era considerado igual em termos de soberania. O poder dos estados era definido, sobretudo em termos militares e sua distribuição determinaria o comportamento dos estados em um dado momento. Dessa forma, a escola realista passou a estudar e pesquisar o mundo bipolar. Acadêmicos e profissionais ligados às Relações Internacionais (**policy makers**) juntaram esforços na criação de uma base teórica que explicasse e previsse o comportamento dos atores internacionais, bem como norteasse a política externa norte-americana¹⁰⁸.

Contudo a elaboração da política externa da potência hegemônica e a compreensão da estrutura internacional não foram os únicos focos de pesquisa despertados pelo pós-guerra. Certos cientistas preferiram estudar o conflito de uma perspectiva diferente. Assim, a Resolução de Conflito se consolida como campo de pesquisa científica justamente neste período. Os pioneiros nesta área vinham de diversas disciplinas, e perceberam que seria útil pesquisar o conflito como um fenômeno abrangente. Os conflitos deveriam ser estudados com as mesmas propriedades no âmbito das relações internacionais, política interna, relações industriais, comunidades e até entre indivíduos, dentre outros níveis de pesquisa. Pretendia-se aproveitar abordagens originárias do estudo das relações no setor industrial e no campo de mediação no plano comunitário para estudar outros tipos de conflitos (inclusive civis e internacionais)¹⁰⁹.

Grupos de estudo foram criados na Europa e nos EUA para desenvolver novas idéias sobre resolução de conflitos. Contudo, os novos estudiosos de Resolução de Conflitos não eram bem vistos pelos especialistas na área de Relações Internacionais. Instituições de pesquisa tradicionais e profissionais da área (diplomatas e políticos) não

¹⁰⁸ MIALI, pp. 1-2; RASMUSSEN, pp. 23-25, 2005.

¹⁰⁹ MIALI, pp. 1-2.

aceitavam a combinação de prática e análise engendrada nas teorias de Resolução de Conflito, desenvolvidas por estudos feitos neste campo¹¹⁰. Ademais a concepção estadocêntrica e sistêmica da escola realista não combinava com a abordagem abrangente do estudo de conflitos. O Realismo analisava os conflitos internacionais, isto é, entre estados (personagens centrais da cena internacional). De acordo com esta concepção das relações internacionais, as grandes potências definiam seu próprio contexto e aquele em que estavam inseridos os outros países. Portanto, a visão realista era incompatível com abordagem de conflito desenvolvida pela pesquisa de Resolução de Conflito, que considerava este fenômeno no plano interno e externo, bem como englobava atores fora do âmbito estatal (industrial e comunitário)¹¹¹.

A Resolução de Conflitos experimentou um considerável crescimento desde os anos 50 e 60, expresso na criação de institutos de pesquisa e de jornais acadêmicos dedicados a esse campo. De acordo com Hugh Miall, as idéias clássicas desenvolvidas nesse campo consideram o conflito como um aspecto inerente ao relacionamento social. Na verdade, o conflito expressa a heterogeneidade de interesses, valores e crenças entre novas perspectivas originárias do convívio social e limites herdados de fases anteriores. A mudança de hábito e a prática de escolhas inteligentes seriam, portanto, a melhor forma de lidar com o conflito. A partir desta visão, a resolução de conflitos pode ser desempenhada com base nas perspectivas das partes em conflito. Tais perspectivas podem ser orientadas para o reconhecimento das demandas de uma parte em conflito em relação à outra, ou para a escolha de desconsiderar as necessidades da outra parte. Em virtude dessas posturas, os atores envolvidos no conflito podem assumir três tendências:

¹¹⁰ Embora a escola realista (paradigma vigente nas Relações Internacionais durante a Guerra Fria) tivesse um aproveitamento prático ao nortear a política externa norte-americana, suas teorias eram originárias do estudo acadêmico da cena internacional. A Resolução de Conflito parece ter uma relação mais próxima com atividades práticas, já que suas teorias e suas técnicas são originárias de análises da prática de resolução de conflitos em diversos setores (industrial, familiar e individual). (MIALL, p. 1).

¹¹¹ MIALL, p.1; RASMUSSEN, p. 25, 2005.

uma atitude calcada na possibilidade de vitória de um, e perda de outro¹¹²; outra atitude se baseia em compromisso firmado entre os atores, que significa a eliminação de diferenças. Uma terceira postura costuma ser encontrada em conflitos violentos. Esta postura se manifesta pela perda mútua, quando nenhum dos atores em conflito é capaz de impor um resultado ao outro, tampouco existe possibilidade de um acordo mútuo. Dessa forma, o quadro resultante pode ser a ocorrência de custos altíssimos para ambas as partes (**lose-lose**), o que pode levar os atores a considerarem soluções de ganhos mútuos (**win-win**). Normalmente a função da Resolução de Conflito é interpretada como recurso usado para demover as partes em conflito da situação de soma zero (situação em que a derrota de uma parte significa a vitória de outra). O ideal, neste caso, seria uma solução de ganhos mútuos, **win-win**.¹¹³

Em outras palavras, os atores envolvidos no manejo de um conflito (mediadores, governos, instituições internacionais...) realizam um esforço no sentido de convencer as partes envolvidas de que a continuação da violência entre os dois lados não trará nenhuma vantagem. Essa desvantagem se expressa na perda de vidas humanas, destruição de cidades, do patrimônio público, e na estagnação da economia. Alguns conflitos ocorridos em diversos continentes, na segunda metade do século XX, traduzem em números as perdas causadas pela continuação dos combates entre as partes em guerra: governo angolano e UNITA, entre 1975 e 1992, com cerca de 500 mil mortos; Guarda Nacional do Chipre contra forças turcas e turco-cipriotas, em 1964, com 5 mil; Israel contra OLP¹¹⁴, Hamas, Hezbollah, entre outros grupos islâmicos, em 1980,

¹¹² Especialistas classificam esta postura de **win-lose** (MIALL, p. 5).

¹¹³ MIALL, pp.1-2; 4-8.

¹¹⁴ Organização para libertação da Palestina.

com 13 mil mortes; Ruanda em combate com esquadrões hutus, em 1991, com cerca de 800 mil mortos¹¹⁵.

Mesmo diante de números tão devastadores, a tarefa de demover as partes em conflito da atitude de violência não costuma ser fácil. A estratégia proposta pelos estudiosos de Resolução de Conflito consiste em analisar as demandas de cada ator envolvido na disputa, identificar as compatibilidades dessas demandas e, a partir desta perspectiva, tentar mudar a posição das partes. As questões englobadas pelo conflito podem representar um obstáculo mais árido quando se trata de valores. Miall ressalta que estes dificilmente são negociáveis. As relações entre os atores envolvidos na disputa também são um obstáculo à resolução do conflito. Com efeito, a solução do conflito está na mudança das relações travadas entre as partes. A análise dos conflitos também pode ser aprofundada até o nível das necessidades humanas básicas. Estas são compostas por itens como identidade, segurança e sobrevivência, considerados como origens de outras questões inseridas no contexto dos conflitos. Conflitos complexos são resultantes da ausência de necessidades básicas e só podem ser solucionados quando estas demandas são satisfeitas. Esta visão sobre a resolução de conflitos se funda nas oportunidades oferecidas quando a questão deixa de ser tratada no plano dos interesses e passa para o âmbito das necessidades básicas, já que estas últimas são menos escassas que os primeiros. Assim, é possível identificar soluções que atendam às necessidades básicas de cada parte. Por exemplo, a segurança de uma parte pode ser reforçada pela segurança da outra¹¹⁶. Na verdade, procura-se por uma necessidade básica que seja compatível entre as duas partes. Dessa forma, se houver garantia de que uma parte do conflito não constitui uma ameaça à segurança da outra, existe possibilidade de se chegar a uma solução.

¹¹⁵ Os dados sobre estes conflitos consideram número de mortos desde o início dos combates (MIALL, pp. 25-27).

¹¹⁶ MIALL, pp. 9-10.

Essa busca por necessidades básicas engloba outros atores com papel significativo no processo de conflitos: a terceira parte. A atuação de um terceiro ator é capaz de modificar a dinâmica de um conflito. Esta modificação normalmente é orientada para diminuir a espiral de violência entre as partes. Este objetivo é desenvolvido pela terceira parte, que procura mudar a estrutura do conflito. Isto é feito a partir de diversos procedimentos que incluem a filtragem¹¹⁷ da comunicação entre as partes, bem como a administração do comportamento e das atitudes entre esses atores. Esse papel de terceira parte normalmente é exercido por mediadores. Estes se dividem entre mediadores com poder (geralmente bélico e político), conhecidos como **powerful**; e aqueles sem poder, os **powerless**. Neste caso é possível identificar algumas abordagens usadas em conflitos: **hard power**¹¹⁸, baseada na aplicação do poder coercitivo, mais comum em situações de conflitos violentos; **exchange power**, baseada na adoção da barganha e estabelecimento de um compromisso; **integrative power**, abordagem fundada na persuasão, bem como na solução de questões (ou impasses), configurada no procedimento de **problem-solving**. Este último se fundamenta na procura da melhor solução possível para ambos os lados. Essas abordagens podem ser desenvolvidas por vários tipos de atores (mediadores). Os atores incluídos na categoria de **track I diplomacy** englobam mediadores oficiais, como governos e organizações intergovernamentais. Estes atores aplicam os três tipos de abordagem: poder coercitivo, barganha e persuasão (**hard power**, **exchange power** e **integrative power**). Contudo, a categoria **track II diplomacy**, abrange atores extra-oficiais (ONGS e instituições da sociedade civil). Por isso, conta apenas com a capacidade de facilitar o diálogo entre as

¹¹⁷ Miall não explica abertamente o significado da expressão “**filter**”, mas o contexto em que esta palavra é usada leva a crer que terceira parte filtra o diálogo entre atores em conflito para evitar aumento de hostilidades (MIALL, pp. 9).

¹¹⁸ Kenneth Boulding chama esta abordagem de **threat power** (MIALL, p. 10).

partes e encorajá-las a buscar uma situação de ganhos mútuos, com resultados satisfatórios para ambas as partes¹¹⁹.

Desta forma, a construção das teorias no campo da Resolução de Conflito desenvolveu uma base de conhecimentos que leva em conta os atores envolvidos no conflito, no seu relacionamento em cada conjuntura (ganhos mútuos, situação de soma zero, perda mútua, escala de perdas humanas e materiais...). O estudo da Resolução de Conflitos passou a considerar a interação desses fatores na tentativa de entender este fenômeno (conflitos) e identificar possíveis métodos para evitá-lo ou combatê-lo. A diferença entre conflitos que englobam partes em níveis semelhantes e aqueles que envolvem atores em níveis diferentes era outro fator considerado no campo da Resolução de Conflitos. Os conflitos entre atores em níveis semelhantes são classificados como simétricos, enquanto os conflitos entre atores pertencentes a níveis desiguais são assimétricos. No caso destes últimos, a origem do conflito não reside especificamente em questões e interesses particulares os quais dividem as partes (atores em conflito). Na verdade, a estrutura do conflito está no papel de cada ator (recursos para resposta ao adversário) e na forma como as partes se relacionam. Esta estrutura desigual não pode ser modificada sem conflito¹²⁰.

As necessidades também podem ser expressas em materiais e não-materiais. Esta perspectiva considera fatores como segurança física e psicológica; necessidades básicas como comida e abrigo; necessidades em termos de identidade (dignidade e respeito à determinada identidade cultural ou lingüística) e demanda por participação política, entre outros fatores. Os atores que podem atender a tais necessidades podem ser encontrados no governo, na sociedade civil e ou em atores internacionais. Quanto maior o leque de atores capazes de satisfazer tais necessidades, sem que haja choque entre

¹¹⁹ MIALL, 9-12.

¹²⁰ MIALL,

estes atores, maior a probabilidade de resolver conflitos. Quando se trata de uma sociedade dividida em grupos de identidades distintas, é preciso haver capacidade de obter consenso duradouro (**powersharing**). Além de duradouro, este consenso tem que ser abrangente (englobar os grupos em conflito). Em outras palavras, os diversos grupos existentes em sociedade devem estar conscientes de que procuram soluções conjuntas, as quais consideram um único destino para todos os membros da nação¹²¹.

De acordo com Miall, a partir de determinadas perspectivas, a Resolução de Conflito que não considera a transformação do conflito se aplica apenas em situações de conflitos simétricos. Contudo, no âmbito dos conflitos assimétricos o ator¹²² mais forte tende a ganhar a disputa e o ator mais fraco tende a ficar em desvantagem. Daí a idéia de que a modificação da estrutura do conflito é necessária. Neste aspecto, a terceira parte pode ser fundamental, já que deve unir esforços com a parte mais fraca para equalizar esse desequilíbrio de recursos, ou mesmo em termos de força, que se dá entre as partes de um conflito assimétrico. Miall salienta, ainda, que outras perspectivas de análise revelam que a assimetria de um conflito pode gerar custos para ambos os lados. Estes custos são gerados pela tentativa de manter a parte mais fraca em posição desvantajosa, ou desigual. Em conflitos assimétricos mais graves as perdas podem ser insustentáveis para ambos os lados. Este quadro de conflitos assimétricos abre espaço para a resolução de conflito por meio daquilo que os estudiosos chamam de transformação de conflitos. Essa transformação pode ser operada pela terceira parte, ainda que tenha que entrar em confronto com a parte mais forte. Esta tarefa consiste em transformar relações conflituosas e desequilibradas em relações pacíficas e dinâmicas. Esse período de pacificação do conflito pode realçar as desigualdades entre as partes, o que pode ser um fator de acirramento do conflito (fase de conscientização e educação).

¹²¹ RASMUSSEN, pp.33-34, 2005.

¹²² Miall chama os atores mais fortes de um conflito de **dog** e os mais fracos de **underdog** (MIALL, p. 12).

A transformação do conflito envolve outras fases: a organização das próprias partes e articulação de questões (confrontação); estabelecimento de conversações com a parte mais forte em condição equânime (negociação); estabelecimento de união com o intuito de reconstruir as relações em um plano mais equilibrado e justo¹²³. Esta experiência foi materializada, de certa forma, no processo de Resolução de Conflito que envolveu judeus e palestinos em diversas fases de negociações, com participação de diversos setores da sociedade, bem como de mediadores. Todavia, uma análise mais cética pode questionar a atuação dos EUA como mediadores nessa questão, já que não conseguem equilibrar as forças entre as partes, a despeito de sua capacidade de influência na esfera internacional.

Há várias formas para obter essa transformação sem uso de coerção. É possível usar a “Tática de Gandhi”, a qual consiste em dizer a verdade e persuadir, assim como influenciar os detentores do poder. Outras técnicas são baseadas na mobilização de movimentos populares, aumento de solidariedade, demonstração de soluções e na criação de uma demanda por mudanças. Também é possível gerar conscientização daqueles que apóiam a parte forte interna e externamente. Assim, o regime pode ser enfraquecido. Isto lembra o procedimento adotado pelos adversários do Apartheid na África do Sul. Existe a possibilidade de se fortalecer os atores mais fracos, que poderiam superar uma relação desequilibrada e construir uma nova forma de relacionamento (abordagem de instituições paralelas). A transformação do conflito sem violência reside na tentativa de alcançar uma relação equilibrada entre os atores¹²⁴. Assim, a análise dos fatores adotados pela teoria de Resolução de Conflitos é direcionada para modificar a atitude de atores, as relações e o nível de recursos disponíveis para cada parte. Esses fatores auxiliam na busca de uma solução que

¹²³ MIALl, pp. 12-13.

¹²⁴ MIALl, pp. 12-15.

implique em ganhos mútuos, gerados pelo processo de transformação da conjuntura criada a partir do conflito. Esta parece ser uma solução mais duradoura, já que não deixa espaço para uma revanche da parte que fica em desvantagem quando o conflito permanece assimétrico.

Durante os anos 60 a teoria de Resolução de Conflito recebeu a contribuição de estudiosos que enfatizaram o caráter dinâmico do conflito, bem como o papel da transformação dos fatores pertencentes a este fenômeno como forma de solucionar conflitos. Johan Galtung propôs um modelo teórico fundado em fatores que formariam um triângulo¹²⁵. Os três vértices são representados por aspectos como atitude, comportamento e contradição. Com efeito, o conflito pode ser descrito como um processo dinâmico no qual a estrutura, as atitudes e o comportamento dos atores e aspectos envolvidos no contexto conflituoso mudam constantemente. A solução para esse quadro, a partir da teoria de Galtung, é amenizar o comportamento conflituoso, modificar atitudes e transformar relações e interesses em conflito. Galtung¹²⁶ ressalta que o processo deve, portanto, se concentrar na relação entre as partes. Na verdade, os atores não são a questão central, e sim a relação entre eles. Em estudos mais recentes Galtung lembra que, dependendo da abordagem adotada, pode haver mais peso no vértice da atitude, do comportamento, ou da contradição. Este modelo teórico de conflito é apontado por Miall como um método de resolução de conflito que abrange conflitos simétricos e assimétricos. Com base nesse modelo teórico, a contradição está relacionada com a incompatibilidade de objetivos entre as partes em conflito, a qual é desenvolvida pelo o que alguns estudiosos de Resolução de Conflito chamam de **mis-match**. Isto é, uma divergência entre valores sociais e estrutura social. Tal discrepância de valores pode variar segundo o tipo de conflito. Enquanto os conflitos simétricos

¹²⁵ Miall, p.14.

¹²⁶ GALTUNG, abril de 2005.

englobam uma contradição de interesses entre as partes envolvidas, os conflitos assimétricos são compostos pelas partes, a relação entre as mesmas, e o conflito de interesses inerente a essa relação. Por outro lado, a atitude é formada por percepções precisas e imprecisas a respeito de um ator em relação ao outros, bem como de cada ator em relação a si próprio. Essas percepções podem ser positivas e negativas. Os conflitos violentos são marcados por estereótipos negativos que uma parte desenvolve a respeito da outra. Assim as atitudes são influenciadas por sentimentos como medo e raiva. Normalmente, conforme salienta Miall, os estudiosos que valorizam esses aspectos subjetivos costumam ter uma visão significativa das origens dos conflitos. O comportamento, por sua vez, pode abranger cooperação ou coerção, assim como gestos que se traduzem como conciliação ou hostilidade. Neste caso, os conflitos violentos seriam reconhecidos por aspectos como ameaça, coerção e ataques destrutivos. Os analistas de Resolução de Conflito que trabalham com fatores objetivos como relações estruturais, interesses materiais divergentes, ou com comportamentos opostos, costumam ter uma visão instrumental das origens do conflito.

Esse modelo é aprofundado com a noção de violência direta (assassinato), violência estrutural (morte em virtude de pobreza) e cultural (aspectos que justificam a violência). Este esquema traça os diversos estágios de violência encontrados em uma possível situação de conflito e está ligado ao perfil da estrutura do conflito, desenvolvido pelos estudiosos dedicados à análise deste fenômeno. Galtung descreve o conflito como um processo dinâmico no qual estrutura, atitudes e comportamento estão em constante mudança, bem como influenciam uns aos outros. A dinâmica do conflito se manifesta da seguinte forma: os interesses das partes entram em conflito ou o relacionamento entre esses atores se torna opressivo. Assim, começa a se desenvolver a estrutura do conflito. Há, portanto, uma pressão em torno deste cenário conflituoso em

prol dos interesses de cada parte. Conforme a estrutura do conflito se desenvolve as divergências tendem a se espalhar (abrangem outras partes) e a se aprofundarem, gerando conflitos secundários. Esta estrutura conflituosa normalmente dificulta a identificação do conflito principal. Daí a idéia de que a resolução de um conflito engloba mudanças dinâmicas, como diminuição do comportamento conflituoso; mudança de atitudes; transformação de relações ou de interesses divergentes, os quais estão no centro da estrutura do conflito. A distinção de violência direta, estrutural e cultural aponta uma solução para cada fase: mudar comportamento no combate à violência direta; acabar com contradições e injustiças estruturais no caso de violência estrutural; modificar atitudes para combater violência cultural¹²⁷.

Os estudos desenvolvidos por Galtung e outros analistas no campo da Resolução de Conflito revelam a disposição de entender e de explorar este fenômeno a partir de suas raízes. Seria mais ou menos como identificar e estudar o DNA de um vírus para combatê-lo. Isto é, a idéia de estabelecer diferentes estágios de conflito e diversos níveis de violência pode evitar um tratamento superficial do conflito. Este tratamento atacaria as causas originais do conflito principal, em vez de tratar dos sintomas secundários. Esse avanço na teoria de Resolução de Conflito revela a constatação de que este é um fenômeno mais complexo do que se pensava e, portanto, merece soluções à altura de sua profundidade e complexidade. Conforme veremos posteriormente, a complexidade teórica e instrumental que envolve a resolução de conflitos tende a aumentar com a modificação do sistema internacional, e conseqüentemente do perfil das guerras, sobretudo no Pós-Guerra Fria.

Enquanto a abordagem clássica de Resolução de Conflitos estava concentrada em tratar o conflito (guerra) propriamente dito, as perspectivas teóricas mais recentes

¹²⁷ MIALL, pp. 14-17.

englobam teorias e instrumentos mais abrangentes: esforços de pacificação realizados antes do combate armado, durante o conflito (**peacekeeping**¹²⁸ e intervenção humanitária); que continuam após o conflito com operações de **peacebuilding**¹²⁹. Essa ampliação do horizonte da Resolução de Conflito, configurada nos esforços para evitar a retomada do conflito armado, abre espaço para uma série de discussões a respeito das técnicas de resolução de conflito utilizadas nesta fase. Alguns especialistas defendem a ênfase na integração dos diversos níveis envolvidos na resolução de conflitos, sobretudo na etapa da consolidação do processo de paz, ou melhor, durante a fase de **peacebuilding**. Isto implica a valorização do envolvimento da terceira parte (mediadores), contudo há um diferencial neste caso. Os atores locais também devem compor o elenco que forma a terceira parte. Ademais, as soluções para o conflito devem ser construídas em acordo com esses atores locais. Em outras palavras, significa desenvolver abordagens para o campo de batalha que sejam social e culturalmente aceitas pelas populações afetadas pelos conflitos. É dessa perspectiva de abordagem mais ampla para a Resolução de Conflito que se origina o termo **multitrack**, usado para definir a participação de uma terceira parte mais abrangente na consolidação da pacificação. A defesa de uma postura que possa ser chamada de **multitrack** engloba uma terceira parte composta por atores provenientes de vários setores da sociedade. Na verdade, não basta que esses atores sejam locais. Eles devem pertencer tanto à elite, quanto às comunidades de base (menos favorecidas). Cabe lembrar que quando se fala em comunidades de base, significa incluir no processo de pacificação outros atores além das lideranças locais de nível médio, mais comuns quando se trata de englobar atores locais. Na prática, atores que estariam fora desse processo, mas que sofrem as

¹²⁸ Interposição de forças internacionais para separar exércitos beligerantes. Pode englobar tarefas civis (monitorar, policiar e apoiar intervenção humanitária). (MIALL, p. 22).

¹²⁹ Estágio de resolução de conflito em que se trata de fatores estruturais e das relações de longo prazo entre os atores em conflito. O objetivo é superar as contradições que se encontram nas raízes do conflito (MIALL, p. 22).

consequências do conflito entram nessa categoria, que pode compor comissões de paz locais¹³⁰. Este processo deve ser complementado pelo apoio a instituições domésticas que podem ser úteis no aprendizado em busca das soluções mais adequadas à área sob conflito, do ponto de vista social e cultural. Miall refere-se a essa abordagem mais complexa como um processo que se dá de baixo para cima (**bottom-up process**). Em outras palavras, um processo de paz que não se restringe às lideranças de primeiro escalão (governos e instituições intergovernamentais), tampouco aos atores de nível médio (lideranças políticas locais e ONGs)¹³¹.

Essa tendência de pensar a resolução de conflitos a partir de níveis diversificados e multiculturais demonstra a tentativa de adaptar o processo de pacificação à região em que este é aplicado. Esse tipo de discussão é uma característica mais recente do campo de Resolução de Conflito. Ela reflete a experiência acumulada com a pacificação de conflitos e consolidação da paz durante a segunda metade do século XX. Esse período mais recente da Resolução de Conflito apresenta uma preocupação maior com as origens do conflito em questão (étnicas, religiosas, identidade...), sua pacificação e com os métodos usados para evitar a retomada das armas. Isto indica a chegada ao campo de batalha de abordagens com fases que vão além da pacificação do conflito e preocupação com a adaptabilidade do processo de paz às áreas em conflito, antes restritas ao âmbito teórico. O fato de inverter o processo de Resolução de Conflito no sentido de baixo para cima, em vez de adotar soluções negociadas por atores de grande porte, reflete outra preocupação: construir um processo de paz mais sólido, que não seja paralisado pela resistência de setores de base, os quais não tenham participado do processo, mas que em princípio sejam alvo de seus efeitos.

¹³⁰ Esta expressão é usada por Miall em esquema que representa os níveis de negociação possíveis no processo de resolução de conflito (MIALL, p. 18).

¹³¹ MIALL, pp. 15-19.

Desta forma, uma breve leitura dos caminhos percorridos pela Resolução de Conflitos no campo teórico pode ser útil para este estudo. Para tanto, podemos tomar como base a visão e os métodos adotados para o estudo do conflito propriamente dito em fases mais recentes e em períodos mais distantes da nossa realidade contemporânea. Lewis Frye Richardson¹³², por exemplo, considera em seu estudo conflitos domésticos e internacionais ocorridos entre 1820 e 1949. Sua análise aponta para uma visão mais abrangente de conflito, já que engloba assassinatos, brigas, insurreições, guerras de grandes e pequenas proporções... Richardson trabalhou com um conceito de conflito que considerava “disputas mortais”¹³³ qualquer disputa que causasse morte de seres humanos. Isto caracteriza a amplitude adotada para o conceito de conflito neste estudo. Pitirim Sorokin¹³⁴ inclui as revoluções em seus estudos, além das guerras, presentes em análises de outros especialistas. Por outro lado, as pesquisas desenvolvidas na área de Resolução de Conflitos a partir dos anos 50 revelam uma ênfase em conflitos interestatais e nas guerras relacionadas a tais conflitos, o que indica uma abordagem mais restrita da análise deste fenômeno. Fundado em 1963, o Correlates of War Project foi desenvolvido principalmente por David Singer¹³⁵, cientista político da Universidade de Michigan, e pelo historiador Melvin Small. A pesquisa foi voltada para criar um grande centro de estudo dedicado ao fenômeno da guerra, sobretudo no período pós-napoleônico. O estudo científico realizado pelo projeto visava também buscar fatores que explicassem a variação das guerras no tempo e no espaço (capacidade nacional, alianças, geografia, status no período pós-napoleônico...). A base de dados do projeto era formada por conflitos com seguinte perfil: guerras interestatais definidas como conflitos armados, os quais envolviam um membro do sistema interestatal em cada lado

¹³² MIAL, p.23.

¹³³ Lewis Frye Richardson usa a expressão **deadly quarrels** para os conflitos estudados em sua base de dados. (MIAL, p.23).

¹³⁴ MIAL, p.23.

¹³⁵ CORRELATES OF WAR PROJECT.

da guerra, com pelo menos 1000 mortos em batalhas, ou mais. Também eram computadas guerras extra-sistêmicas (guerras imperiais, coloniais, e guerras civis internacionalizadas), que fossem definidas como guerras internacionais. Neste caso, deveria haver um membro do sistema interestatal presente em pelo menos um dos lados do conflito, bem como era preciso que ocorressem 1000 mortes em batalhas por ano, em relação a cada membro do sistema interestatal que participasse dos combates. Os estudos mais recentes (anos 90) indicam, todavia, o retorno de uma abordagem mais abrangente, ou seja, uma retomada parcial da visão ampla desenvolvida por Richardson¹³⁶.

É interessante notar a relação entre três fatores: o período dos conflitos considerados nos estudos comentados acima, a época em que foram desenvolvidos (em alguns casos), e ainda, o perfil das guerras consideradas nestas análises. No período a partir dos anos 50, a pesquisa desenvolvida no campo da Resolução de conflito revela um conceito mais limitado, fechado em torno de atores estatais, uma tendência sugerida pela ênfase na presença de membros do sistema interestatal nos conflitos estudados (ainda que alguns estudos considerem guerras civis com proporções internacionais). Esta fase da produção teórica no campo da Resolução de Conflitos coincide com a rigidez do período bipolar. Nesta época, a Guerra Fria concentra a disputa ideológica entre duas superpotências (EUA e URSS). É válido enfatizar que a escola predominante no campo das Relações Internacionais era o Realismo cujo foco se concentrava no estado, único ator capaz de interagir com os outros estados na esfera internacional. No plano interno, o estado seria sempre o provedor do bem comum, do interesse nacional, de preferência sem interferência externa. Isto explica de certa forma, a ênfase no estudo de conflitos internacionais e interestatais a partir dos anos 50 no estudo de Resolução de

¹³⁶ MIALL, pp.23-24.

Conflitos¹³⁷. Entretanto, cabe ressaltar também o retorno a uma perspectiva mais ampla para o conceito de conflito em estudos mais recentes (anos 90). Se considerarmos o período do Pós-Guerra Fria, por exemplo, essa retomada da visão de Richardson, ainda que parcial, coincide com uma ordem mundial em que a fronteira entre o interno e o externo é mais tênue. Com efeito, espera-se que o conceito de conflitos que devem ser alvo de análise seja mais elástico, já que as guerras internas assumem proporções internacionais com mais facilidade nesta nova ordem em formação após o fim da Guerra Fria. Nossa pesquisa pretende focar, nos dois estudos de casos apresentados neste trabalho (Timor-Leste e Somália), justamente a reação das Nações Unidas e dos profissionais envolvidos na resolução de conflitos (diplomatas, mediadores, **peacemakers**, políticos locais ...) aos conflitos da nova ordem que se anuncia na era Pós-Guerra Fria.

Outro aspecto relevante no desenvolvimento do estudo da Resolução de Conflito (e dos próprios conflitos) é a estrutura montada para construir uma base de dados a respeito dos conflitos existentes em diversas conjunturas internacionais. Essa estrutura se formou a partir de centros de pesquisa os quais contabilizaram e produziram análises a respeito de conflitos ocorridos tanto nos anos 50, quanto em fases mais recentes (anos 80 e 90). Esse trabalho contribuiu para construir uma perspectiva científica sobre o fenômeno dos conflitos, bem como para desenvolver um perfil destas guerras e sua relação com a ordem mundial vigente. Esse desenvolvimento institucional contribuiu,

¹³⁷ A teoria de Resolução de Conflito e de Relações Internacionais não foi desenvolvida no mesmo campo de estudos inicialmente. Além disso, houve certa resistência dos especialistas em Relações Internacionais em relação à criação de um campo específico para o estudo de conflitos, sobretudo no âmbito internacional (MIALL, p. 1). Contudo, não se pode deixar de notar a influência do sistema internacional vigente, bem como da ideia que se fazia deste sistema na década de 50 nos estudos de Resolução de Conflito.

portanto, para consolidar a Resolução de Conflito como mais um campo de estudo nas ciências sociais, inclusive no âmbito internacional.

O PIOOM¹³⁸ (Research Program on Causes of Human Rights Violations) é mais uma frente de pesquisa sobre o fenômeno do conflito, constituindo uma importante base de dados para o estudo de Resolução de Conflito. Baseado na Universidade de Leiden, Holanda, o PIOOM dá apoio ao trabalho realizado por ONGs, como a Anistia Internacional, bem como organizações intergovernamentais, como as Nações Unidas. O suporte fornecido pelo PIOOM tem o intuito de aprimorar o trabalho dessas instituições no combate a violações dos Direitos Humanos. O PIOOM desenvolveu sua análise de conflitos com base em cinco estágios para esse fenômeno: o primeiro é chamado de paz estável, caracterizado por alta estabilidade política e legitimidade do regime vigente; o segundo é classificado como situação política tensa e se manifesta por meio de níveis crescentes de tensão, bem como por ruptura social e política; o terceiro nível é chamado de conflito político violento. Neste caso, ocorrem mudanças mais profundas no campo social e político. A tensão política se transforma em crise política, acompanhada por enfraquecimento da legitimidade do governo nacional, assim como de aceitação crescente de facções políticas violentas. De acordo com o PIOOM, este terceiro estágio se caracteriza pela ocorrência de assassinatos com um total que varia entre uma e 99 pessoas mortas em um ano. O quarto nível é conhecido como conflito de baixa intensidade e se caracteriza por hostilidade explícita e conflito armado entre os grupos envolvidos na divergência em questão, pela repressão do regime em vigor e pela insurgência de outros atores. Esta etapa se configura a partir da ocorrência de uma escala que varia entre 100 e 999 mortes no espaço de um ano. O quinto e último estágio é chamado de conflito de alta intensidade. Este estágio se manifesta por meio de fogo

¹³⁸ EARTH TRENDS- World Resources Institute.

aberto entre grupos rivais e destruição em massa, bem como deslocamento da população civil. O conflito de alta intensidade costuma apresentar um total de mortes acima 1000 de pessoas no período de um ano¹³⁹.

A análise quantitativa e o conseqüente perfil dos estágios de conflitos desenvolvido a partir deste estudo realizado pelo PIOOM trazem à tona conclusões interessantes sobre a forma assumida por esses conflitos ao longo do tempo. À luz da análise feita pelo PIOOM¹⁴⁰, nota-se um crescimento dos conflitos políticos violentos (com 114 casos em 1998), de baixa intensidade (42 casos em 1998) e de alta intensidade (16 casos em 1998). Com base nas características desses níveis de conflito, isto pode significar uma tendência ao crescimento de conflitos que, apesar de estarem em diferentes estágios, reúnem os seguintes aspectos: crise política, falta de legitimidade política, conflito armado entre grupos adversários, aceitação de facções políticas violentas, destruição em massa e deslocamento de população civil. Cabe lembrar que esses fatores (falta de legitimidade política, aceitação de facções políticas violentas e deslocamento de população civil) são encontrados com freqüência em conflitos intra-estatais ocorridos no período Pós-Guerra Fria. Essa coincidência de características no aumento de conflitos em estágios mais avançados, e a ocorrência de guerras intra-estatais nos anos 90, fortalece o debate sobre a mudança no perfil dos conflitos neste período. Miall também salienta esta mudança no perfil dos conflitos no final do século XX. Para o autor, há uma notória mudança na forma como os conflitos passam a se formar neste período:

The striking assumption here is that late twentieth-century conflicts will be mainly “internally” generated and that interstate war of the classic kind can be virtually ignored. This is in marked contrast to most quantitative studies of

¹³⁹ MIALL, p.23.

¹⁴⁰ Os dados quantitativos fornecidos pelo PIOOM (apresentados na obra de MIALL) referem-se apenas ao final da década de 90. Contudo, o crescimento quantitativo dos conflitos políticos violentos, de baixa e de alta intensidade sugere que esta é uma tendência que se fortaleceu ao longo dos anos 90 (MIALL, p. 23).

major armed conflicts and war since 1945, and is an eloquent testimony to the transformation in conflict studies which has taken place in recent years¹⁴¹.

A partir da constatação de Miall sobre a transformação ocorrida nos conflitos e no campo de estudo de Resolução de Conflito, fica mais claro o retorno de um conceito mais amplo de conflito, observado nesta área nos últimos anos. Descrito como uma retomada parcial do conceito desenvolvido por Richardson¹⁴², este novo conceito de conflito abandona justamente a restrição ao plano interestatal e engloba guerras criadas em outros níveis. Mais uma vez vemos o avanço que o estudo quantitativo dos conflitos trouxe para a pesquisa sobre Resolução de Conflitos. Esse avanço se consubstanciou por meio da capacidade dos cientistas de estabelecerem padrões de comportamento de atores e fatores inseridos nas guerras analisadas (ocorrência de conflitos intra-estatais e interestatais, por exemplo). Isto demonstra um amadurecimento do estudo da Resolução de Conflito.

No entanto, o desenvolvimento proporcionado pela análise quantitativa dos conflitos também revela discrepâncias entre os estudiosos. Tais divergências se manifestam no plano estatístico dos estudos sobre conflitos e criam, portanto, uma dificuldade para o estabelecimento de tendências pontuais a respeito desses conflitos, principalmente no período Pós-Guerra Fria. Além da discrepância a respeito da tendência de aumento de conflitos de baixa e de alta intensidade, os estudos foram realizados em períodos diferentes, embora tenham sido desenvolvidos principalmente durante a década de 90. Enquanto o PIOOM aponta um nível relativamente constante para os conflitos de baixa e de alta intensidade no período entre 1993 e 1996, o SIPRI¹⁴³ (Stockholm International Peace Research Institute) apresenta um declínio constante do número de conflitos armados de grandes proporções, entre 1989 e 1996. Por outro lado,

¹⁴¹ MIALL, p. 23.

¹⁴² MIALL, p. 23-25.

¹⁴³ O SIPRI utiliza os dados produzidos pela Uppsala University (MIALL, p.27).

outros estudos procuram configurar padrões de conflitos, em vez de tendências numéricas. Miall salienta que o padrão de conflito que se firma nos anos 90 enfatiza o desafio de autoridades estabelecidas, engloba movimentos separatistas, os quais desafiam a integridade territorial da área atingida (Iugoslávia e Chechênia); bem como apresenta tendência à fragmentação e ausência de controle central (Libéria e Somália). O autor também chama a atenção para as tendências reveladas por conflitos étnicos nacionais nos períodos de 1991 a 1993, e entre 1994 e 1996. Com base em diversos estudos desenvolvidos nesta perspectiva étnica nacional, inclusive a análise do *Minorities at Risk Programme*, Miall sugere o seguinte quadro: as turbulências estabelecidas após o colapso soviético e depois do fim da Guerra Fria, estariam diminuindo. Tal tendência seria explicada pelo fato de não haver novos conflitos étnicos entre 1994 e 1996, além de muitos desses conflitos terem sido contidos ou amenizados, entre 1996 e 1999. No entanto, esta é uma tendência considerada insuficiente para previsões sobre o futuro dos conflitos. De acordo com alguns cientistas, uma mudança econômica brusca na China, ou um conflito intercomunitário na Índia, pode aumentar o nível de turbulência regional. Por outro lado, uma tendência mais sólida aponta a diminuição de conflitos interestatais. Com base nos estudos de Holsti, Miall ressalta essa diminuição da ocorrência de guerras entre estados. Esta queda se manifesta da seguinte forma: a quantidade de guerras interestatais, computadas por ano, e por estado, caiu de 0,036, no período entre 1914 e 1941; para 0,005 entre 1945 e 1995. Ademais, não houve guerra entre estados entre 1993¹⁴⁴ e 1994¹⁴⁵. Desta forma, nota-se que apesar das divergências no campo numérico a respeito da ocorrência de conflitos de maior, ou de menor intensidade, existe um padrão mais concreto, pelo menos durante os anos 90: os conflitos são travados cada vez mais no interior dos estados, bem como apresentam

¹⁴⁴ MIALL, pp.26-33.

¹⁴⁵ Houve somente um contencioso fronteiriço entre Peru e Equador em 1995 e um agravamento da disputa entre Índia e Paquistão pela Casimira, em 1996. (MIALL, p. 28).

atores e aspectos diversos daqueles presentes no modelo tradicional de guerra (interestatal). Em outras palavras, conforme especificado por especialistas, os conflitos dos anos 90 reúnem desafio à autoridade estabelecida, à integridade territorial e apresentam tendências separatistas, entre outros fatores. Enfim, esta conjuntura indica que o estado tende a não ser mais interpretado por outros atores como provedor supremo de bens geralmente almejados pelos cidadãos (interesse nacional).

Outro recurso importante na pesquisa de Resolução de Conflito é o mapeamento dos conflitos. O mapeamento de conflitos, estabelecido com base em padrões regionais, ganhou mais destaque no campo científico durante o período Pós-Guerra Fria. Este mapeamento regional foi calcado na construção de uma base de dados estatísticos para sustentar a distinção entre zonas de guerra e zonas de paz. A perspectiva regional no estudo da Resolução de Conflito se concentra na distinção entre os seguintes cenários regionais: regimes de segurança, comunidades de segurança e regiões mais voláteis e mais propensas a conflitos. Os regimes de segurança são caracterizados por relações relativamente estáveis entre estados, como no caso da ASEAN (Association for South-East Asian Nations). As comunidades de segurança, por sua vez, se distinguem por evitarem violência de larga escala, conforme se verifica na Europa Ocidental e na América do Norte. Miall não descreve detalhadamente as zonas consideradas voláteis, mas revela dados que podem facilitar sua identificação. De acordo com o autor, analistas indicam a ausência de conflitos interestatais na América do Sul desde 1941, apesar de seu histórico de turbulência em outros períodos. Miall salienta que as análises feitas pelo SIPRI revelam um declínio no número e na intensidade de conflitos na América Central e na América do Sul, enquanto apontam pouca mudança no Oriente Médio. O continente africano demonstra áreas com níveis de ocorrência de conflito violentos contrastantes. O nível de conflitos violentos na África do Sul diminuiu na

década de 90, mas o mesmo não aconteceu na região subsaariana do leste africano, nem na região dos grandes lagos. Estes estudos estatísticos levam Miall a pensar na validade da diferença entre os conflitos ocorridos no mundo desenvolvido e no terceiro mundo, ou também nos países pós-coloniais. Esta diferença costuma ser apresentada em termos quantitativos e qualitativos, bem como no tocante à incidência e natureza desses conflitos nestas regiões¹⁴⁶. Talvez venha daí a discussão sobre a tentativa de tipificar os conflitos (sobretudo aqueles ocorridos após o fim da Guerra Fria no interior dos estados) e suas origens, como no caso das guerras deflagradas em países criados a partir ex-colônias.

A variedade de tipologias de conflitos é enorme, assim como a diversidade de critérios adotados para tipificar os conflitos existentes no cenário internacional. Por isso, Miall prefere trabalhar com sua própria tipologia. O autor tipifica os conflitos da seguinte forma: interestatal (Guerra do Golfo) e não-estatais. Esta última categoria se divide em três, a saber: revolução e ideologia; identidade e secessão; e faccional. Esta normalmente não se manifesta por questões revolucionárias ou ideológicas. Na verdade, o conflito faccional se alimenta da disputa pelo poder entre interesses concorrentes, facções políticas, ou criminosas. Contudo, os outros tipos de conflitos não-estatais apresentados pelo autor têm origens e atores focados em aspectos diferentes. O tipo revolucionário e ideológico cultiva o objetivo central de modificar a natureza do governo em um Estado. Este quadro se estabelece nas seguintes situações: mudar o sistema de modo de produção do capitalismo para o socialismo; substituir a ditadura pela democracia; ou mudar a orientação religiosa de perspectiva secular (leiga), para uma visão islâmica, por exemplo. Miall salienta a diminuição do conflito motivado pela mudança de modo de produção, a partir da fase Pós-Guerra Fria, e a continuidade na

¹⁴⁶ MIALL, pp. 28-30.

incidência das guerras alimentadas pela mudança para o regime democrático e principalmente aqueles originados pela orientação religiosa do estado. Os conflitos apresentados como de fundo separatista e ideológico, por sua vez, envolvem grupos ou comunidades definidos em relação ao Estado. O autor define esta conjuntura ao esclarecer que este tipo de conflito pode abarcar reivindicação por mais acesso¹⁴⁷, por autonomia e por secessão ou controle¹⁴⁸. Miall sintetiza sua tipologia de conflitos de uma forma bem prática ao apontar a natureza de cada tipo de guerra e, em alguns casos suas conseqüências para os atores envolvidos.

In brief, a factional conflict is merely a struggle to control the state or part of the state, a revolution/ideology conflict is, in addition, a struggle to change the nature of the state, and an identity/secession conflict may well be a threat to the integrity of the state¹⁴⁹.

A tipologia estabelecida por Miall traz à baila alguns aspectos interessantes sobre a configuração dos conflitos em certas conjunturas. A constatação de que, no âmbito do conflito revolucionário/ideológico, as vertentes ligadas à mudança de regime político e religioso tenham demonstrado uma continuidade nos anos 90 confirma o perfil estabelecido por certos analistas sobre as guerras do final do século XX. Isto é, reforça a idéia de que há mudança nos objetivos e atores envolvidos nesses conflitos mais recentes. A mudança no perfil dos atores é particularmente notória quando se considera os conflitos faccionais. Desta forma, a existência de motivação criminosa na disputa pelo poder neste caso traz à tona um aspecto diverso em relação aos outros tipos de conflito. A ênfase que este fator ganha na discussão das guerras intra-estatais mais recentes, como no caso da Libéria durante a década de 90, realça o crescimento do papel exercido por atores oriundos de cenários fora do âmbito estatal (facções políticas armadas). Isto contribuiu para reforçar a impressão de que a conjuntura formada após o fim da Guerra Fria alimentou a mudança no perfil dos conflitos, ainda que se discuta se

¹⁴⁷ Miall não cita qual é o tipo de bem a que os grupos em questão desejam ter acesso (MIALL, p. 31).

¹⁴⁸ MIALL, pp. 28-33.

¹⁴⁹ MIALL, p. 31.

as origens destas modificações estão presentes no final do século passado, ou em períodos anteriores.

Esse papel mais expressivo de atores fora do eixo governamental em conflitos do Pós-Guerra Fria também está expressa em certas características presentes em confrontos ocorridos após fim da era bipolar. O aumento da violência produzida por grupos que contestam os estados e suas fronteiras e a autoridade governamental ressaltam o fortalecimento de conflitos fora do padrão tradicional. Estes últimos são travados entre estados, com o uso de exércitos oficiais; bem como são regulamentados por leis internacionais que versam sobre a conduta para declaração de guerra e para a conduta dos beligerantes durante o confronto. Todavia, os conflitos internos englobam o recurso a forças paramilitares que não reconhecem normas sobre a conduta durante o combate. Esses conflitos normalmente envolvem grupos formados com base na sua nacionalidade ou outro componente baseado na identidade de seus membros. Estes grupos não reconhecem as leis internacionais por ser tratar de conflitos internos, assim como não aceitam as leis internas porque contestam a ordem constituída no plano interno. O desrespeito a qualquer norma local ou internacional abre espaço para violações dos direitos humanos, ou qualquer outra norma que regule a conduta dos beligerantes, como o uso de minas terrestres¹⁵⁰.

Ademais as tensões religiosas, étnicas e culturais, geradas pelos conflitos ocorridos na vigência da nova ordem mundial criam uma questão de segurança entre os grupos supostamente rivais. Isto é, cada etnia ou grupo religioso passar tomar medidas de segurança em relação a seus adversários, e conseqüentemente estes adversários se tornam mais inseguros. Esta espiral de violência aconteceu em Ruanda entre as etnias Tutsi e Hutu, as quais desenvolveram uma rivalidade que resultou em um massacre

¹⁵⁰ RASMUSSEN, 2005, pp. 29-31.

envolvendo 800 mil¹⁵¹ pessoas. Em outras palavras, esses conflitos envolvem questões sociais, políticas e econômicas (subdesenvolvimento econômico e tecnológico), muitas vezes históricas e costumam ser prolongados. Rasmussen¹⁵² acredita que a resolução deste tipo de conflito abarca a mudança da ordem social, no entanto esta mudança requer reconhecimento e tolerância no tocante à diversidade existente nas sociedades atingidas por tais conflitos. No entanto, estes não são objetivos facilmente alcançados em sociedades marcadas pela espiral de violência de fundo étnico e religioso.

Esta discussão sobre as modificações das características das guerras nos anos 90 nos leva a outras tipologias de conflito. Holsti¹⁵³ também iniciou seus estudos com conflitos interestatais. Estes foram divididos em cinco grupos: Conflito por território, por razões econômicas, criação de estados-nação, por ideologia, e motivado por afinidade humana (étnica ou religiosa). O autor detectou em seus estudos o aumento dos três últimos grupos de conflito e a diminuição dos dois primeiros (territorial e econômico). Esta análise de Holsti mantém a tendência apontada por outros analistas: a continuidade dos conflitos alimentados pela criação de estados, por ideologia e afinidades étnicas e religiosas. Os estudos de Holsti, no entanto, avançaram no sentido de enfatizar as categorias de conflitos intra-estatais, bem como se basearam em tipos de atores e de objetivos, uma visão mais comum nas pesquisas mais recentes. Nesta fase o autor divide os conflitos em quatro categorias: estado padrão versus guerras do estado¹⁵⁴ (China e Índia em 1962) e intervenções armadas com perda significativa de vidas (EUA no Vietnã e URSS no Afeganistão); guerras de descolonização de libertação nacional; guerras internas com motivação ideológica (Sendero Luminoso no Peru); e guerras de estado-nação, que englobam resistência armada por grupos étnicos, grupos lingüísticos

¹⁵¹ RASMUSSEN, 2005, p. 31.

¹⁵² RASMUSSEN, 2005, pp. 31-32.

¹⁵³ MIALL, p.31.

¹⁵⁴ Miall não esclarece o significado da expressão **state wars**. (MIALL, p.31).

ou religiosos, normalmente com fins separatistas. Entretanto, Miall realça a elasticidade que cada tipo de conflito pode assumir. O autor recorre a John Darby¹⁵⁵ cuja análise dos tipos de conflito aponta tal elasticidade. Darby acredita que no caso da categoria identidade/secessão, por exemplo, o componente étnico pode ser enfatizado, ou ficar em segundo plano, dependendo da circunstância em que este aspecto está inserido. Em outras palavras, a importância do fator étnico está ligada a sua relação com outras questões envolvidas no conflito. No conflito faccional, este quadro se modifica, mas o mesmo componente étnico (em princípio pertencente à outra categoria) pode ser usado por grupos inescrupulosos em conflito. Miall lembra esta elasticidade pode ser encontrada em outras categorias de conflito. Daí a preferência de Miall por limitar sua tipologia a categorias mais abrangentes: interestatal, não-estatal e conflito social/internacional¹⁵⁶.

Embora Miall apresente seu questionamento a certas tipologias de conflito, não se pode ignorar as perspectivas que esta metodologia de estudo traz para o campo da Resolução de Conflitos. As tipologias apresentadas por Holsti e pelo próprio Miall indicam um direcionamento da pesquisa para os conflitos intra-estatais, em virtude da quantidade de tipos de conflitos estudados dentro da categoria não-estatal.

Além da vertente quantitativa, há também análises construídas com base no custo material e humano dos conflitos. Os números apresentados por estas pesquisas são úteis para demonstrar um retrato da dimensão dos conflitos contemporâneos, bem como o histórico da modificação do seu perfil. De acordo com Miall, é possível que 28 milhões pessoas tenham morrido nos 150 maiores conflitos deflagrados desde 1945, na sua maioria no terceiro mundo. Os dados das Nações Unidas chamam atenção para outro aspecto relevante: a porcentagem de vítimas civis. Durante a Primeira Guerra os

¹⁵⁵ MIALL, p.32.

¹⁵⁶ MIALL, pp. 29-32.

civis representavam apenas 10% das vítimas de combates; essa porcentagem atingiu 50% das vítimas na Segunda Guerra. O final do século XX revela um quadro ainda mais grave com algo em torno de 75%¹⁵⁷ de civis vitimados por conflitos. Além do número e perfil de vítimas, os conflitos englobam custos relacionados à evasão em massa de refugiados e ao prolongamento dos conflitos contemporâneos. As estatísticas apresentadas pelo UNHCR¹⁵⁸ (Alto comissariado das Nações Unidas para Refugiados) trazem à tona esse aumento dos refugiados de guerra, notadamente conflitos internos. Estes geraram 18,2 milhões de refugiados e desabrigaram 24 milhões de pessoas (no plano interno), em 1993. Em certas regiões da África (Angola, Libéria, Moçambique...), mais de 50% da população teve que fugir dos conflitos em determinadas fases. Esta situação se agrava quando se trata de conflitos prolongados, muitos com 20 anos de duração. Neste caso, certas gerações não conhecem outra conjuntura além da guerra. Dessa forma, Miall salienta a importância dos objetivos centrais da Resolução de Conflitos: descobrir meios alternativos e pacíficos para obter fins políticos e estruturais¹⁵⁹.

As características reveladas por especialistas em Resolução de Conflito (Tipologia estatal e não-estatal), bem como os dados apresentados por organismos internacionais (perfil e quantidade de vítimas e prolongamento de conflitos) reforçam a necessidade de modificação nos métodos de resolução de conflitos, aplicados no campo de batalha. Na verdade, esses estudos científicos e as estatísticas de órgãos envolvidos na ação humanitária (UNHCR) enfatizam a hipótese de que o conflito, sobretudo na forma que se manifesta a partir do final do século XX, deve ser tratado como um fenômeno que tem raízes mais profundas (estruturais, conforme alguns estudiosos

¹⁵⁷ NAÇÕES UNIDAS, 1999.

¹⁵⁸ MIALL, p.32.

¹⁵⁹ MIALL, pp. 32-33.

acreditam). Com efeito, os métodos de resolução de conflito devem ir além da cena das batalhas armadas.

CAPÍTULO II

A CRISE NO TIMOR LESTE E SUAS MÚLTIPLAS FACES

Neste capítulo e no terceiro capítulo pretendemos tratar da reação dos atores envolvidos na resolução de conflitos à mudança de perfil dos conflitos após o fim da Guerra Fria. Este estudo será desenvolvido com base no comportamento dos atores internacionais (organizações internacionais, notadamente as Nações Unidas) diante do acirramento da violência em conflitos do tipo intra-estatais, com proporções internacionais, os quais se tornaram mais comuns no período Pós-Guerra Fria. Para tanto, neste capítulo iremos analisar o conflito no Timor Leste. Este conflito oferece um cenário interessante para o estudo das opções feitas pelos organismos internacionais na tentativa de resolver esta crise, sobretudo no tocante a decisão de assumir uma postura coercitiva na realização de intervenções humanitárias, conforme na ocasião resolução da 1264¹⁶⁰ do Conselho de Segurança. Esta resolução autorizava o envio de uma força multinacional a Timor Leste com o apoio do Capítulo VII da Carta da ONU em virtude do avançado do grau de violência atingido pelos conflitos deflagrados após o referendo que tratava da autonomia timorense. Esta medida possibilitou o envio da INTERFET (Força Internacional para o Timor Leste) em 1999. Esta estrutura de intervenção adotada para pacificar o conflito foi complementada pela UNTAET (Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor Leste), criada a partir da resolução 1272¹⁶¹. A UNTAET também tinha o aval do Capítulo VII da Carta, porém detinha um mandato mais amplo, o qual abrangia os três poderes (legislativo, judiciário e executivo).

¹⁶⁰ NAÇÕES UNIDAS, 2000, PP.50-54.

¹⁶¹ NAÇÕES UNIDAS DPI, 2000, pp. 54-57.

Com efeito, intervenção em Timor Leste levanta dois aspectos interessantes para o estudo das intervenções humanitárias de cunho coercitivo e de seu papel na resolução de conflitos após o final da Guerra Fria. Em primeiro lugar, a complexidade do conflito timorense que se revela na multiplicidade de atores e de cenários englobados pela crise. No plano externo, a questão timorense reúne Portugal (antiga metrópole), Indonésia (país que anexa Timor Leste ao seu território na década de 70), a Austrália (em função dos interesses acerca do Tratado de Gap¹⁶²). No plano interno essa multiplicidade de cenários se manifestou de diversas formas. Uma delas foi a alternância do interesse pela causa timorense nas diversas conjunturas verificadas no cenário político português. Isto é, enquanto os governos de Salazar e de Marcelo Caetano demonstravam uma tendência a adiar o fim do império colonial português, a fase em que se desenrolou a Revolução dos Cravos foi marcada por um distanciamento da questão timorense.¹⁶³ Outro fator que atuou no plano interno (desta vez na cena política de Timor Leste) foi a atuação de atores partidários da autonomia e de outro que era pró-integração com a Indonésia, conhecidos como integracionistas.

O segundo aspecto relevante para o estudo das intervenções humanitárias de cunho coercitivo é forma como os organismos internacionais reagiram a se defrontar com cada conflito no contexto do Pós-Guerra Fria. Especificamente no caso de Timor Leste iremos enfatizar a forma como as Nações Unidas tiveram que aprender a adaptar seus métodos de pacificação e de resolução de conflitos a uma crise intra-estatal composta por uma vasta multiplicidade de atores internos e externos, bem como de uma

¹⁶² Assinado em 1989, o Tratado de Gap versava sobre a prospecção de minerais na fronteira marítima da Austrália com a Indonésia. Foi criada uma área de cooperação marítima nesse trecho de fronteira para que as riquezas minerais pudessem ser exploradas sem atritos entre Jacarta e Camberra. É difícil de ignorar as possíveis ligações que os interesses envolvendo este tratado podem ter tido sobre o reconhecimento da anexação de Timor Leste à Indonésia pelo governo australiano, posição mantida até o auge da crise humanitária em Timor na década de 90 (NAÇÕES UNIDAS-DPI, p. 7, 2000; CUNHA, pp. 109-110; pp. 175-180, 2001).

¹⁶³ CUNHA, 2001, pp. 25-31).

série de conjunturas políticas. Para tanto, pretendemos analisar as razões que levaram as Nações Unidas a assumir uma postura coercitiva em 1999. Neste sentido, é relevante a constatação de que houve cumplicidade das forças policiais e militares indonésias na atuação das milícias integracionistas durante a onda de violência que se instalou após o referendo sobre a autonomia timorense. Este episódio está expresso em relatório da missão do Conselho de Segurança, enviada a Jacarta e a Díli. A análise deste quadro de violência e da flagrante cooperação das forças indonésias com os responsáveis pelos ataques será útil para comprovar que o processo de pacificação desenvolvido pela ONU anteriormente não conseguiu criar um processo de paz duradouro. Embora tenha conseguido implantar a estrutura para o referendo em um período relativamente curto, a UNAMET (Missão das Nações Unidas para o Timor Leste) não detectou a real dimensão do descontentamento de uma das partes do conflito (os integracionistas). O estudo do conflito em Timor será emblemático, portanto, para demonstrar a postura coercitiva assumida pelas Nações Unidas em conflitos intra-estatais na década de 90, que se consubstanciou numa resposta a momentos críticos (violentos) destes conflitos, notadamente marcados pela precariedade das condições humanitárias. Contudo, iremos realçar também o fato de que tais intervenções coercitivas não foram capazes de resolver definitivamente todos os aspectos que alimentavam esses conflitos (diferenças étnicas, religiosas e reivindicação por autonomia no caso de Timor). Desta forma, antes de analisar a fase mais recente da questão timorense (década de 90), faremos uma visita às origens desse conflito.

ANTECEDENTES

A questão da autodeterminação de Timor Leste, bem como a crise humanitária que se desenrolou no contexto dos conflitos que vieram à tona entre os atores envolvidos no debate pela independência deste território, têm raízes que remontam ao período de descolonização. Essas duas questões (autodeterminação e crise humanitária) também estão ligadas, em alguns momentos, à própria era da colonização.

Timor Leste estava sob posse de Portugal desde o Século XVI e era composto por um território de 19 mil km². Este é formado pela parte oriental de Timor, o pequeno enclave de Oe-Cussi, na parte ocidental; a ilha de Atuário e o ilhéu de Jacó. O processo de resolução de conflitos e as intervenções realizadas em Timor alternam momentos de ativa participação de atores internos e externos. No caso de Portugal, a ênfase na crise timorense foi dosada pelas diversas conjunturas internas verificadas no cenário político português. A questão de Timor Leste passou por um período inicial em que os fatores estruturais da crise foram desenvolvidos: a posição de Portugal e da Indonésia e os conflitos internos, alimentados pelas visões que cada facção política tinha sobre a autodeterminação de Timor. Todavia, os anos 80 revelam um cenário diferente, onde o debate parece esfriar, contribuindo para uma crescente aceitação do domínio indonésio sobre o território timorense, uma postura mantida até o início da década de 90¹⁶⁴.

Diferentemente, em sua fase preliminar, a questão da autonomia timorense experimentou quadros políticos diversos, os quais se modificavam com grande intensidade. A trajetória da crise ganhou contornos mais dinâmicos na segunda metade dos anos 70. O debate em torno da autodeterminação do território foi acirrado já nos anos 60, a partir da resolução 1542, da Assembléia Geral da ONU, votada em dezembro

¹⁶⁴ CUNHA, pp. 9-16, 2001.

de 1960. O documento declarava Timor território não-autônomo sob administração de Portugal. Em 1974, Portugal e Indonésia iniciaram as negociações sobre o processo de descolonização de Timor. Os dois países viviam momentos políticos que se enveredavam por caminhos opostos: Portugal estava sob controle de regime militar apoiado pelos comunistas; enquanto a Indonésia, também sob regime militar, era dirigida por governantes que reprimiram os comunistas. Na estrutura bipolar em que se encontrava o mundo, este era um dado relevante para o entendimento entre as nações. As únicas convergências eram expressas na existência de regimes militares em ambos os lados e no fato de que nem Portugal, nem Indonésia consideravam a possibilidade de independência de Timor.

Este debate também era travado no plano interno timorense, onde as organizações políticas se dividiam entre partidários da independência e da integração com a Indonésia. A Apodeti (Associação Popular Democrática Timorense) apoiava a posição indonésia, enquanto a Fretilin era partidária da luta pela independência de Timor Leste. O perfil assumido por este quadro político timorense acabou contribuindo para radicalizar o debate sobre a autonomia do território. A UDT e a Fretilin (opostos à integração com a Indonésia) se coligaram (1975). Esta coligação trouxe à tona reações diferentes dos atores envolvidos na questão. O governo comunista português via a coligação de partidos timorenses com bons olhos, contudo a Indonésia temia a marginalização da Apodeti (partido pró-Indonésia), bem como receava o avanço da corrente radical marxista-leninista da Fretilin. A própria indicação do governador Mário Lemos Pires pelo governo português para administrar o território timorense demonstrava uma postura mais simpática ao movimento pró-autonomia. Lemos Pires iniciou negociações com partidos timorenses sobre estatuto orgânico para Timor e sobre etapas do processo de descolonização. O governo português promulgou a lei 7/75

(1975) que criava estatuto orgânico de Timor, estabelecia um cronograma e um quadro político-administrativo para o processo de descolonização. Essa lei era o caminho para uma independência progressiva com uma Assembléia popular, prevista para 1976; e um governo de transição, nomeado para tratar dessa fase intermediária até a independência, em 1978. Em uma fase preliminar seriam preparadas as eleições para a Assembléia popular. Para tanto, foram criados partidos timorenses, os quais iriam atuar no período de transição, bem como na fase em que Timor Leste estivesse independente. Entretanto, o rompimento político entre Fretilin e a UDT, e posteriormente a deflagração de uma guerra civil no território timorense, acabaram travando o processo de descolonização¹⁶⁵. Estes acontecimentos realçam a influência que o mundo polarizado da Guerra-Fria tinha nas relações internacionais, já que a tendência política dos partidos timorenses preocupava os atores internacionais envolvidos na questão (Portugal e Indonésia).

A influência da estrutura bipolar nas relações entre os países asiáticos se manifestava também com base no apoio financeiro oferecido pelos EUA para manter aliados na região. Enquanto isso, a União Soviética apoiava as rebeliões em países do continente asiático com o intuito de incentivar a troca de governos conservadores por regimes comunistas. Assim, boa parte das decisões tomadas por governantes da região era fundamentada na disputa de influência entre as duas superpotências. Na verdade, essa busca por aliados abriu espaço de manobra para países subdesenvolvidos. Outro aspecto significativo na estrutura da Guerra Fria foi a opção de alguns países pelo não-alinhamento. A Conferência de Bandung, realizada na Indonésia em 1955, foi um marco no movimento não-alinhado e ajudou realçar essa possibilidade de uma margem de manobra fora dos dois eixos da Guerra Fria¹⁶⁶.

¹⁶⁵ CUNNHA, pp. 10-16, 2001; NAÇÕES UNIDAS-DPI, pp. 3-4, 2000.

¹⁶⁶ LIMA, 2005, pp. 56-57.

Por outro lado, a bipolaridade no meio internacional não era o único fator a afetar o processo de descolonização de Timor. A autonomia timorense tornou-se cada vez mais distante de uma solução rápida e pacífica. Para tanto, contribuíram fatores internos e externos presentes nos países envolvidos neste processo, e no próprio território timorense. A começar pela implantação da lei 7/75, que abrangia uma série de objetivos (estatuto orgânico de Timor, cronograma e um quadro político-administrativo para o processo de descolonização) os quais não seriam atingidos facilmente. João Solano Carneiro da Cunha salienta em seu estudo sobre a questão timorense a necessidade de coesão política, medidas contínuas nos campos social e administrativo e político; assim como a preparação da elite para exercer o poder e condições mínimas para uma sociedade autônoma¹⁶⁷. O território de Timor estava, no entanto, longe de alcançar tais condições, sobretudo no que tange à coesão política. A guerra civil iniciada a partir de 1975 frustrou os planos de uma autonomia alcançada por meio de uma descolonização rápida e pacífica. A UDT dominava o norte de Díli, capital do território, obrigando a administração portuguesa a se mudar para a Ilha de Ataúro. Em reação à ação da UDT, a Fretilin tomou o controle da parte oriental de Timor. Isto provocou a reação do MAC (Movimento Revolucionário Anticomunista), que reuniu os partidos opostos a Fretilin e acabou decretando a integração de Timor com a Indonésia. A Fretilin, por sua vez, havia declarado unilateralmente a independência de Timor Leste.

Em função desses acontecimentos a Indonésia enviou tropas para o território timorense (ataque aéreo e terrestre, em dezembro de 1975), interrompendo o exercício da autoridade portuguesa na região. Em 1976, a Indonésia decidiu anexar a ex-colônia portuguesa sem reconhecimento internacional. Suharto, Presidente indonésio, promulgou a LEI 7/76, que oficializava a integração de Timor à Indonésia, e que

¹⁶⁷ CUNHA, pp.17-23, 2001.

transformava a ex-colônia portuguesa na 27ª província da nação indonésia. De acordo com Jacarta, o povo timorense tornara-se independente ao integrar-se à Indonésia por meio de decisão da Assembléia¹⁶⁸. A questão já apresentava apelo ao aspecto humanitário, pois o texto da proclamação da integração, promovida pelo MAC, falava em proteção de vidas humanas contra ações Fascistas da Fretilin¹⁶⁹.

A questão timorense também sofreu entraves em virtude da conjuntura interna em Portugal. No momento em que o processo de descolonização começou a avançar (década de 70), Portugal vivia uma fase conturbada trazida pela Revolução dos Cravos. Havia, portanto, as turbulências internas enfrentadas pela metrópole portuguesa, que teve dois governos provisórios entre o período pós-revolucionário e a intervenção militar indonésia em Timor. Ademais, houve uma rápida mudança de postura em relação à colônia asiática, que passou de uma contínua tentativa de adiar o fim do império colonial Português, presente nos governos anteriores (Salazar e Marcelo Caetano), para um desejo de iniciar a descolonização em Timor. Contava contra a autonomia timorense justamente a falta de um plano abrangente de descolonização e autonomia que garantisse a independência timorense, justamente em função da relutância dos governos anteriores em abdicar do que restava do império colonial português. Este despreparo coincidiu com o momento mais crítico da Revolução dos Cravos. Esta fase crítica da política interna ocupava a atenção da mídia Portuguesa (que seria útil para debater a forma de desenvolver um processo de descolonização portuguesa tão repentinamente)¹⁷⁰.

A invasão e integração de cunho unilateral realizadas pela Indonésia (anexação declarada em 1976) abriram caminho para que a questão timorense se

¹⁶⁸ NAÇÕES UNIDAS-DPI, p. 4, 2000.

¹⁶⁹ Cunha não esclarece se esta acusação foi comprovada, mas isto marca a presença da questão humanitária já na década de 70 no caso timorense (CUNHA, pp.18-19, 2001).

¹⁷⁰ CUNHA, pp.25-31.

internacionalizasse. A Assembléia Geral das Nações unidas respondeu à postura unilateral da Indonésia com a resolução 3485, que pedia a retirada das forças indonésias e lamentou a invasão do território português. O Conselho de Segurança aprovou uma resolução no mesmo sentido, porém o teor de internacionalização deste documento era maior. O governo Português também começava a transferir aos poucos a resolução da questão timorense do pólo bilateral (Portugal-Indonésia) para foro internacional: as Nações Unidas. Em 1974, Lisboa enviou memorando ao Secretário-Geral da ONU. Neste documento, o governo português assume as obrigações contidas no Capítulo IX da Carta (sobre cooperação internacional e econômica) e se compromete a respeitar o direito de autodeterminação e independência no tocante aos territórios sob sua administração, de acordo com a resolução 1514 da Assembléia Geral. No ano seguinte, Lisboa enviou carta ao Presidente do Conselho de Segurança relatando a intervenção militar da Indonésia no território sob tutela portuguesa. O governo português salienta o risco que tal intervenção representa para o processo de descolonização e a para a autodeterminação timorense, bem como se considera incapaz de manter a paz e de garantir uma independência pacífica para o Timor Leste¹⁷¹.

[...] En nombre de mi Gobierno, tengo el honor de poner en su conocimiento que em las primeras horas de hoy,7 de diciembre, fuerzas navales, aéreas y terrestres de la Republica de Indonesia han emprendido una acción ofensiva contra el territorio de Timor portugués, particularmente contra la ciudad de Dili donde han efectuado bombardeos navales y desembarcos de tropas.

Como Potencia administradora responsable de Timor, el Gobierno portugués ha puesto en conocimiento de las Naciones Unidas los hechos más notables que se han producido a lo largo del proceso de descolonización de este territorio no autónomo.

La intervención militar de las fuerzas armadas de Indonesia contra Timor constituye sin embargo un acto de agresión que pone en peligro la paz y el ejercicio del derecho a la libre determinación, a-la -libertad y a la independencia del pueblo de ese territorio.

En las circunstancias actuales, Portugal se encuentra en la imposibilidad de restablecer la paz en Timor y de asegurar, de conformidad con la Carta y las resoluciones de las Naciones Unidas, el cumplimiento del proceso de descolonización por la via pacífica y negociada¹⁷².[...].

¹⁷¹ CUNHA, pp. 25-30, 2001.

¹⁷² NAÇÕES UNIDAS, S/11899

O texto da carta deixa clara a intenção de Lisboa de transferir a resolução da crise timorense para o foro onusiano, assim como anuncia certo desejo de convocar a comunidade internacional a tomar providências em relação à intervenção da Indonésia e aos seus efeitos para a autodeterminação timorense. A falta de condições das forças portuguesas para conter a invasão indonésia se mostrava na necessidade de transferir administração portuguesa para a Ilha de Atauro logo no início do conflito, quando este ainda era uma guerra civil. A facilidade com que as tropas indonésias interromperam a autoridade portuguesa sobre Timor Leste também fortalece a incapacidade de Lisboa lidar com a situação sem apoio internacional. Ademais, a situação interna em Portugal (fase pós-Revolução dos Cravos) era outro fator que entravava uma ação portuguesa no plano unilateral.

O incentivo para que Lisboa tomasse alguma posição em relação a Timor vinha da situação constrangedora em que se encontrava a administração portuguesa, acuada em Atauro, em desvantagem militar, e do fato de não ser possível de se desvencilhar da responsabilidade imposta pela condição de “potencia Administradora¹⁷³”. Tal condição de potência tutora foi reconhecida pela própria chancelaria portuguesa na carta enviada ao Conselho de Segurança, na ocasião da operação militar em Timor Leste¹⁷⁴. Ademais, a prisão de dois militares portugueses detidos pelas forças indonésias agravou a situação. Por isso, o principal incentivo para a internacionalização da crise em prol de uma postura mais ativa do governo português vinha de Atauro. O governador Lemos Pires, administrador nomeado por Lisboa¹⁷⁵, havia condicionado sua posse a diversos fatores: ação diplomática junto a Jacarta, tropas especiais e operacionais... Contudo, Lemos Pires não teve nenhuma condição atendida, pois a despeito da responsabilidade

¹⁷³ NAÇÕES UNIDAS, S/11899.

¹⁷⁴ *Ib.pág.*. 5.

¹⁷⁵ Lemos Pires acumulava os cargos de Governador de Timor Leste e de Alto Comissário para Descolonização (CUNHA, p. 28, 2001).

imposta pela condição de potência administradora, Portugal mantinha seus olhos voltados para as turbulências políticas internas, o que contribuía para a negativa de aumento de efetivo militar. Mesmo antes de deixar Díli em direção a Atauro, o governador expôs a perda de controle do território e a violência do conflito. Lemos Pires decidiu, portanto, fazer apelo por ajuda internacional diante dos pedidos de apoio ignorados por Lisboa¹⁷⁶.

Portugal chegou a propor o envio de tropas internacionais compostas por efetivos seus, da Austrália, Indonésia, e talvez da Nova Zelândia; para conter o conflito. A Indonésia, por sua vez, insistia em legitimar a intervenção militar. A invasão indonésia no Timor (1975) provocou o rompimento diplomático com Lisboa, que solicitou a intervenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas na crise. A ação militar deflagrada por Jacarta influenciou na aprovação do artigo 3.7, durante a Assembléia Constituinte Revolucionária, em Portugal. Este artigo responsabilizava Lisboa pela independência timorense. A causa timorense ganharia algum impulso junto à metrópole portuguesa nesta fase pós-intervenção indonésia, bem como pelo embaraço ao qual se expunha a chancelaria portuguesa ao ter que informar a ONU sobre as condições econômicas, sociais e educacionais; uma obrigação decorrente da condição de administrador de Timor¹⁷⁷. A questão timorense foi alvo de 8 resoluções da ONU entre 1975 e 1982, embora o tom das resoluções, de acordo com Cunha, tenha se abrandado com o passar dos anos, enquanto se mostravam mais severas no início da crise em relação à intervenção promovida por Jacarta e à presença das tropas interventoras no território timorense. Os esforços da comunidade internacional, e a própria transferência da questão para essa esfera, se expressaram em medidas como a resolução 31/53, da Assembléia Geral, que rejeitava a reivindicação indonésia sobre o

¹⁷⁶ CUNHA, pp. 28-33, 2001.

¹⁷⁷ Esta obrigação está prevista no Artigo 73, alínea E, da Carta (CUNHA, p.39, 2001).

território timorense, uma vez que a população local não teve como exercer seu direito à autodeterminação e à independência. A Resolução 37/30 (Assembléia Geral) deu ao Secretário-Geral mandato para buscar soluções por meio de consultas às partes. Oito rodadas de negociações entre chanceleres de Portugal e Indonésia foram realizadas até 1996, sem grandes avanços para a autodeterminação timorense¹⁷⁸.

A postura portuguesa neste período inicial da crise (anos 70) demonstra certa ambigüidade, pois enquanto demonstra certo distanciamento ao negar aumento de efetivo português (em condição unilateral, sem tropas onusianas), se contrapõe a sua tentativa de internacionalizar a causa. Desta vez, sua postura pro – internacionalização se expressava no desejo de transferir a causa timorense para o Conselho de Segurança, um foro mais restrito, onde Lisboa julgava ser mais fácil resolver a questão¹⁷⁹. Contudo, a negociação desenvolvida pelas Nações Unidas em um plano bilateral (luso-indonésio), demonstra a carência de participação de setores da sociedade timorense no processo de descolonização e de transição para a autonomia de Timor Leste. Esta participação abrangente nas negociações é apontada por especialistas em Resolução de Conflitos como um fator importante no processo de pacificação, mas não se mostrou muito presente nas décadas de 70 e 80 (fases anteriores do conflito timorense).

Nos anos 80 a causa timorense perde força com o desinteresse crescente da comunidade internacional e de Portugal, bem como com certo conformismo no tocante à anexação de Timor à Indonésia. A guerrilha ainda dificultava o domínio indonésio em grande parte do território durante a década de 80. Essa ação guerrilheira só deixou de ser um problema para a ocupação indonésia após a prisão do líder Xanana Gusmão. Este período coincide com a época em que Portugal acaba se afastando da causa timorense. À luz de Ramos-Horta, Cunha levanta a possibilidade deste afastamento ter sido

¹⁷⁸ CUNHA, pp. 39-41, 2001.

¹⁷⁹ CUNHA, p.41-42, 2001.

facilitado pela participação mais ativa das Nações Unidas na causa maubere¹⁸⁰, a partir do mandato concedido ao Secretário-Geral para negociar com as partes envolvidas na questão. Ramos-Horta acredita que esse mandato foi útil para manter Lisboa longe da crise entre 1983 e 1986¹⁸¹. Além disso, a libertação dos militares portugueses detidos pelas forças indonésias também contribuiu para o distanciamento da chancelaria portuguesa no que tange a causa timorense.

Mesmo no âmbito onusiano houve uma mudança de rumo no tratamento da questão maubere. A ONU nunca modificou sua posição a respeito da condição das tropas indonésias em Timor Leste, tampouco sobre a tutela do território e o exercício da autodeterminação timorense. As Nações Unidas não reconheciam a soberania indonésia sobre Timor Leste, requisitavam a retirada das tropas interventoras e apoiavam a autodeterminação do território ocupado (posição mantida desde dos anos 70). Ademais, a ONU reconhece apenas Portugal como potência administradora de Timor (considerado território não-autônomo). Por outro lado, o tom das resoluções foi modificado ao longo dos anos (década de 80). Isto acontece em decorrência da diminuição de membros votando a favor de resoluções condenatórias (em relação à Indonésia), bem como do deslocamento da causa timorense do eixo da autodeterminação para a questão humanitária. Por isso, o debate sobre a autodeterminação de Timor Leste ficou congelado na segunda metade dos anos 70 e no início dos anos 80. Em 1982 o Secretário Perez de Cuella iniciou as negociações informais entre Portugal e Indonésia. Ao final do mesmo ano que a Assembleia Geral concedeu a Cuella a missão de intermediar as conversações ente os dois países e de buscar soluções para a crise. A questão timorense ficou concentrada no secretariado da ONU por 3 mandatos (Cuella, Boutro B. Ghali e Kofi Annan), isto é, permaneceu nesta

¹⁸⁰ Expressão que tornou-se símbolo da identidade nacional e dos ideais cultivados pela Fretilin (CUNHA, p. 133).

¹⁸¹ CUNHA, pp.25-30; 32-40.

instância por mais de dez anos. A intermediação conduzida pelo secretariado onusiano teve em princípio três fases: a primeira foi concentrada em fatores humanitários, que consistia na saída de timorenses em programa de reunião de famílias e da repatriação de funcionários da administração colonial. A fase seguinte foi centrada no envio de missão parlamentar portuguesa a Timor Leste, mas esta visita foi cancelada por insegurança mútua entre as partes. A terceira fase foi composta por oito rodadas de conversações e dois encontros intratimorenses (considerados por especialistas como os resultados mais concretos dos diálogos luso-indonésios). Contudo, permanecia a divergência entre dois países sobre o estatuto de Timor. Neste caso, a iniciativa de qualquer debate intratimorense era benéfica, já que a parte timorense (partidários da autodeterminação) ficava alijada das negociações por não ter a condição de estado-membro de organizações intergovernamentais como a ONU¹⁸².

Esse diálogo desenvolvido em diversos níveis (bilateral e intratimorense) trouxe à baila tanto a posição de cada país envolvido, quanto à discussão sobre o conceito de autodeterminação, sobretudo no contexto da causa maubere. A causa da independência e autodeterminação passou a ser denominada como maubere ainda antes que ASDT se tornasse a Fretilin. A expressão, anteriormente pejorativa, tornou-se praticamente sinônimo de nacionalidade timorense. Dessa forma, o “mauberismo” tornou-se símbolo da identidade nacional em Timor e dos ideais da Fretilin. Cada ator envolvido na questão de Timor Leste apresentava uma visão a respeito da autodeterminação timorense: Portugal alegava que as colônias ultramarinas pertenciam a seu território pluricontinental. A Indonésia se apresentava como partidária do direito de autodeterminação, no entanto, quando se tratava de Timor, Jacarta acreditava que este direito fora exercido quando Timor Leste foi anexado ao país vizinho tornando-se a 27º

¹⁸² CUNHA, pp. 118-124; 151-163.

província indonésia. Em todo caso, o direito de autodeterminação ficou vinculado ao processo de descolonização empreendido pelas Nações Unidas no pós-guerra. O direito à autodeterminação é expresso no Artigo 1º da Carta, bem como está reafirmado em diversas resoluções da ONU. Cunha salienta que as resoluções 1514, 1541 e 1542 são a base da doutrina de descolonização.

[...] 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;

3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and [...] (NAÇÕES UNIDAS, Main Documents).

Por outro lado, a parte mais interessada na autodeterminação timorense ficou durante muito tempo alijada deste debate: os timorenses. O debate ficava concentrado no plano bilateral Portugal-Indonésia, com intermediação onusiana. Entre 1986 e 1987, foram iniciadas as conversações para a visita de uma comissão parlamentar à Indonésia e ao Timor Leste, que também seria integrada por observadores das Nações Unidas. O diálogo entre os dois países via ONU fora iniciado oficialmente em 1984 e teve como um dos seus pontos centrais o objetivo de incluir um referendo sobre a condição do território timorense anexado à indonésia e sua autodeterminação. Havia a intenção de incluir o povo timorense nesse processo eleitoral. Essa idéia era bem vista por Lisboa, todavia era encarada por Jacarta com muita cautela. No entanto, o acordo que se desenhava no início da segunda metade da década de 80 era pautado na troca de garantia do governo indonésio no tocante ao respeito às diferenças culturais, lingüísticas e religiosas dos timorenses; enquanto Portugal aceitaria que Timor Leste saísse da lista de territórios não-autônomos¹⁸³. Na verdade, este acordo refletia a tendência dos anos 80 marcada pela conformação com o Timor anexado, fortalecida pela perda de interesse pela causa maubere nesta fase.

¹⁸³ CUNHA, pp. 41-51; 151-163, 2001.

Entretanto, esse acordo definido nos anos 80 sofreu um revés após a posse de Mário Soares na presidência em Portugal. O novo presidente via com cautela esse acordo que sacramentava a integração de Timor à Indonésia¹⁸⁴. O Conselho de Estado português acabou não aprovando o acordo após analisá-lo. O acordo fora finalizado em Nova Iorque sob resolução 37/30 da Assembléia Geral. O recuo do governo português irritou Jacarta, interrompendo o diálogo. O massacre de Santa Cruz, em que tropas indonésias atacaram manifestes timorenses (1991), colocou a questão maubere em evidência novamente, assim como fortaleceu os antiintegracionistas. Em 1995, as negociações promovidas pelas Nações Unidas passaram a englobar o diálogo intratimorense entre as diversas facções políticas locais. No ano seguinte, Carlos Ximenes Belo e José Ramos Horta ganharam o prêmio Nobel, fortalecendo manutenção da causa maubere na agenda internacional. Foi nesta atmosfera que Kofi Annan assumiu o Secretariado-Geral das Nações Unidas e intensificou os esforços para incluir o povo timorense nas conversações sobre a questão de sua autodeterminação. A sociedade timorense que finalmente tinha a oportunidade de participar da discussão sobre a independência de Timor era composta da seguinte forma: um setor tradicional, que abrangia a população rural; e uma camada “evoluída” (formada pela população metropolitana de mestiços, chineses e nativos letrados). A maioria desta população urbana era composta por funcionários públicos. Para Cunha¹⁸⁵, as raízes dos conflitos intratimorenses se encontram justamente na dicotomia entre estruturas tradicionais e a implantação de um modelo europeu de economia e de poder. Esse tipo de análise feito pelo autor é primordial para a construção de um processo de pacificação do conflito (**peacemaking**) duradouro. Isto acontece em virtude do conhecimento das origens do

¹⁸⁴ De acordo com Cunha o recuo de Mário Soares estaria relacionado ao seu encontro com Dom Ximenes Belo, administrador da diocese de Díli, em 1985, quando este relatou prática de desrespeito aos Direitos Humanos em Timor (CUNHA, p.50-51, 2001).

¹⁸⁵ CUNHA, pp. 113-117, 2006.

conflito entre os atores envolvidos na questão. A consciência a respeito dos fatores que alimentam o conflito é uma ferramenta valiosa para o sucesso das outras fases do processo de resolução de conflito (**peacekeeping** e **peacebuilding**), quando será feita a manutenção do cessar-fogo e a reconstrução da infra-estrutura política e econômica do país atingido pelos confrontos. É dessa abordagem que considera a origem dos conflitos que vem a capacidade de transformá-los, ressaltada pelos especialistas¹⁸⁶ em Resolução de Conflito.

Outrossim, existem fatores que devem ser lembrados no caso de Timor. A formação religiosa e cultural de Timor Leste sofreu poucas modificações durante a colonização portuguesa. A aristocracia que falava a língua tétum era predominante na região oriental de Timor. Apesar deste predomínio havia diferenças étnicas e a presença portuguesa funcionou como agente aglutinador dos povos do território. A sociedade timorense era dedicada ao cultivo de subsistência, bem como a estabilidade econômica e social se baseava num sistema de trocas e laços de família¹⁸⁷. A resistência timorense ao domínio indonésio vinha, por sua vez, da diáspora formada pelos timorenses refugiados durante o conflito gerado pela ocupação de Timor Leste pelo país vizinho. Outro foco de resistência à presença militar indonésia em território timorense era a Igreja. Esta era a única instituição fora do alcance do controle oficial do governo (administradores da ocupação) e que tinha acesso direto a atores externos. Assim, a igreja tornou-se o centro das aspirações nacionalistas e de oposição à intervenção militar realizada pela Indonésia. No entanto, o clero timorense não dispunha dos meios coercitivos dos quais se utilizava a administração interventora (poder militar). Essa

¹⁸⁶ MIAL, pp. 58-59.

¹⁸⁷ Esta estrutura social mais arcaica pode ser um dos fatores que alimentavam a divergência sugerida por Cunha (no âmbito dos conflitos intratimorenses) entre tais formas de sociedade e aquelas introduzidas pelo modelo europeu.

reação à integração com a Indonésia foi estimulada pelo autoritarismo do governo estabelecido no território pela intervenção indonésia¹⁸⁸.

Apesar do constrangimento do governo português comunista, causado pelo relacionamento de cunho colonial com Timor, não existia na metrópole portuguesa um movimento de libertação deste território (principalmente nos anos 80). De acordo com Cunha, essa ausência de um movimento pela autonomia timorense, se explica pela falta de atores com interesses a defender em Timor, bem como pela imaturidade da elite local em Timor¹⁸⁹. Enquanto isso, a reação à ocupação indonésia vinha com mais evidência da chancelaria portuguesa (em determinados momentos de entraves nas conversações com a Indonésia). Esta reação foi alimentada por eventos como o cancelamento da visita de comissão parlamentar portuguesa e de observadores da ONU a Timor Leste, bem como sinais de aumento de violência nos conflitos entre forças indonésias e a população local (o massacre de Santa Cruz, em 1991). Estes episódios contribuíram para a valorização dos aspectos relacionados aos Direitos Humanos no contexto da questão timorense, além de manter o tema na agenda internacional. Essa atmosfera facilitou posteriormente um envolvimento maior das Nações Unidas na crise do Timor, em virtude da retomada do diálogo entre os atores envolvidos na causa da autodeterminação de Timor Leste, mediado pelo Secretário-Geral (1993). A resolução 37/30 iniciou as negociações que culminaram na chegada de refugiados timorenses a Lisboa. Estes refugiados relataram os abusos contra os Direitos Humanos, cometidos pelas forças indonésias, aumentando ainda mais a repercussão da causa maubere. Incentivada por notícias da resistência civil timorense, a sociedade civil portuguesa aumentou sua participação na causa timorense. Esta participação da sociedade lusitana na questão de Timor se deu por meio de jornadas de discussão, como as Jornadas de Timor, realizadas

¹⁸⁸ CUNHA, pp. 113-117, 2006.

¹⁸⁹ CUNHA, pp. 115-117, 2001

na Universidade do Porto (a partir de 1989), bem como a ação de ONGs; como a Paz e Justiça para Timor Leste. A partir dessa ação da sociedade civil fortificou-se um consenso em torno da autodeterminação timorense, ao qual ficou cada vez mais difícil de opor¹⁹⁰. Embora esse movimento não tenha partido da sociedade civil timorense (principal interessada na causa maubere), esse episódio reforça nossa visão a respeito do papel da sociedade civil na resolução de conflitos. Neste caso, a atuação de setores da sociedade civil em questões internacionais ou internas pode ser benéfica na busca de soluções abrangentes e de um desfecho pacífico (conforme vemos na obra de Bellamy¹⁹¹).

Enquanto Portugal¹⁹² tendia a manter a questão maubere na agenda internacional, principalmente após o aumento das pressões internas neste sentido (movimento da sociedade civil mais ativo a partir da segunda metade dos anos 80); a chancelaria indonésia adotava a postura oposta. Em outras palavras, a Indonésia se esforçava para manter o caso Timor Leste fora da agenda da ONU, ou qualquer outro foro multilateral. Isto evitaria embaraços em relação aos relatos de direitos humanos desrespeitados durante a ocupação do território timorense, bem como pela situação ambígua em que o país se coloca, já que a Indonésia era líder dos países não-alinhados (movimento que buscava mais autonomia ao propor o não-alinhamento a um dos vértices da ordem bipolar). Portanto, a insistência do governo indonésio em manter a ocupação de Timor Leste, ainda que aquele alegasse que a autonomia timorense fora exercida no momento de sua “integração” à Indonésia; consistia numa incoerência em relação à sua postura de não-alinhado. Essa ambigüidade na discussão acerca da autodeterminação de Timor Leste nos remete ao debate sobre a autodeterminação. A

¹⁹⁰ CUNHA, pp. 41-51; 55-61 2001

¹⁹¹ BELLAMY, 2002, pp.489-497.

¹⁹² Lisboa chegou a fazer oposição a um acordo entre a União Européia e a Asean como forma de pressão pela resolução da autonomia timorense. Isto causou divergência com outros membros da União Européia (CUNHA, pp. 61-65, 2001).

primeira fase da questão timorense (entre anos 60 e 70) coincide com o período em que a autodeterminação era moldada de um ponto de vista pragmático, na visão de alguns especialistas¹⁹³. É esta perspectiva pragmática que é apontada por estudiosos de Resolução de Conflito e em Intervenção como fonte de estados artificiais, moldados a partir do domínio territorial e das conjunturas impostas pela ordem bipolar. É exatamente esta estrutura¹⁹⁴ de Estado que entra em choque com a ordem Pós-guerra Fria, caracterizada por uma permeabilidade acentuada entre o espaço internacional e o doméstico. Outro aspecto levantado pelos especialistas em Resolução Conflito é o conflito entre as estruturas administrativas herdadas das metrópoles pelos novos estados e as conjunturas políticas e sociais vigentes nestes países (principalmente África e Ásia em alguns casos). Ainda que a estrutura administrativa tivesse traços de democracias europeias, não foram criados instrumentos de participação da sociedade civil no processo político¹⁹⁵. No caso de Timor Leste, se considerarmos a visão de Cunha, o conflito entre a estrutura deixada pela colonização lusitana e as etnias timorenses; não foi alimentado apenas pela ausência de participação da sociedade civil no processo de autodeterminação. Este conflito também foi incentivado pelo choque entre estruturas tradicionais¹⁹⁶ de organização social timorense e a estrutura política, econômica e social implantada pelos portugueses.

De certa forma, torna-se mais fácil compreender a perspectiva indonésia sobre a questão de Timor se pensarmos no projeto de nação cultuado pelos indonésios. A Indonésia é administrada por governos centralizadores os quais procuram consolidar e preservar a unidade nacional em um mosaico de etnias, línguas e culturas que compõem o país. Na verdade, os indonésios cultuam a universalidade na diversidade, a qual se

¹⁹³ NOGUEIRA, 2000, p. 158.

¹⁹⁴ NOGUEIRA, 2000, p. 158.

¹⁹⁵ HOLSTI, pp. 99-102

¹⁹⁶ A sociedade timorense era dedicada ao cultivo de subsistência, bem como a estabilidade econômica e social se baseava num sistema de trocas e laços de família (CUNHA, pp. 113-117, 2006).

apresenta nas suas diversas ilhas, em que se dividem seus habitantes (199,9 milhões até 1996). As origens do nacionalismo indonésio se encontram no 2º Congresso da Juventude, realizado em 1928. Esse nacionalismo se mostra secular, supra-regional e acima de diferenças étnicas e ideológicas. A constituição da Indonésia, desenvolvida no mesmo ano do Congresso da Juventude, abarcou em seu preâmbulo os princípios da unidade, unanimidade, o conjunto do povo, consenso e um deus único; aspectos ainda vigentes recentemente. Isto revela, na perspectiva de certos especialistas em Relações Internacionais, a importância central do projeto de unidade nacional. O território indonésio não é claramente descrito no texto constitucional. Por isso a idéia de uma “Grande Indonésia” permeia o processo de independência e de construção nacional nos anos 40, sendo negada (pelo menos oficialmente), nos anos 50 e 60, durante a administração Sukarno¹⁹⁷. Com base nos princípios constitucionais da Indonésia, bem como na falta de clareza sobre a extensão do território, e na supra-regionalidade de seu nacionalismo, pode se calcular a importância que o projeto indonésio de nação tem sobre a política externa desenvolvida em relação ao Timor Leste.

A administração Sukarno foi marcada pela “democracia dirigida”, inspirada no leninismo e fortemente centralizada na figura do chefe de governo, bem como no partido comunista. Com a ascensão de Suharto ao poder, inicia-se a nova ordem, que resgata os cinco princípios emanados pela constituição de 1928 (unidade, unanimidade, o conjunto do povo, consenso e um deus único). Ademais, o golpe de Estado que instaurou o novo regime tinha forte apoio de setores internos contrários ao comunismo, o que contribuiu para um distanciamento em relação ao governo português formado após a Revolução dos Cravos, de tendência comunista. As manifestações anticomunistas vinham de setores civis e militares da sociedade indonésia. Estes últimos pregavam o

¹⁹⁷ CUNHA, pp. 65-70, 2001.

endurecimento da postura do governo indonésio em relação às idéias de independência de Timor Leste, pois tinham receio das implicações que isto teria num contexto de Guerra Fria¹⁹⁸ (um possível envolvimento dos EUA no sudeste asiático). Na verdade, não havia um alinhamento explícito do governo Sukarno com os EUA no início de seu governo (década de 50), já que o chefe de estado indonésio temia a perda de apoio interno em função desta aliança. Dois fatores representavam possibilidade de risco real diante de um alinhamento mais expressivo com o bloco comunista: o primeiro era a multiplicidade de étnica, religiosa e geográfica, que se aliava à tendência à instabilidade política. Esta instabilidade era manifestada na constante mudança da composição do governo, que mudou 18 vezes entre 1949 e 1959 em virtude da mudança dos primeiros ministros e dos gabinetes. Daí a necessidade de manter uma política externa “independente e ativa¹⁹⁹”. O segundo entrave ao alinhamento com Washington era a necessidade de manter o governo coerente com os princípios do nacionalismo e da manutenção do unitarismo nacional. Com efeito, não seria possível adotar nenhuma política que pudesse abalar esses princípios²⁰⁰.

¹⁹⁸ CUNHA, pp. 75-65.

¹⁹⁹ LIMA, 2005, pp. 80-81.

²⁰⁰ LIMA, 2005, p. 81.

A INTERVENÇÃO MILITAR REALIZADA PELA INDONÉSIA

As possibilidades de uma solução pacífica para a autonomia de Timor Leste se tornam ainda mais distantes com o agravamento do contexto político interno no território timorense que levou à ascensão da Fretilin (partidária da luta pela independência de Timor Leste e integrada por corrente radical marxista-leninista, que ganhava espaço no partido). Este quadro político timorense se somou à Revolução dos Cravos, em Portugal (1974), a qual teve como consequência a chegada de um governo comunista em território português. Essa conjuntura acabou com as chances de a Indonésia aceitar qualquer concessão que levasse à independência timorense. Os setores que não se opunham a essa possibilidade (inclusive o chanceler indonésio, Adam Malik²⁰¹) não puderam contrapor os argumentos dos atores mais conservadores. O acirramento do conflito entre a Fretilin e os outros partidos timorenses (Apodeti e UDT) se manifestou pelo uso da violência e teve reflexo na região ocidental de Timor (fluxo de refugiados que escapavam de problemas de segurança, além das questões sociais e políticas agravadas pelo conflito). Em virtude deste quadro, a Indonésia alegou questões humanitárias e realizou uma intervenção militar em Timor Leste (1975). No entanto, Cunha ressalta que o aspecto humanitário não é considerado pelos estudiosos de Relações Internacionais no que tange este episódio²⁰². Essa percepção, de certa forma, se explica pelo forte teor estratégico que os setores anticomunistas da Indonésia atribuíram as mudanças no quadro político de Portugal e de Timor Leste, as quais tendiam justamente para corrente oposta àquela adotada pelos setores indonésios que temiam a independência de Timor e um envolvimento dos EUA no sudeste asiático. Apontada como país ideal para apoiar a autonomia timorense (em virtude de sua

²⁰¹ De acordo com Cunha, o Chanceler Malik demonstra sua posição no tocante ao Timor Leste em carta a Ramos-Horta (CUNHA, pp. 73-74).

²⁰² CUNHA, 2001p. 87.

experiência na descolonização de Papua Nova Guiné, por sua defesa da autodeterminação em foros internacionais e suas ótimas relações com a Indonésia), a Austrália acabou reconhecendo a anexação de Timor à Indonésia em 1978. A posição assumida por Camberra costuma ser atribuída à necessidade de manter boas relações com Jacarta (exploração de recursos minerais no Mar de Timor)²⁰³.

As tropas indonésias só controlavam inicialmente centros urbanos, pois a resistência da Fretilin surpreendeu as forças interventoras. Um governo provisório chefiado por Reis Araújo, Presidente da Apodeti, e composto por representantes de partidos anticomunistas; tomou posse dez dias após a intervenção. Havia preocupação de legitimar a iniciativa de Jacarta ao inserir a intervenção num processo de integração à nação indonésia. Este governo tentou sem sucesso inserir a ONU neste processo de legitimação. Estas tentativas de legitimação não impediram a condenação da comunidade internacional, expressa em três resoluções condenatórias no período de quatro meses. Além disso, a brutalidade das forças interventoras alimentou o sentimento antiindonésio, complicando a situação no plano interno timorense.

A administração indonésia investiu em melhorias nas áreas de educação e de infra-estrutura, iniciativas inseridas dentro de um programa de integração e de desenvolvimento, colocado como justificativa para a ocupação. Essas justificativas se encaixavam com a imagem de colonialismo atribuída ao antigo colonizador (Portugal). Também foi desenvolvido um programa de transmigração que transferia as famílias carentes de regiões superpovoadas (Java, Madura e Bali) para áreas subpovoadas e subdesenvolvidas. O programa de transmigrações foi criticado pelo impacto que a população imigrante causaria nas regiões para onde fosse transferida, em termos de identidade étnica, cultural e lingüística. Essas críticas fazem certo sentido quando se

²⁰³ Lamarca, 2003, p.71.

pensa que alguns estudiosos chamam de “indoneização” o programa de integração e de desenvolvimento promovido pelo governo de Jacarta. Os argumentos centrados no plano cultural, destinados a justificar sua permanência em território timorense já estavam presentes nas declarações oficiais de Jacarta mesmo antes da intervenção. Na quarta comissão da Assembléia Geral da ONU (1975), o delegado indonésio já mencionava a relevância dos laços culturais entre as duas metades da ilha (Timor oriental e ocidental) alguns dias antes da intervenção ser deflagrada²⁰⁴.

Na década de 70, a observação realizada pela comunidade internacional (organizações internacionais e mídia) no Timor era limitada, pois se restringia ao cenário da ONU. Ademais, a Indonésia contava com o parco empenho de Portugal para reverter a intervenção. Nos anos 80, apesar da tendência a ver a presença da Indonésia no Timor Leste como fato consumado, alguns fatos começam a mudar a visão sobre a questão maubere. Denúncias de repressão e violência chegam à comunidade internacional e isto resultou em pressões sobre a Indonésia para esclarecer esses casos, bem como no crescimento da questão dos direitos humanos. O massacre de Santa Cruz, no início da década de 90, tornou a situação ainda mais complicada para a Indonésia, pois vinha ao encontro das denúncias de violência e de desrespeito aos direitos humanos levadas ao cenário internacional. O uso de violência pelas forças indonésias ficaria ainda mais explícito com os relatos feitos pelos refugiados que chegaram a Lisboa após as negociações realizadas no contexto da resolução 37/30. Além disso, as contradições na apuração do conflito entre forças indonésias e manifestantes em Santa Cruz atraíram a atenção da mídia internacional e das ONGs para a causa maubere²⁰⁵.

Estudos difundidos por instituições voltadas para as relações internacionais revelaram os números, conseqüentemente a dimensão da ocupação indonésia em Timor.

²⁰⁴ CUNHA, 2001, pp. 76-98; 102

²⁰⁵ CUNHA, 2001, pp. 102-108

De acordo com uma publicação do Catholic Institute for International Relations²⁰⁶, de 1992, cerca de um terço da população timorense foi eliminada pela repressão, ou pela fome, em virtude da intervenção das forças da Indonésia. As autoridades indonésias reconhecem somente 30 mil vítimas. Torna-se difícil medir com precisão o alcance dos danos provocados pela permanência das forças da Indonésia em Timor Leste porque os dados populacionais são originários de diversas fontes, assim como não são exatos. A Igreja católica local aponta 680 mil habitantes e uma taxa de 2% de crescimento antes da intervenção. Enquanto isso, uma estimativa do governo indonésio indica uma população de 740 mil habitantes em Timor, em 1993, sendo que 150 mil seriam imigrantes. Cunha, portanto, conclui que (com base nesses números) houve um decréscimo real de 12% após 18 anos de ocupação indonésia²⁰⁷. Ainda que os dados não sejam muito precisos, o relato dos refugiados e esses dados populacionais mostram que a intervenção não garantiu o avanço da paz, nem um processo de reconstrução da sociedade timorense rumo a uma autonomia sólida. Também é latente o fato de que a conformação com a presença indonésia em território timorense (anos 80) foi mais um obstáculo para o acesso ao real quadro político, econômico e social de Timor. Além disso, esse período de conformação com a integração de Timor Leste à Indonésia acabou atrasando o processo de autodeterminação da antiga colônia portuguesa.

A postura da chancelaria da Indonésia permanecia a mesma, ou seja, argumentava que a integração de Timor Leste ao território indonésio já era uma realidade, no entanto nunca aceitava colocar essa afirmação à prova, em um referendo supervisionado pelas Nações Unidas. Enquanto isso, a despeito das diferenças existentes entre os setores modernizados da sociedade timorense (inseridos na estrutura política e social trazida pela antiga metrópole europeia) e os setores tradicionais

²⁰⁶ CUNHA, 2001, pp113-117

²⁰⁷ CUNHA, 2001, pp.109-111; 113-117

(excluídos dessa estrutura ocidental); formaram-se focos de reação ao domínio indonésio. Esse movimento é chamado por especialistas na causa timorense de timorização e era alimentado justamente pelo autoritarismo do regime indonésio. A resistência timorense a esse autoritarismo das forças de ocupação é originária de três frentes de ação: a missão do governo timorense enviada ao exterior para obter apoio internacional, os civis que se refugiaram nas montanhas durante no início da intervenção indonésia e civis que retornaram ao centro urbano. Estes grupos formaram as frentes de resistência maubere: diplomática, resistência armada e clandestina. O próprio nome maubere tornou-se símbolo da identidade nacional timorense e originou o mauberismo, movimento em prol da nação timorense. No âmbito da resistência maubere destacam-se figuras como Xanana Gusmão, responsável pela organização da rede clandestina de civis no interior e pela despartirização do movimento antiintegracionista²⁰⁸.

AS MISSÕES DAS NAÇÕES UNIDAS EM TIMOR: O CENÁRIO PRÉ-INTERVENÇÃO

O crescimento da questão humanitária no caso de Timor Leste tornou cada vez mais difícil o tratamento da questão no plano bilateral e quase impossível manter o debate no plano interno, conforme deseja Jacarta. Esse crescimento da face humanitária do tema já se manifestara nos anos 80. Alguns fatos foram marcantes neste sentido, outros se manifestaram já no final da década anterior. Somente em 1979 as primeiras organizações humanitárias tiveram acesso ao cenário do conflito timorense, dentre as quais estavam a American Catholic Relief Services e a Cruz Vermelha. Nesta fase, os

²⁰⁸ CUNHA, 2001, pp. 115-124; 141

primeiros relatórios sobre a prática de repressão violenta por parte das forças indonésias, desenvolvidos por essas organizações humanitárias, começam a mudar a visão que a comunidade internacional tinha sobre a situação em Timor Leste. Ainda nos anos 80, a CDH (Comissão de Direitos Humanos da ONU) começa a se preocupar com a questão dos Direitos Humanos no tocante ao Timor e à Indonésia, a ponto de CDH tornar-se incômodo para o governo indonésio. Na década de 90, o CDH manteve a crise de Timor em pauta ao emitir várias declarações de consenso sobre a questão. A Indonésia acabou permitindo, em 1995, a visita de um comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, bem como a instalação de um escritório da Comissão Nacional dos Direitos Humanos, em Díli, capital timorense. Cunha ressalta, no entanto, que o crescimento da questão humanitária também se deu por falta de atmosfera para tratar da autodeterminação timorense²⁰⁹. Mesmo assim não é preciso salientar que essa dificuldade conjuntural para tratar da autodeterminação era mais forte na década anterior (anos 80), quando a integração de Timor Leste com a Indonésia era tida quase como fato consumado. No final do século XX, a situação muda e a dimensão da causa humanitária (relatos da repressão indonésia) torna difícil ignorar a questão da autodeterminação timorense.

Em 1993, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena, reconheceu o direito à autodeterminação, contudo, fez ressalvas no tocante à integridade territorial e à soberania dos estados independentes. No final do século XX, o argumento da soberania é cada vez mais repensado pela comunidade internacional, sobretudo quando se trata de casos envolvendo violações dos direitos humanos. Especialistas alegam que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) não concede poder absoluto aos estados sobre seus cidadãos. Com uma discussão de tal envergadura, abre-se o caminho

²⁰⁹ CUNHA, 2001, pp164-170.

para a fusão entre o plano humanitário e a perspectiva da autodeterminação no tratamento dado pela ONU às questões internacionais, inclusive no caso de Timor²¹⁰.

Outros fatos impulsionaram o crescimento do vetor humanitário na agenda da questão timorense. Dentre esses acontecimentos está o prêmio Nobel concedido a Ximenes Belo e a Ramos-Horta, em 1996, que contribuiu para chamar a atenção da comunidade internacional para a causa maubere. Ademais, o Nobel concedido aos dois partidários da autonomia timorense legitimou a luta pela independência de Timor. O então novo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, assumiu o cargo nessa conjuntura de legitimação internacional da causa maubere, e procurou facilitar a participação de timorenses nas conversações, que já aconteciam no plano bilateral (luso-indonésio). Na verdade, Annan tentou suprir as demandas de todas as partes envolvidas (pelo menos as principais): esforçou-se para convencer indonésios a respeito da participação de atores timorenses nas negociações sobre a crise em Timor e procurou convencer portugueses a desistirem da idéia de um referendo sobre a autodeterminação de Timor Leste. Annan também nomeou um representante para o Timor. Em 1995 e em 1996, foram realizados encontros intratimorenses que concretizaram a participação dos atores locais na resolução da crise em Timor Leste, em outras palavras um início dessa participação. Desses encontros resultaram as duas Declarações de Burg Shcaining (1995-96), as quais foram mobilizadas pela polêmica sobre a possibilidade de discutir a autonomia timorense e a inclusão da resolução 37/30 das Nações Unidas (a respeito da intermediação da ONU na resolução da causa maubere) na pauta dos encontros. Afinal de contas, a participação da ONU na questão maubere já era impulsionada, desde a gestão de Boutros- B.Ghali, pois Timor Leste era o último território remanescente da “década internacional de erradicação do colonialismo”. Neste período se pretendia

²¹⁰ CUNHA, 2001, pp. 141-148.

eliminar os resquícios da era colonial até o ano 2000²¹¹. Assim, essa conjuntura trazia simultaneamente dois fatores que ajudariam a acelerar a resolução da questão maubere, senão pelo menos exortar esforços internacionais, e na própria sociedade timorense, para extinguir a violência neste território que buscava sua autonomia. A tentativa de atender a demandas das diversas partes envolvidas na questão, bem como de evitar a exclusão da sociedade timorense nos seus diferentes setores (pró e contra a integração com a Indonésia), foi validada no sentido de alcançar resultados sólidos, sem grandes riscos de serem revertidos freqüentemente pela insatisfação de atores insatisfeitos. Essa iniciativa da ONU no tocante a uma abordagem mais abrangente, e que incluía a sociedade timorense no processo de resolução do conflito, reforça nossa perspectiva sobre a importância de evitar uma postura excludente e restrita no manejo de conflitos.

No final dos anos 90, Kofi Annan restabeleceu as conversações tripartites entre Indonésia, Portugal e a ONU. Em 1998, B.J. Habibe substituiu Suharto na presidência da Indonésia. A postura do novo governante em relação à causa maubere era diferente dos seus antecessores. Habibe deixou claro que não iria impor obstáculos caso o povo timorense decidisse se separar da Indonésia. O novo chefe de governo não só declarou sua posição como a traduziu em atos, já que ele iniciou processo para revogar a lei 7/76, responsável pela integração de Timor à Nação Indonésia. Este não foi o único sinal de mudança neste sentido. Em 1998, o Primeiro Ministro da Austrália, John Howard, comunicou em carta a Habibe que seu país, anteriormente o único reconhecer a integração de Timor à Indonésia, passara a apoiar a autodeterminação do território timorense anexado. Essa guinada na posição de Camberra é surpreendente quando se pensa nos interesses que a Austrália tinha no âmbito do Tratado de Gap. Assinado em 1989, esse tratado versava sobre a prospecção de petróleo na fronteira marítima da

²¹¹ CUNHA, 2001, pp. 141-148; 164-174.

Austrália com a Indonésia. A exploração de recursos naturais existentes nessa fronteira acontecia desde o início da década de 70. O Mar do Timor era um empecilho para os acordos bilaterais entre a Indonésia e a Austrália, já que aquele ficava entre os dois países e estava sob soberania portuguesa. A fossa que estava na linha de delimitação era chamada de Timor Gap²¹² e era formada por uma área com o dobro de extensão da superfície continental de Portugal. Essa área tinha reservas de petróleo cotadas entre as 30 maiores do mundo. Na ocasião da assinatura do tratado, em 1989, foi criada uma área de cooperação marítima nesse trecho de fronteira para que as riquezas minerais pudessem ser exploradas sem atritos entre Jacarta e Camberra²¹³.

Por outro lado, é preciso considerar que com a situação que a crise timorense alcançara na década 90 (com constantes denúncias de desrespeito aos Direitos Humanos), era esperado que os membros da comunidade internacional revissem a sua posição no tocante ao Timor. Para tanto, contribuía os relatos feitos por organizações internacionais. O Relator para execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias, Bacre Waly Nadiaye, afirmou em relatório endereçado ao Conselho Social e Econômico da ONU que havia um alto número de mortes em Timor. De acordo com o relatório de Nadiaye, 100 mil timorenses morreram entre 1975 e 1980 em ações das forças indonésias, quando havia uma população de 700 mil. Entre 1980 e 1984, mais 100 mil vítimas morreram. Desta vez em virtude de fome e doenças²¹⁴. Esse quadro de urgência humanitária foi um fator de motivação para que os atores presentes na cena internacional (países e organizações internacionais) mudassem sua postura de conformidade no tocante à integração de Timor à nação indonésia, bem como para que aqueles assumissem uma postura mais ativa em relação à demanda humanitária em Timor Leste. O tempo que a mudança de postura desses atores levou para se traduzir em

²¹² LAMARCA, 2003, p.72.

²¹³ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2001, p. 7, 2000; CUNHA, pp. 109-110; pp. 175-180.

²¹⁴ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, p. 5.

ações humanitárias e de resolução de conflitos, e se tais procedimentos foram eficazes; são pontos determinantes para a compreensão da intervenção humanitária no campo da Resolução de Conflitos.

A INTERVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

No plano interno o projeto de autonomia continuava enfrentar oposição. No caso da Indonésia, setores mais conservadores, inclusive os militares, se empenhavam em levar tal oposição avante. Em Timor, essa oposição à independência do território vinha de setores integracionistas, os quais faziam campanha violenta contra os partidários da causa maubere²¹⁵.

Essas ações violentas dos integracionistas eram sinais do potencial que os conflitos intratimorenses tinham para entravar o processo de autodeterminação e as iniciativas de resolução de conflito. Uma série de medidas foi tomada para garantir a participação dos atores timorenses. Além de encontros entre as partes interessadas na questão da autonomia timorense (timorenses e facções locais, e indonésios). Houve espaço para a criação de partidos voltados para as diferentes tendências políticas existentes no âmbito da questão maubere. O CNRT (pró-independência) e a UNIF (pró-integração), por exemplo, foram criados pouco antes do plebiscito sobre a autonomia. Outras providências foram tomadas para garantir a eficácia do pleito. Equipes eleitorais da UNAMET (Missão das Nações Unidas para o Timor Leste) recensearam 446 660 eleitores em 22 dias (inclusive nos 13 pontos internacionais), bem como foram estabelecidos comitês regionais para resolver conflitos entre os partidos timorenses e coordenar ações de campanha. Nos momentos que antecederam o referendo, dois

²¹⁵ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 7-8.

fatores se revelaram como obstáculo constante: o tempo escasso e a violência de atores locais (integracionistas). Em seu relatório (junho de 1999), o Secretário-Geral da ONU comentava a dificuldade de cumprir o prazo estipulado para a organização do pleito, que era até 8 de agosto²¹⁶. Ainda que a conjuntura política e social se mostrasse conturbada, não se pode negar que havia tentativas dos atores internacionais e nacionais de promover um processo de resolução de conflito mais abrangente (incluindo os próprios timorenses, os mais interessados na questão, por acaso). Por outro lado, apenas os fatos no campo de batalha e suas conseqüências poderiam revelar se tais medidas inclusivas seriam eficazes na diminuição da violência e na implantação da autonomia.

Havia um plano que propunha o estabelecimento da SARET (Região Autônoma Especial de Timor Leste), uma aumento da estrutura da UNAMET (o contingente da CIVIPOL-Polícia Civil das Nações Unidas-passaria para 460 homens), bem com a manutenção da autoridade da polícia indonésia em termos de segurança. Ademais, não havia um prazo específico para a transição, que deveria se passar entre a ratificação do referendo e o fim do ano orçamentário indonésio, em 31 de março de 2000. Contudo, relatórios da UNAMET e do Secretário-Geral da ONU traziam sinais do avanço da violência. Milícias atuando em prol da integração promoviam atos de intimidação à população e contra as organizações humanitárias. Essa atmosfera provocara um êxodo de refugiados, os quais não tinham acesso à assistência. Os relatórios indicavam que a calma presente em Díli não se repetia no interior do território timorense. A UNAMET e a Comissão para a Paz e Estabilidade, realizaram esforços para diminuir os conflitos. Foi desenvolvida uma proposta de deposição de armas dos grupos rivais. Na prática, somente as milícias Falantil (Forças Armadas de Libertação do Timor) acabaram recolhendo suas tropas, enquanto as milícias integracionistas entregaram poucas armas

²¹⁶ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 15-26; 28-30

velhas e defeituosas. Isto permitiu que tais milícias continuassem a campanha de violência nas ruas, que visava intimidar os partidários da autonomia. Um dos pontos mais críticos dessa onda de violência foi o ataque à sede da UNAMET, em julho de 1999, quando um grupo de 100 pessoas apedrejou o prédio da missão, onde se encontravam funcionários e timorenses refugiados do conflito provocado por esse grupo. Esse aumento da violência entre milícias era um contraste em relação à reconciliação dos líderes políticos timorenses. Em agosto, a ONU aprovou a resolução 1262, em que o Conselho de Segurança prolongava o mandato da UNAMET até 30 de novembro, de 1999; bem como previa a reestruturação da missão para a fase de transição²¹⁷.

A Declaração de Baucau, assinada por líderes da Falantil, pelas milícias pró-integração, pela polícia e exército indonésios e arquitetada pela UNAMET; foi o máximo em termos de avanço na tentativa de abrandar a violência, sobretudo no período imediatamente anterior ao referendo. O documento restringia a movimentação de partidários pró-integração, bem como aqueles pró-independência que estivessem armados. Em agosto de 1999, 98,6% dos eleitores recenseados votaram sem enfrentar grandes problemas de violência, já que este era um dos grandes temores dos organizadores do referendo (UNAMET e autoridades locais), em virtude da campanha violenta promovida pelos ativistas políticos contrários à autonomia de Timor Leste. A autonomia especial (integração com a Indonésia) foi rejeitada por 78,5% dos eleitores. A confirmação de uma autonomia, embora tardia, agora legitimada pelo voto levou à radicalização dos seus opositores (milícias pro - integração). A violência aumentou consideravelmente logo após o pleito. Um dos momentos mais críticos dessas ações violentas foi o cerco à UNAMET (setembro de 1999), quando cerca de 700 refugiados

²¹⁷ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000 pp. 28-37

locais se abrigavam no prédio da missão, em Díli. As imagens desse cerco foram documentadas pela mídia internacional, que fizera a cobertura do referendo e ainda estava em Timor. Além disso, milícias integracionistas organizaram saques em diversas cidades timorenses, bem como provocaram pelo uso da força o êxodo da população local para o interior de Timor Ocidental e para algumas regiões da Indonésia. Relatos de observadores internacionais da ONU e de outras organizações internacionais, bem como dos meios de comunicação presentes nos locais desses ataques; apontaram o envolvimento de forças da TNI (Tentara Nacional Indonésia) e da polícia²¹⁸. Essa súbita reação violenta dos atores que se viram em desvantagem pela aprovação da independência, e a sua difusão pela mídia internacional, contribuíram para manter a questão maubere na agenda internacional. Também é positivo constatar que organizações intergovernamentais e da sociedade civil tenham funcionado como termômetros²¹⁹ da violência local, um recurso que alguns estudiosos de Resolução de Conflitos acreditam ser de suma importância, embora seus relatos fossem mais úteis para o processo de pacificação caso fossem feitos com mais antecedência.

Seis funcionários da UNAMET foram mortos durante a onda de violência pós-referendo. O pessoal da missão relutava para aceitar a opção de deixar o território timorense, pois o acordo estabelecido em virtude da missão e do referendo previa que a permanência da UNAMET a despeito do resultado do pleito. Isto significava garantia de observação internacional por mais tempo e mais tranquilidade para a população. Contudo, a UNAMET não tinha recursos, nem mandato para uma operação que englobasse a segurança. Ademais, a Indonésia não cumpriu a tarefa de oferecer

²¹⁸ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000 pp. 39-40

²¹⁹ Wright desenvolveu essa idéia de monitorar níveis de conflitos por meio de um centro mundial de inteligência (que trabalharia com dados sobre os níveis de conflitos). Por lado, Boulding trabalha com a perspectiva de uma base de dados e a análise feita por centros abastecidos com dados sociais (**social data stations**). Estes centros poderiam formar um sistema análogo aos centros de estudos climáticos (MIAL, pp.40-43).

segurança ao pessoal UNAMET, conforme previsto no acordo feito para estabelecer o estatuto da missão. Isto levou a uma tentativa de remoção do pessoal local e internacional envolvido na missão sob condições arriscadas (por terra ou helicópteros, às vezes sob tiros). O ataque à missão da UNAMET em Díli (setembro de 1999), superlotada com refugiados civis e funcionários locais, assim como internacionais, tornou a escala de violência reinante em Timor ainda mais notória internacionalmente. O ataque à residência do Bispo Ximenes Belo, que também abrigava refugiados, na mesma época, reforçou a idéia de que a situação era grave e pedia mediadas adequadas. O governo indonésio decidiu enviar mais soldados para a região em conflito e decretar lei marcial. Entretanto, desta vez a questão não poderia ser resolvida no plano interno, isto é somente por Jacarta. Após pressões para a retirada de contingentes nacionais da Civipol em diversas capitais e em Díli, o Representante Especial do Secretário-Geral da ONU, Ian Martin, recomendou a partida de todos os funcionários locais e internacionais. Enquanto isso, os membros das Nações Unidas e seu Secretário-Geral, iniciaram em Nova Iorque um movimento que propunha a intervenção de uma força de paz multinacional com aval do Conselho de Segurança. O Secretário-Geral da ONU deu prazo de 42 a 72 horas para que a situação se normalizasse em Timor, após a decretação de lei marcial. Diante da constatação de que a violência continuava Kofi Annan tornou clara perante a comunidade internacional, a necessidade de uma força multinacional pronta a intervir em Timor Leste, a qual seria composta pela Austrália (recomendada para chefiar a operação), Nova Zelândia, Filipinas e Malásia²²⁰. A crise timorense chegara a uma escala em que era impossível ser contida dentro do plano interno, tanto do ponto de vista de suas conseqüências (onda de refugiados), quanto da perspectiva de soluções e atores adequados para aplicá-las.

²²⁰ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 41-49

Numa conferência de Imprensa a meio do dia, em Nova Iorque, o Secretário-Geral invocou a liderança moral implícita na sua função, como responsável das Nações Unidas [...] “o Timor Leste está a caminhar para a anarquia. As milícias pró-integracionistas, derrotadas por maioria esmagadora nas urnas, lançaram-se numa orgia de pilhagens, incêndios e matança.” O Secretário-Geral disse ter apelado insistentemente ao Presidente Habbie para controlar a situação. O tempo da diplomacia discreta acabara. Agora, o Secretário dirigia-se ao mundo e apelava à ação pública. “É evidente ter chegado a hora de a Indonésia pedir o auxílio da comunidade internacional para poder cumprir as suas responsabilidades de proporcionar ordem e segurança ao povo de Timor Leste.” [...] O Secretário-Geral instava a Indonésia a aceitar a oferta de auxílio sem mais demoras, com um aviso severo. “Se se recusar a fazê-lo, a Indonésia não poderá fugir de uma situação que – de acordo com as informações que recebemos - poderá equivaler a crimes contra a humanidade²²¹.”

A postura assumida por Annan traz à tona diversos aspectos presentes no processo de autodeterminação timorense, os quais devem ser pensados em termos de contexto e dentro do âmbito da Resolução de Conflito (como ciência e como técnica aplicada no campo de batalha). Em primeiro lugar, o contexto histórico em que o Secretário-Geral assumiu a postura de cobrar da Indonésia uma atitude mais cooperativa, bem como incentivou a comunidade internacional a tomar parte na resolução do conflito armado, se dá na década de 90. Neste contexto não há mais uma estrutura bipolar que determina boa parte dos passos dados pelos atores internacionais. Tampouco existe uma necessidade latente de criar estados artificiais, dentro do conceito de soberania negativa²²², que se materializava pela adoção de uma perspectiva pragmática de autodeterminação (calcada no domínio territorial e num certo grau de centralização da autoridade). Na década de 90, essa necessidade de criar estados artificiais foi substituída pelo objetivo de atender à demanda dos povos (etnias) que almejavam a sua autodeterminação. É preciso ressaltar também a permeabilidade das fronteiras, que diminui distâncias e torna as questões internacionais mais próximas de outras nações, que na Guerra Fria pareciam estar mais distantes dos problemas da Ásia, como no caso do Timor. Isso facilita convocações de ajuda da comunidade internacional. Esta pode atuar na resolução de conflitos em níveis mais amplos, não apenas no plano intergovernamental, mas no âmbito das ONGs humanitárias e da mídia (que torna as questões internacionais ainda mais próximas do plano interno) e da

²²¹ NAÇÕES UNIDAS, 2000, p. 49

²²² NOGUEIRA, 2000, p. 58

sociedade civil em geral. No entanto, o peso que a conjuntura internacional exerce sobre resolução dos conflitos da era Pós-Guerra Fria, não exclui a importância de uma postura abrangente e inclusiva por parte dos organismos internacionais durante o processo de paz. Isto se reflete no papel que os atores da sociedade civil (no plano internacional e interno, no caso de Timor), por meio observadores internacionais da ONU e de outras organizações internacionais, e da imprensa, tiveram na decisão das Nações Unidas de intervir na crise humanitária que se instalou em meio ao processo de independência de Timor.

É válido salientar, ainda, que a ação de atores que informam a comunidade internacional sobre o nível de violência de que era vítima a população civil de um estado em crise também é um traço importante na solução de conflitos presentes na nova ordem mundial. Isso pode ser notado pela importância que tiveram as informações sobre a violência em Timor, passadas para o Secretário-Geral pelas agências da ONU presentes na região do conflito, no tocante ao uso da soberania como um escudo protetor usado pelo estado contra a ação da comunidade internacional. Por outro lado, mostra que a ação de organizações destinadas a enviar alarmes sobre o nível de violência em áreas de conflito (apontados por teóricos como uma ferramenta útil para evitar o confronto armado) acontecia tardiamente nos conflitos da década de 90. No caso de Timor Leste este aviso, usado como incentivo para a participação ativa da comunidade internacional na resolução do conflito, só chega após a deflagração de combates armados e saques, quando o recurso a essas informações sobre níveis de violência deveria evitar justamente o confronto armado. Mesmo assim, a pronta informação de que a Indonésia havia perdido o controle da situação em Timor, deu à comunidade internacional condições para pressionar Jacarta em prol do uso de tropas multinacionais.

Outra questão importante presente nas declarações de Annan a respeito da violência em Timor é o crescimento da questão humanitária e da idéia de crime contra a humanidade como argumentos suficientes para intervir em assuntos internos de um país em conflito, já que a Indonésia considera a crise timorense como tal (assunto interno). A reboque desta forma mais atuante e mais abrangente de Resolução de Conflitos, assumida pelos organismos internacionais nos Pós-guerra Fria, vem a questão da prioridade dada ao indivíduo (população em condições humanitárias precárias) em detrimento da soberania dos estados em crise. Isso abre as portas para uma postura mais atuante das Nações Unidas e de outros órgãos internacionais na solução de conflitos. Todavia, cabe lembrar que a eficácia da atuação destes organismos, a médio e longo prazo, deve considerar a abrangência do processo de paz (participação da sociedade civil, inclusive de camadas da população que sofrem os efeitos da crise humanitária).

Após uma visita a Díli, acompanhada pela imprensa internacional, a missão do Conselho de Segurança concluiu que Jacarta não informara a ONU com precisão a respeito da gravidade do conflito. Além disso, a comissão constatou que a destruição e violência pós-referendo não poderia ter sido realizada sem a anuência das autoridades indonésias (exército e polícia)²²³. Isto tirou a legitimidade do governo indonésio para manejar a crise sem intervenção internacional. Não surpreende o fato que enquanto o Conselho de Segurança debatia o envio de tropas a Timor (setembro de 1999), Jacarta decidia sobre forte pressão internacional se mudaria sua posição no tocante à presença de forças internacionais em Timor. Momentos antes de uma reunião com a Missão do Conselho de Segurança, o Presidente Habbie anunciou a mudança de postura de Jacarta e aceitou o envio de uma força multinacional organizada pela ONU e composta por países amigos. Esta força deveria restabelecer a paz em Timor Leste, proteger a

²²³ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, p. 50

população e implementar o resultado do referendo de agosto de 1999²²⁴. Em seguida, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1264, sob os auspícios do capítulo VII da Carta. Esta medida demonstrava a falta de crença em uma solução que viesse somente do plano interno e aprofundava a participação da comunidade internacional no conflito deflagrado em Timor. Assim, a intervenção de uma força multinacional era uma questão de tempo.

A própria resolução já autorizava o envio de uma força multinacional com poderes para recorrer a todos os meios necessários para restabelecer a paz e a segurança em Timor Leste, bem como dar suporte aos esforços de ajuda humanitária de grande porte, mobilizados em prol da população timorense. O representante Especial do Secretário-Geral, Ian Martin, e o Comandante da Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET), Major-General Peter Cosgrove, participaram de discussões com as TNI sobre a entrada das tropas da ONU em território timorense. As forças de multinacionais de paz desembarcaram no Aeroporto de Díli em 20 de setembro de 1999. Ao contrário da UNAMET, a INTERFET era uma força bem armada, com pessoal altamente treinado, e pronto para responder a qualquer ataque efetuado pelas milícias locais. Posteriormente a INTERFET foi ampliada, passando a englobar 22 estados, alguns eram vizinhos da Indonésia (Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia). As forças multinacionais colaboraram com a reinstalação da UNAMET, no entanto as estruturas da missão das Nações Unidas estavam seriamente danificadas, e conseqüentemente a volta da missão às suas instalações foi mais demorada. Além disso, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, reunida em Genebra (Setembro de 1999), encaminhou pedido ao Secretário-Geral para implantação de uma comissão internacional de inquérito, destinada a apurar as violações dos direitos humanos em

²²⁴ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 50-51

Timor²²⁵. Os relatórios feitos pelas agências da ONU sobre o Timor, assim como o contato de atores locais com a comissão enviada pelas Nações Unidas à região do conflito colaboraram para uma postura mais ativa da comunidade internacional, pois tornavam claro o nível de violência em Timor. Ademais, os relatos de atores locais demonstravam a falta de cooperação do governo indonésio para diminuir os confrontos.

[...] 3. Briefing by United Nations and UNAMET staff (8 September). In the briefings, staff described unequivocally the deterioration in the security and humanitarian situation in East Timor since the announcement of the result of the ballot, in contrast with the attempt by the Indonesian authorities to give a reassuring account. This and other briefings left the Mission in no doubt that large elements in the military and police authorities had been complicit in organizing and supporting the action of the militias. [...]

[...] 5. Meetings with the Jakarta diplomatic corps (8 and 10 September). The Mission discussed the current situation in East Timor with Jakarta-based ambassadors. A number of ambassadors firmly underscored the complicity by the Indonesian military and police in the actions of the militia and described a coordinated campaign to rid the Territory of all foreign presence. Concerns were also expressed that the Government no longer had control over the military, at least with respect to the situation in East Timor, where the military was wilfully contradicting the policy of the Government. The ambassadors strongly supported the idea of the visit of the Mission to East Timor. They expressed doubts that the Government would agree to cooperate with an international security force in East Timor. Following the Mission's visit to East Timor, the ambassadors were briefed on the Mission's findings.

[...] 7. Meetings with Mr. Xanana Gusmao (9 and 12 September). Mr. Gusmao appealed in the strongest terms to the Mission to act immediately to save lives in East Timor. He stated categorically that East Timor was not in a state of civil war; rather, it was suffering what amounted to a campaign by the military to exterminate East Timorese and lay waste to its cities, possibly with the intent to partition the Territory. [...] There were currently thousands of internally displaced persons seeking refuge at the cantonment sites. Following the Mission's visit to Dili, representatives of the Mission called upon Mr. Gusmao to brief him on the situation on the ground²²⁶. [...]

A IINTERFET e as agências humanitárias garantiram a continuidade dos serviços essenciais, bem como o vácuo legal no sistema judiciário foi preenchido pelos tribunais militares. Em outubro de 1999, a proposta da criação de uma estrutura administrativa de transição coordenada pela ONU foi enviada ao Conselho de Segurança. Esta estrutura seria controlada pela UNTAET (Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor Leste), que seria responsável pela administração global de Timor. A princípio, a ação das milícias pró-integracionistas ainda causou algum obstáculo ao retorno de refugiados, principalmente os que estavam em Timor Ocidental (área controlada pelas milícias). Entretanto, em outubro de 2000, 165 mil refugiados (dos 250 mil que se encontravam na parte ocidental do território) haviam regressado a

²²⁵ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 50-54.

²²⁶ NAÇÕES UNIDAS, S/1999/976. Relatório da Missão do Conselho de Segurança para Jacarta e Díli.

Timor Leste. Este retorno dos refugiados teve a colaboração do ANCUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) e da OIM (Organização Internacional para as Migrações). No início de outubro, a presença das TNI havia reduzido de 10.000 (contingente anterior ao referendo), para 1200 homens²²⁷.

A estrutura para implantar uma administração local coordenada pelas Nações Unidas começou a ser instalada logo depois da chegada das forças multinacionais. A UNTAET foi criada pelo Conselho de Segurança no âmbito do capítulo VII da Carta, e além do mandato para exercer poder legislativo e executivo, assumiria a administração do judiciário. Diferentemente da UNAMET, que era uma missão política vinculada ao Departamento de Assuntos Políticos da ONU, a UNTAET era uma operação de paz de pleno direito e amplo mandato (abrangendo os três poderes). Ao ser criada sob os auspícios do capítulo VII da Carta, a UNTAET recebeu carta branca para executar todas as medidas necessárias para o cumprimento do seu mandato. Depois de aprovada a Resolução 1272 que criava a Administração de Transição em Timor, o Secretário-Geral nomeou Sérgio Viera de Mello, então sub-Secretário-Geral da ONU para Assuntos Humanitários, como seu Representante Especial e Chefe da Administração de Transição para Timor Leste²²⁸. O recurso ao Capítulo VII²²⁹ da Carta das Nações Unidas e a permissão para aplicar as medidas necessárias ao cumprimento do mandato da UNTAET são sinais da opção da ONU pelo uso da força em conflitos que geraram crises humanitárias em estágio avançado.

²²⁷ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 54-55.

²²⁸ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 56-57

²²⁹ O Capítulo VII da Carta trata da paz e da segurança internacional e pode usar a força militar caso considere inadequado o uso de outros tipos de sanções. Cabe lembrar que, no caso de Timor, houve uma missão da ONU anterior à UNTAET (UNAMET) e conversações com o governo Indonésio, que não informou aos organismos internacionais com precisão sobre a gravidade da violência pós-referendo.

Article 42

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations²³⁰.

O objetivo principal da operação era trazer o Timor Leste de volta à normalidade e fazer o novo país resultante do referendo funcionar em suas diferentes instâncias: administrativa, legal e social. Para tanto, os serviços civis e sociais deveriam ser restabelecidos, a operação onusiana também coordenaria a ajuda humanitária e criaria capacidade local de governança, bem como de desenvolvimento sustentável. A existência de objetivos que vão além do cessar-fogo são um sinal positivo nesta operação, pois não fica limitada ao fim da violência explícita e armada, mas demonstra boas chances de combater os problemas estruturais que levam a novos conflitos. Embora em um primeiro momento não se fale diretamente de combate à violência estrutural (motivo de preocupação de muitos estudiosos de Resolução de Conflito), pelo menos se pensa em desenvolvimento sustentável e governança. É claro que a forma como tais objetivos foram implantados, e até que ponto os atores locais e suas necessidades sociais e diversidades culturais foram atendidas; são fatores que devem sempre ser considerados.

No plano humanitário, algumas medidas também foram tomadas. A Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos²³¹ nomeou cinco membros da Comissão de Internacional de Inquérito para o Timor Leste. A Indonésia realizava uma investigação paralela àquela feita pela comunidade internacional. Embora não seja possível afirmar que Jacarta tinha realmente capacidade e isenção para investigar os casos de desrespeito aos Direitos Humanos ocorridos em território timorense, é possível detectar sinais de mudança na posição indonésia a respeito da questão maubere. Eleito

²³⁰ NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas.

²³¹ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, p. 55.

em outubro de 1999, Abdurrahman Wahid, novo presidente da Indonésia, demonstrava uma visão diferente sobre a autonomia timorense. Wahid desejava restabelecer e promover laços com os países vizinhos como base no respeito mútuo. No início de seu mandato o presidente indonésio chegou a encontrar com Xanana Gusmão, uma iniciativa importante para a mudança das relações bilaterais com Timor. Em janeiro de 2000, o Secretário-Geral da ONU enviou para o Conselho de Segurança o relatório da Comissão Internacional de Inquérito para o Timor Leste. A Comissão considerava as violações aos direitos humanos, ocorridas durante, e imediatamente após o referendo; como graves rompimentos das normas e dos direitos humanitários. O Gabinete de direitos Humanos da UNTAET calculava que por volta de 1000 pessoas haviam morrido em 1999. A Comissão das Nações Unidas recomendou rápido julgamento dos responsáveis pelas violações dos Direitos Humanos. O ministro dos negócios estrangeiros da Indonésia, Alwi Shiab, fez pressão para que seu país pudesse julgar os cidadãos indonésios. Em visita ao Timor, o Secretário-Geral das Nações Unidas afirmou que um tribunal internacional seria necessário somente caso a Indonésia não julgasse seus cidadãos que fossem responsáveis pela violência²³².

A UNTAET implantou uma comissão de inquérito dentro do novo sistema judiciário criado no período da administração de transição. Esta comissão dedicava-se à apuração de crimes graves, assim como trabalhava junto com as autoridades indonésias para promover julgamento dos responsáveis. A administração local da ONU (UNTAET) e o Procurador-Geral da Indonésia assinaram um protocolo de acordo (março de 2000) sobre cooperação jurídica, que previa a partilha de provas usadas em julgamentos a serem realizados na Indonésia e em Timor Leste. Havia também estudos para a criação de uma comissão da verdade e da justiça, a qual reuniria os timorenses e a UNTAET.

²³² NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, p. 58.

Esta comissão seria direcionada para os crimes menores cometidos no passado recente, bem como tinha o objetivo de iniciar o complexo processo de reconciliação. A visita do Presidente Wahid a Timor Leste, a convite do Secretário-Geral das Nações Unidas, foi outro passo significativo rumo à reconciliação das partes envolvidas no conflito. Wahid depôs flores no cemitério de Santa Cruz, cenário da tragédia de 1991²³³, e fez o mesmo no cemitério militar, em Díli. O presidente indonésio pediu desculpas ao povo timorense de uma forma que contribuiu para mudar o tom das relações entre Timor Leste e a Indonésia, de acordo as Nações Unidas²³⁴.

“Por tudo que aconteceu no passado, gostaria de pedir desculpas às vítimas e às famílias de Santa Cruz e, também, aos amigos que estão sepultados no cemitério militar” disse Wahid. “Uns e outros foram vítimas de circunstâncias que não desejávamos²³⁵.”

As tarefas de pacificar e reconstruir Timor Leste foram desenvolvidos também no âmbito administrativo e econômico. Nos primeiros seis meses de operação, a UNTAET criou o CCN (Conselho Consultivo Nacional), que era voltado para a consulta e a ligação estreita com o povo timorense. O CCN participou de decisões sobre a legislação essencial que abrange o sistema jurídico, a moeda nacional, o controle das fronteiras, impostos, entre outros aspectos. Também foi criado o Gabinete de Transição, que era composto pelo mesmo número de integrantes da UNTAET e de líderes timorenses. Este Gabinete ficou encarregado da coordenar a administração de transição em Timor Leste. A reconstrução da infra-estrutura estava prevista para ser alavanca por financiamento proveniente de diversas organizações internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Asiático de Desenvolvimento, dentre outras. O aporte financeiro para a reconstrução da infra-estrutura administrativa e econômica foi captado em diversas etapas, as quais incluíram essas parcerias com as

²³³ O massacre de Santa Cruz quando tropas indonésias atacaram manifestes timorenses.

²³⁴ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, p. 59.

²³⁵ Wahid citado em NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, p. 59.

instituições internacionais e por meio de doadores. Um empréstimo de 21,5 bilhões de dólares foi assinado pelo Presidente do Banco Mundial, por Xanana Gusmão e pelo RESG (Representante Especial do Secretário-Geral), em fevereiro de 2000. O acordo para o empréstimo era destinado ao desenvolvimento de projetos geradores de autonomia para as comunidades e para o poder local. Na área de criação de empregos foi feito um investimento de 499 mil dólares (voltados para empregos em comunidades pobres de Díli), proveniente de acordo entre a UNTAET, o PNUD e o Banco Mundial. Além disso, a UNTAET e o Banco Mundial firmaram parceria para um empréstimo de 12,7 milhões de dólares destinado a recuperar o setor de saúde de Timor Leste. As conferências de doadores eram outro recurso importante para captar fundos para a reconstrução de Timor Leste. Na Conferência de Lisboa (junho de 2000), foi reafirmado o apoio dos doadores ao trabalho das Nações Unidas em Timor, que englobava tanto a reconstrução, quanto o desenvolvimento de uma nova administração²³⁶.

No campo político-administrativo, a transferência do comando militar da INTERFET para a UNTAET (fevereiro de 2000) foi um passo significativo. Após esse período de convivência entre as duas missões, a UNTAET passava a ter um controle mais abrangente do processo de paz em Timor. Outro fator importante para o plano administrativo, bem como para autonomia timorense foram os acordos sobre limites territoriais. Em visita ao Timor, Wahid assinou comunicado com o RESG que estabelecia um regime de fronteira para a circulação de pessoas e de mercadorias entre Timor Leste e a Indonésia. Em maio de 2000 foi aberto o primeiro posto de fronteira entre Timor e a Indonésia, em Batugadé. Na Conferência sobre Reconstrução de Timor, realizada em Díli (2000), a UNTAET sugeriu uma etapa de governo partilhado entre UNTAET e timorenses antes da transferência definitiva da autoridade. Essa sugestão foi

²³⁶ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 71; 73-75.

materializada na aprovação pelo CCN do regulamento para a formação de um Gabinete de Transição composto por quatro timorenses e por quatro representantes da UNTAET. Havia, ainda, alguns problemas na área de segurança como o ataque a soldados da ONU, sobretudo nas áreas ocidentais do território, consideradas pela UNTAET como de alto risco. Mesmo assim o RESG informou ao Conselho de Segurança que suas previsões indicavam que Timor Leste estaria pronto para as eleições e, talvez para a independência nos últimos quatro meses de 2001. Essa perspectiva provocou intenso debate entre estados membros da ONU²³⁷. A autonomia timorense poderia não estar perfeita, mas é certo que o país deu passos importantes nesta direção. A continuação de conflitos, ainda que pontuais, reforça a idéia de observação constante sobre os níveis de divergência entre atores locais. Ademais, não podemos esquecer a importância de mapear a violência no seu aspecto territorial e no sentido de rastrear suas origens (raízes), uma vez a resolução de conflitos é uma atividade que combate um fenômeno dinâmico (o conflito). De qualquer forma, o trabalho de reconstrução (desenvolvido na fase de **peacebuilding**) e de reconciliação colocaram Timor Leste mais próximo da almejada autonomia e da paz. Esse trabalho foi expresso em iniciativas como o estabelecimento de fronteiras com o ex-invasor (Indonésia), o pedido de desculpas de Wahid em nome da Indonésia e o aporte financeiro internacional para infra-estrutura e saúde. Um ano após o referendo²³⁸ (2000) mais de 165 mil refugiados timorenses haviam retornado a Timor, e outros 100 mil estavam prestes a regressar a sua terra natal.

²³⁷ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. 71; 73-75.

²³⁸ NAÇÕES UNIDAS-DPI, 2000, pp. V-VIII.

CAPÍTULO III

A CRISE NA SOMÁLIA: A APLICAÇÃO DA INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA EM UMA SOCIEDADE SEM PROJETO DE GOVERNO CENTRAL DEFINIDO

A resolução dos conflitos ocorridos na Somália na década de 90 desvenda uma conjuntura (local, regional e internacional) que se mostra um campo fértil para um estudo de caso de intervenções humanitárias de cunho coercitivo, bem como das técnicas de resolução de conflitos, aplicadas por organismos internacionais (sobretudo as Nações Unidas). Neste episódio, mais uma vez, os fatos surpreenderam os profissionais inseridos no processo de resolução de conflito. O cenário encontrada na região em conflito obrigou a ONU e outros atores internacionais (tropas norte-americanas enviadas para participar da intervenção) envolvidos na intervenção realizada em território somali a responder a uma estrutura política, social e religiosa que desafiava o **know how** adotado pelas Nações Unidas em suas intervenções em crises internacionais. O diferencial no caso da Somália é que a falta de abrangência e a pouca importância dada às origens e às estruturas de organização política e religiosa tiveram papel significativo no direcionamento escolhido para a resolução do conflito e no fracasso da operação. Este cenário político e religioso que se revelou tão desafiador para os interventores foi decisivo na escolha do conflito somali para o estudo de caso a ser tratado no terceiro capítulo. Este cenário composto por um país organizado em clãs e com relações de poder descentralizadas abre boas possibilidades de enfatizar os problemas gerados pela falta de abrangência nos processos de resolução de conflito,

apontada por especialistas em Resolução de Conflito. Neste caso, a abrangência²³⁹ da resolução do conflito está relacionada à diversidade e atores locais e de setores da sociedade inseridos neste processo. Além disso, o conflito da Somália pode contribuir para uma análise do horizonte do papel exercido pelas intervenções humanitárias coercitivas no manejo de conflitos intra-estatais ocorridos no Pós-guerra Fria.

Acreditamos, portanto, que análise a ser desenvolvida neste capítulo sobre a intervenção humanitária realizada na Somália, e que com o relato do processo de resolução de conflito desenvolvido na região, poderemos analisar as falhas ocorridas e as distorções provocadas pelos rumos que tomou a intervenção. No que tange à intervenção propriamente dita, iremos enfatizar o fato de que o simples uso da força, prática adotada pelas Nações Unidas diante dos conflitos intra-estatais (com grande índice de violência) ocorridos no período Pós-Guerra Fria, não é capaz de resolver o conflito em definitivo, já que o acirramento da violência verificado nos conflitos intra-estatais é apenas a superfície da questão (a ponta do iceberg, conforme Bellamy²⁴⁰ salienta ao comentar os estudos feitos sobre intervenção). Conseqüentemente, faz-se necessário a adoção de um programa de resolução de conflito abrangente e inclusivo (que considere diversos setores da sociedade).

HISTÓRICO DO CONFLITO

Para entender a crise na Somália é necessário, portanto, conhecer sua estrutura política e social baseada em castas, assim como o peso que a cultura islâmica tem nestas esferas e na sociedade como um todo. A complexidade encontrada pela ONU para estabelecer uma identidade política e cultural em âmbito nacional durante a resolução da

²³⁹ MIALL, pp. 15-19.

²⁴⁰ BELLAMY, 2003, p.333.

crise na Somália tem raízes mais profundas do que se imagina. Antes de ser colonizada a Somália não tinha um estado consolidado. Era baseada em uma economia primária e o comando político do país era calcado em linhas de clãs, um fator que incentivava um poder local em detrimento de uma administração mais centralizada em termos nacionais. As relações de poder, bem como de lei e ordem social eram ditadas por códigos tradicionais de conduta, como o *xeer*, e em ordenamentos religiosos, como a *Shari'a* (lei islâmica). Uma das tentativas de criar uma identidade nacional surgiu justamente do movimento de oposição ao colonialismo e da luta pela independência dos somalis. Em 1960, a independência tornou mais viva a idéia de uma nação que se materializou na unificação da Somália Britânica (Somaliland) com a Somália Italiana. Este desejo de abrigar as populações somalis sobre uma única bandeira nacional se estendeu a diversas regiões (Djiboua, Etiópia e Quênia...). No entanto, o apelo do movimento pela independência política da nação somali não amenizou, tampouco extinguiu, as identidades políticas tradicionais. A tentativa de estabelecer um governo democrático no início nos anos 60 foi frustrada pelo jogo de interesses de clãs, que prevaleceu nesta época, e causou uma divisão entre os atores políticos²⁴¹. Nota-se, portanto, que o movimento de descolonização atuou como uma fonte de coesão dos diversos atores presentes no cenário somali. Esse fator de coesão e formação de uma identidade nacional parece ter enfraquecido na medida em que a independência política se concretizava.

O golpe que instaurou a ditadura do general Mohamed Siyaad Barre, em 1969, trouxe novamente à tona a idéia de uma identidade nacional. Entretanto, tal identidade seria construída em ambiente político autoritário. O governo militar tentou consolidar uma identidade nacional por meio da desconstrução da imagem dos clãs, cuja ação era

²⁴¹ JAN, pp. 53-58.

fortemente criticada. O novo regime foi construído com base no socialismo científico, assim como instituiu o somali como língua oficial. Além disso, Barre lançou o projeto de conquistar a região de Ogaden, então pertencente à Etiópia. Apesar do projeto do governo autoritário baseado em uma identidade nacional, o sistema de clãs acabou se consolidando. Ademais, a derrota para a Etiópia na Guerra de Ogaden (1976-77) aumentou o receio do general Barre a respeito dos clãs excluídos do poder. Isto levou o ditador a adotar a política de dividir para governar. A este quadro político se somaram a pobreza e o subdesenvolvimento, bem como o abuso contra os direitos humanos. Esta conjuntura resultou na divisão da sociedade somali e na militarização dos grupos em que se dividiram os atores locais. Os oficiais militares do subclã Majerteen, autores de um golpe fracassado contra o General Barre, se reuniram na SSDF; enquanto o SNM (Movimento Nacional da Somália) agrupava líderes do clã Isaq, formado por vítimas de abusos de forças militares governamentais. Nos anos 80, Barre usou a força para eliminar a oposição a sua ditadura e a radicalização de clãs existentes, bem como das novas facções. A questão somali teve seus primeiros efeitos regionais já nesta época (década de 80), quando a Etiópia apoiou vários grupos, sobretudo o SNM, na tentativa de derrubar o governo de Barre. Posteriormente, a reaproximação com a Etiópia trouxe à tona um conflito interno que eclodiu no noroeste da Somália (1988). A reaproximação entre os dois países deixou os partidários do SNM receosos no tocante à perda do apoio etíope à causa do grupo. A resposta do governo ditatorial à revolta no noroeste do país foi violenta, com uso da força militar. As cidades de Hargeisa e Burao foram arrasadas, além de milhares de civis que foram mortos durante os combates. Este conflito enfraqueceu o governo de Barre e abriu espaço para a criação, assim como o fortalecimento de novas facções baseadas em clãs, dentre as quais estava o Congresso Unido da Somália (CUS), criado em 1989. Após perder o controle de várias regiões do

país para diversas facções militarizadas, Barre foi expulso de Mogadíscio pelo CUS em janeiro de 1991²⁴².

O quadro político e econômico (poder fragmentado com forças contrárias entre si e subdesenvolvimento) parece repetir um cenário em vários conflitos deflagrados na África (Timor Leste e Ruanda). Contudo, um estudo atento da crise na Somália irá mostrar que as peculiaridades desse conflito deveriam ter sido consideradas pelos atores envolvidos na sua resolução (Nações Unidas e forças norte-americanas). Diferentemente da divisão em torno do modelo de autonomia a ser adotado, no caso de Timor, bem como da rivalidade entre Tutsis e Utus em Ruanda; a questão somali apresenta fatores peculiares ao seu quadro político, social e econômico. Neste caso, não havia um desejo espontâneo de cultivar uma identidade em âmbito nacional. Este projeto veio à baila e foi abandonado em várias ocasiões (na fase de descolonização, quando veio à tona, e momentos após a independência, quando perdeu força). A falta de um desejo genuíno de construir um estado centralizado, motivada pela constante descentralização, alimentada pela organização da sociedade e das leis fundadas em clãs e códigos religiosos, trouxe um obstáculo a mais para aplicação de técnicas de resolução de conflito calcadas na construção de estados democráticos nos moldes ocidentais (poder centralizado em uma máquina estatal e eleições para governantes). Este é um traço que deve ser observado no estudo da crise da Somália e da intervenção realizada em território somali. Embora a realidade política e social da Somália tenha suas peculiaridades, a postura dos atores envolvidos na intervenção guarda um traço recorrente (que também teve reflexos no processo de resolução de conflito): a falta de conhecimento profundo da realidade política e social da região em crise.

²⁴² JAN, pp. 58.

A despeito do objetivo comum de tirar Barre do poder, que voltou a unir os clãs em prol de uma causa “nacional” no início da década de 90, havia pouco em comum entre estes grupos. A partir do Congresso de Burao (1991), o SNM decidiu restaurar a Somaliland (Somália Britânica), que havia se unificado com a Somália italiana em 1964. No bojo da consolidação do poder de outras facções no resto da Somália, uma série de conferências realizadas em Djibouti deu origem a um governo interino chefiado por Ali Mahdi (membro do CUS), escolhido para presidente. O Presidente do CUS, general Aidid, não aceitou a escolha de Mahdi e iniciou uma disputa armada pelo poder, a qual resultou na destruição da infra-estrutura física do país, bem como na perda em massa de vidas humanas. Esse quadro de conflito selvagem pelo poder se somou à disputa pelo controle de Mogadíscio e de recursos naturais (terras produtivas). Os combates se estenderam pelo sul da Somália, onde a produção agrícola ficou dificultada, resultando em fome e má nutrição. A crise se agravou ainda mais com a dificuldade de acesso às áreas em conflito, encontrada por ONGs, Cruz Vermelha e agências da ONU envolvidas na ajuda humanitária. O clima de insegurança que impedia o acesso dessas instituições era alimentado pelo banditismo e pela extorsão por parte de milícias às quais foi solicitado suporte à ajuda humanitária. Esse quadro levou à retirada de organizações humanitárias, inclusive do PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que coordenava a ação das agências da ONU na região.

A INTERVENÇÃO NO CONFLITO SOMALI

As proporções assumidas pelo conflito na Somália atraíram a atenção de importantes organizações internacionais: Nações Unidas, OUA (Organização da Unidade Africana) e LAS (Liga dos Estados Árabes) passaram a acompanhar a crise

que se desenrolava em território somali e também a negociar um cessar-fogo. Diversas delegações com membros destes organismos foram enviadas à Somália para encontros com os líderes das facções envolvidas nos conflitos. Além do fim dos combates estava em pauta uma solução política para a crise. A primeira missão das Nações Unidas foi enviada para a região em conflito em 1992. Era uma missão nos moldes tradicionais, ou seja, voltada apenas para a observação do conflito. Inicialmente foram enviados 50 observadores militares desarmados, e mais tarde esse número alcançou 500 cuja função era acompanhar o cessar-fogo, na capital Mogadíscio. Chefiada pelo diplomata Argelino Mohamed Sahnoun, a operação enfrentou muitas dificuldades impostas por atores locais, na forma de obstrução ao trabalho da ONU promovida por facções contrárias à presença de organismos internacionais. Essas facções impediam o deslocamento das tropas de observação da UNOSOM (United Nations Operarion in Somália). Enquanto isso, a violência continuava a aumentar na capital somali. No final de 1992, as Nações Unidas mudaram sua postura e aprovaram via Conselho de Segurança o envio de uma nova força de paz, desta vez composta por tropas norte-americanas. Essa mudança de postura na resolução do conflito na Somália foi impulsionada por conjunturas externas e internas. A difusão de imagens da fome enfrentada pela população somali em emissoras do mundo mobilizou a comunidade internacional. Além disso, opinião pública norte-americana cobrou do governo Bush (1992) uma postura mais ativa em relação à tragédia que se desenrolava em território somali. Como a derrota nas eleições livrou Bush de barreiras políticas internas, a participação de tropas americanas no processo de paz somali tornou-se realidade mais rapidamente. Entre novembro de 1991 e fevereiro de 1992, os confrontos entre clãs haviam destruído o que restava em termos de estrutura política e administrativa²⁴³.

²⁴³ JAN, pp. 59-61; SENARCLENS, 1999, pp. 90-91.

A situação da população vitimada pela fome melhorou sensivelmente ao final de 1992, porém ainda havia 800 mil refugiados em países vizinhos e 300 mil pessoas haviam morrido de fome. A UNITAF, Unified Task Force (denominada Operação para Restaurar a Esperança) recebeu um mandato diferente, pois foi autorizada pelo Conselho no âmbito do Capítulo VII (dezembro de 1992)²⁴⁴. Isto significa que seria possível o uso da força e que a soberania não seria um empecilho à ação das tropas interventoras²⁴⁵. Essa mudança de rumo no processo de resolução do conflito somali demonstra a impossibilidade de usar o modelo antigo de intervenção calcada na observação do cessar-fogo. Esta condição tornou-se clara porque não havia como manter uma paz que não havia sido atingida, tampouco um cessar-fogo que não existia. A solução encontrada pela ONU em diversos episódios (questão curda no Iraque, Conflito em Timor Leste, entre outros) foi uma postura mais coercitiva, notadamente com relação às crises deflagradas nos anos 90. Em outras palavras, conflitos de origem interna com repercussão regional, em um primeiro momento, e internacional posteriormente. Neste contexto do início da era Pós-guerra Fria (começo da década de 90), a Resolução 688²⁴⁶ que autorizou o uso da força para implementar uma intervenção humanitária em prol das populações curda e xiita é emblemática no que tange à postura das Nações Unidas diante do alto índice de violência verificado nos conflitos intra-estatais do Pós-guerra Fria. Outro fato relevante é a classificação da repressão às etnias curda e xiita por parte do governo iraquiano como uma ameaça à paz e à segurança internacional.

[...] The Security Council

²⁴⁴ SENARCLENS, 1999, pp. 90-91.

²⁴⁵ Embora a UNITAF tivesse um mandato limitado à garantia de segurança para a ação humanitária, isto era um avanço no tocante as missões puramente voltadas para a observação.

²⁴⁶ SENARCLENS, p. 85-87.

Mindful of its duties and its responsibilities under the Charter of the United Nations for maintenance of international peace and security,

1. Condemns the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish-populated areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region;

[...] 5. Also Requests the Secretary-General to use all the necessary resources at his disposal, including those of relevant United Nations agencies, to address urgently the critical needs of the refugees and displaced Iraqi population²⁴⁷; [...]

É interessante notar as razões que levaram as Nações Unidas a adotarem uma postura mais coercitiva e interventora em cada conflito da década de 90. Tais razões podem revelar não só a ausência de um cessar-fogo consolidado com reais possibilidades de uma pacificação definitiva, bem como trazem à tona a superficialidade e pouca abrangência de fases anteriores do processo de paz, expressa no hábito de negociar apenas com lideranças locais, as quais não têm ampla representatividade (não defendem interesses da maioria dos setores da sociedade). Essa perspectiva de análise das intervenções adotadas em operações de resolução de conflitos nos leva a pensar que a simples mudança para uma postura mais coercitiva pode ser útil para resolver uma conjuntura social e política momentânea marcada pela violência. Contudo, o cessar-fogo alcançado pelo uso da força não garante uma paz duradoura, conforme se verifica no estudo de caso da questão somali.

A primeira etapa da operação realizada pela UNITAF teve resultados animadores. Criou-se a expectativa de que a presença das tropas americanas autorizadas pelas Nações Unidas era capaz de conter a violência que tomara conta da Somália, sobretudo de sua capital e no sul do país. Esta esperança se fundava na crença de que as tropas de paz seriam capazes de diminuir o combate entre as milícias, bem como

²⁴⁷ NAÇÕES UNIDAS, S/RES/688.

desarmar os grupos em conflito. A simples chegada da UNITAF inibiu a ação das milícias, responsáveis pelo clima de violência estabelecido em território somali. Esses grupos adotaram uma postura mais cautelosa perante as tropas da missão de paz. Estudiosos²⁴⁸ do conflito somali acreditam que esta pausa na violência foi na verdade uma estratégia dos grupos em conflito para medir o quanto a ação UNITAF afetaria o poder político e militar das milícias. Em um primeiro momento, o envio de material humanitário foi facilitado pela pausa nos combates. Isto deu a oportunidade a UNITAF de atender a população que sofria com a fome, principalmente no sul do país.

Todavia, a UNITAF desenvolveu uma perspectiva de pacificação que não estava de acordo com os planos das Nações Unidas. A UNITAF optou por estabelecer um relacionamento de cooperação com líderes de facções para obter o desarmamento e facilitar ainda mais o acesso de ajuda humanitária. Essa postura das tropas de paz era justificada pela esperança de que a cooperação com os líderes das facções reduziria a possibilidade de confronto com a liderança desses grupos. Os problemas começaram quando a falha neste processo de desarmamento das facções tornou-se evidente e teve um efeito negativo para a operação. As esperanças da população local no tocante a um desarmamento efetivo dos grupos responsáveis pela violência foram bastante abaladas e, por conseguinte, a sensação de invencibilidade das facções cresceu cada vez mais. Este se tornou um fator que operava contra qualquer processo de reconciliação entre tais grupos, que fosse desenvolvido pelas Nações Unidas, pois a sensação de ser invencível era um incentivo para manter a postura violenta e belicosa. Além disso, a quantidade absurda de armas deixadas na Somália como uma herança da Guerra Fria contribuía para agravar a situação. A desorientação no comando das forças de paz era outro entrave, já que as forças estavam oficialmente sob comando do Secretário-Geral da

²⁴⁸ JAN, p.61.

ONU, mas os contingentes de cada país que integrava as tropas de paz recebiam instruções diretas do seu respectivo governo²⁴⁹.

Essa divergência de postura assumida no campo de batalha, verificada entre a UNITAF e a ONU, é um aspecto interessante a ser explorado. Não se pode afirmar que é primeira vez que há uma diferença de postura entre as Nações Unidas e as tropas norte-americanas no tocante ao tratamento do conflito, ou melhor, entre a ONU e o governo dos EUA. Contudo, o mais curioso em relação ao conflito da Somália é que esta diferença de visão sobre a abordagem do conflito só se deu quando os dois atores, UNITAF e Nações Unidas, se viram em pleno o cenário do conflito. A opção da UNITAF por uma cooperação com líderes de facções, como uma forma de obter o desarmamento sem conflito com estes atores locais, na verdade já era um dos sinais da falta de comprometimento do governo norte-americano, ou pelo menos de suas limitações para se envolver em uma crise na Somália. Essa tendência a evitar um envolvimento profundo e prolongado na crise somali por parte da UNITAF ficou mais evidente nas etapas seguintes do processo de pacificação dos combates (cessar-fogo), bem como no andamento da resolução do conflito como um todo. É válido, portanto, ressaltar os efeitos que essa falta de empenho das tropas cedidas pelo governo norte-americano teve na resolução do conflito. Um deles já é evidente, e se refletiu na descrença da população local e das facções no tocante a sua capacidade de conter a violência armada nas áreas sob combate.

A conferência de Reconciliação Nacional de Addis Ababa (março de 1993) foi cenário de mais uma tentativa de apressar a pacificação e atingir uma cessar-fogo. A conferência foi promovida pelas Nações Unidas e pelos EUA. Os objetivos incluíam a formação de um governo central e um novo mandato da ONU para esta etapa. Este

²⁴⁹ JAN, pp. 60-61; SENARCLENS, p 92.

mandato das Nações Unidas deveria ser mais abrangente, ou seja, deveria cooperar com a reconciliação política dos atores locais, institucionalização e reabilitação econômica. Uma breve observação desses objetivos realça quão ambicioso era o cronograma previsto na Conferência de Addis Ababa para as próximas etapas do processo de paz em andamento na Somália. Esse cronograma ambicioso se explicava, na verdade, em função da urgência que o governo dos EUA tinha em encurtar a permanência da UNITAF em território Somali. A forte pressão internacional exercida sobre o cenário da conferência resultou na participação de 15 facções (exceto o SNM, que participou como observador) na conferência. As facções participantes assinaram um acordo que englobava um cessar-fogo e um desarmamento no prazo de 90 dias, e a criação do CNT (Conselho Nacional de Transição). O CNT seria formado em um processo abrangente e participativo de baixo para cima (**bottom-up**), o qual deveria incluir comunidades excluídas do processo decisório. O CNT seria constituído a partir da formação de conselhos regionais e distritais. Três dias após o encontro de Addis Ababa, as mesmas facções presentes na conferência firmaram um acordo entre seus líderes políticos, que foi ignorado pela ONU, tampouco foi reconhecido pela organização. Esse novo acordo contrariava o que havia sido pré-estabelecido em Addis Ababa em vários aspectos. Os líderes das facções signatárias do novo acordo (conhecido como Acordo Alcançado entre os Líderes Políticos nas Consultas Realizadas em Addis Ababa) seriam os responsáveis pela nomeação dos membros do CNT. Ademais o Conselho seria criado em 45 dias, um prazo evidentemente inferior àquele necessário para a participação de camadas populares no processo de paz. Esta postura dos líderes de facções denunciava seu receio de ampliar a participação política do povo somali na resolução do conflito, e em consequência ter sua autoridade abalada. Especialistas em Resolução de conflito acreditam que o procedimento pragmático adotado pelos atores internacionais

envolvidos no processo de paz foi uma resposta insuficiente para a atmosfera de insegurança criada na Somália. Isto é, no lugar de um ambicioso plano de cessar-fogo seguido de um apressado processo de reconstrução política, institucional e econômica; deviria ser adotada uma solução mais abrangente e menos superficial. Era preciso, portanto, identificar as inseguranças existentes no seio dos clãs somalis e suas origens. Estas seriam, de fato, bons indicadores das origens do conflito. De posse dessas informações, seria possível tentar construir um clima de confiança entre atores locais (clãs principalmente). O cultivo de uma relação de confiança entre os clãs possibilitaria um acordo político abrangente e sustentável. Tal processo de resolução envolveria uma gama considerável de lideranças locais, inclusive dos clãs; bem como não significaria a necessidade da constituição de um governo central no curto prazo²⁵⁰.

A pressa em estabelecer um governo central é um fator que deve ser olhado com atenção na análise do conflito ocorrido na Somália, pois esse traço costuma ser apontado como uma das causas do fracasso das operações enviadas para as áreas em combate. Essa precipitação no tocante ao estabelecimento de um governo central costuma ser relacionada à falta de atenção das organizações envolvidas na resolução do conflito no que tange à estrutura social e política da Somália, baseada em clãs e com tendência à descentralização política. Contudo, o dado que chama mais atenção no cenário da conferência de Addis Ababa é a falta de empenho dos atores envolvidos na resolução do conflito. Esta participação superficial, ou muitas vezes incoerente, desses atores se expressa em alguns episódios. Um desses episódios foi a precipitação do governo norte-americano ao querer adiantar o processo de reconstrução, já que os EUA queiram retirar as tropas da UNITAF o mais rápido possível da Somália. Isto demonstra que deve haver um esforço em torno de um consenso interno antes de aderir a um

²⁵⁰ JAN, p. 62.

processo de paz, pois evita que o país que cede suas tropas tenha um comportamento ambíguo. Outra fonte de comportamento incoerente é a ausência de um consenso interno entre atores do país em conflito, bem como a consciência de que a continuação dos conflitos pode trazer mais danos humanitários, políticos e infra-estruturais; do que possíveis ganhos obtidos pela facção vencedora. Este consenso é importante, sobretudo para os conflitos deflagrados a partir dos anos 90, uma vez que estes são na sua maioria crises internas que assumem proporções internacionais.

No caso das facções somalis se verifica uma falta de comprometimento com o processo de paz, assim como a tentativa de simular uma pretensa cooperação, quando estes atores ainda vêem mais vantagens na continuação da disputa pelo poder. Esses atores costumam ser chamados de **spoilers** pelos especialistas em Resolução de Conflito porque sua intenção precípua é sempre entravar o processo de paz, enquanto simulam uma atitude de cooperação. Esse é um traço para o qual os atores e organizações envolvidas na resolução de um conflito devem estar atentos, pois a falta de atenção para esse aspecto pode causar retrocessos inesperados no processo. Este foi o caso da Somália quando as Nações Unidas, e principalmente a UNITAF, adotaram uma postura precipitada com um programa de reconstrução ambicioso e não perceberam a relutância das facções locais em adotá-lo. Essa falha levou o processo de resolução do conflito somali novamente para a etapa preliminar (tentativa de pacificação e obtenção de cessar-fogo), o que significa a perda de todo o trabalho feito anteriormente.

Os estudos de Ameen Jan sobre o conflito da Somália apontam falhas semelhantes no processo de resolução de conflito. Ameen ressalta que o Acordo de Addis Ababa foi assinado sem processo de paz. A celebração de um acordo sem o cumprimento de uma fase tão importante da resolução da crise aconteceu justamente em virtude do desejo dos EUA de retirar suas tropas da região em conflito. Essa conjuntura

levou o processo de paz para uma mediação concentrada no acordo entre as facções, excluindo outros atores. É justamente essa postura estadocêntrica dos negociadores que é apontada pelos estudiosos de Resolução de Conflito como insuficiente para detectar as raízes do conflito, bem como as divisões sociais profundas, expressas em clãs e subclãs ocorridas no 20 anos de ditadura do governo Barre. O processo se resumiu, portanto, à urgência da criação de um governo central e ao restabelecimento da polícia somali para manter a segurança interna, ambos os fatores vistos como as principais condições para normalizar o quadro político²⁵¹. Foi justamente essa falta de um conhecimento mais profundo das demandas sociais e políticas do atores inseridos no conflito que ocultou os entraves para uma reconciliação entre as facções. Os obstáculos, por sua vez, eram expressos exatamente pelo interesse de líderes em alimentar o conflito como forma de manutenção de poder, fundamentada na defesa de interesses de seus clãs e no controle de territórios. Sugerimos que esta postura superficial e elitista adotada pelos organismos internacionais (ao negociar com líderes que valorizavam mais sua manutenção no processo decisório do que os interesses e necessidades do povo somali) contribuiu para afastar as chances de um processo de paz eficaz e duradouro.

Essa opção de manter o foco nas lideranças dos clãs consolidou de tal forma o papel político desses atores, que se tornou ainda mais difícil escapar dessa perspectiva centralizada de resolução do conflito em fases posteriores. Por isso, a UNOSOM II (United Nations Operarion in Somália) acabou assumindo uma postura semelhante à de seus antecessores no processo de resolução, mantendo o foco nos líderes de facções. Dessa forma, não houve uma tentativa de tornar as negociações mais abrangentes com a inserção de novos atores, que garantissem mais representatividade ao processo (líderes religiosos e de outros clãs excluídos das negociações). Pelo contrário, foram mantidos

²⁵¹ JAN, p.62.

nas mesas de negociações os mesmos 15 líderes das facções presentes em Addis Ababa. Esse quadro se repetiu na Conferência de Nairobi (1994), que só contribuiu para distanciar ainda mais os líderes de facções dos membros de clãs que eles representavam. Na verdade, ausência de membros oriundos de camadas mais populares dos clãs (mais representativas) contribuiu para fortalecer os líderes das facções que já estavam inseridos no processo. Isso eliminou a possibilidade de ter novos atores e novas vozes nas conferências, assim como evitou que uma composição mais representativa de negociadores que abrandasse a condição privilegiada dos líderes de facções como porta vozes da vontade da população somali. Em outras palavras, seria uma oportunidade de tirar o foco de soluções puramente militarizadas. Por outro lado, as conferências locais de clãs (a maioria organizada sem o envolvimento da UNOSOM II) se mostraram mais eficazes na condução de esforços na área de **peacebuilding** (reconstrução). Dentre essas conferências estão a de Galkayo (1993), que resultou na divisão pacífica da região Mudug entre três clãs; e a de Boroma (1993), que originou a Carta Nacional (ou Constituição Nacional) para a República de Somaliland. Há também a Conferência de Jubaland (1993), que originou um cessar-fogo de seis meses em Kismayu.

Nesses encontros houve uma postura mais abrangente e representativa, com atores de diversas camadas da sociedade. As conferências eram sempre realizadas em âmbito local, bem como englobavam um universo de atores bem maior do que os líderes das principais facções. Assim, foram adotados métodos reconciliação mais tradicionais²⁵², em que foram inseridos anciões, líderes religiosos e atores de classes mais culturalmente esclarecidas. Ademais, houve tempo suficiente para que os acordos fossem selados, o que resultou em acordos de paz mais consolidados e duradouros. Enquanto isso, as conferências organizadas pela ONU não tiveram muito efeito prático

²⁵² A expressão tradicional neste contexto é usada no sentido de métodos de reconciliação mais identificados com as tradições locais.

no processo de paz, e ficaram em grande parte no papel. O Acordo de Nairobi (1994), por exemplo, sinalizou pouca chance de ser concretizado na íntegra, pois foi seguido pela mobilização de forças por parte de várias lideranças de facções, assim como por combate entre clãs²⁵³.

Essa insistência em manter os líderes de facções no centro das negociações de paz tinha como efeito prático apenas prolongar seu prestígio político perante as camadas populares, na forma de únicas vozes capazes de representar as necessidades do povo somali perante a comunidade internacional, sobretudo perante os membros dessa comunidade inseridos no processo de paz. Essa postura contribuiu apenas para ocultar os resultados obtidos em conferências mais representativas, organizadas em esfera local (Galkayo, Boroma e Kismayu). Essa insistência nos atores com prestígio político já consolidado revelou falta de observação à postura assumida por esses líderes no âmbito da Conferência de Addis Ababa. O acordo firmado pelos 15 líderes de facções que participaram do encontro realizado logo em seguida à conferência, que desvirtuava todo o processo de formação do CNT (na verdade excluía qualquer possibilidade de uma composição mais representativa para o CNT), era um indício que deveria ser considerado pela cúpula da UNOSOM II, antes de manter os mesmos atores no centro das negociações de paz. Esse episódio demonstra a importância de uma visão social e histórica (ainda que seja da história recente) do processo de resolução desenvolvido pelas organizações internacionais envolvidas na resolução de conflitos, principalmente aqueles ocorridos no contexto do Pós-guerra Fria. Sugerimos que no caso desses conflitos mais recentes, a importância da observação dos indicadores sociais e históricos é ainda maior em virtude da sua complexidade, da gama de atores envolvidos (locais, regionais e internacionais) e da facilidade com que se propagam através das fronteiras

²⁵³ JAN, p.64.

(notadamente na forma de êxodo de refugiados ou envolvimento de países vizinhos com atores internos).

A Resolução 814 das Nações Unidas é o retrato fiel do alcance que se pretendia dar à operação de paz desenvolvida na Somália. Cunhada sob grande influência do governo norte-americano, essa resolução tinha como objetivo a garantia de uma paz duradoura. A resolução estabelece um extenso programa de objetivos e de tarefas necessários ao restabelecimento da paz. Dentre as metas principais estão a reconciliação dos atores locais, o restabelecimento das instituições e da economia local. Para tanto, a resolução elege como umas das principais tarefas do processo de resolução um amplo debate em torno da reconciliação política, com a participação do maior número possível de setores da sociedade somali. O cenário previsto para esse grande debate seriam as conferências como a de Addis Ababa, mas desta vez pretendia-se atingir uma esfera de representatividade considerável, bem como capaz de consolidar uma reconciliação entre os atores locais, que fator que seria o primeiro passo para as outras etapas do processo de paz. Dentre as metas principais estão o restabelecimento das instituições e da economia local. A Resolução comenta, ainda, a necessidade precípua de alcançar o mínimo de paz e segurança inicial para que as fases posteriores de pacificação e reconstrução política e econômica possam ser atingidas. Por isso, enfatiza a importância do restabelecimento da lei e da ordem. Dessa forma, ganha sentido a ampliação do mandato da UNOSOM, a partir de então UNOSOM II (inicialmente prolongado até outubro de 1993). A resolução encoraja o restabelecimento das forças policiais locais, o desarmamento das facções somalis, assim como ressalta a disponibilidade das tropas da UNOSOM II para implementar o embargo de armamentos; previsto na resolução 733. É importante lembrar que a Resolução 814 também foi cunhada no âmbito do Capítulo VII da Carta da ONU, uma condição que lhe dá mais legitimidade para o uso de

recursos coercitivos com o intuito de implementar os objetivos e tarefas previstos no documento²⁵⁴.

Por isso, acreditamos que não se pode afirmar que a resolução 814 tenha apresentado um conjunto de medidas de alcance limitado. O complexo de medidas a serem implementadas pelos atores inseridos no processo de resolução do conflito envolve uma teia de fatores que englobam uma parte significativa das questões inseridas no conflito. Em apenas uma resolução estão inseridos o plano para um debate em torno da reconciliação política, o objetivo de garantir um debate abrangente (com diversos setores da sociedade), a ampliação do mandato da UNOSOM, bem como de sua estrutura e a retomada do embargo de armas. Entretanto, a postura centralizadora, diametralmente oposta àquela das Nações Unidas, assumida pelas 15 facções que participaram da Conferência de Addis Ababa (expressa na realização de outro encontro realizado logo após a conferência) foi um sinal de que não seria fácil implantar o projeto de resolução desenhado pela resolução 814. Essa dificuldade foi detectada por estudiosos de Resolução de Conflito e por **policymakers**. Essa visão engloba o desequilíbrio entre a arquitetura política e militar traçada pela Resolução 814 (traçada no mandato da UNOSOM II) e os recursos disponíveis para implementar tal projeto (pessoal civil, equipamento militar, recursos financeiros). A análise feita por Jan sobre as declarações da então embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Madeleine Albright, é um traço da preocupação em torno desse desequilíbrio entre o que estava previsto no papel e aquilo que poderia ser efetivamente alcançado.

Madeleine Albright, U.S. Permanent Representative to the UN at time, remarked that “with this resolution, we will embark on an unprecedented enterprise aimed at nothing less than the restoration of an entire country as a proud, functioning and viable member of the community of nations”²⁵⁵. UNOSOM II was established to undertake this gargantuan task of peacebuilding, although expectations within U.S. administration about its ability to successfully perform the task at hand were very low²⁵⁶.

²⁵⁴ NAÇÕES UNIDAS - S/RES/814.

²⁵⁵ Grifo do Autor

²⁵⁶ JAN, p.65.

A preocupação dos especialistas em Resolução de Conflito e do governo americano se fundava na dúvida sobre a real possibilidade de tirar do papel um programa de pacificação e reconstrução política e econômica tão ambicioso. O mandato da UNOSOM II era perspicaz na identificação de fatores políticos, sociais, militares e econômicos necessários ao processo de paz. Por outro lado, a falta de infra-estrutura (equipamento, militar, pessoal adequado e recursos financeiros) tornava difícil tirar o mandato da UNOSOM II do projeto. Ademais, a forma como foram implementados os objetivos da estratégia de resolução adotada pela UNOSOM II²⁵⁷ foi um obstáculo para seu sucesso. Não havia abordagem adaptada às peculiaridades da crise somali. As mediadas foram implementadas sem consulta a atores que tivessem profundo conhecimento do conflito e suas especificidades (estudiosos locais e internacionais, assim como atores atingidos pelo conflito). Alguns programas desenvolvidos no bojo da implementação da estratégia de resolução do conflito somali chegaram a ter algum resultado. Assim, a UNOSOM II teve algum progresso em setores como o desenvolvimento político de camadas populares, reconstrução institucional e reabilitação econômica.

A reconstrução na esfera política contava com ações voltadas para a reconciliação das facções e para o desenvolvimento político das classes populares, conforme previsto pela Conferência de Addis Ababa e pela Resolução 814. O programa de reconstrução política da Somália esbarrou, no entanto, na falta de comprometimento dos líderes de facções com um processo político mais abrangente. A UNOSOM II optou por ignorar esses líderes de facções e incentivar uma nova governança cuja base seriam estruturas civis nos níveis regional e distrital. Essa alternativa colocou a UNOSOM II em rota de colisão com as lideranças de muitas facções, já que estas não gostaram da

²⁵⁷ JAN, p.65.

idéia de haver uma possibilidade de criação de autoridades alternativas oriundas de estruturas políticas civis. Isto poderia se constituir em uma ameaça ao poder dos líderes de facções. Entretanto, a estrutura política projetada pela UNOSOM II também apresentava deficiências. A formação dos conselhos distritais e regionais foi imposta pela UNOSOM, sem que houvesse um desenvolvimento espontâneo, tampouco um diálogo com as comunidades que serviriam como bases para essas instituições políticas. Além disso, os conselhos foram atingidos pela disputa de poder, pois certas lideranças almejavam um papel em escala nacional, em detrimento das funções regionais, no processo de reconciliação²⁵⁸. Há que se reconhecer, portanto, que a grande contradição desse processo político é que a operação de paz enviada pelas Nações Unidas ignorou os líderes das facções para buscar uma reconstrução menos centralizada (de baixo para cima). No entanto, o método adotado para implementar os conselhos acabava repetindo a centralização política e a disputa pelo poder encontrados no âmbito das facções. Essa postura contraditória da agência interventora, que buscava a resolução do conflito somali reforça a perspectiva apresentada por este trabalho, de acordo com a qual soluções centralizadoras não levam a uma paz consolidada. Assim, a região em conflito estará sempre sob risco de um recrudescimento do confronto armado.

A reconstrução política também esbarrou em problemas territoriais como o desenho das fronteiras regionais e distritais. Essas fronteiras mantinham limites antigos, bem como não representavam mais a divisão política e territorial dos clãs que se apresentava na ocasião. Os conselhos distritais enfrentavam, ainda, questões de ordem prática como sua ineficácia para coletar taxas e prover serviços, assim como havia pouca motivação dos habitantes dessas regiões para pagar as taxas. Essa falta de motivação tinha origem na falta de legitimidade enfrentada pelos conselhos regionais e

²⁵⁸ JAN, pp. 65-66.

distritais. Nem as ONGs internacionais, que eram provedoras de serviços sociais em grande parte da Somália, aceitavam trabalhar em parceria com os conselhos²⁵⁹. A falta de legitimidade dos atores e estruturas inseridos na reconstrução política demonstra que um projeto como esse deve considerar uma série de fatores para que alcance seus objetivos. No caso da Somália, a centralização política acabou erodindo sua capacidade de coesão, já que incentivou a busca pelo poder e distanciou os conselhos dos verdadeiros anseios da população vitimada pelo conflito. Ademais, a divisão de fronteiras regionais (feita de maneira inadequada) acabou contribuindo para abalar ainda mais a legitimidade do processo político, além de causar problemas políticos ao não respeitar a nova divisão política dos clãs vigente na Somália. Daí a dificuldade da população e das ONGs para atribuir legitimidade aos conselhos distritais e regionais. Sugerimos, portanto, que a falta de um conhecimento profundo sobre a organização política da Somália por parte dos atores inseridos na resolução de conflitos (ONU e conselhos distritais) não foi a única falha na implementação das medidas presentes na resolução 814, na verdade, também faltou uma postura ativa desses atores no sentido de buscar esse conhecimento mais apurado sobre a realidade local.

A reconstrução institucional, por sua vez, apresentou mais resultados, porém foi desenvolvida de uma maneira diferente: a UNOSOM II preferiu envolver atores civis neste projeto, em vez de líderes de facções. Dessa forma, foram criados um corpo policial e jurídico cuja base eram atores oriundos de estruturas políticas civis emergentes, bem como da própria UNOSOM II. Assim, foi criada pela UNITAF uma força interina, destinada a auxiliar a antiga força policial somali. Além disso, a UNOSOM II se dedicou à implementação de um programa de reconstrução da polícia somali no formato da antiga força policial de Barre-era. Assim, a missão de paz cumpria

²⁵⁹ JAN, pp. 67-68.

o cronograma previsto no Acordo de Addis Ababa, que previa a criação de forças policiais nos níveis regional, distrital e nacional²⁶⁰. Essa iniciativa também estava afinada com a Resolução 814, que colocava como uma das condições principais para um processo de paz, bem como de reconstrução política e econômica, uma estrutura capaz de manter a paz e a segurança. Esta é uma condição básica para o processo de reconstrução que muitas vezes é ignorada pelas instituições envolvidas no processo de resolução do conflito, inclusive na etapa do cessar-fogo. Em outras palavras, não se pode manter a paz se ela ainda não existe. A intervenção na Somália foi feliz em alguns aspectos de segurança e manutenção da paz (implantação de corpo policial e jurídico a partir de bases civis). Contudo, a falta de atenção para a estrutura social e política vigente na área em conflito (sociedade organizada em clãs) travou o processo e teve reflexo até na organização do espaço físico: a má distribuição das fronteiras distritais e regionais, que acabou virando fonte de conflito.

A reconstrução no plano econômico encontrou, por outro lado, mais dificuldades que aquelas verificadas no projeto institucional. A UNOSOM II enfrentou a falta de empenho das agências internacionais de fomento (BIRD e PNUD). O BIRD alegava receio de investir em um país sem um governo estabelecido no âmbito nacional, que atuasse como interlocutor junto à comunidade internacional²⁶¹. Assim, os problemas ocorridos na pacificação e na reconstrução política se reproduziram na recuperação econômica da Somália. Conseqüentemente identificamos mais uma vez a incapacidade dos organismos de resolução de conflito de considerar forma de organização política e social do país. Neste caso, a conseqüência foi a insegurança de atores internacionais (BIRD E PNUD) em relação à ausência de um ator com quem negociar na falta de um governo central consolidado. Essa situação não poderia ser contornada pela UNOSOM

²⁶⁰ JAN, p.68.

²⁶¹ JAN, pp.69-71.

II, pois não havia conhecimento concreto sobre a realidade política e social da Somália que pudesse auxiliar os organismos inseridos na resolução do conflito (UNOSOM e conselhos distritais) a convencer os clãs locais sobre a necessidade de criar uma estrutura de governança mais centralizada, mesmo que fosse para efeitos de representação internacional.

Essa insegurança das organizações e investidores envolvidos na reabilitação da economia somali acabou abalando prestígio da UNOSOM II como órgão encarregado de gerir esse processo de recuperação do desenvolvimento do país. Em consequência, durante o Quarto Encontro de Coordenação para Assistência Humanitária para Somália, os doadores e investidores criaram um órgão independente para administrar os recursos voltados para a reconstrução econômica da Somália: o SACB (Somália Aid Coordiantion Body). No entanto, a direção do SACB repetiu a visão errônea das Nações Unidas sobre a divisão e organização política e social da Somália. Em outras palavras, manteve a mesma visão superficial e atitude concentradora da UNAOM II. O SACB não respeitou a nova distribuição territorial de clãs e recomendaram que atores regionais criassem novas estruturas, os RDC (Regional Development Commitees), deixando de trabalhar com os conselhos existentes. Além disso, os investidores e doadores integrados ao SACB não inseriram as lideranças locais e regionais no processo de reabilitação, tampouco deram diretrizes sobre a formação dos RDC. Dessa forma, os RDC mantiveram a composição dos conselhos regionais. Outro fator de entrave foi a distribuição dos recursos disponibilizados pelos investidores. Os financiamentos fluíram para as áreas em que havia maior nível e segurança. A idéia era incentivar a lideranças em conflito nas regiões sob combate a buscarem um entendimento e, por conseguinte, se tornarem aptas a receber recursos externos para a reabilitação econômica. Isto gerou rivalidade e tornou-se uma fonte de conflito entre as regiões que se viram

desfavorecidas e aquelas que receberam apoio para a reconstrução econômica. Em virtude desta divisão desigual de recursos, as facções tentaram controlar as áreas favorecidas pelos recursos, conforme aconteceu na invasão das regiões de Bay e de Bakool, em 1995²⁶².

Neste caso, acreditamos que a troca de mentor no projeto de reconstrução econômica trouxe um retrocesso em vez de um progresso. Este retrocesso se manifestou tanto na manutenção da visão superficial do conflito, quanto no erro de estratégia dos investidores ao distribuir os recursos. A entrada de novos gestores no processo de resolução (via reconstrução econômica) acabou tumultuando, bem como gerou novas fontes de alimentação de conflito. Se a simples disputa pelo poder entre as facções, em função do prestígio político adquirido com a conquista de um papel de destaque na resolução do conflito, já eram motivo para uma disputa ferrenha entre líderes de facções; o controle das regiões favorecidas pelos investimentos da reabilitação econômica era um combustível poderoso, capaz de deflagrar novos conflitos. Com efeito, a perda de credibilidade da UNOSOM II acabou abrindo espaço para investidores que tinham um conhecimento ainda mais limitado da crise somali do que aquele acumulado pela missão de paz enquanto atuava no cenário do conflito.

A situação se agravou quando a UNOSOM II teve sua imparcialidade abalada em função de um incidente envolvendo tropas de paz e a milícia do general Aidid. A morte de 23 **peacekeepers** paquistaneses, atacados por Aidid, em 1993 deu início a uma caçada implacável pelo general. Essa nova postura da UNOSOM II e das forças norte-americanas presentes na Somália deturpou consideravelmente a imagem da operação de paz e o sentido de sua presença no local do conflito. A UNOSOM II deixou de ser vista como um ator imparcial e passou a ser interpretada como uma 16ª facção no cenário do

²⁶² JAN, pp. 70-72.

conflito (além das 15 principais facções com que os organismos da missão de paz estavam habituados a lidar). A oferta de um prêmio de 25 mil dólares pela prisão de Aidid e o bombardeio da casa do ancião Habr-Gedir, realizado pela forças da UANSOM II em virtude da suspeita de que Aidid iria a uma reunião neste local, trouxe conseqüências desastrosas: em torno de 54 membros do clã Habr-Gedir foram mortos durante o ataque. A morte de 23 soldados americanos (1993) sob o ataque de milícias somalis agravou ainda mais a situação, que atingiu um ponto no qual o Presidente Clinton chegou a anunciar a retirada das tropas americanas, em 1994²⁶³. Se a disputa por acesso a financiamento externo e por prestígio político já causava conflito, o envolvimento direto dos organismos de resolução de conflito (UANSOM II e tropas americanas) no conflito local e a postura de revanche militar só contribuíram para deteriorar a credibilidade da missão. Em outras palavras, os organismos e tropas atuantes na resolução do conflito somali tinham razões para acumular ressentimento ou revolta em relação a algum ator local, o sucesso da missão ficava comprometido. Sem um ator imparcial para mediar e pacificar o conflito, policiar as cidades, bem como implementar um programa de reconstrução, a reabilitação da Somália ficava comprometida seriamente.

Outra distorção que aparecia no cenário do campo de batalha era o impacto causado pela presença da UNOSOM II e das tropas de paz na Somália. A primeira distorção se manifestava nos efeitos causados pela presença maciça da UNOSOM no país, que se expressavam nos interesses criados em torno dos incentivos oferecidos pela missão de paz em troca de suporte para suas atividades em território somali. O processo político local foi paralisado, junto com qualquer possibilidade de uma paz duradoura e autêntica entre as facções em conflito. Todos tinham esperanças de obter algum

²⁶³ JAN, pp. 72-73; SENARCLENS, pp. 92-93.

benefício da UNOSOM. Essas vantagens eram concedidas na forma de pacotes de incentivos oferecidos a líderes de facções que colaborassem com a missão de paz, bem como aos conselhos regionais e distritais e efetivos de polícia locais. Portanto, a consolidação de uma reconciliação entre as facções em caráter definitivo seria uma desvantagem para diversos líderes, que se beneficiavam desta posição no cenário político somali. Isto significaria o fim dos incentivos financeiros concedidos pela UNOSOM II em troca de certos acordos alcançados entre as facções. Também seria o fim da condição de homens de estado e das viagens internacionais oferecidas em razão do papel que esses líderes de facções ocupavam. Na verdade, o processo de reconciliação promovido pela UNOSOM mantinha a mesma falta de incentivo para uma paz duradoura, conforme reconhece Jan em seus estudos sobre o conflito somali²⁶⁴.

Ademais, a presença de uma operação da envergadura da UNOSOM (que também contava com as tropas da UNITAF) causou um impacto considerável na economia somali. O aumento considerável no fluxo de moeda estrangeira que passou a entrar no país causou um desequilíbrio no câmbio da Somália. Houve uma oscilação em torno de 100% no Xelim Somali, a moeda local (entre 4000 e 8000 Xelim na compra de 1 dólar). Em Mogadíscio, a capital do país, onde se encontrava a sede da operação de paz, houve um aquecimento artificial da economia. Este fenômeno se deu em razão da demanda de serviços gerada pela presença da UNOSOM e da UNITAF na região, que teve reflexos em atividades como o aluguel de carros e de imóveis. Somente na capital Mogadíscio a UNOSOM II empregava por volta de 3000 mil somalis. Os salários desses funcionários eram extremamente altos, sobretudo daqueles que trabalhavam como seguranças (que também atuavam nas milícias à noite). Isso criou uma contradição, pois a insegurança gerada pelos conflitos tornou-se lucrativa para as

²⁶⁴ JAN, p.73.

facções que forneciam os guarda-costas. Além disso, mais uma fonte de conflito se desenvolveu entre os clãs que se beneficiavam dos empregos criados pela presença da UNOSOM II no país e os clãs que foram excluídos dessas vantagens. Em outras palavras, em vez de criar oportunidades de empregos sustentáveis (que não dependessem da permanência das Nações Unidas no país), a UNOSOM tornou-se o único grande empregador. Conseqüentemente, o direcionamento da economia local para o crescente setor de serviços, principalmente aqueles que atendiam às instituições envolvidas na operação de paz e a seus membros (tropas e funcionários civis), distorceu o processo de geração de empregos sustentáveis. Assim, as oportunidades de empregos que estavam fora do âmbito das operações da ONU diminuíram. As distorções atingiram também o setor das ONGS locais. Muitas ONGS passaram a direcionar sua atuação para áreas que pudessem atrair o interesse da UNOSOM e das ONGS internacionais. Em vez de usar as empresas do setor de serviços privado existentes na Somália (o que geraria empregos para a população local) a UNOSOM II e as ONGS internacionais passaram a trabalhar com ONGS locais, que nem sempre eram capazes de desempenhar as funções para as quais eram contratadas²⁶⁵.

Sugerimos, portanto, que esse quadro de distorções criadas pela presença da UNOSOM II e outros organismos atuantes no processo de paz desenvolvido na Somália, apenas ressalta a necessidade de um conhecimento mais profundo das regiões em conflito, que se encontram sob intervenção internacional. No episódio da Somália percebe-se que a falta de conhecimento da sociedade, de sua forma de organização e do arranjo político vigente no país, levou esses organismos a adotarem uma estratégia que acabava alimentando o conflito em vez de extingui-lo. Essas distorções verificadas na economia e política local se concretizaram em virtude da ausência de um processo de

²⁶⁵ JAN, pp. 72-74.

paz que procurasse identificar os atores locais envolvidos neste projeto, bem como suas verdadeiras intenções ao aderir a essa empreitada. Isto é, saber se tais atores realmente buscavam paz e reconstrução institucional e econômica, ou se almejavam somente as vantagens financeiras e o prestígio político resultantes da participação de lideranças locais no processo de paz.

A falta de um conhecimento mais profundo da realidade política e social da Somália deu espaço para a aplicação de uma fórmula de processo de paz, composta pela utilização da estrutura da missão de paz (a UNOSOM, UNOSOM II e UNITAF) e pelo aparato legal oferecido pelo Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, um recurso que se tornou comum diante dos conflitos intra-estatais (com reflexos internacionais) deflagrados na década de 90, conforme observamos ao longo desta dissertação. A escolha de negociar com líderes das 15 facções desde a fase da Conferência de Addis Ababa reforça o traço de superficialidade no processo de paz desenvolvido pelas Nações Unidas e outros membros da comunidade internacional (EUA e ONGS internacionais). A repetição do erro de negociar somente com atores que tinham alcançado o perfil de **big players** na política doméstica (justamente em função de participarem do processo de paz) criou oportunidades para situações que alimentavam a continuidade do conflito somali. Esse traço está presente no interesse de líderes locais na participação no processo de paz, bem como na manutenção dos benefícios que a máquina política e econômica usada na resolução do conflito trazia para esses atores. O uso contínuo desse receituário de intervenção nos processos de resolução de conflito, sem que as organizações internacionais tenham o devido conhecimento da realidade política e social da região sob confronto, preocupa os especialistas em estudos da paz. Galtung ressalta essa falta de consciência sobre o plano interno das regiões em crise, bem como

a tendência a polarizar a ação dos atores em conflito como se tratasse de um jogo. O autor também lembra que pode haver interesses de potências nesses conflitos.

[...] Por trás das crises na Somália e no Sudão estão interesses econômicos das potências, diz Galtung, fundador do Instituto de Pesquisas da Paz de Oslo²⁶⁶. [...]

[...] Quanto à Somália, que há duas semanas caiu nas mãos de milícias islâmicas, o erro das potências foi estimular a realização de eleições e a formação do governo no estilo ocidental, sem considerar a estrutura política do país, dominada por clãs. "A Somália talvez seja o único país da África com um só idioma e uma só religião. A divisão de poder não é territorial, mas por parentesco. Isso não foi considerado e, com a entrada dos jihadistas, a situação ficou bem mais perigosa", diz²⁶⁷. [...]

Outra diferença apontada por Galtung é que no estudo estratégico só há dois caminhos para a resolução de conflitos: a dissuasão e a destruição do inimigo. Na sua visão, a chave da paz duradoura é encarar a solução das crises como um processo que nunca termina, em vez de apenas exterminar a violência de forma imediatista. "A violência está para o conflito como a fumaça está para o fogo", diz Galtung²⁶⁸. [...]

As contradições resultantes da presença da estrutura de resolução de conflito montada na Somália se repetiram no relacionamento da UNOSOM II e de seus integrantes (funcionários internacionais) com a população somali, a quem a princípio as organizações atuantes no processo de paz deveriam fornecer ajuda humanitária. Essas contradições se revelaram no contexto da soma de fatores como o papel assumido pela UANSOM II na Somália e a falta de um poder central nacional constituído. A ausência de um governo nacional consolidado fortaleceu a autoridade da UNOSOM II. Essa organização política criada durante a intervenção desagradou os somalis, pois a população local sofria conseqüências de decisões das quais não participavam. Na verdade, muitas medidas que diziam respeito à reconstrução política e econômica da Somália eram tomadas por atores externos que participavam da operação. Esta situação causou um mal-estar que se manifestava tanto na população como um todo, quanto nos somalis que integravam os organismos responsáveis pela operação de paz e pela ação humanitária. Havia uma política de remuneração que se mostrava injusta com os

²⁶⁶ Entrevista de Johan Galtung à Folha de São Paulo, publicada pelo Site do Comitê Paulista para a Década da Cultura da Paz (Programa da UNESCO) 18/06/2006.

²⁶⁷ Embora o texto sugira que Galtung se refere a um contexto mais recente, suas impressões sobre a falta de consciência dos atores envolvidos na intervenção no conflito somali, no que tange à forma de organização social e política do país, coincidem com nossas observações.

²⁶⁸ Folha de São Paulo 18/06/2006. In Comitê Paulista para a Década da Cultura da Paz (Programa da UNESCO).

funcionários locais, já que muitos desses tinham cargos equivalentes aos dos funcionários internacionais, porém recebiam remunerações bem inferiores às aquelas concedidas aos estrangeiros. Estes chegavam a receber diárias de 100 dólares, além do salário regular. A falta de conhecimento da realidade social e política local por parte dos funcionários internacionais (além da pouca experiência) contribuía para agravar este desequilíbrio entre os dois grupos. Essa situação chegou a criar uma imagem negativa dos funcionários das Nações Unidas, os quais eram vistos como homens de negócios que integravam a missão de paz somente para enriquecer. Essa conjuntura era uma fonte de desânimo para a população somali (especialmente aqueles que detinham um entendimento mais profundo da situação do país), que via na UNOSOM II, com toda a abrangência, assim como seu aparato material e legal (mandato sob Capítulo VII da Carta); uma chance de reconstruir o país. Na prática, a operação passou a ser vista como um grande desperdício. Este é um quadro desanimador quando se considera que o custo financeiro da operação militar (realizada para garantir a ação humanitária e uma reconstrução política e econômica em uma fase posterior) foi superior àquele empregado na ajuda humanitária empreendida na região sob conflito, sem resultados duradouros. De acordo com Mohammed Sahnoun²⁶⁹, representante do Secretário-Geral das Nações Unidas na Somália, a operação militar custou 2 bilhões de dólares, enquanto foram distribuídos 50 milhões de dólares em ajuda humanitária (alimentação e socorro humanitário).

Esse desequilíbrio entre os recursos financeiros empreendidos para garantir o acesso da ajuda humanitária e o que foi de fato realizado nesta área é um dado que convida à reflexão sobre o aparato empregado pelas Nações Unidas em suas operações de paz, inclusive naquelas realizadas com o apoio do aparelho coercitivo. Embora

²⁶⁹ JAN, pp74-75; SENARCLENS, 1999, p. 94.

alguns profissionais envolvidos na missão reconheçam que os soldados e funcionários da ONU chegaram a Mogadíscio sem a mínima noção sobre a estrutura social do país, eles lembram que a urgência humanitária não permitia um demorado processo de consulta com os atores locais que detivessem tal conhecimento. Esta urgência provinha do fato de que a comunidade internacional foi defrontada com uma conjuntura interna violenta, marcada pela morte dos somalis (muitas vezes pela fome). Desta forma, a comunidade internacional teve que improvisar para atender a essa urgência²⁷⁰. Esse argumento é aceitável até certo ponto, pois é fato que o tempo se torna escasso quando a comunidade internacional é defrontada com um conflito intra-estatal de proporções internacionais e com um alto número de vítimas. Contudo, no caso da Somália se verificam duas falhas que não justificam tal argumento: em primeiro lugar a insitência dos organismos internacionais em negociar com lideranças que não representam de fato o desejo da população local. Em segundo lugar, a forma como as Nações Unidas deixaram a região em conflito, isto é, com a missão incompleta e a continuação do quadro de anarquia²⁷¹. Por outro lado, isso pode ser evitado se os órgãos internacionais envolvidos na garantia da paz mantiverem um contato preventivo entre suas agências e os atores, assim como com centros de pesquisa locais, para que possam não só ter um conhecimento prévio das áreas em conflito, mas também evitar que a conjuntura local chegue a um quadro de urgência humanitária absoluta.

²⁷⁰ SENARCLENS, 1999, pp. 94-95.

²⁷¹ SENARCLENS, 1999, p. 95.

CONCLUSÃO

A adoção de uma postura com viés interventor observada na ação dos organismos atuantes na resolução de conflito (ocorrida principalmente na década de 90) foi um dos vetores que direcionou nossa pesquisa nesta dissertação. Neste trabalho procuramos analisar e comentar os efeitos, assim como a eficácia desta postura coercitiva e interventora assumida pelos organismos internacionais (notadamente as Nações Unidas). Essa mudança de postura está expressa na adoção de um aparato coercitivo, legal e militar, ao qual as Nações Unidas e até alguns organismos regionais (OTAN no caso da ex-iugoslávia), têm recorrido para abrandar as conseqüências de conflitos (na sua maioria intra-estatais) que atingiram diversas regiões no final do século passado (África, leste europeu e Ásia). Ademais, outras possibilidades de discussão teórica e prática têm sido abertas ao debate, tanto no meio acadêmico, quanto no âmbito dos profissionais envolvidos na prática de pacificar e de resolver os conflitos deflagrados desde os anos 90 (diplomatas, governantes, **peacekeepers**...). Dentre esses temas correlatos ao uso da força nas operações de paz, inclusive as humanitárias, estão: o papel da soberania no fim do século XX e início do século XXI, a eficácia da intervenção, como forma de pacificar conflitos e promover ajuda humanitária e a visão de autonomia cultuada pelos membros da comunidade internacional, sobretudo aqueles oriundos de áreas em conflito.

De qualquer forma, o ponto de partida desse debate está na compreensão das razões que levaram os organismos internacionais, principalmente as Nações Unidas, a modificarem sua postura ao dar um perfil coercitivo às operações de paz. Essa tentativa de compreender uma mudança dessa envergadura deve considerar, portanto, o aparato operacional e teórico disponível para a resolução de conflitos. Também deve incluir o

perfil dos conflitos que levaram ONU a abandonar a posição de negociação e observação, e tornar real o uso da força diante a impossibilidade de garantir a paz e segurança local e internacional, e de fornecer socorro humanitário às populações vitimadas pelos conflitos.

O aparato teórico desenvolvido no campo de Resolução de Conflito alcançou grande progresso desde seus primeiros passos na primeira metade do século XX até as décadas de 70 e 80, quando já se encontrava com um conteúdo sólido e um nível de institucionalização avançado. Para que alcançasse esse progresso, a Resolução de Conflito percorreu um longo caminho, que começou com pesquisas realizadas na sua fase pioneira durante o Entre Guerras e no seu período clássico nos anos 50 e 60. Durante esse processo de institucionalização, as pesquisas em Resolução de Conflito (período clássico) identificaram os níveis em que os conflitos se dão, cultivando uma visão mais abrangente que outros campos de pesquisa, pois chegavam a considerar o conflito no nível individual. O avanço da pesquisa neste campo se deve, na verdade, à difusão das escolas de Resolução de Conflito, que consolidaram este campo de estudo e promoveram um processo de institucionalização dessa área de pesquisa. Nesta trajetória de institucionalização, alguns temas tratados pelos estudos de Resolução de Conflito merecem ser realçados: em primeiro lugar, os custos para cada parte do conflito (materiais e de vidas humanas). Outro tema importante é o tipo de negociador atuante no processo de resolução de conflito. As categorias existentes são compostas pelos atores oficiais como governos e organizações intergovernamentais (**track I diplomacy**); e pelos atores extra-oficiais, como ONGS e outros atores da sociedade civil (**track II diplomacy**). Neste sentido, identificamos a abrangência (em termos de setores inseridos no processo) como uma questão importante no avanço da Resolução de Conflito.

Conforme vimos no primeiro capítulo, esta é uma discussão recorrente durante o desenvolvimento da Resolução de Conflito como campo de estudo científico.

Com efeito, acreditamos que o nível de abrangência adotado no plano prático da resolução de conflito foi decisivo para determinar o sucesso, ou o fracasso (ainda que parcial), das operações de paz, sobretudo aquelas que adotaram o receituário das intervenções humanitárias de cunho coercitivo, praticado no final do século passado. Pudemos verificar a importância do horizonte de atores envolvidos na resolução de conflitos intra-estatais nos estudos de caso feitos com base nos conflitos em Timor Leste e na Somália. No episódio de Timor, houve algum sucesso com a realização do referendo e podemos dizer que se chegou próximo de uma paz mais sólida porque houve uma tentativa de ouvir os atores locais (ainda que as conversações tenham se concentrado em lideranças que tinham interesses mais ligados aos frutos políticos de sua participação no processo de paz). Na Somália, o total desconhecimento da realidade política e social do país levou ao fracasso da resolução do conflito e das intervenções feitas em território somali.

Dentre os centros de pesquisa que participaram da consolidação desse campo científico está a escola de Galtung. Sua principal contribuição para o estudo da resolução de conflito foi estabelecer o caráter dinâmico do conflito, relacionado à mudança de atitude dos atores inseridos em uma controvérsia, na medida em que seus interesses são contrariados. Daí surge a idéia de tratar o conflito em seus diferentes estágios (violência direta, estrutural e cultural²⁷²) e de buscar as origens do conflito para evitar um tratamento superficial da crise.

Boulding também contribuiu para o avanço da pesquisa em Resolução de Conflito com sua noção do papel que esse campo teria nas Relações Internacionais e no

²⁷² Nesse caso, violência direta seria algo como assassinato; violência estrutural seria, por exemplo, morte em virtude de pobreza; e violência cultural seriam aspectos que justificam a violência (MIALL, pp. 14-17).

combate de guerras totais. Sua contribuição para o desenvolvimento da Resolução de Conflito como campo de pesquisa abarca, ainda, a noção de interdisciplinaridade que permeia o estudo das Relações Internacionais e do papel que a prevenção de conflitos desempenhada por meio do estudo desse fenômeno teria para evitar novos confrontos mundiais. Embora a maioria dos conflitos contemporâneos não seja composta por guerras totais (são na verdade intra-estatais com reflexos no meio internacional), essa perspectiva apresentada por Boulding relacionada à importância da Resolução de Conflito para as Relações Internacionais, era um impulso ao estudo dos conflitos. Isto se explica pela importância que as Relações Internacionais ganhavam no pós-guerra, assim como os seus campos de estudos correlatos. Colocando a Resolução de Conflito neste rol, Boulding acabava, de certa forma, contribuindo para a difusão dos estudos sobre conflitos. Outra contribuição de Boulding para a Resolução de Conflito foi a defesa da importância do acúmulo de dados sobre os atores em conflito e as áreas atingidas pelos mesmos. O papel preventivo que Boulding atribuiu a esses dados no combate ao surgimento de novos conflitos é um fator de grande significado para o desenvolvimento do estudo da Resolução de Conflitos. Sua idéia de criar centros de armazenamento de dados sociais, voltados para a prevenção de conflitos é um tema emblemático quando se discute a eficácia das técnicas aplicadas na resolução de conflitos mais recentes. A ausência de uma postura preventiva, calcada em dados científicos, é um fator importante quando se pensa na forma como a comunidade internacional e seus órgãos de manutenção da paz e segurança (ONU e organizações regionais) foram surpreendidos com a violência dos conflitos intra-estatais ocorridos no fim do século XX. A falta de medidas preventivas é um aspecto que deve, portanto, ser considerado quando se trata da mudança de postura das Nações Unidas na resolução dos conflitos da década de 90. O Estudo desenvolvido nesta dissertação a partir das intervenções coercitivas em Timor

Leste e na Somália, e do processo de resolução de conflito realizado nestas regiões, no levou acreditar que a ausência do acúmulo de dados sobre as áreas em conflito pode nos ajudar a compreender as razões que levaram os organismos internacionais à adotar uma postura mais coercitiva, bem como a eficácia de tal postura.

É preciso, portanto, salientar a relevância da análise da consolidação de uma estrutura de resolução de conflito que se apoiou no aparelho coercitivo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas de forma recorrente, traço verificado na primeira intervenção humanitária ocorrida nestas condições, no Iraque (em socorro às etnias curda e xiita, sob repressão do governo Saddam); e em outras como a intervenção em Timor Leste. Para compreender a implantação de uma postura mais coercitiva na ação humanitária e na resolução dos conflitos do Pós-guerra Fria, é necessário entender como essa forma de manejar crises veio à tona. A própria descrição da nova ordem mundial nascida com o fim da Guerra Fria, feita por diversos autores dedicados ao estudo das Relações Internacionais (Vigevani, Senarclens, Bellamy, entre outros) sempre enfatiza a mudança de uma atmosfera bipolar para um cenário mais imprevisível. Este cenário é apresentado como um meio internacional sem fronteiras rígidas, com alto índice de integração e permeabilidade das fronteiras. Em outras palavras, há facilidade de propagação de fatores bons e ruins iniciados no cenário interno de um país. Dentre esses fatores de fácil propagação sempre estão os conflitos intra-estatais e suas conseqüências para o equilíbrio regional e internacional. A explosão de antigos anseios nacionalistas e de separatismos de fundo étnicos são outros aspectos realçados nos estudos sobre a nova ordem mundial e seus conflitos. Esta conjuntura descrita pelos estudiosos de Relações Internacionais e de Resolução de Conflitos é apontada como cenário fértil para a deflagração de crises com combate armado. O papel da instabilidade e da permeabilidade das fronteiras nacionais em tempos de Pós-Guerra Fria está presente em

alguns episódios ligados aos estudos de caso considerados neste trabalho. Em Timor Leste, a divulgação do massacre de Santa Cruz (1991) teve desdobramentos significativos e colocou a causa maubere novamente na agenda internacional. Outrossim, a crise da Somália foi colocada na agenda internacional a partir da divulgação das imagens da população somali, que sofria com a fome em grande escala. A difusão dessas imagens teve como desfecho a deflagração da UNITAF, que realizou uma intervenção humanitária em território somali sob os auspícios do capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

A violência dos conflitos da nova ordem, bem como seu traço intra-estatal colocam outro tema em pauta: a urgência humanitária, desacreditada pelos cépticos defensores da soberania absoluta e da não-intervenção em assuntos internos a todo custo. Essa dicotomia (soberania e urgência humanitária), comum no debate da Escola Inglesa voltada para o estudo da intervenção, oferece uma perspectiva interessante a respeito da forma como o aparelho coercitivo da Carta onusiana se tornou cada vez mais presente na resolução de conflitos do pós-Guerra Fria. Alguns acontecimentos contribuíram para acelerar a consolidação dessa postura coercitiva dos organismos internacionais na resolução de conflito. O próprio conflito envolvendo curdos e xiitas, no Iraque da primeira metade dos anos 90, traz indícios sobre a maneira como a coerção se tornou mais comum no manejo de crises. Neste caso, as Nações Unidas se viram diante de uma urgência humanitária, com tendência a se propagar em escala regional e internacional. Havia, por outro lado, os obstáculos pelo embaraço de intervir em um assunto que seria a princípio de ordem interna, bem como de envolver a comunidade internacional em outro conflito no oriente médio logo depois da operação lavada a cabo pela coalizão internacional para intervir no conflito entre o Kuwait e o Iraque.

Interpretar os efeitos do conflito intra-estatal que se passava no Iraque, envolvendo as etnias perseguidas pelo governo local, como uma ameaça à paz e à segurança internacional (êxodo de refugiados) é vista por alguns estudiosos de Relações Internacionais, inclusive Senarclens, como a única manobra possível encontrada pelas Nações Unidas para superar os entraves que se opunham à ação humanitária. O sucesso dessa operação abriu precedente para que esse recurso fosse adotado em outros contextos de crise intra-estatal mais complexos, como na ex-Iugoslávia, na Somália e em Timor Leste. Essa trajetória percorrida pelos organismos internacionais em sua busca pela resolução dos conflitos do Pós-Guerra Fria demonstra que a postura coercitiva foi apresentada como uma solução para manejar as crises internacionais com o quadro de violência acirrada e desrespeito aos direitos humanos.

Com efeito, ao conceder a condição de ameaça à paz e à segurança internacional aos conflitos intra-estatais com esse perfil de crise humanitária, a ONU (entre outros organismos internacionais) direcionou o vetor de seu aparelho coercitivo para situações mais específicas (violência e desrespeito aos direitos humanos, geralmente acompanhados de êxodo de refugiados, como no caso de Timor). Por outro lado, a postura a incidência desse perfil de conflito teve como resposta das Nações Unidas uma adoção generalizada do receituário interventor coercitivo, sem considerar adequadamente as particularidades sociais e políticas de cada país, conforme vimos nas intervenções realizadas em Timor e na Somália.

O aparelho coercitivo passou a ser visto, portanto, como uma intervenção realizada para combater aspectos específicos das crises intra-estatais (violência e desrespeito aos direitos humanos), e que por si só garantia retomada do processo de Resolução de Conflito aplicado pelas Nações Unidas, entre outros organismos

internacionais, (que envolvia as fases de **peacemaking**, **peacekeeping** e **peacebuilding**) sem que houvesse necessidade de conhecer as origens do conflito e as condições sociais e políticas que podem provocar um recrudescimento dos confrontos armados. Isto não significa que as outras fases da Resolução de Conflito tenham sido completamente abandonadas. Houve, na verdade, uma adição da intervenção coercitiva a este processo. Contudo, a ênfase dada a este traço das operações realizadas no pós-Guerra Fria deu a impressão de que, de certa forma, a postura coercitiva estava substituindo o conceito de imparcialidade e o compromisso de evitar o uso da força sem razões relevantes, comum em períodos anteriores. A ênfase no uso da força tirou o foco dos procedimentos discutidos por especialistas em Resolução de Conflito (abrangência do processo de paz e conhecimento da realidade política e social da região em conflito) e apontados como forma de garantir uma paz duradoura, e de evitar recrudescimento do combate armado.

Assim, a importância da abrangência do processo de paz e do universo de atores envolvidos nesta empreitada ficou relegado a um segundo plano. Essa discussão permaneceu presente no âmbito acadêmico, mas não parece ter sensibilizado os profissionais de resolução de conflito, tampouco organismos internacionais e líderes inseridos nos processos de manejo de conflito nos anos 90. As observações feitas por estudiosos de Resolução de Conflito a respeito das intervenções coercitivas de cunho humanitário, realizadas no final do século XX, dão uma idéia do alcance da falta de abrangência no processo desenvolvido no pós-Guerra Fria.

A pesquisa desenvolvida na presente dissertação sobre as intervenções humanitárias que foram estruturadas sob o âmbito do aparelho coercitivo é, portanto, uma janela de oportunidades para compreender como a comunidade internacional reagiu ao perfil dos conflitos que eclodiram após o fim da Guerra Fria. A constatação da urgência humanitária trouxe muitas questões à tona : a abolição de questões territoriais

abafadas pela rigidez do mundo bipolar da ordem anterior, os nacionalismos e as heranças étnicas e culturais que foram desconsiderados pela perspectiva pragmática de concepção de estados-nação, adotada durante a Guerra Fria, e a impossibilidade das Nações Unidas de conter a fúria dos conflitos sem o uso da força na década de 90. As experiências vividas pelas Nações Unidas diante dos conflitos da nova ordem mundial revelam até que ponto a postura coercitiva foi eficaz no alívio do sofrimento da população e em que aspectos se mostrou ineficaz, assim como insuficiente para que se criassem condições de retomar o processo de Resolução de Conflito com uma perspectiva real de uma paz duradoura.

O histórico do conflito que se desenvolveu no Timor Leste ainda na fase da Guerra Fria e explodiu em plena década de 90, quando nascia uma nova ordem mundial; é um dos casos que pode ser tomado como fonte de estudo sobre o uso do aparato coercitivo em crises internacionais. Nas origens da questão timorese o cenário internacional tinha ainda um perfil bipolar (anos 60 e 70) e a ONU tinha uma Assembleia Geral mais atuante. Havia também um debate acalorado a respeito da autonomia dos povos e das nações, já que o processo de descolonização colocava esse assunto na pauta internacional. Em consequência, o tema da autonomia tinha espaço na discussão sobre a independência política de Timor Leste. Embora insistissem na tutela portuguesa sobre o território timorense, as resoluções da ONU (resoluções 1542 e 3485) são um indício do papel que a autonomia ocupava na questão timorese. Contudo, este tema esteve com mais frequência em pauta nos períodos em que a questão de Timor era mais internacionalizada (década de 70). Cabe salientar que, apesar das mudanças de rumo que a questão timorese sofreu (às vezes influenciadas pela conjuntura internacional, outras pelo quadro político interno em Portugal, na Indonésia e no próprio Timor), as Nações Unidas sempre mantiveram a posição contrária à permanência das

tropas indonesias em Timor, bem como não retirou o apoio à tutela portuguesa sobre o território timorese (pelo menos enquanto não fosse concretizado o processo de descolonização) e sobre o direito do povo timorense à autodeterminação.

A bem da verdade a crise timorense representou um desafio de longo prazo para as Nações Unidas porque a instituição teve que lidar com um cenário de multiplicidade de atores em diversas escalas. Na esfera internacional, a ONU teve que negociar com Portugal, Indonésia e Timor Leste (ainda na condição de território que pleitiava sua autodeterminação). Além desses cenários, as Nações Unidas tiveram que lidar com a influência dos contextos internos de cada um desses países e com o quadro político interno de Timor, bem como com o conceito de autonomia que cada ator ou facção política tinha em cada uma das nações envolvidas na crise.

No segundo capítulo, verificamos que o contexto interno em Portugal se mostrou bastante conturbado a partir das mudanças ocorridas em virtude da Revolução dos Cravos, que colocou no poder um governo comunista cuja visão sobre a manutenção do império colonial português era diferente daquela cultivada pelos governantes anteriores. Isto influenciou a atenção concedida pelo governo português à questão maubere. Esse quadro se repetiu com a relação à sociedade portuguesa, e a imprensa em especial, os quais se voltaram para o debate das questões internas. Essa mudança de rumo na política interna portuguesa trouxe também um revés nas negociações com o governo da Indonésia. Este não queria aprofundar negociações, tampouco fazer concessões a um país cuja orientação política comunista era contrária a sua. Este quadro impossibilitou a qualquer apoio de setores favoráveis a uma solução pacífica para a descolonização de Timor Leste. A Indonésia teve, então, a oportunidade para intervir em Timor com uso da força, em uma ação para a qual nunca encontrou legitimidade externa, sobretudo no tocante à posição da ONU. Apesar da condenação à postura interventora da Indonésia

em um primeiro momento, as Nações Unidas se viram sem margem de manobra durante os anos 80, quando as votações a favor de resoluções que condenavam a presença militar da Indonésia em solo timorense diminuíram. Neste período (anos 70 e 80) a ONU encontrou, com efeito, mais entraves conjunturais do que aqueles causados por falhas no processo de Resolução de Conflito.

A ordem mundial que se consolidou nos anos 90 trouxe um quadro diferente para a resolução do conflito timorense. A conjuntura internacional e interna continuaram a influir na questão, porém a presença das Nações Unidas na região do conflito também trouxe os desafios de desenvolver um processo de Resolução de conflito para uma crise cujas origens se encontravam nos 60 e 70. Na fase do pós-Guerra Fria as Nações Unidas tiveram que lidar com a questão da autonomia, assim como administrar as múltiplas visões que cada parte envolvida na questão tinha sobre o tema; e tiveram que lidar a causa humanitária. Esta ganhou espaço a partir das denúncias de desrespeito aos direitos humanos por parte das forças indonésias, sobretudo após o massacre de Santa Cruz. A vertente humanitária contribuiu bastante para que a comunidade internacional tivesse meios para intervir diretamente no conflito com a presença de sua estrutura de resolução de conflito (UNAMET e tropas de intervenção) em solo timorense. A intervenção feita pelas Nações Unidas por meio da UNAMET enfrentou forte resistência dos setores integracionistas (partidários da integração com a Indonésia) e um prazo insuficiente para preparar a infra-estrutura, bem como conscientizar a população sobre o referendo a respeito da autonomia timorense. Ademais, a violenta resistência das milícias integracionistas ao referendo e ao seu resultado favorável à autonomia timorense se mostrou como mais um entrave ao processo de resolução do conflito. Verificamos que este foi o maior obstáculo enfrentado pela ONU durante a fase de reconstrução política e institucional de Timor. A resistência

de uma das partes a aceitar a autonomia alcançada pelo voto popular como fato consumado apenas contribuiu para prolongar a violência e o sofrimento das vítimas. Neste caso, é possível que tenha faltado mais empenho em convencer a parte insatisfeita (os integracionistas) a respeito das desvantagens e do custo humanitário e político da continuação dos combates para todos os atores envolvidos na questão.

Por outro lado, o trabalho realizado pela UNAMET para recensear 446.660 eleitores em menos de um mês, assim como preparar a infra-estrutura para a realização do pleito foram aspectos positivos na intervenção realizada em Timor. A tentativa de tornar esse projeto mais abrangente é outro fator positivo na iniciativa de reconstruir o processo político em Timor. As medidas tomadas para reconstruir o processo político (criação de partidos políticos e organização de encontros entre as partes envolvidas na questão da autonomia de Timor) constituem outro ponto positivo no processo de resolução do conflito timorense. Também foi produtiva a presença de organismos internacionais (ONU e suas agências) na área em conflito que informassem a comunidade internacional sobre a violência das milícias pró-integração, um sinal de que o processo de pacificação ainda não estava completamente fechado. Desta vez, o recurso ao aparelho coercitivo da Carta, materializado pela presença da INTERFET em solo timorense, foi útil para evitar um retrocesso após todas as conquistas atingidas pelo processo de resolução de conflito. A intervenção das tropas multinacionais possibilitou o estabelecimento de condições mínimas para a implantação de uma administração transitória, a cargo da UNTAET. Esta deu andamento à reconstrução de Timor, bem como procurou apurar os crimes contra a humanidade praticados durante a ocupação indonésia. Além desses aspectos, a intervenção humanitária na causa timorense teve um ponto fundamental a seu favor: o desejo das partes envolvidas de constituir um estado autônomo, por maiores que fossem as divergências sobre o modelo adotado

(integração com a Indonésia ou um Timor Leste independente), se afinava com o projeto onusiano de construir um país organizado sob uma administração centralizada (eleições, governo central, órgão judiciário). Esta confluência de objetivos contou a favor dos organismos envolvidos na resolução da questão maubere.

A operação realizada na Somália não contou com essa convergência de objetivos sobre a necessidade de consolidar um Estado com uma administração centralizada. As Nações Unidas se defrontaram com um país que tinha um histórico de um projeto nacional mal resolvido. A organização social e política da sociedade somali baseada em clãs e códigos de conduta tradicionais e religiosos (xeer e shari'a) regiam as relações de poder e de lei alheias às suas tradições. Portanto, o projeto de um estado com uma administração centralizada que o represente e defenda seus interesses perante a comunidade internacional não era um desejo natural do povo somali. O fato das poucas tentativas de criar um projeto de identidade nacional que englobasse todos os setores da sociedade terem ocorrido em situações específicas (sem continuidade), como na luta pela independência e durante a ditadura do general Barre; é um sinal de que um estado com administração centralizada não era uma idéia sólida na sociedade somali. Conforme demonstramos no terceiro capítulo, a falta de conhecimento profundo dos organismos que intervieram na questão somali (ONU, UNOSOM I e II, UNITAF) foi um obstáculo constante para a resolução do conflito.

O desconhecimento da realidade política e social da área em conflito também se refletiu nas escolhas feitas durante o processo de resolução do conflito. A insistência em negociar com os líderes das principais facções, sem o respaldo de atores locais, agravou as dificuldades para restaurar a paz, bem como manteve distante conquistas consistentes na reconstrução política, institucional e econômica da Somália. A falta de abrangência no processo manteve na mesa de negociação líderes de facções e de clãs que almejavam

somente o prestígio político e o poder provenientes da condição de representantes da população. A perda da imparcialidade pelas forças de paz diante da morte dos soldados da tropa de paz sob ataque da milícia do general Aidid foi outro aspecto de retrocesso. Esse episódio abalou a credibilidade da operação de paz, já que passou a ser vista como mais uma parte do conflito. Além disso, o desequilíbrio na escolha de funções e na remuneração concedida a funcionários internacionais e aos somalis se constituiu em outra fonte de instabilidade que minava o processo de paz. A falta de sensibilidade sobre o impacto causado pela presença da infra-estrutura das Nações Unidas na Somália também era outro entrave.

O estudo dos conflitos da era Pós-Guerra Fria, especialmente os de Timor Leste e o da Somália nos levam, portanto, considerar alguns aspectos sobre a postura das Nações Unidas na resolução de conflitos deflagrados na vigência da nova ordem mundial: A abrangência do processo de paz (horizonte de atores incluídos), o conhecimento profundo da realidade social, política e econômica da área em conflito, e muitas vezes consciência do papel da religião nestas sociedades sob intervenção humanitária, são primordiais para evitar falhas que entram ou causam retrocesso na resolução desses conflitos. Além disso, o aparelho coercitivo da ONU (Capítulo VII da Carta), intensamente adotado nos anos 90, não é um remédio milagroso. O estudo realizado no desenvolvimento da presente dissertação nos leva a concluir que as soluções militarizadas implementadas no contexto do Pós-Guerra Fria (intervenções humanitárias coercitivas) foram capazes apenas de pacificar os confrontos armados e de garantir a continuidade do processo de resolução de conflito, notadamente quando tais intervenções obtinham sucesso, ainda que parcial. Eis a necessidade de um processo abrangente (que inclua atores que representem os anseios e necessidades reais da população local), para obter uma resolução de conflito duradoura e consolidada. Com

efeito, não se trata apenas de combater a violência armada, mas de extinguir qualquer foco que possa reacender o conflito. Isto é, considerar e reduzir insatisfações das partes em conflitos e combater problemas estruturais que alimentam a violência (fome, desemprego, destruição da infra-estrutura local...). Em outras palavras, deixar de tratar apenas a ponta do iceberg.

BIBLIOGRAFIA

BÉLANGER, Michel. Droit international humanitaire, Gualino éditeur, Paris, 2002.

BELLAMAY, Alex, The Pragmatic Solidarism and the Dilemmas of Humanitarian Intervention; IN Millennium: journal of International Studies. London School of Economics, 2002, Vol. 31 n°3.

BELLAMY, Alex. Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society. IN Review of International Studies. British International Studies Association; vol. 29, n° 3, Julho/2003.

BETTATI, Mario. Le Droit d'Ingérence: mutation de l'ordre international. Editions Odile Jacob, Paris, 1996 – pp. 223-224.

BRINTON, Crane. Anatomia das Revoluções. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1958.

BULL, Hedley (org.). Intervention in World Politics. Oxford University Press, 1984.

CHAGNOLLAUD, Jean Paul. Relations Internationales Contemporaines: un monde en perte de repères. Éditions Harmattan, Paris, 1999.

CUNHA, João Solano Carneiro da; A questão do Timor Leste: Origens e evolução. Fundação Alexandre de Gusmão, 2001.

DEFARGES, Moreau Phillipe. Relations Internationales: Questions Mondiales. Éditions du Soleil, vol. 2, 1994.

FONTOURA, Paulo Roberto C. Tarrisse da. O Brasil e as operações de paz das Nações Unidas. Brasília: Funag, 1999, p. 34-56.

JAN, AMEEN. Somália: Building Sovereignty or Restoring Peace? IN GOUSENS, Elizabeth M. (ed.). *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, pp. 53-58, 2001.

HOFFMANN, Stanley. *The Problem of Intervention*. IN BULL, Hedley. *Intervention in World Politics*. Oxford University Press, 1984.

HOLSTI, k.j. *The state, war, and the state of war*.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Stanford University Press, 1999.

KRIESBERG, Louis. *The development of Conflict Resolution Field*. IN ZARTMAN, I. William; RASMUSSEN, J. LEWIS. *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*. United States Institute of Peace, Washington DC, 2005.

MIALL, Hugh; RAMSBOTHAM, Oliver; WOODHOUSE, Tom. *Comtemporary Conflict Resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Polity Press, 2005.

MONTBRIAL, Thierry de. *L'action et le systeme du monde*. PUF, Paris, 2002.

NOGUEIRA, João Pontes. *A Guerra do Kosovo e a Desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 15, nº 44, outubro 2000.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. *A Reforma das Nações Unidas*. IN MENEZES, Wagner (org.). *O Direito Internacional e o Direito Brasileiro*, 2004.

RASMUSSEN, J. LEIWIS. *Peacekeeping in the Twenty-First Centurys: New Rules, New Roles, New Actors*. IN ZARTMAN, I. William; RASMUSSEN, J. LEIWIS. *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*. United States Institute of Peace, Washignton DC, 2005.

SENARCLENS, Pierre. L' humanitaire en catastrophe. Presses de Sciences PO, 1999.

SMOUTS, Marie-Claude; BATTISTELLA, Dario; VENNESSON, Pascal. Dictionnaire des relations interntionales. Dalloz, Paris – 2003.

SMOUTS, Marie-Claude. Les organisations internationales. Paris. Armand Colin, 1995.

VIGEVANI, Tullo; CINTRA, Rodrigo; KLEINAS; Alberto. IN DUPAS, Gilberto; VIGENVANI, Tullo. Israel Palestina: A Construção da paz de uma perspectiva Global – SP, 2002.

ZARTMAN, I. William; RASMUSSEN, J. LEIWIS. Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques. United States Institute of Peace, Washignton DC, 2005.

FONTES

LIMA, Laura Morais Sales de. A Política Externa Norte-Americana para a Indonésia: o Caso Timor Leste(1975-1999). UFF, Niterói, 2005.

NAÇÕES UNIDAS-DPI. /2152. As Nações Unidas e Timor Leste. A autodeterminação através da consulta popular, pp. 3-4; 2000).

NAÇÕES UNIDAS, DPI/2080. The Question of Intervention. United Nations Department of Public Information. Dezembro de 1999.

PAREKH, Bhikhu. Rethinking humanitarian intervention. International Political Science Review, 1997, pp. 46-69, IN NOGUEIRA, João Pontes. A Guerra do Kosovo e a Desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio. Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 15, nº 44, outubro 2000.

FONTES NA INTERNET

BBC NEWS,1995: Palestinian self-rule in West Bank agreed. Ed. 28 de Setembro de 1995.

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/28/newsid_4187000/4187582.stm

BBC NEWS, 1995. Israeli PM shot dead. Ed. 4 de novembro de 1995.

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/4/newsid_2514000/2514437.stm

CORRELATES OF WAR PROJECT. <http://www.correlatesofwar.org/>

EARTH TRENDS- World Resources Institute

http://earthtrends.wri.org/maps_spatial/maps_detail_static.php?map_select=475&theme=10

FOLHA DE SÃO PAULO 18/06/2006. In Site do Comitê Paulista para a Década da Cultura da Paz (Programa da UNESCO)

<http://www.comitepaz.org.br/Galtung1.htm>

GALTUNG, JOHAN. Methods of Conflict Termination from Court Processes to Mediation. Transcend, Abril de 2005.

http://www.transcend.org/t_database/articles.php?ida=542

LAMARCA, Cláudia; Mônica Herz (orientadora) A política externa Australiana para o Timor Leste (1975-1999). Instituto de Relações Internacionais, 2003.

rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0114306_03

[_Indice.html](#)

NAÇÕES UNIDAS. CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>

NAÇÕES UNIDAS, S/11899. Carta do representante na ONU português ao Presidente do Conselho de Segurança. <http://documents.un.org/mother.asp>

NAÇÕES UNIDAS, S/1999/976. Relatório da Missão do Conselho de Segurança para Jacarta e Díli. <http://documents.un.org/results.asp>

NAÇÕES UNIDAS, Main Documents.

<http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>

NAÇÕES UNIDAS. Res. CS. 384.

<http://www.un.org/documents/sc/res/1975/scres75.htm>

NAÇÕES UNIDAS. Res. 389.

<http://www.un.org/documents/sc/res/1976/scres76.htm>

NAÇÕES UNIDAS. S/RES/688. <http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm>

NAÇÕES UNIDAS. S/RES/814 <http://www.un.org/Docs/scres/1993/scres93.htm>

NAÇÕES UNIDAS. S/RES/1264 <http://www.un.org/Docs/scres/1999/sc99.htm>

TRANSCEND. Biografia de Galtung.

http://www.transcend.org/t_database/members.php?showcv=1&idm=112

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)