

ERS
PECTI
VAS

Special
Issue

Journal of
Political Science

Os Estudos da Paz na agenda
de investigação das Relações
Internacionais

*Peace Studies in the International
Relations Research Agenda*

Dezembro | December 2017



Edição:
Afiliação:

Centro de Investigação em Ciência Política
Universidade do Minho
Universidade de Évora

Ano:
URL:

2017
<http://www.perspectivasjournal.com>

Entidade Financiadora:
ID do Projeto:

Fundação para a Ciência e Tecnologia
CPO/00758/2013

Perspectivas - Journal of Political Science

Editorial Team

Guest Editor:	Maria do Céu Pinto Arena	U.Minho, Portugal	ceupinto@eeg.uminho.pt
Editor-in-chief:	Isabel Camisão	U.Évora, Portugal	iafc@uevora.pt
Editors:	Sandrina Antunes	U.Minho, Portugal	santunes@eeg.uminho.pt
Editorial Assistant:	Silvia Gonçalves	U.Minho, Portugal	silvia.goncalves@eeg.uminho.pt

Editorial Board

Alena Vieira	U.Minho, Portugal	d4215@eeg.uminho.pt
Ana Paula Brandão	U.Minho, Portugal	abrandao@eeg.uminho.pt
Annette Bongardt	LSE, UK	annette.bongardt@eui.eu
António Raimundo	U.Minho, Portugal	ajraimundo@gmail.com
António Tavares	U.Minho, Portugal	atavares@eeg.uminho.pt
Delfina Gomes	U.Minho, Portugal	dgomes@eeg.uminho.pt
Francisco Torres	LSE, UK	f.torres@lse.ac.uk
Hélder Fonseca	U.Évora, Portugal	haf@uevora.pt
Hugo Matos Fernandez	U.Évora, Portugal	hugocmfernandez@gmail.com
Irene Viparelli	U.Évora, Portugal	iviparelli@uevora.pt
Isabel Camisão	U.Évora, Portugal	iafc@uevora.pt
Isabel Estrada Carvalhais	U.Minho, Portugal	isabelestrada@eeg.uminho.pt
João Tiago Lima	U.Évora, Portugal	jtjl@uevora.pt
Joaquim Filipe Araújo	U.Minho, Portugal	jfilipe@eeg.uminho.pt
José Palmeira	U.Minho, Portugal	palmeira@eeg.uminho.pt
Laura Ferreira-Pereira	U.Minho, Portugal	lpereira@eeg.uminho.pt
Lúcio Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal	sousa.lucio@gmail.com
Luís Andrade	U.Açores, Portugal	luis.mv.andrade@uac.pt
Manuel Branco	U.Évora, Portugal	mbranco@uevora.pt
Marco António Martins	U.Évora, Portugal	mabm@uevora.pt
Maria de Deus Manso	U.Évora, Portugal	mdbm@uevora.pt
Maria de Fátima Oliveira	U.Évora, Portugal	mfj@uevora.pt
Maria do Céu Pinto Arena	U.Minho, Portugal	ceupinto@eeg.uminho.pt
Miguel Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal	mrsousa@uevora.pt
Miguel Rodrigues	U.Minho, Portugal	miguelangelo@eeg.uminho.pt
Nuno Salter Cid	U.Évora, Portugal	salter.cid@vrcsc.com
Patrícia Moura e Sá	U.Coimbra, Portugal	pmourasa@fe.uc.pt
Paulo Guimarães	U.Évora, Portugal	peg@fe.uc.pt
Susana Margarida Jorge	U.Coimbra, Portugal	pedroc@eeg.uminho.pt
Sandra Fernandes	U.Minho, Portugal	sfernandes@eeg.uminho.pt
Sandrina Antunes	U.Minho, Portugal	santunes@eeg.uminho.pt
Silvério Rocha e Cunha	U.Évora, Portugal	scrc@uevora.pt
Sílvia Mendes Camões	U.Minho, Portugal	silvia.mendes@eeg.uminho.pt
Sónia Nogueira	IPB, Portugal	sonia.ipb.pt
Susana Jorge	U.Coimbra, Portugal	susjor@fe.uc.pt

Advisory Board

André Freire	ISCTE-IUL, Portugal	andre.freire@iscte-iul.pt
Ana Paula Brandão	U.Minho, Portugal	abrandao@eeg.uminho.pt
António Fernandes Tavares	U.Minho, Portugal	atavares@eeg.uminho.pt
Catherine Wihtol de Wenden	Sciences Po, France	catherine.wihtoldewenden@sciencepo.fr
Daniel Scheller	U.Texas El Paso, USA	dsheller@unomaha.edu
Hélder Fonseca	U.Évora, Portugal	haf@uevora.pt
Isabel Estrada Carvalhais	U.Minho, Portugal	isabelestrada@eeg.uminho.pt
Jan Klíma	U.Hradec Králové, Czech Republic	jan.klima@uhk.cz
Jered Carr	U. Illinois, USA	jbcarr@uic.edu
John A. Groom	U.Kent, UK	a.j.r.groom@kent.ac.uk
José Eduardo Faria	U.São Paulo, Brasil	(11)3111-4015/4027
José Esteves Pereira	U.Nova de Lisboa, Portugal	jep@fcsh.unl.pt
José Magone	School of Economics and Law, Germany	jose.magone@hwr-berlin.de
Laura Ferreira-Pereira	U.Minho, Portugal	lpereira@eeg.uminho.pt
Luís Andrade	U.Açores, Portugal	luis.mv.andrade@uac.pt
Luís Filipe Lobo-Fernandes	U.Minho, Portugal	luislobo@eeg.uminho.pt
Michael Baum	U.Massachusetts, USA	mbaum@umassd.edu
Rafael García Pérez	U.Santiago de Compostela, Spain	rafaelgarcia@us.es
Richard Gunther	Ohio State University, USA	gunther.1@osu.edu
Robin Cohen	U.Oxford, UK	robin.cohen@ox.ac.uk
Silvério Rocha e Cunha	U.Évora, Portugal	srcr@uevora.pt
Sílvia Mendes Camões	U.Minho, Portugal	silvia.mendes@eeg.uminho.pt

CONTENTS

Research Papers

1. Stream of consciousness about stream of time

Johan Galtung, International Peace Research Institute, Oslo

2. Paz e Democracia: De que forma estão relacionadas?

António Bento Caleiro, Universidade de Évora

3. A teoria da paz democrática e a prevenção de conflitos armados: Análise a partir da Guerra do Cenepa

Alice Helena Borba, Universidade Federal de Santa Catarina

4. O state-building no contexto do Império em Negação: o caso da CPA no Iraque (2003-2004)

Natali Hoff, Universidade Federal do Panamá

Ramon Blanco, Universidade Federal da Integração Latino-Americana

5. A blurring of roles: Use of force in UN Peacekeeping

Maria do Céu Pinto Arena, Universidade do Minho

Editorial:

Os Estudos da Paz entre a reflexão estratégica e a tradição crítica

Maria do Céu Pinto Arena, Editora Convidada



ESTE número da *Perspectivas* é dedicado ao Prof. Johan Galtung, que veio, no dia 20 de outubro, à Universidade do Minho para falar sobre o tema “Five Decades of Peace Research: Past and Future”. O Prof. Galtung é conhecido mundialmente como fundador da disciplina académica “Estudos da Paz” e mentor, tanto no âmbito teórico quanto prático, no campo da mediação e da transformação de conflitos. Galtung foi quem primeiro conceptualizou a questão do *peacebuilding* ou construção da paz, apelando à criação de sistemas que criem uma paz sustentável. Dele são igualmente os conceitos inovadores de “violência estrutural” e “violência cultural” e de “paz negativa” e “positiva”, que tanta influência tiveram em gerações sucessivas de investigadores que têm vindo a trabalhar na área da pesquisa para a paz. Além disso, a sua contribuição a nível teórico andou sempre a par e passo com a sua experiência prática: desempenhou um papel decisivo na mediação e prevenção da violência em 150 conflitos armados no mundo ao longo das quatro últimas décadas.

Os seus estudos vieram pôr em evidência as dimensões negligenciadas e invisíveis da violência escondidas na estrutura dominante de poder e com uma lógica de auto-reprodução implícita nessa ordem dominante. A emergência, nos anos

1950/1960, da pesquisa dos conflitos e dos estudos da paz representou um desafio à concepção dominante da paz tal como entendida nos estudos estratégicos e nas teorias realistas das Relações Internacionais prevalecente durante a Guerra Fria. Essa reorientação da pesquisa da paz, e o nexos estabelecido com a teoria dos conflitos e a teoria do desenvolvimento, fornecerem os elementos essenciais a Galtung para desenvolver, em meados da década de 1970, a teoria sobre as modalidades de intervenção pacífica no contexto de conflitos violentos. Desenvolveu assim os conceitos de *peacekeeping*, *peacemaking* e *peacebuilding*, adoptados pela ONU como elementos integrantes da sua abordagem para conter e resolver conflitos.

As questões de segurança e da paz tornaram-se um dos conceitos dominantes na formulação de políticas no mundo ocidental para as áreas de conflito, servindo inclusive para justificar intervenções coercivas em nome da necessidade de pacificar e reconstruir zonas problemáticas segundo uma agenda da “paz liberal”. A emergência dos estudos críticos de segurança, que desde o fim da Guerra Fria se tem alimentado das perspectivas radicais pós-positivistas, contribuiu para questionar os modelos dominantes de intervenção moldados nas perspectivas ocidentais.

O artigo do Prof. Galtung, “Stream of Consciousness about Stream of time” retoma alguns dos temas da sua teoria sobre “rank concordance and rank discordance” desenvolvido nos seus artigos, “Violence, Peace and Peace Research”, *Journal of Peace Research*, 1966 e “Rank Concordance

• *Universidade do Minho, Centro de Investigação em Ciência Política.*

and Rank Disequilibrium Theory”, *Journal of Peace Research*, 1969. Em resumo, a sua tese critica a propensão das ciências sociais e políticas ordenarem a sociedade em rankings lineares. Galtung afirma que os sistemas em que são efetuados rankings, em que os atores são alinhados de forma piramidal, é um mecanismo que evidencia os mecanismos de violência estrutural, pois reforça as dinâmicas existentes de poder. Nessa lógica, os atores melhor classificados dentro de uma dada métrica, como a rendimento, também serão altamente classificados noutras métricas, como a educação e saúde. Esta congruência nos rankings também se verifica para os atores classificados abaixo dessas métricas e serve para limitar a mobilidade dentro do sistema social. Assim, no sistema social, os atores melhor classificados desempenham um papel central no próprio sistema, reforçando a sua importância para o status quo, bem como seus incentivos para mantê-lo (“rank centrality correlation”). As dimensões de classificação tendem a ser fortemente correlacionadas devido à forma como estão ligadas na estrutura social. Tal como ele refere, a crítica marxista da sociedade capitalista enfatiza como o poder de decidir sobre o excedente do processo de produção é reservado aos proprietários dos meios de produção, que podem então adquirir posições de topo em todas as outras dimensões de classificação, pois, numa sociedade capitalista, o dinheiro é altamente conversível. Estas correlações evidenciam que a violência é estrutural, está incorporada na própria estrutura.

A sua prescrição é que se desenvolvam sistemas não-hierárquicos e discriminatórios de classificação. A sua conclusão é que o “rank concordance” expõe os mecanismos que estimulam a violência estrutural porque promovem sistemas classificativos que reforçam as desigualdades. Por outro lado, o “rank discordance” está na base da violência directa, porque estimula a revolta dos que estão na base dos rankings.

O artigo também lida com questões mais abstratas, como a cosmologia social ocidental que reflete uma concepção do tempo dramática com ciclos estanques e rígidos, marcados por ciclos de expansão e contração, por evoluções e crises e ruturas. Esta é aliás uma preocupação antiga de Galtung: ampliar a inteligibilidade ocidental

dos padrões de interação, para modelos com interações complexas, multilaterais e horizontais, que englobem mais dimensões e outras possibilidades de ler a realidade social. As noções ocidentais de progresso estão ligadas a um sentido de crise iminente ou apocalipse, e as fontes da ameaça parecem provir invariavelmente do exterior de um centro pacífico. Afastando-se desta perspectiva linear e bipolar, Galtung adota uma ‘cosmologia temporal circular, onde as vantagens são duplas. Primeiro, ela ajuda a combinar a noção de ocidental e cristã do tempo como limitado (encarando os conflitos como tendo um início, nascimento ou génese claros, e um final igualmente claro - apocalipse e catarse), com o conceito budista de tempo como infinito, de acordo com o qual não há começo nem fim. O conflito é transformado, de preferência para um nível superior (isto é, menos violento), mas não extinto (1996: 81). Esta última concepção do tempo coincide com a noção de transformação do conflito, que reconhece que o conflito persiste, mas o diálogo é permanente.

Os dois artigos seguintes são uma reflexão sobre a aplicabilidade da Teoria da Paz Democrática (TPD). Esta teoria ganhou força no Pós-Guerra Fria, com o fim da bipolaridade, pois a nova ordem do sistema internacional configurava-se como uma vitória do liberalismo e capitalismo ocidental sobre o socialismo soviético – o “fim da História”, como alvitrou Francis Fukuyama. Por isso, considerou-se que o sistema internacional encontraria mais estabilidade e seria mais pacífico sob a égide dos princípios democráticos. O artigo de Bento Caleiro apresenta os resultados empíricos do postulado na Teoria da Paz Democrática. Utilizando o Índice Global de Paz e o Índice de Democracia, o autor faz uma análise de correlação (entre *clusters*) entre os valores verificados pelos indicadores de paz e de democracia. Conclui que, efetivamente, os estados democráticos apresentam uma menor propensão para se envolverem em conflitos armados entre si e, em particular, que as democracias consolidadas são menos conflituosas que as semi-democracias.

O artigo de Alice Heil de Borba é um estudo de caso que aplica aquela teoria às disputas territoriais entre Peru e Equador, em particular a chamada Guerra do Cenepa em 1995. A autora afirma que a TPD tem dificuldade em

explicar esse episódio, tendo em vista que as instituições liberais democráticas não foram capazes de canalizar as opções dos seus governantes para outras vias que não o conflito armado. A literatura afirma que há geralmente uma correlação entre a comunhão de princípios liberais e a ausência de guerras, bem como umnexo de causalidade entre o papel da cultura democrática e o comportamento (pacífico) dos Estados. Essa ausência de correlação pode ser constatado neste estudo de caso, visto que Peru e o Equador, apesar de inseridos num contexto regional de democracias, não foram persuadidos por normas, valores e cultura a não optar pela guerra. A autora afirma que fazem por isso sentido os argumentos para quem somente as democracias sólidas evitam o conflito armado.

O artigo de Ramon Blanco e Natali Hoff é uma reflexão sobre o *state-building* efetuado no Iraque pós-2003 sob a égide da *Coalitional Provisional Authority* (CPA). A análise usa a perspectiva crítica de David Chandler sobre a marca distintiva americana (o Império em Negação) impressa nos processos de *state-building*. Este artigo insere-se na linha das narrativas críticas de estudos da paz e resolução de conflitos, que identificam a ‘paz liberal contemporânea como uma concepção imperialista da paz promovida por forças hegemônicas, argumentando em favor de uma nova forma de paz que transcenda a concepção dominante atual. Efetivamente, a re-construção de Estados por organizações internacionais é um dos instrumentos distintivos da comunidade internacional no pós-Guerra Fria para estabilizar países pós-conflitos e promover a paz. Nas últimas décadas, *state-building* tem ocupado um espaço central nas discussões de política internacional como instrumento privilegiado de reconstrução pós-guerra. A influência do modelo de ‘paz liberal nas práticas de *peacebuilding* é criticada por assentar na promoção externa, frequentemente de forma vertical (*top down*), de sistemas normalmente ocidentais de governança democráticos e de economias de mercado livre: a construção do Estado de Direito por parte dos atores externos assenta na imposição de uma agenda externa de regulação aos países intervencionados. O quadro de leis e instituições produzidos refletem os laços de governança e modelos ocidentais e, por isso, nem sempre atendem às exigências específicas daquelas

sociedades.

No entanto, e tal como sublinham os autores, apesar da atenção concedida ao envolvimento externo de organizações internacionais na re-construção de um Estado, o entendimento teórico do *state-building* enquanto processo eminentemente político ainda é limitado. Isso ocorre, principalmente em virtude do quadro normativo técnico-burocrático usado e da sua explicação ser apresentada em termos técnicos, de criação de capacidades e eficiência, desvalorizando a esfera política envolvida no *state-building*. Essas práticas são disfarçadas através de uma construção discursiva que põe o acento tônico na ideia de parceria entre os Estados intervencionados e os agentes internacionais. Os autores afirmam que esse discurso não torna essas intervenções menos invasivas – acaba, na realidade, por permitir a instauração de métodos de regulação e controle muito mais profundos do que os tradicionais. O resultado disso é a criação de “Estados Fantasmas”, em que a reformulação dos Estados intervencionados vai minar a relação com as suas populações. No caso do Iraque, os autores concluem que a reconstrução do país nos moldes de uma economia liberal que favorece os interesses econômicos dos Estados Unidos, criou forte insatisfação na população e fortaleceu o surgimento da resistência armada no Iraque nos anos pós-2003.

O último artigo liga com a questão do uso da força nas missões de manutenção da paz ou *peacekeeping*. As intervenções da ONU no pós-Guerra Fria (Cambodja, Somália, Bósnia-Herzegovina e Ruanda) ocorreram em ambientes voláteis, de alto risco e incerteza e em guerras civis de contornos indefinidos. As operações de paz dos anos 90 vieram demonstrar as limitações dos princípios do *peacekeeping* tradicional em operações caracterizadas por um consentimento limitado: são operações ditas ‘complexas porque podem requerer o uso parcial da força para assegurar a execução do mandato. A era pós-11 de setembro não melhorou a situação: a ONU é cada vez mais chamada a intervir em cenários onde os conflitos são dominados por atores irregulares - conflitos assimétricos. As intervenções requerem às vezes operações militares de contra-terrorismo, tal como aconteceu no Afeganistão e no Iraque, ou na Líbia, Mali e Somália.

Para estas ‘intervenções robustas é necessário encontrar uma opção intermédia que se situe entre o binário *peacekeeping-peace-enforcement*, de forma a não minar os alicerces do *peacekeeping* que assentam nos princípios do consentimento, imparcialidade, uso excepcional da força. O uso da força em missão do *peacekeeping* é uma matéria polémica e os debates em curso sobre esta matéria não são esclarecedores. A doutrina do “textitpeacekeeping musculado” tem vindo a obter aceitação junto do Secretariado da ONU. A experiência das operações de manutenção de paz desde os anos 90, permitiu ultrapassar o tabu relativo ao uso da força. Vários documentos da ONU demonstram uma crescente vontade de usar a força em apoio dos objetivos da ONU, embora de forma ainda confusa e ambígua que não ajuda a reforçar a credibilidade do *peacekeeping* enquanto técnica pacífica de resolução dos conflitos.

Stream of consciousness about stream of time

Fluxo de consciência sobre o fluxo do tempo

Johan Galtung, International Peace Research Institute, Oslo



1 Time as change

“TIME” is an abstraction imposed upon us by physicists, bureaucrats and others to create order. As when loud church bells, or minaret chanting, created shared community time. “Change” is concrete, empirical, intersubjectively communicable. Some changes, like positions of hands on clocks or ringing of bells, particularly Big Ben (now under repair), and subatomic processes, are *chosen* as representing “time”, carrying “time”, even as being “time”. “No change” means no time. But clocks continue, marking “time”. Time is different from gravity operating on planets and apples. Gravity is there even if nothing is falling. And, its pull varies with a parameter, g , experienced by astronauts in outer space, with $g = 0$. We often find time “passing quickly”, “slowly”, “standing still”; referring to some changes with those characteristics, not to “time”. Whereas changing g impacts all objects with mass, m , with a force $F = mg$, there is nothing corresponding to this for all changes. There is no parameter, h , for the speed of time in general. When an aging person uses metaphors like “time passing slowly”, “standing still” or “simply flow-

ing”, it is because little is changing in the context from day to day, week to week, year to year. Official, public *kronos* is ticking, or ringing, but little else is changing. “Still” should not be confused with *kairos*, the moments we want to capture forever: no change, wishing for “time” to “stand still”. We can speed up, accelerate, changes, and slow down, decelerate. “Power” is command over change; some have more, some less. “Class”–economic, military, cultural, political–is another word for power. Our age is marked-marred by “accelerated history”: from a Cold War with two superpowers pitted against each other via the implosion of one (holding on to ultimate power) and the other declaring “we won” unipolarity to its empire cracking, declining, falling. Down, out.

Enters *multi-polarity*, with USA, EU, Russia, African, Latin American and Islamic unities, India, ASEAN, China, Japan. 10 poles. With USA-EU poles as *West*, and Russia-China+ poles as *SCO*, 8 poles. Not uni- or bipolar, a new multi-polar world emerging, solidifying. All these mega-happenings within the time span of only two decades. What happened to the macro level of states and nations? States fused into regions and nations into civilizations; in 10 or 8 poles; 8 if USA-EU fuse into *West* and Russia-China into *SCO*; will they do that? August 2017 the former have serious problems; the latter less so. Underlying it all was a jump from quantity to quality in speeds of transportation and communication, from linking states to linking regions, except for big states already regions by them-

- *Johan Galtung, founder of the Peace Research Institute in Oslo, and the Journal of Peace Research. Co-founder of the Nordic Institute for Peace Research [NIPFF]. Founder and Rector of TRANSCEND Peace University, founder and director of TRANSCEND International and consultant of various UN agencies, professor and lecturer.*

selves. The mega level grew at the expense of many too small macro level states. And the meso level within societies, divided by fault-lines, and the micro level between and within persons? Something similar. At the meso level: multipolarity, bi-gender; tri-generation child-adult-old; penta-racial (white-yellow-brown-black-red). Human rights, democracy- *different but equal* -were crucial factors.

At the micro level: recognition of different, significant others, inclinations, co-existing inside ourselves, as normal and enriching. *But class survived*. And huge inequality in power and resources. We will return to tetra-class-economic-military-cultural-political-domestically, and globally among states, as factor delaying change. "Time" accelerates by accelerating changes accelerating us. Countless "things" change. But changes hang together in ways we are unable to unravel. A handful of planned changes may bring about a whirlwind; or a stand-still, with changes canceling each other. *Plus ça change, plus ça reste la même chose?* That is something else, applying to the deep scripts; they change slowly or not at all. Empirical changes are by definition surface changes, quick or slow.

A famous jazz musician was once asked what jazz would be like in 20 years or so. His answer: "if I knew, we would already be there"; he would be playing that jazz. Well, we might be there where jazz change is concerned, but there are zillions other change dimensions. This limits our ability to plan the future; future, like present, being holistic and dialectic. How about the past? Clocks and calendars can be reversed. And so can many changes. Some, like aging, death, seem irreversible. Can we by reversing changes bring back the past? This essay is inspired by Martin Suter's novel *Die Zeit, die Zeit*, time, time- (Zürich: Diogenes 2012) and by those who inspired him: to reverse changes to recreate in minute detail a point in the past—more particularly when the beloved wives of the two protagonists were still alive, hoping to meet them. In other words, Suter's novel also makes the irreversible reversible, by recreating the exact context. No reason to follow a creative novelist that far. But making reversible changes to bring back some of the past sounds interesting. And many do that symbolically at silver-golden-platinum

anniversaries: dressing, photos displayed, icons, memories, speeches. Re-creation. This author organized in 1951 a bus tour for natural science students Oslo-Capri-Oslo through 10 countries, and 50 years later, in 2001, we recreated the first 60 kms ride with the 70-80 tears old. Most of us alive, standing on the same Natural Science faculty stairs, boarding a bus. Deeply touching because so much had been recreated, including the seating in the bus. The past crept deep inside us. So did the present: "how old they look"; after a second or two followed by "that may also apply to me". Many used bus mirrors for checking. But altogether a memorable, fine re-creation. Better let bygones be bygones? No. They are parts of us. Better relive the joys and rethink what could have been better. Recreate to reflect. Reflect to recreate.

2 Change as curves

Enters a pioneer: Thomas Malthus 1766-1834, with an "arithmetic"-linear curve for food production, a "geometric"- exponential curve for people production, population; reflecting on the relation between the two. Population growing much faster than food, 2-4-8-16 vs 1-2-3-4 every 25 years, people were condemned to misery. This is to celebrate the malthusian primacy given to two curves—audacious, complex, simple—not to explore solving the contradiction. A typology of primordial curves using four simple curve shapes: J, A, U, L shaped, only up, down-and-up, up-and-down, and only up. JAUL like in "haul", hauling history. That misses the contradiction between Malthus' two J-shaped curves, like Malthus misses the A curve. And then the flat curve for no change at all, missed by both. With the mathematics of functions of one variable, $y=f(t)$, at our disposal much more sophisticated curve typologies can be developed. But the word "shape" presupposes a variable t, a t-axis. Malthus used "khronos", no. of years for t, whether there is such a thing or not. We can do it as if time is at the highest level of measurement, "interval scale", beyond "cardinal scale" (no. of days, years). But ordinal scale will do: "earlier, at the same time, later" for time; "less, same, more" for change. Can we still talk about curve shapes? No problem. All JAUL are

there as more-more-more, more-same-less, less-more-less, less-less-less. And the flat curve as same-same-same. We can explore shapes with t as continuous variable, and with t as a 3-point, ordinal scale, variable. Khronos is generally accepted, but the ordinal scale is more honest, more truthful, and sufficient. After Malthus came logistic curves-world population stabilizing-and A-shaped curves-now decreasing. And a focus on aging populations heading for L, down; and on "younging" populations heading for J, up. The West and China are aging, Africa and Latin America younging, shifting the world population gravity in their direction. All curves. Another typology for curves is between monotone, never decreasing or never increasing, and not monotone, doing both. In other words, between J and L on the one hand, and A and U on the other. A and U have a maximum and a minimum, can both add the other, and much more. Thus, the dromedar curve has one maximum but the camel has two, with a minimum in-between. Both animals can cover vast space and vast time. The curves mentioned so far are all continuous; no jumps. This is a general characteristic of Western thinking, impervious to the many discontinuities and jumps in Western history. To mention some: the 395 division of the Roman Empire in West and East; the end of the West in 476; of the East in 1453. The Iberian peninsula: Jews pitting Umayyad Muslims against Visigoth Christian fundamentalists, establishing the Córdoba Caliphate in 711, disestablished in 1492. All very dramatic, all very discontinuous.

The Western way of peering into the future is careful "trend extrapolation"; trends, and extrapolations, both being continuous. *Natura non facit saltus*, nature makes no jumps. The code for the world was the intelligent design of the Creator, or—amounting to the same—immutable Laws of Nature. All that is needed is the codes to unfold.

The Chinese way takes jumps for granted, in dialectic holons with forces and counterforces, themselves with forces and counterforces. Maybe too dynamic, as opposed to the Western view being too static, with continuous curves paving their continuous paths into the future? A good argument for work on a meta-theory building on both. Mathematics harbors discontinuities, but not the mathematics of planetary movements.

Nature being most natural when static yielded to nature being most natural being dynamic, in dynamic equilibrium. In mathematics arithmetic and geometry yielded to calculus, Euclid to Cauchy. Planetary equilibrium assumed normative character. Economics has still not liberated itself from that commanding model for profit.

3 Curves as history

Enters a pioneer: Fernand Braudel 1902-1985, with tripartite history: *événements, conjonctures, la longue durée*. Events are points, trends are curves, long-lasting a constant; curves, all as time functions. History is the sum of all three, as explored in *The Mediterranean World at the Age of Philip II* (1949). A complex yet simple, audacious, gift to humanity focused on the victims of history, the suffering of marginal people; not on kings, aristocrats.

Two classical sciences, geography and history, explore the human condition in space and time. In [1] above the basic point was "time is change", in [2] above "changes are curves". History is about curves in the broad Braudel sense. *The sum of curves constitute history*.

The meaning of that statement is in what it excludes. It rules out history as succession of epochs: antiquity-middle ages-modernity. And rules out history as succession of decisions by rulers; effective decisions are not made out of strength, but by sensing curves. Very much was happening within each epoch. JUAL makes points in space and time different. Curves convey that diversity, epochs not. Even two actors on the same A-curve but in different sections of that curve, one uphill, the other downhill, are in different situations. So do beginning and ends, as J or as L; very different. Curves give us a language for a very rich historical discourse; epochs do not. "Epochs" share something, but basing understanding on that only is to history what prejudice is to humans: prejudgment. Discriminating human beings by imposing similarities. Disregarding the right of points in space and time, like humans to be different, and yet equal.

Look at Malthus again. As pre-diction about the future we today see his thesis as a *self-denying*

prophecy, mobilizing initiatives to make the prediction of increasing misery not come true. Decreasing the population growth by birth control—for Malthus the cleric vice—increasing the food supply, for instance by imports. *Creating history*. As a post-diction: why not more misery if Malthus was the rule? Because “self-denying” curves were also operating. *Exploring history*.

Look at Marx’s increasing misery in the world capitalist system thesis. Self-denial led to major innovations: welfare states, social democracies—more or less social and democratic—social capitalism. Self-denial stimulated curves to meet the basic needs for health and education of lower class males to use them as soldiers and-or workers: in Bismarck Germany and in late Tokugawa (70% literate)-Meiji Japan. Great leaps into the future. And both are still capitalist. The UK and the USA, for all their democracy, were late-comers: the UK as late as the National Health Service Act on July 5 1948, the USA still not, leaving health, and much education, to the “market”. Used to running most of the world they sensed competition, but instead of learning the curves decided to crush Germany and remote Japan. The First and Second world wars were already in the cards. Could they have been avoided if Germany and Japan had not raised the levels of lower class males to deny their predicted increasing misery? And, could that have been avoided if Marx had not made that prediction? We will never know, but the answer may be yes, yes. Predictions matter. Then, read Marx as post-diction, into past history. Marx himself does that with his epochs-stages-phases and the exploited, deprived of means of production, overthrowing the exploiters. But it is easier to preside over past history with hindsight, with *l’esprit des escaliers*. Had Marx published at the time of slave-owners and land-owners, they might have been as cunning and creative at self-denial as capitalists. Marx’s predictions were also *self-fulfilling prophecies*, enforcing existing and launching new working class movements like trade unions, with many actions like strikes, but few efforts to launch alternative economies beyond shared company decision-making. Few real cooperatives in the basic sense of transcending the employer-employee distinction.

4 What are the units of history?

In what “something” are curves emerging, and taking shape? In individuals and collectivities, as categories and as actors, at the micro, meso, macro, or mega levels. Chemistry may serve as a metaphor, with individuals as atoms and collectivities as molecules; super-collectivities of collectivities, regions, worlds; like super-molecules of molecules, like proteins. The task is like chemists to unravel compositions, and processes, curves. Above we explored how macro level states and nations fused into mega level regions and civilizations. In 1958 the European Community emerged as an actor after centralization of power curves had worked for some time; the same happened to the ASEAN region in 1967. With those curves working all over more followed, and more will follow. At the meso level, between territorial provinces new states were, are, will be born, feeding them into the macro level. And at the same time, at the micro level, J-shaped hunger announces itself, followed by feeding with mouthfuls, from zero food, to some, to much, to maybe too much (Japanese saying: stop at 80% full). The hunger curve evolves from a J to an A; maybe with a repeat for the desert tummy. So also for sex? More complex; maybe more camel, less dromedar. We can follow the tradition and over-select macro, so-called societies; in principle self-reproducing by producing both people with needs and what is needed to meet the needs. In today’s inter-connected world a less realistic, but useful, abstraction. And the micro level? Meso level fault-lines satisfy the micro-level need for *identity*. Who am I, woman, adult, white, middle-class, ethnic, in the center? Pick one, two, three, four, five, or all six of the above. Fault-lines propose identities, impose identities or serve to compose identities. We get social groups with more or less overlapping identities. Conclusion:no level has monopoly on the “units of history. All four are inter-connected by curves operating, impacting on each other.

5 History as power

Enters a pioneer: Karl Marx 1818-1883, with parts of the story: Power = C lass. But we have posited four types: economic, military, cultural, political power. The four power curves for key social groups

become key analytical and political instruments. Marx worked with two groups with and without means of production, and one power, force. With four power types we get 16 power profiles; from high-high-high-high to low-low-low-low; powerful to powerless. An actor or category can have "full house" in 1 way, be short on one in 4 ways, on 2 in 6 ways, on 3 in 4 ways, on all 4 in 1 way; adding to 16. With 14 profiles between full and zero power, powerful and powerless. Simplify to two power dimensions and four profiles; two in *rank equilibrium*, high-high and low-low and two in rank disequilibrium. Disequibrated actors try to equilibrate, get high on the lagging; like catching up on education or income. Highly predictable curves: where there is rank disequilibrium, something happens to that actor. Then two actors: rank concordant, meaning high-high and low-low; or in *rank discordance*, high-low for one, low-high for the other. *Rank concordance* is the recipe for structural violence. *Rank discordance* is a recipe for direct violence. At the center of violence and peace theory. Marx had one rank, exploiters vs exploited, and one power, force; the exploited revolt. Marx missed multi-dimensional power, power profiles, rank equilibrium and disequilibrium, and above all rank concordance and discordance. His concern was class and class struggle, not genus and genocide. Rank discordance, Jews, Armenians high on economic-cultural and low on military-political power and Germans, Turks with the opposite profile, was underlying two genocides. Does it also underlie class struggle? Like the first to revolt being educated working class, typographers, maybe against uneducated exploiters, not the most powerful exploiters? Mobilizing the emotional energies related to rank discordance? Many predictions have now been made, inviting self-denials. *To avoid direct violence we should avoid rank discordance*. That can be done by increasing the lagging economic-cultural ranks of the party high on military-political power as done in Malaysia but not in Germany and Turkey. Less mesmerized by who has "too much" and more by who has too little; without arming those short on arms. *To avoid structural violence we should avoid rank concordance*. Avoid rank profiles of "full house" and of "no power house" at all. A person high on culture (professor) and

on the economy (a good salary) should not also be high on political power (MP). Leave that to people low on one or two of the others. A person low on culture and on the economy should not also be low on political power but have political power, through trade unions. In other words, do not reduce the difference between high and low on any one rank dimension but the differences in power profile sums. However, the difference between high and low can also be reduced by making them irrelevant, or less relevant. That can be done by making other concerns more relevant. Thus, people very different in total ranks can be made similar by giving them a shared concern, like "clean environment". This is where NGOs take over and class yields, leading to the wrong conclusion that they have become "middle class". No, class is still there, but is less salient in organizing society. From a marxist point of view there are good reasons for despair. Power to overcome exploitation in a classless society is dissipating, by multi-dimensional power, into self-centered rank equilibration, and into classes working together on all kinds of other concerns Correct, and that is why lifting the bottom up is indispensable, as is putting lids on the top lest they use resources for more power. However, we have also good reasons to be skeptical of the Big Bang class revolt to solve all problems: too much change from too little.

6 Conclusion

This essay about time is about human dignity. We are not drifting along something called time willy-nilly, like falling down pulled by something called gravity. Time is change; being masters of much change relevant to us we can create new contexts and call that moving forward in time, and recreate old contexts and call that moving backward in time. If that time language is important for us. Is it? Maybe change language is more important? And particularly creating and re-creating contexts to our liking? We have wonderful instruments for keeping contexts, not perfectly, but nearly so: the photo, and the video! Maybe we simply do not re-create enough, re-enjoying the past? Maybe we are even proud of not "fooling ourselves" into believing that we can "reverse time", being true fools, trapped in a time discourse? But

will we not sooner or later stumble upon that rather basic distinction between reversible and irreversible changes? Are we so sure they are really irreversible? The sun is supposed to undergo such changes, but are they relevant to us? And how about the person, like every human being aging, old or not, exclaiming: "I feel ten years younger!" Maybe he is more what he feels than what the calendar tells him? Or, more correctly, maybe he is what he chooses to be? And should re-create what made him or her feel that way? We are more on top of time than time on top of us. But it depends on our own consciousness of these matters and on what we choose to do. Recreating and creating contexts is demanding; drifting along is not. Recreating past: a case for reviving "bygones" was given above. Creating futures: I had a dream. Freedom. Not to have permanent obligations but to decide ad hoc, based on the merits of the matter. With the human concerns of Other and Self on top. Beyond that being one's own master. Re-creating pasts, creating futures. Including making a wonderful present last. And last. And last.



Johan Galtung Professor Johan Galtung, Norwegian, is a conflict mediator and pioneer in peace studies. He is known worldwide as founder of the academic discipline "Peace Studies" and mentor in the field of mediation and conflict transformation - both in the theoretical and practical spheres. Galtung first conceptualized the question of peacebuilding, calling for the creation of systems that

create sustainable peace. They are also the concepts of "structural violence" and "negative" and "positive" peace, which have had so much influence in successive generations of researchers working in the field of research for peace. It has played a decisive role in mediating and preventing violence in 45 armed conflicts in the world over the last four decades.

Johan Galtung holds a PhD in Mathematics and Sociology. He has received ten Doctor Honoris Causa degrees awarded by several universities and is Honorary Professor by four other universities. He founded in 1958 the Institute for Peace Research in Oslo and the pioneering magazine in the area of Peace Studies: *Journal of Peace Research*. He co-founded the Nordic Institute for Peace Research (NIFF) in 2000. He is a consultant of several UN agencies, a professor and a lecturer. He was the founder (in 2000) and rector of the University of Peace TRANSCEND, the first University of Peace Studies online in the world. He is also founder and director of TRANSCEND International, a global non-profit network for peace, development and the environment, founded in 1993 with more than 500 members in more than 70 countries.

Peace and Democracy: How are they related?

Paz e Democracia: De que forma estão relacionadas?

António Bento Caleiro, University of Évora

Abstract—Peace and democracy are two elements that, by their nature, seem to be associated. At the outset, countries where democracy is the prevailing political regime should also be those characterized by a higher level of peace. However, it is also well known that many democratic countries have been involved in military conflicts - albeit external ones - and some of them have also been the target of terrorist attacks. The question thus arises: how does peace and democracy relate to each other? This paper intends to contribute to the answer to this question, considering the latest data on global peace indicators (<http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index>) and democracy indicators (<https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>). The results show a positive overall correlation, but also show that this correlation differs according to whether different clusters of countries and/or the different dimensions of the peace indicator are considered.

Keywords—Authoritarianism, Conflicts, Democracy, Peace.

Resumo—A paz e a democracia são dois elementos que, pela sua natureza, parecem (dever) estar associados. À partida, os países onde a democracia é o regime político prevalecente deverão ser também aqueles que se caracterizam por um nível superior de paz. No entanto, é também sabido que muitos países democráticos se têm envolvido em conflitos militares, - sendo certo que externos -, e alguns deles, também, têm sido alvo de atentados de natureza terrorista. Coloca-se, assim, a questão: de que forma a paz e a democracia se relacionam? Neste trabalho pretende-se contribuir para a resposta a esta questão, para tal considerando os mais recentes dados sobre indicadores de paz global (<http://visionofhumanity.org/indexes/global-peace-index>) e de democracia (<https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>). Os resultados mostram uma correlação, em termos globais, positiva, mas mostram também que esta correlação difere consoante sejam considerados diferentes clusters de países e/ou as diferentes dimensões inerentes ao indicador da paz.

Palavras-Chave—Autoritarismo, Conflitos, Democracia, Paz.

Submitted—28-03-2017. **Accepted**—19-12-2017



1 Introdução

“[...] if the consent of the citizens is required in order to decide that war should be declared [...], nothing is more natural than that they would be very cautious in commencing such a poor game, decreeing for themselves all the calamities of war.” **Kant (1795)**

- **António Bento Caleiro**, Department of Economy, University of Évora.
E-mail: caleiro@uevora.pt

DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.98>

DE acordo com uma visão credenciada na matéria, a democracia é uma condição *sine qua non* na verificação da paz, sendo (quase) igualmente certo que a paz se torna necessária para que a democracia possa subsistir. Assim, à partida, também a defesa da paz, enquanto valor universal, deve associar-se à defesa da democracia, enquanto outro valor universal. Esta constatação suportou a criação da, chamada, teoria da paz

democrática, cujo desenvolvimento terá ocorrido a partir dos anos 1960s. Na verdade, os primórdios desta visão teórica, afirmando ser menos provável a ocorrência de conflitos entre países democráticos, podem associar-se aos trabalhos de alguns filósofos (políticos), em particular Thomas Paine (1776), Immanuel Kant (1795) e Alexis de Tocqueville (1835; 1840).

Mais recentemente, a literatura sobre a paz e a democracia tem explorado as várias dimensões associadas à paz e à democracia, bem como as suas relações com outros aspectos, nomeadamente o desenvolvimento (Galtung e Scott 2008). A responsabilização [por tradução de *accountability*] dos líderes que, de certa forma, desempenha um papel fundamental em Galtung e Scott (2008) – aqui pode ler-se “*One essential aspect of democracy is obviously rule by rules making rulers accountable to the consent of the ruled.*” – é também o elemento essencial na explicação da paz democrática sistémica, por parte de Bausch (2015).

De facto, a literatura tem vindo a apresentar resultados empíricos suportando a existência do postulado na teoria da paz democrática. Por exemplo, Hegre (2014) conclui que, de facto, os estados democráticos apresentam uma menor propensão ao estabelecimento de conflitos armados entre si.¹ Esta já tinha sido também conclusão de Benoit (1996). Por sua vez, Gleditsch e Hegre (1997), desde logo, estudaram as relações entre a paz e a democracia, a três níveis distintos: a nível da diáde, a teoria da paz democrática parece adequar-se (para um estudo que confirma este resultado veja-se Dafoe *et al.* (2013); já a nível nacional, a relação entre a democracia e a participação na guerra seria controversa; a nível internacional, os autores mostraram que um aumento na democratização produz, de início, mais guerra, existindo uma redução no nível de conflito somente a partir de níveis superiores de democracia.

Em suma, embora haja algum consenso na literatura, sobre o tipo de relação que existe entre a paz e a democracia, justifica-se a aferição desta relação, sobretudo a nível internacional. É este o

1. De interesse para o nosso estudo é também a conclusão de Hegre (2014) que afirma que as democracias consolidadas são menos conflituosas que as semi-democracias.

objectivo do presente trabalho, o qual se estrutura da seguinte forma: na Secção 2, procede-se ao desenvolvimento do mesmo, por via de uma análise de correlação (entre *clusters*) entre os valores verificados pelos indicadores de paz e de democracia, numa amostra de 160 países, correspondente a 2016; a Secção 3 conclui, resumindo a resposta à questão-chave: de que forma a paz e a democracia se relacionam?, e apresentando possíveis vias para posteriores análises.

2 Paz e Democracia: de que forma se correlacionam?

Nesta secção pretende-se contribuir para a resposta à questão: qual a relação que a paz e a democracia apresentam, do ponto de vista empírico? Para tal, recorrer-se-á aos dados do Índice Global de Paz (Institute for Economics Peace 2017) e do Índice de Democracia (The Economist Intelligence Unit 2016), correspondentes a 160 países (em todo o mundo).

O Índice Global de Paz (IGP) apresentou, em 2017, valores que variaram entre 1,111, correspondente à Islândia (o país mais pacífico).² A Figura 1 apresenta estes dados.³ Em termos gerais, pode constatar-se a existência de zonas menos pacíficas, em torno do Médio Oriente e de África, sendo mais pacíficos os países da Europa, da América do Norte, e da Oceânia.

2. Note-se que, ao contrário do que uma leitura menos cuidadosa poderá fazer esperar, quanto maior o valor do IGP menos pacífico é o país. Tal significa, por exemplo, que, se a paz e a democracia se apresentarem positivamente correlacionadas, então, em termos numéricos, o coeficiente de correlação deverá apresentar valores negativos (caso o indicador que mede a democracia apresente valores tanto maiores quanto mais democrático for o país; o que é o caso).

3. Todos os mapas foram produzidos através do recurso à *package rworldmap*, para R (South 2011). Para uma mais fácil leitura, as figuras a cores estão disponíveis, a pedido, junto do autor.

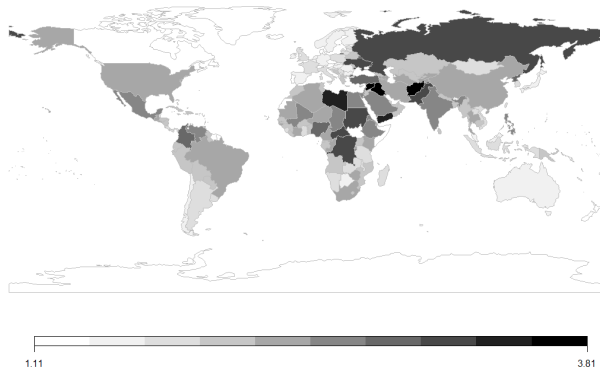


Figura 1: O Índice Global de Paz (2017)

Fonte: Produção do autor, com base nos dados disponíveis em Institute for Economics Peace.

Sendo um indicador compósito, o IGP apresenta três dimensões, a saber:⁴

- Conflitos Domésticos e Internacionais em Curso (por tradução de *Ongoing Domestic and International Conflict*), a qual pretende ser um indicador do número e intensidade de conflitos civis e internacionais;
- Segurança Social (por tradução de *Societal Safety and Security*), a qual pretende ser um indicador dos níveis de segurança num determinado país, tais como a percepção da criminalidade na sociedade, o nível de instabilidade política e as taxas de homicídios e outros crimes violentos;
- Militarização (por tradução de *Militarisation*), a qual pretende ser um indicador da capacidade militar do país, quer em termos dos recursos económicos alocados à actividade militar, quer em termos do suporte a acções multilaterais.

Tendo em conta a natureza daquelas três dimensões – a qual se reflecte, naturalmente, na forma de cálculo do IGP –, espera-se a existência de uma correlação positiva entre elas (e entre o próprio IGP). De facto, conforme a Tabela 1 ilustra, a correlação é, somente, apreciável no que diz respeito ao par (Conflitos, Segurança), sendo pouco apreciável no caso do par (Segurança, Militarização), o que indicará que a militarização de um país não tem uma correspondência quanto ao nível de

4. Para uma análise mais exaustiva da metodologia inerente ao cálculo do IGP, consulte-se Institute for Economics Peace (2017, 112-115).

segurança, tanto quanto se poderia esperar, à partida. Deste ponto de vista, não surpreende a, relativamente, baixa correlação da militarização com o valor do IGP, enquanto a mesma se apresenta, claramente, elevada, no caso dos conflitos e da segurança.

	Conflitos_2017	Segurança_2017	Militarização_2017	IGP_2017	IGP_2016
Conflitos_2017	1,0000	0,7250	0,5169	0,9074	0,9023
Segurança_2017	0,7250	1,0000	0,4047	0,9192	0,9159
Militarização_2017	0,5169	0,4047	1,0000	0,6351	0,6239
IGP_2017	0,9074	0,9192	0,6351	1,0000	0,9940
IGP_2016	0,9023	0,9159	0,6239	0,9940	1,0000

Tabela 1: Os níveis de correlação entre as dimensões do IGP

Quanto à democracia, o Índice de Democracia (ID) mede, numa escala de 0 a 10, o nível democrático dos países, assumindo um valor tanto maior quanto mais democrático for o país (The Economist Intelligence Unit 2016)⁵. No que diz respeito a 2016, este índice registou valores entre 1,08, correspondente à Coreia do Norte, e 9,93, correspondente à Noruega. A Figura 2 apresenta estes dados.

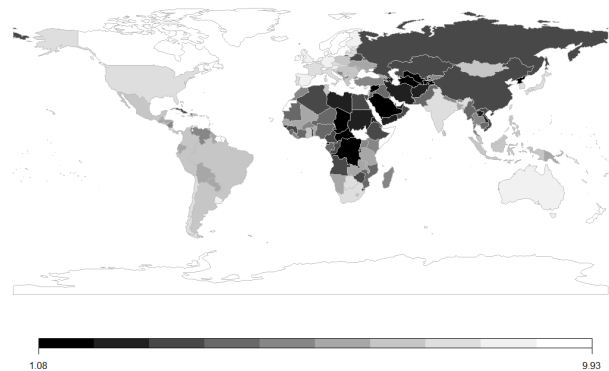


Figura 2: O Índice de Democracia (2016)

Fonte: Produção do autor, com base nos dados disponíveis em Institute for Economics Peace.

Conforme a Figura 2 ilustra, grosso modo, os continentes europeu, americano (sobretudo na

5. Note-se, mais uma vez, que, assim sendo, se a democracia e a paz se apresentarem correlacionadas de forma positiva, o coeficiente de correlação entre o Índice Global de Paz e o Índice de Democracia deverá, em termos numéricos, ser negativo. Assim, para evitar alguma (eventual) confusão na leitura, sempre que se afirmar que se trata de uma correlação de natureza positiva, é porque, quanto mais/menos pacífico for o país, mais/menos democrático é também.

parte norte) e da Oceânia apresentam os maiores níveis de democracia, enquanto os continentes asiáticos (em particular a zona do Médio Oriente) e africano apresentam os menores níveis de democracia.

Tal como o IGP, o ID é um indicador composto, o qual compreende as seguintes dimensões:

- Processo Eleitoral e Pluralismo (por tradução de *Electoral process and pluralism*);
- Funcionamento do Governo (por tradução de *Functioning of government*);
- Participação Política (por tradução de *Political participation*);
- Cultura Política (por tradução de *Political culture*);
- Liberdade Civil (por tradução de *Civil liberties*).

Conforme a Tabela 2 ilustra, a existência de liberdade, de um processo eleitoral justo e plural, e de um correcto funcionamento do Governo, são as dimensões que mais se associam ao nível de democracia. Quanto à cultura política, é a dimensão democrática que menos se correlaciona com as restantes (e, naturalmente, com o próprio ID).

	Eleições	Governo	Participação	Cultura	Liberdades	ID
Eleições	1,0000	0,8043	0,7264	0,4972	0,9258	0,9386
Governo	0,8043	1,0000	0,6996	0,6519	0,8337	0,9154
Participação	0,7264	0,6996	1,0000	0,5683	0,7358	0,8370
Cultura	0,4972	0,6519	0,5683	1,0000	0,5625	0,6988
Liberdades	0,9258	0,8337	0,7358	0,5625	1,0000	0,9514
ID	0,9386	0,9154	0,8370	0,6988	0,9514	1,0000

Tabela 2: Os níveis de correlação entre as dimensões do ID.

Dado que os dados para o ID dizem respeito a 2016, importa utilizar também os dados do IGP para este mesmo ano, os quais se apresentam na Figura 3. A sua semelhança, em termos visuais, com a Figura 1 confirma a forte inércia no IGP (neste caso, entre 2016 e 2017, cuja correlação é de, aproximadamente, 99,4%). De facto, os mesmos países, Islândia, com 1,192, e Síria, com 3,806, eram, respectivamente, os países mais e menos pacíficos, em 2016, tal como em 2017.

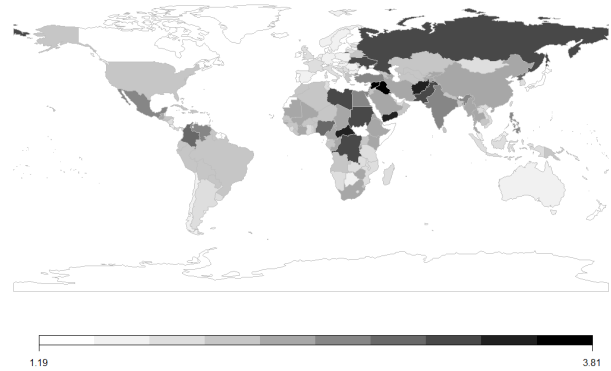


Figura 3: O Índice Global de Paz (2016)

Fonte: Produção do autor, com base nos dados disponíveis em Institute for Economics Peace.

Tendo em conta os nossos objectivos, a Figura 4 apresenta, sob a forma de gráfico de tipo XY, os pares de valores correspondentes aos valores assumidos, em 2016, pelos 160 países na nossa amostra, no que diz respeito aos IGP e ID.

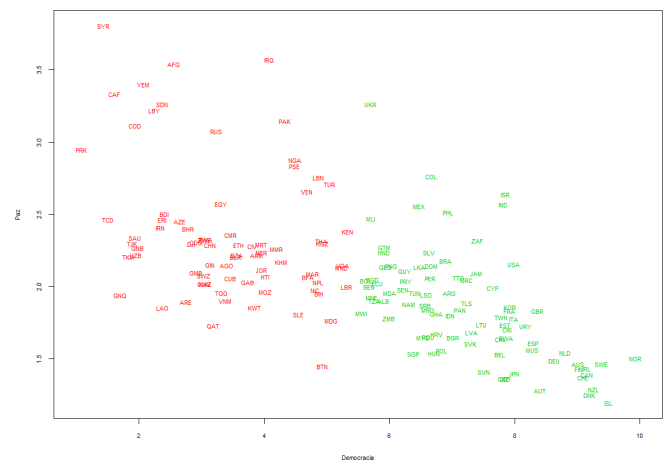


Figura 4: A relação entre a Paz e a Democracia

A Figura 4 comprova que a paz e a democracia se apresentam positivamente correlacionadas. O coeficiente de correlação é, em termos absolutos, de 64,27%, sendo este um valor, eventualmente, abaixo do esperado. De facto, a elevada dispersão correspondente ao grupo de países menos democráticos, resulta numa correlação menos elevada do que seria expectável.

Na sequência do que imediatamente atrás foi dito, procedeu-se à determinação de dois *clusters* de países no que diz respeito aos pares de valores assumidos pelo IGP e ID. O resultado desta análise pode ser visualizado na Figura 4,

em que o *cluster* 1 corresponde aos países cuja sigla está representada a cinzento claro, enquanto o *cluster* 2 corresponde aos países cuja sigla está representada a cinzento escuro⁶. De salientar é o facto de a partição dos *clusters* se fazer do nível de democracia, i.e. para valores, sensivelmente, superior (resp. inferior) a 5,5, o país é classificado como pertencente ao *cluster* 1 (resp. 2).⁷

Feita a partição dos países naqueles dois *clusters*, é imediato verificar que, em ambos os *clusters*, a paz e a democracia se apresentam positivamente correlacionadas, mas que esta correlação é substancialmente mais elevada no grupo de países mais democráticos. Na verdade, o coeficiente de correlação entre o IGP e o ID é, em termos absolutos, de 59,33% e de 33,76%, respectivamente, no *cluster* 1 e no *cluster* 2. Significa isto que, *se o país for suficientemente democrático*, um aumento no nível de democracia associa-se, em termos gerais, a um aumento no nível de paz. No que diz respeito ao grupo de países menos democráticos, tal associação também é verdade, mas de forma muito menos robusta.

Tendo em conta aquele resultado, é interessante referir que em Bausch (2015) se concluiu que, abaixo de um determinado limiar, um aumento na democracia não tem um efeito (peremptório) no conflito, enquanto acima daquele limiar, aquele aumento (na democracia) associa-se a uma diminuição nos conflitos. O estudo de Binningsbø (2013), em certa medida, ajuda também a compreender porque a correlação entre a paz e a democracia não é também ‘forte’ quanto se pudesse pensar. De facto, conforme se chama a atenção naquele estudo, um aumento do grau de democratização, por via de uma maior partilha de poder (por tradução de *power-sharing*) pode não significar (necessariamente) uma redução nos níveis de conflito, sobretudo a nível internacional. Podemos também aproveitar o resultado de Gartzke e Weisiger (2013) – o qual, reconheça-se, questiona a validade dos princípios

6. Para uma mais fácil leitura da Figura 4, apresentam-se, em anexo, os países correspondentes às siglas.

7. A este propósito torna-se importante referir que, de acordo com o The Economist Intelligence Unit, os países são classificados como: democracias plenas, para valores do ID entre 8 e 10; democracias com falhas, para valores do ID entre 6 e 8; regimes híbridos, para valores do ID entre 4 e 6; e regimes autoritários, para valores do ID entre 0 e 4.

da paz democrática, *qualquer que seja o nível de democratização* – para entender melhor este resultado. A níveis mais baixos de democracia, as suas diferenças serão maiores, logo os seus interesses serão mais discordantes, o que se associa a maiores diferenças no estabelecimento de conflitos, enquanto, a níveis mais elevados de democratização, as suas diferenças serão menores, logo os seus interesses mais concordantes, o que se associa a uma menor propensão ao conflito.

3 Conclusão

Gleditsch *et al.* (2014), ao examinar a literatura sobre a paz, chama a atenção que, de início, a forma negativa de paz, i.e. ali entendida como a ausência ou redução da guerra, foi a versão privilegiada nos estudos, tendo-se seguido uma outra onda de estudos em que a versão positiva de paz, i.e. ali entendida como a cooperação (pacífica) entre os estados, foi a versão mais estudada, mas terá rapidamente sido substituída por estudos em que a versão negativa da paz voltou a ser privilegiada como objecto de análise.

As, ditas, formas híbridas de paz podem resultar da interacção entre o respeito pelas normas internacionais e os interesses locais ou internos (Richmond 2015). Quando aquela interacção é de natureza conflituosa, estar-se-á perante uma forma híbrida de paz, dita, negativa. Será, pelo contrário, uma forma híbrida de paz positiva quando o respeito pelas normas internacionais se apresenta em perfeita harmonia com os interesses locais ou internos. Assumindo uma correlação positiva, mas, digamos, imperfeita entre o nível de democracia e a opção pela forma positiva ou negativa de paz, torna-se evidente que também daquela natureza poderá ser a correlação entre a paz e a democracia, sobretudo quando aquela é medida por um indicador global e esta assume valores suficientemente baixos⁸. Os resultados aqui determinados estão de acordo com este facto, i.e. a paz e a democracia apresentam-se positivamente correlacionadas, mas esta correlação é mais forte,

8. De particular interesse para esta questão é o facto da vertente militarização, eventualmente tendo reflexo na opção pela versão positiva ou negativa da paz, no Índice Global de Paz apresentar a menor correlação com as restantes vertentes. Veja-se a Tabela 1.

para um nível suficientemente elevado de democratização do país.

Na verdade, também aquele facto abre pistas para futuras análises em que os mesmos poderão ser melhorados. De facto, para além da óbvia possibilidade de se considerarem mais anos na nossa análise, parece ser prometedora a via de análise que tente examinar as formas de relação entre as várias componentes ou versões da paz e as várias componentes da democracia, o que se pretende realizar em trabalhos futuros.

References

- [1] Bausch, Andrew W. 2015. "Democracy, war effort, and the systemic democratic peace." *Journal of Peace Research* 52(4): 435-447.
- [2] Benoit, Kenneth (1996). "Democracies Really Are More Pacific (in General) – Reexamining Regime Type and War Involvement." *Journal of Conflict Resolution* 40(4): 636-657.
- [3] Binningsbø, Helga Malmin. 2013. "Power sharing, peace and democracy: Any obvious relationships?" *International Area Studies Review* 16(1): 89-112.
- [4] Dafoe, Alan, John R. Oneal, e Bruce Russett. 2013. "The democratic peace: Weighing the evidence and cautious inference." *International Studies Quarterly* 57(1): 201-214.
- [5] Galtung, Johan V., e Paul D. Scott. 2008. *Democracy, peace, development*. Kolofon Forl: Transcend University Press.
- [6] Gartzke, Erik, e Alex Weisiger. 2013. "Permanent friends? Dynamic difference and the democratic peace." *International Studies Quarterly* 57(1): 171-185.
- [7] Gleditsch, Nils Petter and Håvard Hegre. 1997. "Peace and democracy: Three levels of analysis." *Journal of Conflict Resolution* 41(2): 283-310.
- [8] Gleditsch, Nils Petter, Jonas Nordkvelle, e Håvard Strand. 2014. "Peace research—Just the study of war?" *Journal of Peace Research* 51(2): 145-158.
- [9] Hegre, Håvard. 2014. "Democracy and armed conflict." *Journal of Peace Research* 51(2): 159-172.
- [10] Institute for Economics Peace. 2017. "Global Peace Index 2017 – Measuring Peace in a Complex World." Acedido a 4 de julho de 2017. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI-2017-Report-1.pdf>.
- [11] Kant, Immanuel. 1795. *Perpetual Peace – A philosophical essay*. Gutenberg: Ebook. <http://www.gutenberg.org/ebooks/50922>.
- [12] Paine, Thomas. 1776. *Common Sense*. Gutenberg: Ebook. <http://www.gutenberg.org/ebooks/147>.
- [13] Richmond, Oliver P. 2015. "The dilemmas of a hybrid peace: Negative or positive?" *Cooperation and Conflict* 50(1): 50-68.
- [14] South, Andy. 2011. "Worldmap: A New R package for Mapping Global Data." *The R Journal* 3(1): 35-43.
- [15] The Economist Intelligence Unit. 2016. "Democracy Index." Acedido a 4 de julho de 2017. <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex/>.
- [16] Tocqueville, Alexis de. 1835. *Democracy in America*. Gutenberg: Ebook. <http://www.gutenberg.org/ebooks/815>.

- [17] Tocqueville, Alexis de. 1840. *Democracy in America*. Gutenberg: Ebook. <http://www.gutenberg.org/ebooks/816>.



António Bento Caleiro holds a bachelor's degree in economics from the University of Évora, a master's degree in applied mathematics for economics and management by the *Instituto Superior de Economia e Gestão* (Lisbon) and a doctorate in economics from the European University Institute (Florence). Since May 2001, he has been an Assistant Professor at the University of Évora, having taken part in the Economics Unit at the University of Évora in March 2011. His research interests are (evidently) of a multidisciplinary nature, as the present work illustrates.

Anexo

Os países em estudo e as suas siglas

Afghanistan	AFG
Albania	ALB
Algeria	DZA
Angola	AGO
Argentina	ARG
Armenia	ARM
Australia	AUS
Austria	AUT
Azerbaijan	AZE
Bahrain	BHR
Bangladesh	BGD
Belarus	BLR
Belgium	BEL
Benin	BEN
Bhutan	BTN
Bolivia	BOL
Bosnia and Herzegovina	BIH
Botswana	BWA
Brazil	BRA
Bulgaria	BGR
Burkina Faso	BFA
Burundi	BDI
Cambodia	KHM
Cameroon	CMR
Canada	CAN
Central African Republic	CAF
Chad	TCO
Chile	CHL
China	CHN
Colombia	COL
Costa Rica	CRI
Cote d'Ivoire	CIV
Croatia	HRV
Cuba	CUB
Cyprus	CYP
Czech Republic	CZE
Democratic Republic of the Congo	COD
Denmark	DNK
Djibouti	DJI
Dominican Republic	DOM
Ecuador	ECU
Egypt	EGY
El Salvador	SLV
Equatorial Guinea	GNQ
Eritrea	ERI
Estonia	EST
Ethiopia	ETH
Finland	FIN
France	FRA
Gabon	GAB
Georgia	GEO
Germany	DEU
Ghana	GHA
Greece	GRC
Guatemala	GTM
Guinea	GIN
Guinea-Bissau	GNB
Guyana	GUY
Haiti	HTI
Honduras	HND

Hungary	HUN
Iceland	ISL
India	IND
Indonesia	IDN
Iran	IRN
Iraq	IRQ
Ireland	IRL
Israel	ISR
Italy	ITA
Jamaica	JAM
Japan	JPN
Jordan	JOR
Kazakhstan	KAZ
Kenya	KEN
Kuwait	KWT
Kyrgyz Republic	KGZ
Laos	LAO
Latvia	LVA
Lebanon	LBN
Lesotho	LSO
Liberia	LBR
Libya	LBY
Lithuania	LTU
Macedonia (FYR)	MKD
Madagascar	MDG
Malawi	MWI
Malaysia	MYS
Mali	MLI
Mauritania	MRT
Mauritius	MUS
Mexico	MEX
Moldova	MDA
Mongolia	MNG
Montenegro	MNE
Morocco	MAR
Mozambique	MOZ
Myanmar	MMR
Namibia	NAM
Nepal	NPL
Netherlands	NLD
New Zealand	NZL
Nicaragua	NIC
Niger	NER
Nigeria	NGA
North Korea	PRK
Norway	NOR
Oman	OMN
Pakistan	PAK
Palestine	PSE
Panama	PAN
Papua New Guinea	PNG
Paraguay	PRY
Peru	PER
Philippines	PHL
Poland	POL
Portugal	PRT
Qatar	QAT
Republic of the Congo	COG
Romania	ROU
Russia	RUS

Rwanda	RWA
Saudi Arabia	SAU
Senegal	SEN
Serbia	SRB
Sierra Leone	SLE
Singapore	SGP
Slovakia	SVK
Slovenia	SVN
South Africa	ZAF
South Korea	KOR
Spain	ESP
Sri Lanka	LKA
Sudan	SDN
Swaziland	SWZ
Sweden	SWE
Switzerland	CHE
Syria	SYR
Taiwan	TWN
Tajikistan	TJK
Tanzania	TZA
Thailand	THA
The Gambia	GMB
Timor-Leste	TLS
Togo	TGO
Trinidad and Tobago	TTO
Tunisia	TUN
Turkey	TUR
Turkmenistan	TKM
Uganda	UGA
Ukraine	UKR
United Arab Emirates	ARE
United Kingdom	GBR
United States	USA
Uruguay	URY
Uzbekistan	UZB
Venezuela	VEN
Vietnam	VNM
Yemen	YEM
Zambia	ZMB
Zimbabwe	ZWE

The theory of democratic peace and the prevention of armed conflicts: Analysis from the Cenepa War

A teoria da paz democrática e a prevenção de conflitos armados: Análise a partir da Guerra do Cenepa

Alice Helena Heil de Borba, Federal University of Santa Catarina

Abstract—The purpose of this paper is to test the Democratic Peace Theory, under the analysis of the Cenepa War, confronting the main premise of the TPD, which suggests that liberal democratic states do not wage war against each other. Soon, the origins of the idea of democratic peace and the main criticisms of it will be reviewed. In addition, the War of Cenepa and its antecedents will be presented, so that it can be identified that these events are not adequately explained by the Democratic Peace Theory and, therefore, indicate their falsifiability. Thus, this is a preliminary exercise to encourage other studies.

Keywords—Liberalism, Democratic Peace Theory, armed conflicts, Cenepa war.

Resumo—Este trabalho tem por objetivo realizar um teste da Teoria da Paz Democrática (TPD), sob a análise da Guerra do Cenepa, confrontando a principal premissa da TPD, que sugere que Estados democráticos liberais não fazem guerra entre si. Logo, serão revisadas as origens da ideia da paz democrática e as principais críticas a ela. Ademais, será apresentada a Guerra do Cenepa e seus antecedentes, para que se possa identificar que estes eventos não são adequadamente explicados pela TPD e, portanto, indicam a sua falseabilidade.

Palavras-Chave—Liberalismo, Teoria da Paz Democrática, conflitos armados, Guerra do Cenepa.

Submitted—06-04-2017. **Accepted**—19-12-2017.



1 Introdução

A Teoria da Paz Democrática (TPD) é uma abordagem que pressupõe que os Estados constitucionalmente liberais não fazem guerra entre si, o que justificaria a ausência de guerras entre democracias liberais, principalmente, com o fim da bipolaridade no sistema internacional. A TPD

partiu dos estudos de Michael Doyle, com base no desenvolvimento do argumento kantiano e no exame das contribuições de Joseph Schumpeter (um capitalista democrata que buscou explicar o pacifismo liberal) e de Nicolau Maquiavel (um republicano clássico para quem a glória é um imperialismo comumente praticado). Embora dois últimos teóricos tenham contribuído para inspirar o trabalho de Doyle, é o pensamento de Immanuel Kant, um republicano liberal, que é reconhecido por Doyle (1986) como sendo a teoria mais adequada ao sistema internacional. A Guerra do Cenepa foi um conflito armado para além de uma disputa territorial. Foi o resultado de um

- *Alice Helena Heil de Borba, Master's student in the Post-Graduate Program in International Relations of the Federal University of Santa Catarina, Brazil. Mission Manager of the Government of Santa Catarina. E-mail:alice.hb@hotmail.com.*

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.101>

acrécimo de séculos de discórdia e desconfiança entre Quito e Lima, combinado com reivindicações sobre a imprecisão das fronteiras coloniais sob a autoridade imperial espanhola quanto a Amazônia e o acesso ao rio (Marcela 1995). O objetivo do presente artigo é confrontar as principais premissas da TPD por meio da análise da Guerra do Cenepa. Parte-se do pressuposto de que os eventos se mostram contrários ao que a TPD sugere, ou seja, demonstram que democracias liberais entraram em conflito entre si. Nesse sentido, algumas das principais críticas à TPD confirmam a sua falseabilidade em relação ao caso do Cenepa. O episódio da Guerra do Cenepa está fora do contexto europeu e norte-americano e, por isto, é considerado como de suma relevância para testar a TPD, pois há certo ceticismo ou falta de conhecimento a respeito dos conflitos armados no continente sul-americano. Os analistas internacionais tendem a ignorar a América Latina, acreditando que tais conflitos são esporádicos e, geralmente, não significativos (Mares 2001). Para tanto, na primeira seção, serão apresentadas as origens da TPD na construção kantiana da ideia da paz democrática, bem como suas principais premissas. Em seguida, a segunda seção trará as contribuições dos estudos de Michael Doyle, que cunhou a TPD, com base no desenvolvimento do argumento kantiano e no exame de suas contribuições. Após, na terceira seção, serão pontuadas as principais críticas relacionadas às limitações da TPD para que se possa obter maior clareza na análise do estudo de caso. Por fim, na quarta seção, será exposto, de maneira sucinta, o teste da teoria; para tanto, apresenta-se o histórico das relações conflituosas entre Equador e Peru e a Guerra do Cenepa. Com isso, possível constatar que a TPD não é uma teoria adequada para explicar os eventos do conflito do Cenepa, visto que dois Estados democráticos liberais entraram em conflito, o que sugere uma limitação à ideia de paz democrática entre Estados liberais.

2 A Construção kantiana da Teoria da Paz Democrática

A ideia da paz democrática merece um resgate de mais de dois séculos, pois tem suas raízes na obra “À Paz Perpétua”, de Immanuel Kant,

publicada originalmente em 1795. Esse trabalho tornou-se fundamental nos estudos de Relações Internacionais, por buscar compreender as causas da guerra e os mecanismos disponíveis para a promoção da paz. A perspectiva kantiana se estabeleceu como um elemento orientador na fundamentação de princípios normativos nas Relações Internacionais, introduzindo preceitos basilares de ética e moral na política internacional e influenciando o internacionalismo liberal (Araújo e Silva 2014). A visão clássica do idealismo de Kant foi crucial para a fundamentação da ordem do direito internacional ou de uma paz que fosse, no mínimo, duradoura. Para Kant (2008), a guerra estava ligada às formas imperfeitas de governo. Ele teoriza que, nos Estados absolutistas, o monarca não tem obrigatoriedade de prestar satisfação para seus súditos das decisões tomadas na política externa, o que poderia facilitar uma decisão de guerra. Além disso, o expansionismo territorial, bastante forte entre as monarquias da época, tende a se confundir com interesses pessoais e feudais e, na grande maioria das ocasiões, não considera o bem-estar da população, a qual acaba arcando com os custos da guerra (Kant 2008). Logo, para que se estabeleça a paz perpétua, na expressão kantiana, os Estados devem tomar a forma de repúblicas, nas quais o povo tem, em tese, a possibilidade de criar suas próprias leis. A hipótese de Kant (2008) é de que os Estados republicanos e, por sua vez, democráticos, tendem a viver em paz uns com os outros. Esse pensamento é identificado na concepção contemporânea de democracia. Um século mais tarde, o Presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Woodrow Wilson, sendo entusiasta do pensamento de Kant, incorporou esses princípios na liderança da reconstrução pacífica do cenário internacional, após a Primeira Guerra Mundial. O sistema internacional já não era mais capaz de produzir uma paz durável e a necessidade da renovação das relações entre os Estados cunhadas no sistema westfaliano era evidente. Wilson compartilhava do pensamento de que a democracia produz paz e, por isto, na Conferência de Paz de Paris, como encerramento da Primeira Guerra, em 1919, ele propôs a criação da Liga das

Nações¹. Através disso, introduziu-se o princípio da autodeterminação dos povos e se disseminou a ideia de que somente povos democráticos seriam os garantidores da paz de que o sistema internacional carecia (Araújo e Silva 2014). Após o fracasso na manutenção da paz nesse cenário – isto é, após a Segunda Guerra Mundial, foi elaborada a carta da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em julho de 1945, em São Francisco, EUA. Por este documento, os objetivos da instituição seriam “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal” (United Nations 1945, tradução nossa). A incorporação de princípios e valores universais por meio de instituições internacionais, ao longo do século XX, evidencia a influência cosmopolita dos preceitos kantianos, que sugerem um raciocínio a partir de um ser humano universal. O Estado democrático parece ser o único garantidor desses princípios universais e morais, conforme Dahal (2001) argumenta:

“A democracia garante a seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem e não podem conceder. [...] As democracias ajudam as pessoas a protegerem seus próprios direitos fundamentais. [...] Apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as exercitarem a liberdade de autodeterminação, ou seja, viverem sob leis de sua própria escolha [...]” (Dahal 2001, 61).

Foi nesse contexto que a retomada do pensamento kantiano ganhou espaço na discussão acadêmica. A conjuntura internacional do século XX indicava uma necessidade latente tanto de compreender maneiras mais pacíficas de resolução de conflitos, como de se debater sobre a ausência de conflitos armados entre Estados democráticos (Araújo e Silva 2014). Assim, na década de 1980, com a reflexão sobre a política internacional, é elaborada uma vertente teórica conhecida como Teoria da Paz Democrática (TPD). A Teoria foi tratada, inicialmente, por Michael Doyle (1983),

ao afirmar que existem diferenças entre as sociedades democráticas e não democráticas. Doyle (1983) se propôs a reexaminar os argumentos tradicionais liberais, que afirmam que governos fundamentados no respeito das liberdades individuais exercitam constrangimentos e tem intenções pacíficas nas suas ações de política externa (Navari 2013). Este é o assunto que será tratado no próximo tópico.

3 As reflexões de Michael Doyle sobre a paz democrática

O trabalho de Doyle (1983) partiu da observação dos estudos do filósofo David Singer no projeto “Correlatos da Guerra”, no qual foi gerada uma lista de guerras desde 1816 até 1945 (Navari 2013). Analisando essa lista, Doyle (1986) sugeriu que os Estados liberais praticamente não travaram guerras com outros Estados liberais, exceto por dois casos, nos quais um dos Estados havia recentemente se tornado um Estado liberal. Portanto, faz-se necessário aprofundar os estudos de Doyle (1983, 1986) para que seja possível compreender os princípios basilares da Teoria da Paz Democrática. Segundo o autor supracitado, não há uma descrição dogmática do que é o liberalismo (Doyle 1986). Então, podem ser considerados como liberais os princípios, instituições e características como liberdades individuais, participação política, propriedade privada, igualdade e oportunidades, os quais quase todos os Estados liberais compartilham (Doyle 1986). Dessa maneira, por partilharem princípios, valores e instituições semelhantes, tais Estados, ditos liberais, tendem a guerrear menos entre si, formando uma “paz separada”, ou seja, uma paz somente entre os Estados liberais (Doyle 1986). Esse seria o argumento para explicar a ausência de guerras entre Estados liberais. Contudo, importa destacar que, embora Doyle (1986) entenda os Estados liberais como diferentes, pacíficos, isso não significa que não podem ir à guerra. Na verdade, o comportamento desses Estados liberais será parecido quando em face à guerra, o que não significa dizer que o liberalismo encontrou uma solução para questão guerra/paz, mas que, entre os Estados liberais, existe uma ordem pacífica (Doyle 1986). São as semelhanças entre si e as diferenças em

1. Existe uma vasta literatura a respeito da Liga das Nações, sua criação, fracassos e críticas causais. Porém, o presente estudo, a fim de não abrir uma fecunda dispersão a respeito da sua proposta, não se debruçará a sobre esta instituição.

relação aos Estados não liberais, as quais são não arbitrárias, enraizadas nas diferentes concepções de Estado e de seus indivíduos, que os tornam menos propensos à guerra (Doyle 1986). Tais diferenças podem ser trabalhadas a partir de três visões liberais tradicionais, identificadas por Doyle (1986) para chegar-se à concepção da TDP: a visão de Joseph Schumpeter, a de Nicolau Maquiavel e a de Immanuel Kant. Segundo Doyle (1986), Schumpeter (1955 *apud* Doyle 1986, 1152) afirmava que o pacifismo liberal é sustentado com argumentos relacionados aos efeitos pacíficos das instituições e princípios liberais. O argumento é que a interação entre os fatores capitalismo e democracia seriam os fundamentos do pacifismo liberal e, eventualmente, o imperialismo iria desaparecer com o desenvolvimento daqueles dois fatores, que devem ser propulsores da paz. Schumpeter (1955 *apud* Doyle 1986, 1152) redefine imperialismo como “a disposição de um Estado sem objetivo para uma forçada expansão ilimitada”. Excluídos os imperialismos de fachada e os defensivos, o imperialismo moderno teria resultado de hábitos monárquicos de guerra, de instintos conflituosos (natureza primitiva) e da exportação no monopolismo, característico das monarquias absolutistas que dependiam das tarifas para manter a competição internacional (Doyle 1986). Além disso, a evolução da democracia e do capitalismo – e a interação entre eles – produziria disposições contrárias à guerra, influenciando os indivíduos a serem mais racionais, individualizados e democratizados. Apenas aqueles que lucram com as guerras teriam interesse nelas, e nenhuma democracia persuadiria interesses de uma minoria ou toleraria os custos do imperialismo (Doyle 1986). No entanto, a crítica de Doyle (1986) ao argumento schumpeteriano é que a discrepância entre a história das guerras dos países liberais e as expectativas pacíficas de Schumpeter ressalta o seu monismo material e a ideia de homogeneização da vida política dos indivíduos e do mundo político, sendo que outras formações de Estados acabam por não aparecer na análise. Esses pressupostos, então, não poderiam explicar a ausência de guerras entre países liberais. Passando para a análise da visão de Maquiavel, Doyle (1986) explica que a definição maquiaveliana clássica é uma república mista - não é uma democracia, pois

está rapidamente se transforma em tirania, mas é caracterizada por igualdade social, liberdades individuais e participação política. A república, para Maquiavel, não seria pacifista, mas seria a melhor forma para a expansão imperialista e para garantir a sobrevivência do Estado (Doyle 1986). De acordo com Maquiavel (1950 *apud* Doyle 1986, 1155), os indivíduos, em geral, apoiam uma expansão imperial, por haver uma tendência natural a buscar o controle ou evitar ser objeto de opressão. Uma vez que outros Estados, certamente, têm objetivos similares, a república deve se preparar para a expansão (Doyle 1986). Existiria, ainda, uma consistência de evidências históricas para fundamentar o imperialismo liberal como, por exemplo, a Roma de Maquiavel e a Atenas de Tucídides. Entretanto, Doyle (1986) considera inadequado o argumento de Maquiavel, pois não concorda com as repúblicas mistas, cujas quais, são controladas pela população moderna e pode sobrepor a agressividade das elites. No entendimento de Doyle (1986), o liberalismo moderno carrega dois legados que não podem ser analisados separadamente, porque afetam os Estados liberais de maneira simultânea: 1) a pacificidade das relações externas entre os Estados liberais; e 2) a imprudência. As relações externas entre Estados liberais se mostram mais pacíficas, o que é corroborado pelo discurso do Presidente dos EUA Ronald Reagan: “os Estados exercem contenções pacíficas e uma paz separada existe entre eles” (1982 *apud* Doyle 1986, 1156). Nesse ponto, as hipóteses dos pacifistas liberais de que as democracias são mais pacíficas que Estados não democráticos se confirmam. A paz separada é exemplificada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)², por exemplo, sendo que, à medida que ocorre o crescimento do número de Estados liberais, anuncia-se a possibilidade de uma paz global (Doyle 1986).

O segundo legado é a imprudência. Os Estados liberais fizeram muitas guerras com Estados não liberais, o que é explicado por Doyle (1986) pelo argumento de que a guerra é causada por desentendimentos, erros de cálculo e pela falta

2. A Organização do Atlântico Norte é uma aliança de países da Europa e América do Norte, sob o Tratado de Washington, para a consulta e cooperação em defesa e segurança, e à realização de operações políticas e militares.

de confiança entre os Estados. Muitas destas guerras têm sido defensivas, ou seja, prudentes por necessidade; por exemplo, Estados liberais como a França, os Estados Unidos e a Inglaterra persuadiram guerras expansionistas (Doyle 1986). De acordo com Doyle (1986), as teorias realistas e marxistas não explicam adequadamente estes dois legados tão bem quanto explicam os períodos de estabilidade do sistema internacional; nem a ideia de balança de poder, nem da hegemonia internacional explicam a paz separada mantida pelos Estados liberais por cerca de quase dois séculos. Por outro lado, a teoria kantiana do internacionalismo liberal auxilia no entendimento destes dois legados, transbordando sua importância para uma teoria de política internacional analítica. Para além disso, Doyle (1986) defende que Kant ensina metodologicamente que não é possível analisar o sistema de relações entre Estados e as variantes comportamentais separadamente. E argumenta, para fundamentar a TPD, que a paz perpetua será garantida à medida que a aceitação de três artigos definidores (condições) da paz for estipulada pelas nações em um tratado metafórico (Doyle 1986). O primeiro artigo definidor requer que os Estados estabeleçam uma constituição civil de um Estado republicano³. As repúblicas iriam, progressivamente, estabelecer a paz entre si, pelos meios da federação pacífica; enquanto isso, todos os indivíduos experimentaríamos os direitos republicanos e a garantia de uma paz global e justa (Doyle 1986). Nesse sentido, o segundo artigo está baseado no direito das gentes, sobre um federalismo de Estados livres. Nesse ponto, destaca-se o princípio da soberania de Estado, que decidem participar de uma espécie de liga de povos, e não de um Estado que comporte vários povos distintos, interligados por um contrato mútuo, porém não institucionalizado (Doyle 1986). E, por fim, o terceiro artigo estabelece um direito cosmopolita limitado às condições da hospitalidade universal. Esse direito não significa a obrigatoriedade em ceder aos estrangeiros direitos de cidadania ou permanência, mas, sim, oportunizar o acesso à troca de bens e ideias sem imposição, possibilitando o comércio sob um ato

3. Para Kant, uma república significa uma sociedade política que tenha solucionado problemas de autonomia moral, individualismo e ordem social (Doyle 1896).

voluntário nas constituições liberais (Doyle 1986). Nessa perspectiva, Doyle (1986) conclui que o liberalismo tem produzido cooperação, de maneira que “os Estados constitucionalmente liberais não se engajem em guerras uns com os outros” (Doyle 1986, 1162), cunhando a ideia da TPD. Logo, às três condições para a paz perpétua estabelecidas por Kant - constituições republicanas, arranjos de segurança coletiva e hospitalidade cívica - Doyle (1986) adiciona mais uma: o livre comércio. No decorrer dos debates acadêmicos a respeito da TPD, também se buscou uma reformulação da teoria liberal. O liberalismo engloba a visão de que as relações entre o Estado e a sociedade e as relações domésticas e transnacionais têm impacto fundamental no comportamento dos Estados na política mundial. Ideias sociais, interesses e instituições influenciam no comportamento dos Estados, moldando as preferências estatais, ou seja, propósitos sociais fundamentais permeiam as bases da formulação estratégica dos governos. Para os liberais, a configuração das preferências do Estado é mais importante do que a configuração das capacidades materiais (para os realistas) e do que a manutenção da informação e das instituições (para os institucionalistas), para a definição da política mundial e o comportamento dos Estados (Moravcsik 1997). As hipóteses liberais desempenham um papel cada vez mais central nas Relações Internacionais. Incluem explicações que evidenciam uma importância causal das relações Estado-sociedade sendo um elemento (re)formulador de instituições nacionais, como, por exemplo, a paz democrática, ou através da interdependência econômica e ideias sobre provisão política e socioeconômica de bens públicos (Moravcsik 1997). E atingem diversos domínios: o liberalismo ideacional salienta o impacto no comportamento de conflito dos Estados e a compatibilidade com valores ou identidades sociais coletivas relacionadas à provisão de bens públicos; o liberalismo comercial salienta o impacto sobre o comportamento dos Estados nos ganhos e perdas para os indivíduos e grupos da sociedade com o intercâmbio econômico transnacional; e o liberalismo republicano salienta o impacto no comportamento dos Estados com diferentes formas de representação nacional (Moravcsik 1997). Michael Doyle foi pioneiro em analisar a “paz

democrática”, observando que a teoria liberal, diferente de outras, carecia de uma fundamentação convencional que a distanciasse da imagem de idealista e a elevasse ao conceito de teoria. Conforme Moravcsik (1997), autores simpatizantes como Mark Zacher e Richard Matthew já afirmaram que o liberalismo deveria ser considerado uma abordagem e não uma teoria. Entretanto, é Moravcsik (1997) que reformula a teoria liberal nas Relações Internacionais, com o objetivo de tirar o rótulo de utópica e estabelecê-la como um caminho apropriado para estudos empíricos de política internacional nas ciências sociais. Esse autor argumenta que os Estados agem de maneira instrumental e influenciados pelas ideias sociais, interesses e instituições, para alcançar os seus objetivos (Moravcsik 1997). Conforme a teoria liberal afirma, as preferências dos Estados são moldadas por variáveis endógenas ao Estado. Para Moravcsik (1997), esse conjunto de variáveis deveria ser prioridade nas análises dos teóricos de relações internacionais, pois a preferência social, por exemplo, delimitará a preferência dos Estados que será refletida na política externa (Moravcsik 1997). Ele entende que as três variáveis liberais que auxiliam na explicação da composição dessa preferência são: a identidade e as legítimas ordens sociais, o campo de interesse, o liberalismo comercial, e a estrutura institucional responsável pela representação política doméstica, neste caso, liberalismo republicano. Por fim, de acordo com o argumento liberal, os Estados liberais tendem a confiar uns nos outros e esperam resolver seus conflitos por meio de discussões harmoniosas. A mesma medida serve para não confiar em Estados não liberais. Os Estados que não são percebidos como liberais democráticos são vistos com suspeita e, por vezes, acreditam que os interesses nacionais requerem a guerra. Por causa disso, segundo Levy (1989), é possível sugerir que as democracias raramente entram em guerra entre si, e isso seria o mais perto que se tem de uma lei empírica para o campo das Relações Internacionais. Um dos argumentos da ideologia liberal indica que “ideologicamente, os liberais confiam naqueles Estados considerados democracias liberais parceiras e não enxergam motivos para entrar em conflito com eles” (Owen 1994, 103). Essa questão será abordada na sessão seguinte, que apresenta as

principais críticas à teoria da paz democrática.

4 Considerações preliminares sobre os limites da Teoria da Paz Democrática

A princípio, as principais críticas em relação à TPD estão centradas nas instituições liberais e na ideologia liberal. As instituições liberais incluem concessão de Estados liberais e a necessidade de assegurar suporte popular, a divisão de poderes nos Estados democráticos e os ciclos eleitorais que fazem as lideranças liberais serem mais cautelosas e evitarem riscos. Entretanto, as instituições são criadas pelos Estados e a sua funcionalidade está pautada nos interesses tradicionais. A crítica se estende ao aparato constitutivo dos governos nos Estados, à divisão de poderes e ao estabelecimento dos modelos republicanos (Araújo e Silva 2014). Sobre a ideologia liberal, Russett argumenta (1993) que a cultura democrática afeta como os líderes resolvem seus conflitos. Os líderes democráticos estão acostumados a negociar e a se submeterem as perdas e ganhos das negociações, então, as democracias apenas estão propensas à paz quando as normas sociais e a cultura democrática estão solidificadas. Da mesma forma, Mousseu (2000 *apud* Antic e Vlahoec 2013, 57) entende que o desenvolvimento orientado pelo mercado cria normas e valores que podem explicar tanto a democracia quanto a paz. Quando essas democracias compartilham de interesses políticos comuns, as disputas entre si são menos capazes de ocorrer, pois percebem que os interesses em longo prazo são superiores à política de poder. Mas se as democracias não possuem os mesmos interesses políticos ou econômicos, então a política de poder e o alcance dos objetivos serão superiores à manutenção da paz, mesmo entre democracias. Já de acordo com Ish-Shalom (2007 *apud* Antic e Vlahoec 2013, 57), a TPD se baseia numa plataforma de três premissas. A primeira seria que a expansão das democracias irá criar uma grande zona de paz e superar guerras civis, terrorismo global e Estados trapaceiros. Pela segunda, a democracia deve ser entendida estruturalmente, e não cultural ou moralmente. A terceira premissa que afirma que construir democracias é algo possível mesmo em civilizações que têm culturas e moralidades diferentes do ocidente. A crítica está

no fato de que a TDP foi concebida para que líderes políticos se utilizassem destas premissas em empreitadas de política externa que resultaram em guerras. Logo, ele confronta a aplicação da TDP em conflitos no Oriente Médio e a política externa norte-americana. Owen (1994) afirma que as ideias liberais podem fazer com que as democracias liberais não guerreiem entre si; então, se um Estado não percebe o outro como democracia liberal, eles podem acabar entrando em guerra – contudo, na verdade, se os Estados liberais quiserem realmente fazer uma guerra, simplesmente definirão o Estado rival como despótico, não liberal e não democrático. No mesmo sentido, Oren (1995) analisou como os políticos modificam as definições de democracia. Para ele, dois Estados permanecem em paz porque têm interesse em se definir como democracias, e não por serem uma democracia propriamente dita. Os norte-americanos, por exemplo, interpretam a democracia a partir do critério “Estados como nós”, o que leva à crítica de que a TDP não define o que é, de fato, uma democracia. Seguindo essa lógica, alguns autores classificam Alemanha, antes da Primeira Guerra Mundial, como um genuíno Estado democrático, porém, após a guerra, passaram a se referir a este país como um Estado autocrático. Em outra perspectiva, os críticos realistas são os mais atuantes na análise da TDP, e argumentam que não são as democracias ou a ausência delas que interferem na existência da paz, mas, sim, as considerações e avaliações sobre o poder e as causas da guerra. Entre os principais autores realistas estruturais pode ser citado Layne (1994). Os realistas estão em contraste aos idealistas, os quais afirmam que a história mostra que a inexistência de guerras entre democracias no século XX e a construção da confiança mútua por meio de normas e mecanismos políticos compartilhados facilitam a resolução de conflitos e restringem interesses pessoais ou conflitos armados. Para os realistas, o sistema internacional pode ser entendido sem que se leve em consideração os regimes políticos internacionais, pois, uma vez que a natureza humana é egoísta e imutável, os Estados não deixarão de ser expansionistas e autointeressados (Araújo e Silva 2014). Layne (1994) selecionou quatro casos nos quais as democracias quase entraram em guerra. Em seus resultados,

o autor esclarece que as democracias evitaram a guerra, mas não é possível encontrar uma correlação evidente de que o compartilhamento de normas liberais democráticas foi o fator responsável por isto. Para ele, as democracias se comportaram de acordo com a teoria realista, visto que agiram conforme os cálculos dos interesses nacionais e as ameaças impostas. Não obstante, Layne (1994) destaca que a observação desses casos é a melhor maneira para se testar a teoria. Spiro (1994), por seu turno, entende que a base estatística na qual foi cunhada a TDP é insignificante. A história mundial antes de 1945 apresentou pouquíssimas democracias e poucos incentivos para que elas entrassem em guerra. Além disso, ele provoca que as explicações institucionais da TDP são fracas e que os estudos falharam em não definir claramente as democracias. Engrossando o coro de críticas, Faber e Gowa (1995) julgam que a TDP sugere, primeiramente, uma norma para resolução de conflitos, contudo, esta norma não seria exclusiva de Estados liberais democráticos. Todos os Estados podem utilizar esta norma, uma vez que as guerras são altamente custosas. Ademais, os autores também criticam que há uma lacuna na relação estatística entre democracia e guerras, exemplificando que, no período da Guerra Fria, as democracias partilhavam de um único interesse, aliar-se contra a URSS – o que afeta a análise dos motivos da guerra. Já em claro contraste ao argumento da paz democrática, Mansfield e Snyder (1995) afirmam que Estados em processo de democratização são mais propensos a entrar em guerra. Eles não contestam que as democracias liberais maduras não tendem a entrar em guerra entre si, mas defendem que as democracias em fase de mudanças, principalmente, na primeira década desse processo, podem entrar em um conflito armado - as superpotências teriam se tornado mais propensas à guerra desde que se democratizaram. Em uma abordagem mais recente, calcada na análise da política externa dos EUA, Milner (2012) elenca pontos positivos e negativos da teoria da paz democrática, com vistas à credibilidade da política externa norte-americana. Para ele, quatro pontos negativos podem ser encontrados. O primeiro a dificuldade em exportar a democracia para outros países e seus fracassos podem causar danos piores do que o cenário

prévio. Em segundo lugar, a democracia enfatiza tendências como a invasão do Iraque pelos EUA, e as divisões religiosas se mostram claramente como demarcações em processos políticos. Como terceiro ponto, indica-se que a intervenção em outras nações pode ser recebida com reações diversas, desde as mais brandas até as mais radicais, como ataques terroristas em função do envolvimento norte-americano no Oriente Médio (e, também, da hipocrisia das relações norte-americanas com Arábia Saudita, um Estado não democrático). A quarta e última crítica encontrada por Milner (2012) é a falta de estruturação da teoria da paz democrática e como ela serviu para justificar a política externa norte-americana. Por fim, partindo de outro prisma, Risse-Kappen (1995) explica o comportamento das democracias através de uma interpretação construtivista da teoria liberal, onde os padrões de amizade e de inimizade são socialmente construídos, como resultado da interação entre estes Estados. Dessa maneira, o autor busca conectar o papel de uma cultura democrática à questão da guerra, propondo que, quanto mais existirem Estados democráticos no sistema, mais a cultura democrática será difundida, criando uma identificação coletiva. Esta possibilitaria a paz pela previsibilidade comportamental dos agentes moldados pela própria estrutura, que é socialmente construída nas bases da TPD (Risse-Kappen 1995). Em resumo, o debate sobre a paz democrática tem explorado as explicações e os limites para a existência dessa paz separada entre os Estados liberais. Em que pese todas as críticas, importa destacar que a sustentação do argumento da paz democrática gira em torno da natureza democrática dos regimes, e o fato de a paz ser restrita, contemporaneamente, às democracias seria uma confirmação dessa premissa. Aqui, o vetor explicativo seria a base da cultura de negociação e do compromisso político, assim como a prática de fazer ajustes comportamentais. Seguindo essa lógica, a não existência desses mecanismos de resolução das diferenças internas em Estados não democráticos explica, por sua vez o estado de beligerância entre democracias e não democracias na política internacional. O destaque ao argumento central da paz democrática faz-se necessário para análise do caso escolhido como teste de teoria do presente trabalho, qual seja,

a Guerra do Cenepa. A ideia é fazer a aplicação da teoria da paz democrática nessa Guerra, a fim de se verificar se essa teoria pode ou não explicar o episódio. A partir das críticas elencadas no presente item, sugere-se o pressuposto de que a TPD não explica questões centrais da referida guerra, o que será aprofundado na próxima secção.

5 Um estudo de caso: as limitações da TPD na Guerra do Cenepa

De acordo com Popper (1975), a elaboração de uma teoria perpassa duas fases: a primeira é a sua enunciação, a segunda é a sua provação. Para justificar uma teoria é necessário testá-la logicamente e Popper propõe quatro maneiras: 1) teste interno, que busca a coerência das conclusões extraídas a partir do enunciado; 2) teste da forma, que consiste em saber se a teoria é empírica, científica ou tautológica; 3) testes de inovação, ou seja, verificar a originalidade da teoria, e 4) teste empírico, que é a verificação da aplicabilidade das conclusões extraídas da teoria nova (Popper 1975 *apud* Meirelles 2002, 4). A sustentação de uma teoria é sempre provisória e Popper (1975) afirma que uma teoria será mais válida quanto mais for falseável, ou seja, quanto mais possibilidades de ser falseada existirem e, mesmo assim, ela continuar respondendo aos problemas. As teorias devem ser apresentadas como conjecturas ousadas e submetidas a testes no intuito de falseá-las ou, eventualmente, de corroborá-las (Meirelles 2002). Portanto, nesta seção, analisa-se o episódio da Guerra do Cenepa com o propósito de testar a TPD e mostrar indícios da validade ou falseabilidade dessa Teoria.

5.1 Antecedentes da Guerra do Cenepa

Desde as guerras de independência, as disputas territoriais entre Peru e Equador produziram cerca de trinta e duas disputas militarizadas só ao longo do século XX e duas guerras, uma em 1941 e outra em 1955, nas quais o Peru era significativamente mais forte que o Equador (Mares 2001).

Desde as guerras de independência, as disputas territoriais entre Peru e Equador produziram cerca de trinta e duas disputas militarizadas

só ao longo do século XX e duas guerras, uma em 1941 e outra em 1955, nas quais o Peru era significativamente mais forte que o Equador (Mares 2001). Após a independência das colônias espanholas, Peru e Grã-Colômbia definiram suas áreas territoriais por meios beligerantes e adotaram o princípio do “*uti possidetis juris*”⁴. Por este princípio os países em formação assumem os limites, vigentes naquele ano, onde os mesmos surgiram (Mares 2001). Entretanto, em 1830, com a dissolução da Grã-Colômbia, dando origem à Venezuela, Colômbia e Equador; este último negociou a troca de territórios na bacia amazônica por dívidas aos credores britânicos e, com isso, a disputa entre Peru e Equador (re) ascendeu (Mares 2001). Desde 1802, disputas quanto à delimitação das fronteiras e ao acesso ao Rio *Marañón* levaram os Estados a submeterem-se à arbitragem do Rei da Espanha para resolver o conflito. Sem sucesso, vários confrontos ocorreram e, com a expansão comercial peruana, as relações entre os envolvidos foram definitivamente rompidas (Mares 2001). Com a Primeira Guerra Mundial, as disputas foram evitadas, pois os Estados Unidos defendiam a resolução pacífica de controvérsias. Todavia, em 1941, as tropas peruanas ocuparam o Equador em toda a parte que dava acesso ao Rio Amazonas, enquanto o governo equatoriano não aceitasse as reivindicações peruanas quanto à fronteira (Galastri 2005). Deste estopim, surgiu a necessidade da formação de uma coalizão de países para intervir nos desentendimentos que se estendiam por décadas, de modo a buscar uma resolução que fugisse da opção dos conflitos armados. Os países mediadores foram os Estados Unidos, a Argentina, o Chile e o Brasil, os quais administraram a assinatura de um acordo de paz entre Peru e Equador, denominado “Protocolo do Rio”, em 1942, que estabelecia o cessar-fogo do conflito e a divisão do limite de fronteiras (Galastri 2005). Após ceder à pressão interamericana, o Equador aceitou o Protocolo, que negava a soberania territorial do Equador sobre o Rio Amazonas (Mares 2001). A disputa territorial entre Peru e Equador aparentou estar sanada. Os governos assinaram o Protocolo e as tropas militares da

cúpula militar aceitaram a demarcação das fronteiras sem controvérsias (Mares 2001). Todavia, em 1947, descobriu-se que o Rio Cenepa escoava até os rios Zamora e Santiago, provando que a demarcação do Protocolo do Rio era impossível. Nesta época, o Equador sugeriu a renegociação do Protocolo, mas o Peru, que buscava manter o *status quo* do tratado, propôs a divisão natural existente na Cordilheira de Condor, que invadia o território equatoriano, mantendo ainda supremacia na delimitação das fronteiras (Mares 2001). O Equador preferia renegociações multilaterais porque o poder de negociação do Peru seria reduzido em um fórum multilateral, e a arbitragem, neste contexto, seria a melhor solução para si (Mares 2001). Assim, o país rejeitou a proposta peruana sobre a Cordilheira de Condor e iniciou uma diplomacia ofensiva para obter suporte internacional. Em decorrência das inúmeras tratativas e dos conflitos infundáveis, em 1995, Peru e Equador entraram no seu último conflito armado, a chamada Guerra do Cenepa (Mares 2001).

5.2 Guerra do Cenepa

No início de 1995, as forças armadas peruanas e equatorianas se mobilizaram, entrando em conflito na fronteira. Para evitar a invasão peruana, o Equador desistiu da reivindicação de nulidade do Protocolo do Rio e clamou pela mediação dos países mediadores da disputa em 1941, para nova resolução do conflito (Marcela 1995). Os mediadores, antes de assumirem novamente essa tarefa, insistiram que ambos os Estados aceitassem de antemão as decisões que seriam oferecidas por eles. A decisão tomada foi que o Equador ganharia um percentual do território peruano para construir um monumento para seus soldados, além de soberania sobre facilidades portuárias no lado peruano no Rio Amazonas. Já o Peru foi obrigado a pagar por obras de rodovias conectando essas facilidades no lado equatoriano da costa do Pacífico (Marcella 1995). Em fevereiro do mesmo ano, em Brasília, as partes envolvidas assinaram a “Declaração de Paz do Itamaraty”, com o objetivo de consolidar o cessar-fogo e evitar novos conflitos. Ficou acordado também o envio à região da Missão de Observadores Militares (MOMEP), formada pelos representantes dos países medi-

4. Este princípio foi uma antiga norma do direito romano, e estatui que o território pertence àquele que primeiro o ocupe.

adores (Galastri 2005). A MOMEPE foi uma iniciativa regional, sem participação da ONU ou da Organização de Estados Americanos (OEA), que costumam arregimentar conflitos armados e crises nas Américas. A missão ocorreu por concordância das partes, em uma zona desmilitarizada, com bases nos territórios equatoriano e peruano. Em 17 de junho de 1999, a MOMEPE encerrou a sua participação no processo de paz, após quatro anos e meio de fiscalização da área em conflito (Galastri 2005).

5.3 As limitações da TDP na compreensão da Guerra do Cenepa

Os Estados da América do Sul, em geral, estão configurados a partir do republicanismo kantiano mencionado na primeira seção, estando estruturados em regimes democráticos, independentemente de sua vertente política ideológica (Mares 2001). Sobretudo, Peru e Equador são Estados democráticos. Porém, são Estados democráticos liberais que entraram em guerra entre si. Dessa forma, pode-se dizer, de início, que a TPD não explica esse episódio, tendo em vista que as instituições liberais democráticas não constrangeram seus governantes a evitar o conflito armado. Assim, no decorrer dos quase dois séculos de relações entre Peru e Equador que culminaram na Guerra do Cenepa, pode-se identificar as críticas que são feitas à TPD, e que foram pontuadas no item 2. Primeiramente, fazem sentido os argumentos de Russett (1993), para quem somente as democracias sólidas evitam o conflito armado, e de Mansfield e Snyder (1995), que afirmam que Estados tendem a guerrear quando estão na primeira década do processo de democratização. A Guerra do Cenepa ocorreu após quase dois séculos de relações conflituosas entre os Estados envolvidos, em um momento em que se poderia considerá-los como democracias solidificadas. A consolidação democrática, então, não os impediu de ir à guerra. Reitera-se esse argumento com as perspectivas de Oren (1995) e Owen (1994), que criticam a falta de conceituação da TPD sobre o que é considerada uma democracia. Por um lado, a não conceituação pode ser prudente, pois permite caminhar por justificativas à escolha de persuadir o uso da força (Owen 1994). Mas, estudos de conflitos militarizados analisam as relações entre Peru e Equador,

por meio da tabela Polity III, numa escala de 0-10, os envolvidos alcançam 6, podendo ser considerados como democracias consolidadas (Mares 2001). Além disso, Layne (1994) e Risse-Kappen (1995) argumentam sobre a falta de correlação entre o compartilhamento de princípios liberais e a ausência de guerras, e a conexão do papel da cultura democrática e a sua disseminação, que levará a previsibilidade do comportamento dos Estados. Essa ausência de correlação pode ser vista no caso em estudo, visto que Peru e Equador estão inseridos num contexto regional de democracias e, ainda assim, não foram persuadidos por normas, valores e cultura a não guerrear. Também o histórico das relações entre estes países evidencia diversas surpresas, desde invasões militarizadas a hostilidades diplomáticas (Mares 2001), o que indica que não se pode prever o comportamento de um Estado sob a ótica da TPD. De forma semelhante, Mousseu (2000 *apud* Antic e Vlahovec 2013, 57) afirma que o compartilhamento de interesses pode superar a política de poder, mas que, se os Estados não tiverem interesses comuns, a guerra pode ser considerada. Neste ponto, destaca-se o período de relacionamento de Peru e Equador, durante a Primeira Guerra Mundial, no qual esses países não entraram em disputa, uma vez que estavam sob a influência dos EUA, que prezavam pela resolução pacífica de controvérsias. Porém, na década seguinte, não tendo conseguido apoio internacional, ambos voltaram aos conflitos armados, pois não tinham mais o mesmo objetivo de alcançar apoio externo. Nesse sentido, é possível afirmar que, por mais que um regime seja democrático, as tomadas de decisão podem não ser (Salomón 2001). Por outro lado, Owen (1994) menciona que os Estados democráticos, se quiserem ir à guerra, podem caracterizar o seu rival como não liberal, não democrático e despótico. A história das relações e a Guerra do Cenepa mostram claramente que as causas da guerra eram as disputas territoriais e nada foi questionado a respeito da natureza dos regimes nestes países. Isto evidencia mais uma limitação da TPD, pois Peru e Equador não tinham questionamentos sobre a natureza do regime político um do outro. Pelo contrário, as causas da guerra jamais foram justificadas por essa premissa. Ademais, Spiro (1994) afirma que a utilização da

análise quantitativa da TPD é insignificante e que não há critério de avaliação para medir o grau de violência e considerar quais conflitos seriam guerras. De fato, a análise quantitativa tende a falsear a TPD no caso em análise: de acordo com Mares (2001), Peru e Equador estiveram em cerca de 32 conflitos armados e 2 guerras (em 1941 e 1995), o que sugere que as democracias peruana e equatoriana estiveram mais vezes em conflito do que em paz. Por fim, Faber e Gowa (1995) enriquecem as críticas à TPD ao afirmar que a resolução de conflitos por meios pacíficos é uma possibilidade de escolha a todos os Estados, independente do regime político. Isso remete à intervenção dos países mediadores, em 1941, e à elaboração do Protocolo do Rio, contestado após nova cartografia da fronteira. Mesmo havendo uma clara possibilidade de mediação e resolução através de negociação, Peru e Equador optaram pelo conflito armado, novamente, em 1995. É evidente, também, que a falta de confiança entre os envolvidos, mesmo após a Declaração de Paz do Itamaraty, em 1995, teve um papel importante como fator explicativo do conflito – prova disso é a necessidade de a MOMEF permanecer na fronteira por quatro anos e meio, a fim de garantir a paz entre as democracias. Em suma, fatores como a cultura de negociação, o compromisso político, a prática de ajustes comportamentais, os compartilhamentos das características liberais, da estrutura de governo e de regime democrático, não foram suficientes para que Peru e Equador evitassem uma guerra entre si.

6 Considerações Finais

A Teoria da Paz Democrática ganhou força pragmática no Pós-Guerra Fria, com o fim da bipolaridade, pois a nova ordem do sistema internacional se configurava com a vitória do capitalismo norte americano contra o socialismo soviético. Por isso, considerou-se cada vez mais que o sistema internacional encontraria mais estabilidade sob a égide dos princípios democráticos. A partir desse contexto, Doyle (1986) elencou um conjunto de normas orientadoras pelos padrões liberais democráticos, que passaram a influenciar e impactar as políticas promovidas pelos Estados Unidos, por exemplo. Em seguida, o grande im-

pacto da TDP nas análises de política internacional originou um debate acadêmico, principalmente, sobre as causas específicas da chamada paz liberal, tornando-se objeto de intensa discussão. Nas três primeiras seções do presente estudo, buscou-se mostrar que o debate sobre a Teoria da Paz Democrática é relevante para o campo das Relações Internacionais, primeiramente, por trazer novas contribuições para a análise do sistema internacional e, também, por despertar em diversos acadêmicos a necessidade de reflexão sob uma nova ótica sobre o sistema internacional. Partiu-se do pressuposto de que os eventos do caso Cenepa mostram que democracias liberais entraram em conflito entre si. De fato, algumas das principais críticas à TDP puderam ser confirmadas na análise da Guerra do Cenepa, o que sugere a sua falseabilidade. Assim, através do teste de aplicação da Teoria da Paz Democrática, preliminarmente, com base em uma revisão teórica, os resultados iniciais levam a acreditar que a TPD não é adequada para ser utilizada como explicação do episódio. Desta feita, foi preciso resgatar o histórico das relações entre Peru e Equador para ser possível compreender o desembocar do conflito armado em 1995, que durou apenas dois meses, mas foi o estopim de mais de um século de disputas e negociações entre as partes. Em suma, a Teoria da Paz Democrática mostrou-se falseável sob a análise da Guerra do Cenepa, pois Peru e Equador, embora sejam democracias liberais, estiveram em diversos conflitos armados e duas guerras durante quase dois séculos. Além disso, após o cessar fogo em 1995, a MOMEF teve de manter uma missão na região para garantir que o conflito estava sob controle. Portanto, através de críticas e teste preliminar de teoria, este estudo mostrou que, embora extremamente relevante para análise do sistema internacional, a TPD falha na compreensão de um caso interessante de confronto armado entre duas democracias liberais. Contudo, as próprias limitações da TPD são relevantes, visto que, por meio delas, é possível refletir e renovar o debate teórico nas Relações Internacionais.

References

- [1] Antic, Miljenko, e Jadranka Vlahovec. 2013. *Democratic War: Democratic Peace Theory and the War in Former*

Yugoslavia. Primljeno: Listopada.

- [2] Araújo, Wemblley L., e Thalita F. Silva. 2014. "As contribuições da teoria da paz democrática para a institucionalização das operações de paz onusianas na reconstrução de estados pós-conflitos". In *V Seminário Nacional de Sociologia Política*, 14-16 Maio.
- [3] Dahal, Robert. A. 2001. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- [4] Doyle, Michael W. 1986. "Liberalism and World Politics." *The American Political Science Review* 80(4): 1151-1169.
- [5] Doyle, Michael. 1983. "Kant, liberal legacies, and foreign affairs." *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.
- [6] Farber, Henry S., e Joanne Gowa. 1995. "Politics and Peace." *International Security* 20.
- [7] Galastri, Leandro. 2005. *A missão de observadores militares Equador-Peru-MOMEP (1995-1999): e a participação do exército brasileiro*. Campinas: UEC.
- [8] Kant, Immanuel. 2008. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70.
- [9] Layne, Christopher. 1994. "Kant or Can't: The Myth of the Democratic Peace." *International Security* 19(2): 5-49.
- [10] Levy, Jack. 1989. "Domestic Politics and War". In *The Origin and Prevention of Major Wars*, ed. Robert Rotberg. Cambridge: Cambridge University Press.
- [11] Mansfield, Edwar, e Jack Snyder. 1995. "Democratization and the Danger of War." *International Security* 20(1): 5-38.
- [12] Marcela, Gabriel. 1995. "War and Peace in The Amazon: Strategic Implications for the United States and Latin America of the 1995 Equador-Peru War." DNS.
- [13] Mares, David R. 2001. *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.
- [14] Meirelles, Luiz. 2002. "Karl Popper, a questão do método científico e seus critérios." *Paradigmas* 2(11): 2- 4.
- [15] Milner, Paul D. 2012. "American Grand Strategy and Democratic Peace". In *Survival: Global Politics and Strategy: 49.76*. London: International Institute for Strategic Studies.
- [16] Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization* 51(4): 513-553.
- [17] Navari, Cornelia. 2013. "Liberalisms". In *Security Studies: an introduction*, editado por Paul D. Williams. UK: British Library.
- [18] Oren, Ido. 1995. "The Subjectivity of the 'Democratic' Peace: Changing U.S. Perceptions of Imperial Germany." *International Security* 20(2): 263-301.
- [19] Owen, John M. 1994. "How Liberalism Produces Democratic Peace." *International Security* 19(2): 87-125.
- [20] Risse-Kappen, Thomas. 1995. "Democratic Peace—Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument." *European Journal of International Relations*: 19-39.
- [21] Russett, Bruce M. 1993. *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- [22] Salómon, Mónica. 2001. "El debate sobre la paz democrática: una aproximación crítica." *Revista de Estudios Políticos* 113: 237-266.
- [23] Spiro, David E. 1994. "Insignificance of Liberal Peace." *International Security* 19(2): 50-86.
- [24] United Nations. 1945. Doc.Capítulo I da Carta das Nações Unidas.



Alice Helena Heil de Borba is a Master's student of International Relations at the Federal University of Santa Catarina. She holds a bachelor degree in International Relations from the University of Vale do Itajaí - UNIVALI. Alice worked at the University of the Region of Joinville, in the International Advisory, and developed activities for international action. With the Municipality of Joinville Alice Borba developed the international activities of the municipality with the Sister Cities Committee. She is currently Manager of Missions Receptions and Events at the Secretariat of International Affairs of the State Government of Santa Catarina. She is also General Secretary of the National Forum of State Managers of International Relations of Brazil - FORUM 27, and Coordinator of the Thematic Chamber of International Affairs of the Santa Catarina State Border Center.

State-building in the context of the Empire in Denial: the case of the CPA in Iraq (2003-2004)

O state-building no contexto do Império em Negação: o caso da CPA no Iraque (2003-2004)

Natali Laise Zamboni Hoff, University of Paraná
Ramon Blanco, Federal University of Latin-American Integration

Abstract—State-building processes have become increasingly important on the international stage, becoming important tools for the stabilization of post-conflict countries and the promotion of peace. Despite the centrality that these processes occupy in international politics, the understandings on them are mostly composed of technical and administrative analyzes on the construction of state institutions through external actors. This type of approach allows the political character of the state-building to be subtracted and the exercise of power is denied. That is why David Chandler says that the Empire is in denial and seeks through the bureaucratic and therapeutic formulas of state-building to evade its responsibility but without stopping to regulate and control non-Western states. Taking this into account, this article seeks to understand the dynamics and practices involved in the process of (re)construction of the State in Iraq (2003-2004), led by the Coalitional Provisional Authority (CPA). The research seeks to see if the Iraqi case can be understood from David Chandler's contributions to the Empire in Denial. For this, the work is divided into three sections, the first presents Chandler's definition of the Empire in denial and which are the main mechanisms of regulation and control contained in its context. The second section focuses on the CPA's performance in Iraq, noting the measures and strategies used by the organization in Iraq. The third section deals with the construction of the rule of law in Iraq and how it was used by the occupation forces to deny the power exercised and evade responsibility in the face of the difficulties of the process.

Keywords—State-Building, Iraq, CPA.

Resumo—Os processos de *state-building* vêm adquirindo cada vez mais relevância no cenário internacional, convertendo-se em importantes ferramentas para a estabilização de países pós-conflitos e promoção da paz. Apesar da centralidade que esses processos ocupam na política internacional, as compreensões sobre eles são majoritariamente compostas por análises técnicas e administrativas sobre a construção de instituições estatais por intermédio de atores externos. Esse tipo de abordagem permite que o caráter político do de *state-building* seja subtraído e o exercício do poder seja negado. Por isso, David Chandler diz que o Império está em negação e busca através das fórmulas burocráticas e terapêuticas do state-building evadir a sua responsabilidade, mas sem deixar de regular e controlar os Estados não-ocidentais. Tendo isso em conta, esse artigo busca compreender as dinâmicas e práticas envolvidas no processo de (re)construção do Estado no Iraque (2003-2004), liderado pela *Coalitional Provisional Authority* (CPA). A pesquisa busca observar se o caso iraquiano pode ser entendido a partir das contribuições de David Chandler sobre o Império em Negação. Para isso, o trabalho está dividido em três seções, na primeira apresenta-se a definição de Chandler sobre o Império em negação e quais os principais mecanismos de regulação e controle contidos em seu contexto. A segunda seção concentra-se na atuação da CPA no Iraque, observando as medidas e estratégias utilizadas pela organização no país. A terceira seção trata da construção do Estado de Direito no Iraque e como ele foi utilizado pelas forças de ocupação para negar o poder exercido e evadir a responsabilidade frente às dificuldades do processo.

Palavras-Chave—State-Building, Iraque, CPA.

Submitted—17-05-2017. **Accepted**—19-12-2017.



1 Introdução

O *state-building* pode ser definido como o processo através do qual são construídas ou reconstruídas as instituições de governança de um Estado, sendo essas instituições responsáveis por proporcionar a segurança física e econômica dos cidadãos que habitam esse Estado (Chandler 2006, 1). A construção de Estados por atores internacionais tem sido largamente utilizada após o fim da Guerra Fria como uma importante estratégia para estabilizar países pós-conflitos e promover a paz (Newman 2013, 142). Por conta disso os processos de *state-building* têm ocupado um espaço central nas discussões de política internacional nas últimas décadas. No entanto, apesar do foco concedido ao envolvimento externo na construção de um Estado, o compromisso teórico com o entendimento do *state-building* como um quadro político ainda é limitado (Chandler 2006, 4). Isso ocorre, principalmente em virtude da primazia concedida às questões técnicas envolvidas no *state-building*.

A construção de instituições estatais, com o fim de capacitar Estados está no centro “de uma narrativa triangular que funde noções, aparentemente distantes, de segurança, desenvolvimento e paz” (Blanco 2017, 83). Estas noções são abordadas tradicionalmente pelos estudiosos de relações internacionais a partir de perspectivas e expectativas de resultados diferentes. No entanto, como destaca Blanco (2017, 83), a fusão dessas concepções permite, através dessa narrativa triangular, a conclusão de que sem segurança não haverá desenvolvimento; e, como o desenvolvimento é imprescindível para a consolidação de um ambiente seguro, sem ele não há segurança e tanto o desenvolvimento, quanto a segurança são essenciais para a transformação de conflitos violentos e para a consolidação da paz. Nesse sentido, o de *state-building* é cada vez mais compreendido como uma ferramenta técnica e burocrática

essencial para transformação de cenários violentos. A compreensão do de *state-building* como um mecanismo capacitador de Estados acaba por despolitizar o processo e invisibilizar as relações de poder que permeiam essas intervenções. Para David Chandler (2006, 8-9), em sua descrição do Império em Negação, essas práticas acabam por constituir um novo quadro de dominação, baseado na negação do poder e da responsabilidade ocidentais. Desse modo, o exercício do poder na atualidade é disfarçado através da construção discursiva da ideia de parceria entre os Estados intervindos e os agentes internacionais. Esse fato não torna essas intervenções menos invasivas; muito pelo contrário, acaba permitindo a instauração de métodos de regulação e controle muito mais profundos do que os tradicionais. A forte ingerência de atores externos acaba impedindo o estabelecimento de vínculos entre os Estados que sofrem a intervenção e as suas sociedades. O resultado disso é o fenômeno dos “Estados Fantasmas”, que constituem-se em Estados que possuem o reconhecimento internacional de sua soberania, contudo, carecem de legitimidade e representatividade internas. Mesmo em situações nas quais o poder é exercido por meio de mecanismos tradicionais, como a invasão e ocupação de um país por poderes estrangeiros, há um grande esforço para negar o poder e evadir a responsabilidade por parte das potências ocupantes (Chandler 2006, 8). A invasão do Iraque em 2003, por uma coalizão internacional liderada pelos Estados Unidos, é um ótimo exemplo disso. A vitória das forças ocupantes foi comemorada discretamente e a soberania iraquiana foi devolvida aos agentes locais em junho de 2004. Tendo em conta tal referencial, esse artigo analisa o processo de de *state-building* no Iraque, concentrando-se na atuação da Coalizão de Autoridade Provisória (Coalitional Provisional Authority - CPA) durante o período que esteve à frente da (re)construção do Iraque. Busca-se observar através de quais práticas o poder assume a forma da negação nesse processo.

O estudo do caso iraquiano foi escolhido por se constituir em um *least likely case*. Como aponta Renato Perissinoto (2013, 156), os *least likely cases* “são aqueles que, de acordo com uma teoria, menos deveriam produzir um resultado, mas o produzem”. Dessa maneira, se a teoria passa por

• **Natali Hoff**, Master's student of Political Science, University of Paraná (PPGCP/UFPR). **Ramon Blanco**, Professor of the Federal University of Latin-American Integration (UNILA).

E-mail: Natali.hoff@gmail.com and ramon.banco@gmail.com

esses casos menos favoráveis, ela deverá conseguir passar também por outros casos mais simples. O caso do Iraque, como já mencionado, constituiu-se em uma invasão de um país soberano por potências internacionais e na consolidação de uma ocupação formal do território após o fim do conflito. A CPA tornou-se o órgão responsável não apenas pela reconstrução das instituições iraquianas, mas também pela administração e governo do Estado entre 2003-2004. Esses fatores indicam um exercício direto e formal do poder, de modo que o Iraque não deveria ser entendido a partir da concepção do Império em Negação. Todavia, quando observamos mais profundamente o caso, percebe-se que a atuação da CPA e do governo americano estiveram imbuídas por ações que visavam a negação do poder e evasão da responsabilidade. A própria transição do poder da CPA para um governo interino iraquiano foi acelerada, de modo que a soberania iraquiana voltasse para atores nacionais o mais rápido possível. Para demonstrar essas relações e dinâmicas de regulação e poder nas relações internacionais, este artigo está dividido em três seções e ampara-se na análise de documento emitidos pela CPA e de fontes secundárias sobre o caso. Na primeira seção apresenta-se a ideia do Império em negação desenvolvida por David Chandler (2006). Já na segunda seção, aborda-se a atuação da CPA no Iraque, observando através de quais mecanismos o Estado iraquiano foi reconstruído após o fim do conflito. Na terceira seção é analisado como a atuação da CPA pode ser entendida a partir da concepção do Império em negação, demonstrando como a construção do Estado de Direito foi utilizada como um mecanismo de negação do poder no Iraque.

2 O Império em Negação e o exercício do poder através da prática do State-Building no cenário Internacional

Para compreender a ideia de David Chandler sobre o Império em Negação, primeiramente é preciso se aprofundar no estudo do mecanismo de poder mais utilizado nesse contexto: os processos de (re)construção de Estados. O de *state-building* é visto como um processo de fortalecimento das capacidades do Estado através da

intervenção externa, tornando-se um conceito central nas ações e nos discursos dos atores internacionais (Guevara 2008, 348). Ele ganhou força no cenário internacional à partir das intervenções humanitárias da década de 1990, passando a se consolidar com as políticas de combate ao terrorismo norte-americanas, após os Ataques de 11 de Setembro de 2001. Segundo Chandler (2006, 32), o debate, nos anos 1990, pautava a intervenção internacional a partir do embate entre o direito a intervenção e o direito à soberania de um Estado. No decorrer desse período, o Estado não-ocidental foi alvo de inúmeras intervenções externas e abertamente coercitivas, relacionadas à responsabilidade de proteger¹. Atualmente, a retórica mais recorrente no meio internacional refere-se ao *state-building* termos de responsabilidade compartilhada ou pela ideia de novas parcerias entre Estados e Organizações Internacionais. Essa abordagem permite a consolidação de novas formas de regulação e intervenção em Estados pós-conflito. O *state-building*, como uma prática aplicada em cenários pós-conflitos, pode ser definido como o processo através do qual são reguladas as relações de um Estado com a sua própria população (Blanco 2014, 302). Contudo, nos últimos tempos ele tem sido entendido como um processo meramente institucional e capacitador de instituições, deixando de lado questões políticas e sociais. Nesse tipo de interpretação, foca-se no fortalecimento da governança interna a partir da reconstrução dos aparelhos burocráticos do Estado. Sob este entendimento, a primazia do processo está na criação de instituições legítimas e efetivas, capazes de exercer autoridade e proporcionar segurança aos seus cidadãos. Por conta disso os processos de construção de Estados optam por uma arquitetura estatal pequena, ancorada

1. Responsabilidade de Proteger é um compromisso político firmado por todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse compromisso está representado no relatório *The Responsibility to Protect* publicado no ano de 2001. O princípio central do relatório baseava-se na premissa de que a soberania implica a responsabilidade de proteger a populações e não apenas o Estado. Assim, quando uma população sofre algum dano grave, como resultado de uma guerra interna, da insurgência, da repressão ou até mesmo do fracasso do Estado, e o Estado em questão não está disposto a deter ou evitar, o princípio da não intervenção cede a responsabilidade internacional de proteger (The Responsibility to Protect 2001, XI).

nos modelos de democracias liberais e interconectados com a rede global de governança (Richmond 2014, 64). Essas escolhas advêm da abordagem mais técnica e funcional do Estado feita pelos agentes internacionais. Nesse sentido, o Estado é entendido como um conjunto de instituições que podem ser construídas e fortalecidas por atores externos e/ou assumidas temporariamente por administrações internacionais (Guevara 2008, 348). Assim, o *state-building* implica o desenvolvimento de vários mecanismos internacionais que objetivam enfrentar os casos de colapso de Estados, ou ainda, os Estados autoritários e que representam uma ameaça às suas próprias populações (Chandler 2006, 26). Os agentes internacionais intervêm nesses Estados a fim de capacitar as suas instituições e fomentar o exercício da boa governança. Essas interações são descritas em termos de parceria e de empoderamento. No entanto, representam a forma mais profunda de regulação e controle de Estados no sistema internacional. Isso decorre da ideia de que a fragilidade institucional de Estados pós-conflitos ou autoritários é uma preocupação mundial e deve ser combatida através das práticas capacitadoras do *state-building*. Grande parte da literatura sobre o *state-building* se concentra em apresentar soluções técnicas e burocráticas para a problemática da fragilidade do Estado, indicando caminhos e instituições a serem seguidos. Essas críticas seguem o modelo teórico das *problem solving theories* descritos por Robert Cox (1981). As teorias do tipo *problem solving* enfatizam a necessidade de se representar o mundo como ele é e, por intermédio desse caráter normativo e assertivo sobre a realidade, fixar padrões e parâmetros para um problema particular de um sistema social (Cox 1981, 208). Assim, as abordagens tecnocratas do *state-building* acabam conformando uma forma de entender e fazer os processos de construção das instituições estatais em países pós-conflitos. Esse movimento favorece a despolitização do *state-building* e justifica a forte ingerência externa no mesmo. Chandler (2006, 5) ressalta que o *state-building* é encarado como uma questão de desenvolvimento de conhecimento especializado internacional, que busca melhorar os quadros de governança dos Estados não Ocidentais. Isso acaba por encobrir o propósito de regulação e controle existentes nessas prerrogati-

vas. Para mascarar esse quadro político, a fragilidade estatal é descrita como oriunda de instituições e sistemas de governança fracos e com falta de liderança, vontade política e capacidade para produzir bens públicos essenciais (Blanco 2014, 293). De acordo com Francis Fukuyama (2004, IX), a fragilidade estatal pode ser entendida como uma fonte de ameaças a toda sociedade internacional. Assim, as ações internacionais, em busca da consolidação da paz em sociedades pós-conflitos, acabam por tornarem-se um exercício de construção de Estados. Por conseguinte, o objetivo não é somente perseguir a pacificação dessas sociedades, mas também, a estabilidade no cenário internacional, evitando que Estados considerados fracos exportem insegurança para o ocidente (Newman 2013, 142). Os Estados Unidos, após o 11 de Setembro, foram grandes difusores dessa ideia. Os temores americanos quanto aos Estados frágeis podem ser observados na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 2002, a qual dizia que "a América está agora menos ameaçada pelos Estados conquistadores do que pelos fracassados" (NSS 2002, Seção 1). Essas compreensões são de suma importância para o desenvolvimento e legitimação das práticas de *state-building* nos dias atuais. Elas possibilitam o alargamento das intervenções para além das localidades marcadas por conflitos armados, incluindo grande parte dos países não-ocidentais, que não se adequam as normas ocidentais de boa governança. Foi através da mudança nas abordagens teóricas sobre o Estado, que o *state-building* passou a ser entendido como a melhor resposta aos problemas internos de Estados pós-conflitos. Essa mudança se deu com a relação estabelecida entre o conceito de soberania e a ideia de capacidade estatal (Chandler 2006, 26). A soberania passou a ser associada com uma série de fatores que vão além da independência política e jurídica de um Estado. Tradicionalmente, a soberania é definida como a posse de autonomia jurídica e política, sendo ela um conceito legal incondicional e indivisível (Ibidem, 32). Isso pode ser visto na definição de Robert Jackson:

“[...] legal, que estabelece um que um estado soberano não é subordinado a outro, mas é necessariamente igual pelo direito internacional [...] A soberania

é absoluta (incondicional) e ou está presente ou está ausente. Quando um país é soberano, ele é independente categoricamente: não há condição intermediária. Unitária (indivisível) na medida em que um Estado soberano é uma autoridade suprema dentro da sua jurisdição” (1990, 32).

Dessa maneira, antes do processo de descolonização no século XX, o Estado soberano era apenas uma das formas de *status* jurídico existentes, havendo ainda os protetorados, as colônias, os domínios e os mandatos (Jackson 1990, 33). Todas essas formas jurídicas se assemelhavam pela subordinação a um poder estrangeiro e pela negação da soberania jurídica a essas localidades (Ibidem, 33). Contudo, após a descolonização do Terceiro mundo, o conceito de soberania passou a ser redefinido em termos de capacidades estatais. Isso aconteceu, sobretudo, devido às dificuldades na consolidação de instituições governamentais fortes nos Estados pós-coloniais. Dessa maneira, a soberania passou a designar mais do que o reconhecimento internacional da autonomia de um Estado, mas também, a capacidade de um Estado em prover um ambiente seguro, democrático e favorável para o desenvolvimento econômico (Chandler 2006, 33). Para Chandler (2006, 33), essa reconceptualização da soberania é feita de três maneiras. Primeiro, a soberania é redefinida como uma capacidade variável, e, não mais, como um direito indivisível. Isso acaba por minar o princípio de igualdade presente na Carta das Nações Unidas. Em segundo lugar, a soberania, ao ser redefinida como um dever ou uma responsabilidade legítima os mecanismos externos de regulação e intervenção. E, em terceiro lugar, acaba-se por exagerar a importância formal da soberania jurídica internacional, facilitando assim, o enquadramento da dominação externa como uma parceria ou um contrato voluntário. Todo o quadro normativo e político envolvendo a soberania favorece o exercício do poder de uma forma indireta. As potências ocidentais não assumem mais a responsabilidade legal para com um território, embora não deixem de exercer sua influência e controle pelo globo. A redefinição da soberania permite que o *state-building* seja entendido como um processo capaz de estabelecer os arranjos institucionais necessários para manter a ordem doméstica de um país e, conseqüentemente, a

sua soberania interna, sem abdicar dos direitos ao autogoverno e da soberania internacional (Chandler 2006, 42). Contudo, essa forma de compreensão acaba por ofuscar a deterioração da soberania interna dos Estados alvos das intervenções internacionais. Nessa nova roupagem, a soberania jurídica é mantida, permitindo que as instituições internacionais se apresentem como facilitadoras do desenvolvimento e não como poderes externos coercitivos (Ibidem, 43). As intervenções passam a ser compreendidas nesse contexto como formas de reforçar a soberania e não de enfraquecê-la. As novas relações envolvidas no *state-building* acabam por dar origem ao fenômeno dos Estados Fantasmas (Chandler 2006, 43). David Chandler (2006, 43-47) define os Estados Fantasmas como aqueles que possuem a soberania jurídica internacional, mas que acabam cedendo poder político às instituições ocidentais, perdendo a sua representatividade e legitimidade internas. Dessa maneira, esses Estados possuem estruturas administrativas e de governança sólidas no papel, após o processo, no entanto, a esfera política é atrofiada, impedindo a coesão interna dessas sociedades e dificultando a superação das divisões sociais e políticas. A falta de autogoverno impede que esses Estados se relacionem de maneira mais profunda com as suas populações e representem a expressão coletiva de suas sociedades. Os Estados do Afeganistão, Iraque e Bósnia são bons exemplos desse fenômeno, já que possuem a soberania formal e até mesmo governos eleitos, contudo, a dependência da intervenção externa impede o desenvolvimento da esfera política doméstica. A característica do *state-building*, de buscar estabelecer um conjunto de técnicas e estratégias voltadas para a administração e governança do Estado é reconhecida por Chandler como uma forma de despolitizar o processo e, com isso, escapar da responsabilidade contida nele (Chandler 2006, 52). Os impactos das práticas do *state-building* no contexto do império em negação são profundos e corrosivos, ocasionando a dependência dos Estados que sofrem intervenções aos atores internacionais. Além disso, os laços entre o Estado e a sociedade são enfraquecidos, já que o *state-building* não responde às exigências internas, mas sim, aos interesses externos. Esses Estados não são o resultado das lutas políticas locais e acabam não refletindo os

aspectos sociais, culturais e políticos de suas populações. Os atores locais convertem-se em receptores passivos da construção de suas instituições e buscam adaptar-se às condições estabelecidas pelos agentes internacionais. A internacionalização e um certo grau de informalidade do estado são dinâmicas relevantes em tempos de construção do Estado (Guevara 2008, 349). As intervenções internacionais são agora mascaradas através discursos e técnicas de parceria. As práticas de *state-building* buscam (re)construir as instituições desde a base da administração pública, estabelecendo novos sistemas de governança e regulação nos Estados. As reformas implementadas dizem visar o fortalecimento do Estado, porém acabam por corroer a sua capacidade de autogoverno e as possibilidades de representar a sua sociedade. O *state-building* trata de problemas políticos e sociais de forma técnica, ofuscando as relações reais de poder que existem para além dos discursos de empoderamento e parceria. (Chandler 2006, 51-53). O Império está em negação não por não intervir e regular, mas sim, por traduzir a sua ingerência em um tom tecnicista e burocrático de auxílio a Estados com dificuldades. Nesse contexto, o *state-building* converteu-se em um dos principais meios de regulação e imposição da ordem internacional a Estados não Ocidentais por parte das instituições internacionais e das potências Ocidentais (Chandler 2006, 9). O *state-building* é o modo pelo qual os Estados Ocidentais se apropriam dos processos decisórios internos dos Estados não Ocidentais, regulando a ligação entre essas instituições e suas sociedades (Ibidem, 10). Tendo esses mecanismos de poder e regulação apresentados em mente, na próxima seção analisaremos a atuação da CPA no processo de (re)construção do Iraque.

3 O Império em Negação e o exercício do poder através da prática do State-Building no cenário Internacional

A Guerra do Iraque (2003) constituiu-se em um dos eventos mais polêmicos e contestados no início do século XXI. A invasão do território iraquiano foi parte da estratégia norte-americana ² de com-

bate ao terrorismo e não contou com o total apoio da comunidade internacional. Pelo contrário, a guerra foi considerada ilegal de acordo com as regras do direito internacional e do sistema internacional de paz e segurança estabelecido no pós Segunda Guerra Mundial (Bali 2005, 433). O governo de George W. Bush justificou o conflito devido à suposta existência de armas de destruição em massa no Iraque e pela “ligação” entre o governo de Saddam e a Al-Qaeda ³. Ainda, a invasão do Iraque e destituição de Saddam, faziam parte da estratégia estadunidense para levar a democracia ao Oriente Médio, servindo de exemplo para outros regimes autoritários da região (Hiltermann 2007, 5). Essas justificativas acabaram sendo motivos de controvérsias entre os atores internacionais, sobretudo pela não autorização da operação pelo Conselho de Segurança da ONU e, por não terem sido encontradas armas de destruição em massa no Iraque após a invasão. O conflito teve uma evolução rápida e, menos de um mês após a invasão, o regime de Saddam havia sido derrotado. Diferentemente de outras intervenções internacionais, o Iraque foi tratado legalmente como uma nação conquistada e um território ocupado. No dia 22 de maio de 2003 o Conselho de Segurança da ONU reconheceu formalmente os Estados Unidos e o Reino Unido como os poderes ocupantes no país (Dobbins et al. 2009, XIII). A estratégia pós-guerra das forças ocupantes foi a de assumir o governo direto do Iraque, em vez de ceder o poder para uma administração civil da ONU. Esse fato poderia indicar que o caso do Iraque contrariou a análise proposta por David Chandler. Todavia, a maneira como o governo norte-americano e demais agentes internacionais lidaram com a ocupação do país, acabou por enunciar as formas de poder e regulação do império em negação. É importante destacar que a invasão do Iraque e a conseqüente queda do regime *ba'athista* ocasionaram um profundo vácuo de poder no país. O plano inicial para o Iraque pós-conflito envolvia a ideia de que a coalizão eliminaria Hussein e seus associados do poder, mas as estruturas burocráticas do Estados per-

2. A Guerra do Iraque fazia parte da Doutrina Bush, política de segurança neo-conservadora norte-americana após do Ataques de 11 de Setembro de 2001.

3. George W. Bush colocou o Iraque, juntamente com Irã e Coreia do Norte, dentro de um grupo de países considerados apoiadores ou facilitadores do terrorismo, o qual foi denominado de “eixo do mal”.

maneceriam no lugar (Ward 2005, 3). Contudo, após a queda do Saddam, constatou-se que as instituições iraquianas haviam se deteriorado a tal ponto que não poderiam servir de base para as reformas previstas para o Iraque. Esse cenário exigiu das forças ocupantes o compromisso com a (re)construção do Estado iraquiano (um processo de George W. Bush colocou o Iraque, juntamente com Irã e Coréia do Norte, dentro de um grupo de países considerados apoiadores ou facilitadores do terrorismo, o qual foi denominado de “eixo do mal”.⁴). Por consequência, as duas questões mais importantes no início da ocupação americana no Iraque foram: “como governar e como sair” do país (Bali 2005, 434). Essas questões são primordiais em processos de *state-building*, ainda mais em um caso contestado como foi o Iraque. Esses dois questionamentos e as respostas dadas a eles interferem diretamente nas estratégias e práticas adotadas para o Iraque. Por um lado, a ocupação buscou estabelecer as bases jurídicas e administrativas para a consolidação de uma democracia liberal conciliatória para o país. Já por outro lado, manteve uma postura de confronto diante da resistência iraquiana às reformas impostas. Para que processos de reconstrução ou construção de Estados sejam efetivos, é primordial a criação de uma visão compartilhada sobre as instituições e respostas administrativas que estão sendo implementadas (Barakat 2005, 576). No caso iraquiano, a idealização do que seria o “Novo Iraque” foi desenvolvida dentro do governo dos Estados Unidos. A participação iraquiana na concepção das instituições e redes de governança que estavam sendo criadas foi limitada. Segundo Bakarat (2005, 577), a reconstrução foi planejada antecipadamente como uma parte integrante da operação militar. Assim, após a “desconstrução” do Iraque por meios militares, focou-se na reconstrução nos moldes de

4. O governo norte-americano denominava os esforços de reconstrução no Iraque de *nation-building*. Porém, o *nation-building* prevê ações e políticas que articulem elementos culturais, sociais e linguísticos, capazes de fomentar uma identidade coletiva que não precisa estar contida apenas no Estado. Já o *state-building* caracteriza-se como um processo mais limitado, focado na reconstrução das instituições burocráticas que compõem o Estado, sem necessariamente buscar consolidar uma identidade comum. É possível concluir que os esforços americanos no Iraque configuraram-se com um processo de *state-building*, focado na reconstrução das instituições estatais no país.

uma economia liberal, favorecendo os interesses econômicos dos Estados Unidos no Oriente Médio. Esse fato não só corroborou a insatisfação da população iraquiana com o novo modelo de Estado criado, como também fortaleceu o surgimento da resistência armada no Iraque. Para compreender melhor a reconstrução do Iraque é preciso analisar as instituições que foram responsáveis por esse processo. Dentre os muitos atores que estiveram envolvidos com a recuperação do Iraque pós-guerra, a Autoridade Provisória da Coalizão (Coalition Provisional Authority - CPA) foi diretamente encarregada pela (re)construção das instituições estatais do país. Tendo isso em conta, esse artigo passa agora a analisar essa organização e suas principais ações no Iraque. Inicialmente a responsabilidade de supervisionar a reconstrução do Iraque pós-conflito recaiu sobre o Escritório de Reconstrução e Assistência Humanitária (ORHA - *Office for Reconstruction and Humanitarian Assistance*). Esse escritório foi estabelecido pela Diretoria Presidencial da Segurança Nacional 24 (*National Security Presidential Directive - NSPD*) em janeiro de 2003 e foi liderado pelo tenente-general Jay M. Garner. O documento de criação do ORHA concedia responsabilidade ao Departamento de Defesa Americano (DoD) para o controle pós-guerra do Iraque (Halchin 2005, 1). A idealização do ORHA foi amparada na crença de que uma administração iraquiana permaneceria em vigor após o fim do conflito e qualquer ocupação americana seria de curta duração (Dobbins et al. 2009, XIV). No entanto, a guerra e a queda do partido *ba'ath* ocasionaram um profundo vácuo de poder no Iraque e as forças ocupantes precisaram assumir um processo mais extenso e complexo de reconstrução. Ao perceber a existência da necessidade de uma intervenção mais profunda, em junho de 2003, o ORHA foi substituído ou subsumido pela CPA. A CPA foi liderada em um primeiro momento também por Garner, mas em maio de 2003 o embaixador L. Paul Bremer passou a ser o administrador civil do Iraque. As operações da CPA foram até junho de 2004. Segundo o documento que estabeleceu a CPA⁵, promulgado e assinado por Bremer em 16 de maio de 2003, a

5. Coalition Provisional Authority Regulation Number 1 cpa/reg/16 may 2003/1.

missão primordial da organização era restaurar as condições de segurança e promover a estabilidade no Iraque. A CPA objetiva assim, a criação das condições necessárias para que o povo iraquiano pudesse vir a determinar livremente o seu próprio futuro político. Outro ponto destacado no documento eram os esforços para a (re)construção das instituições de governança nacionais e locais, facilitando a recuperação econômica, política e o desenvolvimento do Iraque. Assim, a CPA possuía duas missões simultâneas e por vezes concorrentes no Iraque. Primeiro, deveria dirigir o país, ocupando o vazio político deixado pelo fim do regime de Hussein. Mas também, a agência era responsável por (re)construir as instituições políticas e econômicas do Estado, possibilitando ao povo do Iraque o autogoverno após o fim da ocupação (Bensachel et al. 2015, 332). Essas atribuições conferidas à CPA durante o seu mandato no Iraque estavam em conformidade com a Resolução 1483 do Conselho de Segurança da ONU, como pode-se notar no trecho abaixo:

“A Organização das Nações Unidas [...] solicita o estabelecimento de uma autoridade que, em conformidade com a carta das Nações Unidas e outras normas pertinentes do Direito Internacional, promova o bem estar do povo iraquiano mediante uma administração efetiva do território, em particular tratando de reestabelecer as condições de segurança e estabilidade e de criar condições através das quais o povo iraquiano possa decidir livremente o seu próprio futuro político” (CS, Resolución 1483 2003, 2).

A Resolução 1483 do CS não apenas indicava a forma que a autoridade provisória deveria tomar no Iraque, como também conferia reconhecimento tácito à instauração da CPA como o governo temporário no país. Tendo isso em conta, a CPA pode ser entendida como uma organização governamental dos Estados Unidos e simultaneamente uma agência internacional (Bensachel et al. 2015, 323). O seu quadro de funcionários era composto por pessoas oriundas dos vários países da coalizão. No entanto, em última instância a organização se reportava ao Departamento de Defesa norte-americano. Uma vez que as Forças da Coalizão estabeleceram e exerceram a autoridade sobre o território do Iraque, de acordo com as leis de

guerra e ocupação, a autoridade formal sobre o território iraquiano passou às mãos das Forças da Coalizão (Halchin 2005, 13). A CPA desempenhou as funções de governo no Iraque até junho de 2004, seguindo a especificação contida nas resoluções das Nações Unidas e na normas estabelecidas na Convenção de Genebra de 1949 (Halchin 2005, 1). O embaixador americano chegou a Bagdá em maio de 2003 e possuía poderes plenos com relação a administração da CPA. Ele, à frente da CPA, era o braço civil da ocupação militar estabelecida no Iraque. Sua incumbência era a de governar o Iraque e promover o desenvolvimento de uma democracia, que serviria de modelo para todo o Oriente Médio. Bremer poderia dispor de todos os bens e funcionários do Estado iraquiano e possuía autoridade executiva, legislativa e judicial. As instruções que recebia de Washington costumavam ser bastante gerais e, em sua maioria, orais (Dobbins et al. 2009, XIII). Paul Bremer exerceu a autoridade de regulamentação, que aparentemente foi derivada da autoridade executiva investida na CPA pelo governo americano (Halchin 2005, 28). O primeiro regulamento emitido pela CPA delineou a forma como seria formalmente conduzido o processo de reconstrução do Iraque e definiu a autoridade do administrador para a emissão de regulamentos, memorandos, ordens e avisos públicos com poder de lei:

“Ao executar a autoridade e a responsabilidade adquiridas no CPA, o administrador, conforme necessário, emitirá regulamentos e ordens. Os regulamentos serão os instrumentos que definem as instituições e as autoridades da CPA. As ordens são instruções vinculativas emitidas pelo CPA. Os regulamentos e as ordens permanecerão em vigor até serem revogados pelo administrador ou substituídos por legislação emitida por instituições democráticas do Iraque. Os regulamentos e ordens emitidos pelo administrador da CPA prevalecerão sobre todas as outras leis e publicações, na medida em que essas outras leis e publicações sejam inconsistentes. O administrador também pode, de tempos em tempos, emitir Avisos Públicos [...] O administrador poderá ainda emitir memorandos relacionados a interpretação e aplicação de qualquer Regulamento ou Ordem” (CPA 2003, 1).

6

Percebe-se que a CPA propôs um modelo de administração no qual a tomada de decisão sobre o *state-building* era extremamente centralizada e vertical. A autoridade atribuída ao embaixador Paul Bremer indicava que a organização não priorizaria um processo horizontal e participativo de reconstrução. E de fato, o que se observou ao longo do mandato da CPA foi a construção das instituições no Iraque a partir das concepções norte-americanas de Estado, não refletindo necessariamente as necessidades da sociedade iraquiana. Essa abordagem não priorizou a reconciliação entre os diferentes grupos existentes no Iraque. Paul Bremer e sua equipe concederam privilégios aos grupos preteridos pelo regime de Saddam, como os Curdos e os Xiitas. Esse fato deixou grande parte dos árabes sunitas à margem dos processos decisórios. Hashim (2003, 3-4) destaca que a identidade do país foi construída pelos sunitas. Muitos desses indivíduos se beneficiaram do Estado com características neo-patrimoniais ⁷ instituído pelo partido *Ba'ath* e, embora se ressentissem do autoritarismo de Saddam, sentiram a perda de seus privilégios após a invasão americana. Através das políticas adotadas pela CPA houve um grande redirecionamento dos recursos políticos para longe dos grupos sunitas, fazendo que muitos acabassem optando pela confrontação ao novo governo. A primeira política implementada pela CPA no Iraque envolveu a *De-ba'athification* das estruturas políticas e sociais do país, estando contida nas Ordens nº 1, 4 e 5, nos Memorandos nº 1 e 7, todos da CPA. Essa estratégia foi planejada e implementada com o objetivo de eliminar as estruturas do partido *Ba'ath* e remover a sua liderança de cargos de autoridade, garantindo que eles não retornassem ao poder. Para isso, os indivíduos que ocupavam posições nas três primeiras camadas administrativas do governo nacional, corporações afiliadas e outras instituições governamentais (por exemplo, universidades e hospitais) seriam entrevistados, para averiguar uma possível afiliação

com o Partido *Ba'ath* e sujeitos a investigação por conduta criminal e risco para a segurança (CPA 2003, 1-2). Essa ordem afetava milhares de pessoas que estavam relacionadas com o regime de Saddam. Ela eliminava efetivamente a liderança, mas junto com ela, ceifava também a capacidade técnica iraquiana para a composição dos setores de educação, saúde, transportes, eletricidade e comunicações (Pfiffner 2010, 78-79). Essa medida foi considerada demasiadamente severa e despertou o sentimento de insatisfação com a ocupação em grande parte da sociedade iraquiana, sobretudo, nos grupos sunitas. A segunda estratégia utilizada pela CPA foi a dissolução do exército iraquiano, a partir da Ordem nº 2 ⁸ e a constituição de um novo corpo militar para o país. A desagregação das forças armadas iraquianas se deu em maio de 2003 e incluíam 385.000 soldados nas forças armadas, 285.000 de funcionários no Ministério do Interior (polícia) e 50.000 em unidades de segurança presidenciais. Essa medida deixou milhares de pessoas sem trabalho, criando um grupo significativo de cidadãos hostis a ocupação americana (Pfiffner 2010, 80). A Seção 5, da Ordem Nuber 2, definia a criação de um novo exército iraquiano, como o primeiro passo para a capacitação nacional da autodefesa no Iraque livre. Assim, em agosto de 2003 é aplicada a Ordem nº 22 ⁹ para a criação do novo exército iraquiano e a Ordem nº 23 ¹⁰ que apresentava o novo código de disciplina militar (CPA 2003, 3). Essa medida não apresentou resultados positivos, já que o novo exército iraquiano levou vários anos para se tornar uma instituição confiável e competente, deixando a segurança iraquiana comprometida. Esses erros estratégicos converteram-se em fontes de instabilidade nos primeiros anos de ocupação. Essas duas medidas, aliadas a deterioração da situação securitária no Iraque nos primeiros meses de ocupação favoreceram o distanciamento entre a CPA e as reais necessidades da sociedade iraquiana. Para tentar resolver esse afastamento, foi criado o Conselho de Governo Interino do Iraque (*Iraqi Interim Governing Council - ICG*), em julho de

6. Coalition Provisional Authority Regulation Number 1: CPA/reg/16 may 2003/1.

7. Um estado neo-patrimonial caracteriza-se por uma ampla rede de patrocínio (bens materiais, dinheiro e influência) que oferece aos seus apoiadores em troca da lealdade (Hashim 2003).

8. Order Number 2: Dissolution of Entities (23 May 2003).

9. Order 22: Creation of a New Iraqi Army (7 August 2003)

10. Order 23: Creation of a Code of Military Discipline for the New Iraqi Army (7 August 2003)

2003, através da Regulação Número 6¹¹. O ICG era um corpo multiétnico e multissetário, composto por 25 membros. Ele tentava abarcar a diversidade étnica e religiosa do Iraque, no entanto, os curdos eram dominantes no conselho e os sunitas sentiam-se sub-representados. A maior parte dos membros do ICG eram líderes exilados durante o regime do partido Ba'ath (Hashim 2003, 4). Mesmo com todos os esforços para buscar a representatividade da sociedade iraquiana, o ICG atraiu muitas críticas. Criticava-se a aceleração da transferência de poder da CPA para atores iraquianos, devido à falta de preparo dos mesmos para governar o Iraque. Muitos iraquianos questionaram o grande número de ex-exilados entre os membros do conselho e a falta de clareza nas formas de nomeação do ICG. Esse último ponto de divergência, aumentou as dificuldades para se encontrar sunitas dispostos a integrar o ICG, diminuindo ainda mais a sua representatividade (Ward 2005, 5). A principal função do ICG era a elaboração de uma constituição iraquiana até novembro de 2003. De acordo com este plano, após a redação da constituição, o documento seria ratificado em um referendo, e então um governo iraquiano soberano poderia ser eleito (Ibidem, 6). Em novembro de 2003, a CPA em conjunto com o ICG emitiu um acordo que previa o fim do seu mandato até junho de 2004. Ficou decidido que um governo interino iraquiano assumiria controle do Estado após a saída da CPA. Esse acordo também contemplava a elaboração da lei de transição (TAL), uma espécie de constituição provisória. A TAL estabeleceria as estruturas do governo interino e os processos relativos a seleção de um governo permanente através de eleições diretas até fim de 2005. Essa aceleração do processo de transição se deu em grande medida por pressões externas e internas. No entanto, também denotou que os Estados Unidos estavam diminuindo o seu nível de comprometimento com o Iraque. Dessa forma, a próxima seção concentra-se na análise da construção de um Estado de Direito no Iraque e como essa estratégia denota uma tentativa de evasão da responsabilidade e negação do poder.

4 A (re)construção do Estado iraquiano através da Regra da Lei: o Estado de Direito como uma estratégia para a negação do poder.

O momento imediato pós-guerra no Iraque se caracterizou pela intensificação dos problemas de segurança no país. O desmantelamento das estruturas estatais, dentre elas as instituições de segurança iraquianas, favoreceram o aumento da violência no período inicial da ocupação. Os analistas internacionais entendiam que o restabelecimento da ordem pública deveria ser priorizado, proporcionando segurança e garantindo a efetiva aplicação da lei como parte de suas obrigações. A ocupação seguiu além da Resolução 1483 do Conselho de Segurança da ONU, as diretrizes da Quarta Convenção de Genebra de 1949 (Perito 2003, 2). De acordo com essa convenção, a Lei de Ocupação deve ser aplicada sempre que uma força militar estrangeira está em um país sem o consentimento de seu governo (Geneva Convention, Art. 2, 149, 169). Os poderes de ocupação possuem a responsabilidade de manter a ordem pública, respeitar os direitos humanos e promover um ambiente estável para os cidadãos do país ocupado (Ibidem, Art. 39-59, 1949, 182-189). No entanto, as forças ocupantes têm autoridade para revogar leis consideradas injustas e promulgar novos regulamentos, a fim de garantir a segurança e manter a administração do território ordenada, (Ibidem, Art. 64, 190). Os Estados Unidos legitimaram as suas ações de (re)construção do Iraque priorizando o estabelecimento da ordem e da regra da lei. Assim, buscou-se a criação de um Estado de Direito, correspondente aos valores democráticos e liberais ocidentais. O Estado de Direito é um princípio de governança através do qual todos os indivíduos, instituições públicas ou entidades privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis e ao mesmo tempo submetidos às leis públicas, que são aplicadas e/ou julgadas de forma igualitária (Pregent 2010, 324). Dessa forma, a consolidação de um Estado de Direito efetivo em um território pós-conflito faz com a regra da lei seja a condutora das ações de reconstrução. No cenário internacional, fixou-se o entendimento, após inúmeras intervenções anteriores, de que o primeiro passo para o *state-building* é a quebra

11. Coalition Provisional Authority Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06

do ciclo de impunidade para aqueles que cometem atos violentos e criminosos (Perito 2003, 3). Portanto, os governos que emergem nesses Estados pós-conflitos devem ser enraizados em um Estado de direito forte, compatível com os direitos humanos e o mercado liberal. Para Chandler (2006, 170), a essência da construção do Estado na atualidade está na crença de que o Estado de Direito pode ser desenvolvido e implementado por poderes externos, separadamente dos processos políticos internos. Assim, a criação de um Estado de Direito dentro do modelo das democracias liberais é uma prática recorrente e essencial para o *state-building*. Através dela são estabelecidas as bases jurídicas para as instituições que estão sendo construídas. Para além disso, o Estado de Direito busca delimitar as ações dos cidadãos dos Estados pós-conflito, estabelecendo o código de conduta que deve ser implementado e seguido após a ocupação. No Iraque, a CPA se apoiou nessa estratégia para reformular e reconstruir as instituições do país. O *state-building* foi realizado buscando o estabelecimento das leis e formas de organização que o governo soberano deveria assumir após o fim da ocupação. A administração de Paul Bremer se pautou pela implantação de um modelo internacional de Estado, criando instituições democráticas e liberais. Esse caminho de ação acabou se mostrando mais complexo e problemático, sobretudo pela dificuldade em se estabelecer a ordem no pós-guerra e pelo não reconhecimento por grande parte da população do Iraque dos poderes ocupantes. A dificuldade em se estabelecer um Estado de Direito efetivo no Iraque vai de encontro com as proposições de David Chandler. Para o autor, os processos de *state-building* são pensados e implementados a partir de técnicas burocráticas que visam a consolidação de um Estado de Direito (Chandler 2006, 166). Como já foi visto, o *state-building* acaba por despolarizar processos que são essencialmente políticos e sociais, dificultando o estabelecimento de uma conexão entre os Estados intervindos e suas populações. O quadro de leis e instituições produzidos refletem os laços de governança e modelos ocidentais e nem sempre atendem às demandas específicas daquelas sociedades. Nesse sentido, a construção do Estado de Direito por atores externos impõe uma agenda externa de regulação

aos países intervindos e, ao mesmo tempo, nega a responsabilidade política dos atores internacionais com relação a esse processo (Chandler 2006, 166). Isso ocorre já que essas intervenções usam um quadro normativo burocrático como forma de fortalecer o Estado, e, traduzem as suas ações em termos técnicos e capacitadores, marginalizando a esfera política. Chandler (2004, 314) destaca que atualmente existe um consenso entre os decisores políticos internacionais de que o Estado de Direito deve ser a base para o estabelecimento de uma paz duradoura, sobretudo, visando a reconstrução institucional em Estados pós-conflito. Portanto, as autoridades intervenientes devem inicialmente se concentrar em estabelecer o controle sobre o território e fixar as raízes institucionais de um modelo de Estado democrático e liberal, para só então investir na transição do poder para atores locais. Nesse tipo de concepção, entedia-se que a transição do governo para agentes nacionais no Iraque, antes da consolidação de um quadro da "lei do direito", deixaria o caminho aberto para que elites sem interesse na construção da paz consolidassem o seu poder. Porém, esse tipo de abordagem, destaca o autor, pode ter como consequência a criação de mais instabilidade e fragmentação. No caso do Iraque, se observou que o foco na criação do Estado de direito adiou a conformação de quadros políticos, capazes de dar voz ao povo iraquiano sobre o funcionamento do seu país. Assim, a população do Iraque não experimentou, com a queda do regime autoritário de Saddam, uma participação política efetiva. O modelo de gestão da CPA, caracterizado pela centralização do poder decisório e baixa participação popular, não foi suficiente para fomentar o sentimento de inclusão nos iraquianos.

“Ao entender as soluções legais ou administrativas como um atalho para enfrentar os problemas políticos, faz um fetiche do quadro legal ao mesmo tempo que marginaliza a esfera pública, produzindo instituições estatais internacionalizadas, mas isoladas de suas sociedades” (Chandler 2006, 166).

Esse tipo de mecanismo corrobora o surgimento de Estados Fantasmas e dificulta a consolidação da paz nessas sociedades. No Iraque, as forças ocupantes utilizaram a estratégia de primeiro construir as instituições do país, seguindo os modelos

das democracias ocidentais, para depois transferir o poder para agentes domésticos. A função da CPA foi a de pensar, instituir e fomentar a lei e a ordem no Iraque pós-Saddam, fixando as bases jurídicas e políticas para o governo interino e para o futuro governo eleito. O estabelecimento da lei é utilizado pelos atores internacionais ocidentais para negar a sua agenda reguladora e intervencionista (Chandler 2006, 166). Uma vez que apenas estão cumprindo um papel capacitador e empoderador nos países pós conflitos, auxiliando na reconstrução de suas instituições e instauração de mecanismos de governança efetivos. As ações de regulação são disfarçadas por uma narrativa capacitadora e de empoderamento. Fortalecendo o entendimento de que as intervenções internacionais buscam fortalecer a soberania de Estados considerados frágeis e fomentar uma melhora nos quadros de governança, tanto a nível domésticos, quanto internacional. No entanto, a imposição da lei por atores externos não produz os efeitos esperados, criando-se o paradoxo do Estado de direito (Chandler 2004, 314). Esse paradoxo acontece porque existe uma grande fissura entre as leis impostas internacionalmente e as vontades e necessidades políticas expressas nas sociedades intervindas. E mesmo a lei sendo priorizada em detrimento dos processos políticos, acaba sendo enfraquecida e não fortalecida, já que não representa os interesses coletivos daquela população. Por mais que as leis aparentem ser uma grande conquista no papel, elas não refletem uma melhora na prática (Ibidem, 315). O desenvolvimento do Estado de direito “através da imposição externa da legislação acaba por prejudicar o processo de produção de consenso, necessário para que as populações pós-conflito participem do processo de consolidação da paz” (Chandler 2004, 315). A ideia de que o lei pode ser definida a partir de um conjunto de soluções elaborados desde o exterior, e, depois impostas aos Estados pós-conflitos, legitima as práticas do Império em Negação (Chandler 2006, 169). Nesse processo a lei é desassociada do processo político de produção do consenso social, de modo que a emissão de leis e códigos é facilitada. Todavia, mesmo que a construção do Estado de Direito seja feita sem muitas dificuldades, a sua consolidação acaba sendo um ponto problemático. Como as leis e instituições criadas

não correspondem às expectativas e interesses dos atores locais, acabam sendo amplamente contestadas. No Iraque, o que se viu foi o surgimento e crescimento de grupos de resistência armada a ocupação americana. A instabilidade securitária tornou as leis e administração da CPA mais artificiais do que já eram por natureza. Em Estados Fantasma a emissão de leis é considerada mais fácil, já que não necessita do consentimento de representantes eleitos ou nomeados. Contudo, os *policy makers* parecem ignorar que o Estado de direito não pode ser implementado por atores externos (Chandler 2006, 169). Bali (2005, 446) define, em um sentido restrito e pensando em Estados pós-conflito, o Estado de direito como o estabelecimento da polícia e da ordem, de tribunais e códigos de leis consistentes, capazes de proteger os cidadãos, a instauração de prisões efetivas e a garantia da responsabilização daqueles que cometeram crimes no conflito. Todos esses elementos precisam ser institucionalizados e legitimados através das instituições do Estado. Nos momentos pós-conflito é preciso que a ordem e todas essas características sejam asseguradas o mais cedo possível, para que então pensar no desenvolvimento econômico e social do Estado. Pregeant (2010, 324) diz que o estabelecimento do Estado de Direito demanda sete efeitos para ser considerado efetivo. O primeiro é a necessidade do Estado monopolizar o uso da força. O segundo efeito garante que os indivíduos vão estar seguros e a propriedade será assegurada. O terceiro diz respeito ao Estado estar vinculado a lei, não podendo agir e legislar arbitrariamente. O quarto designa que a lei deve ser estável, para que as pessoas possam planejar as suas vidas de acordo com ela. O quinto efeito garante aos indivíduos acesso fácil a um sistema legal efetivo e imparcial. O sexto define que os direitos humanos e as liberdades serão protegidos pelo Estado. O sétimo diz que as pessoas devem depender da existência dessas instituições jurídicas e do conteúdo da lei para condução das suas vidas diárias. Percebe-se que a CPA não conseguiu fomentar praticamente nenhum desses efeitos no Iraque pós-conflito. Isso se deve porque esses fatores desenvolvem-se através de processos de discussão e deliberação políticas. No Iraque, em virtude da imposição da lei por atores externos, o campo acabou se tornando atrofiado e incapaz

de responder às complexidades locais. Assim, o *state-building* não só impôs os mecanismos de governança e regulação internacionais ao Iraque, como também enfraqueceu as suas instituições nacionais, desencorajando a participação pública na esfera política. A forma como as decisões foram tomadas pelas CPA deixou pouco espaço para a contestação ou mesmo envolvimento da população iraquiana no processo de reconstrução do Iraque. A própria criação do ICG não conseguiu ser eficiente no objetivo de incluir atores locais no processo. O conselho, composto majoritariamente por ex-exilados não representava de maneira efetiva a diversidade iraquiana. A sub-representação do grupo sunita dificultou ainda mais o estabelecimento de instituições capazes de responder os desafios reais da sociedade iraquiana. O foco na Regra da Lei negligencia que o processo legislativo é um ato político, baseado em relações de poder social que culminam em sua aceitação ou rejeição (Chandler 2006, 171). E para que as instituições criadas em processos de *state-building* sejam eficientes, é preciso superar o déficit de legitimidade causado pela imposição externa dessas instituições (Bali 2005, 445). Já que um governo sem legitimidade social até pode criar códigos de leis, todavia, eles não possuirão força ou efeito de lei para a população, devido a sua falta de representatividade (Chandler 2006, 171). Isso é exatamente o que se observa em Estados Fantasmas que tiveram as suas esferas políticas e sociais marginalizadas por burocratas internacionais. Perito (2003, 3) salienta que a consolidação do Estado de Direito em sociedades pós-conflito envolve mais que a provisão de policiamento, tribunais e prisões, mas fundamentalmente, demanda o esforço em responder as violações cometidas durante a guerra. É preciso que os violadores dos direitos humanos sejam julgados e punidos para que o equilíbrio social seja reestabelecido e os ressentimentos sejam minimizados. Na ocupação iraquiana pode-se observar que as forças americanas recorreram a esse tipo de mecanismo. O regime do partido Ba'ath e o próprio Saddam Hussein foram culpabilizados pelo conflito. A captura e julgamento de Saddam Hussein foram apresentadas como um ponto de ruptura para o Iraque. Chandler (2006, 172) apresenta o julgamento como marco do nascimento de um “novo Iraque” democrático, que buscava

punir o seu antigo líder pelos crimes cometidos contra o povo iraquiano. O atores internacionais fizeram uso do julgamento para minimizar a importância dos anos pós-Saddam, alegando que os problemas do país estavam em consonância com o legado do ditador. É claro que a o regime de Saddam produziu profundas cisões políticas no Iraque, no entanto, os anos de ocupação e as estratégias de *state-building* também foram cruciais para o caos político e securitário. A evasão da responsabilidade por parte dos poderes ocupantes e a maneira despolitizada com que conduziram o processo agravou as diferenças ideológicas característicos da sociedade iraquiana. O Estado de Direito serviu mais a um propósito de negação do poder no Iraque, do que a uma tentativa de mudança política no Iraque (Chandler 2006, 173). Assim como o julgamento de Saddam Hussein teve menos a ver com a superação do passado autoritário do Iraque e muito mais relação com a necessidade das forças ocupante se distanciar das responsabilidades pela situação do país naquele momento.

5 Conclusão

Esse artigo analisou o processo de *state-building* no Iraque a partir das concepções do Império em Negação de David Chandler, focando na atuação da CPA no país. Pode-se perceber ao longo do trabalho que os processos de construção ou reconstrução de Estados são importantes ferramentas para o exercício do poder na atualidade. Muitos analistas internacionais abordam o *state-building* através de visões processuais e técnicas, buscando extrair as melhores lições a serem aprendidas em cada processo. Essas abordagens invisibilizam as problemáticas políticas envolvidas na construção de novas instituições de governança. O *state-building*, ao ser descrito em termos técnicos e administrativos, acaba por marginalizar a esfera política dos Estados. Nesse sentido, o *state-building* tem sido largamente utilizado para estabilizar as sociedade de Estados pós-conflito no cenário internacional e, assim, impedir que esses Estados exportem a sua insegurança e violência para todo o globo. David Chandler, em sua análise do Império em Negação, chama a atenção para o verdadeiro significado desse tipo de prática: a

negação do poder e a evasão da responsabilidade. Os países e instituições ocidentais se utilizam das práticas capacitadoras e terapêuticas *state-building* para negar o seu poder político e assim, poder evadir a responsabilidade que vem com ele. Chandler ainda alerta que a forma apolítica através da qual o *state-building* é conduzido, acaba por dificultar a criação de instituições realmente representativas e efetivas nas sociedades dos países pós-conflito. A construção de instituições por atores externos não consegue dar conta das complexidades locais desses Estados e nem fomentar a participação pública, de modo que dificultam a criação de um vínculo entre a população e o Estado. Os Estados são construídos com uma esfera política atrofiada e incapaz de corresponder aos interesses e demandas de suas sociedades. Esse fenômeno dá origem aos Estados Fantasmas, que possuem a soberania jurídica internacional, contudo, não possuem legitimidade e representatividade internas. Esses Estados se tornam amplamente dependentes da ingerência estrangeira, devido a ao seu setor político pouco desenvolvido e representativo e acabam não conseguindo exercer a soberania em seus próprios territórios. Assim, percebe-se que esta forma de construção do estado, é ainda mais corrosiva para a autoridade do Estado não-ocidental do que as políticas anteriores, que buscavam ignorar ou marginalizar o estado. No caso iraquiano, observou-se que as forças ocupantes foram incapazes de envolver e mobilizar a sociedade iraquiana durante o processo de reconstrução das instituições, de modo que acabaram recorrendo às práticas evasivas e terapêuticas do *state-building*. A principal estratégia utilizada foi a criação de um Estado de Direito no Iraque. Dessa maneira, a CPA buscou se apoiar no estabelecimento da lei e da ordem como principal método de reconstrução. O foco na construção de um aparato jurídico mais justo e igualitário do que aquele existente no regime de Saddam Hussein concebeu um pouco mais de legitimidade a ocupação. A grande ênfase concedida ao julgamento e a punição de Saddam auxiliou a afastar para longe da CPA a culpa pelo caos securitário e político no Iraque pós-guerra. No entanto, a construção do Estado de Direito por atores externos termina por dar origem a formas arbitrárias de elaboração de leis, já que o processo legislativo em Estados Fan-

tasmas é internacionalizado e produto do Império em Negação (Chandler 2006, 169). Isso faz com que as leis além de serem um reflexo da regulação externa, não consigam abarcar as particularidades e necessidades domésticas dessas sociedades.

References

- [1] Bali, Asli U. 2005. "Justice Under Occupation: Rule of Law and the Ethics of Nation-Building in Iraq." *Yale Journal of International Law* 30(347): 431-472.
- [2] Barakat, Sultan. 2005. "Post-Saddam Iraq: deconstructing a regime, reconstructing a nation." *Third World Quarterly* 26(4-5): 571-591.
- [3] Bensahel, Nora. 2015. "The Aftermath: Civilian Planning Efforts and the Occupation of Iraq." In *Operation Iraqi Freedom: Decisive War, Elusive Peace*, edited by Walter L. Perry: 319-339. Santa Monica: RAND Corporation.
- [4] Blanco, Ramon, and Gonzalo Celorio Morayta. 2014. "Del Mantenimiento de la Paz al Proceso de Formación del Estado: un esbozo de los esfuerzos de la onu para la paz internacional." *Foro Internacional* 216(2): 266-318.
- [5] Chandler, David C. 2006. *Empire in Denial: The Politics of State Building*. London: Pluto Press.
- [6] Chandler, David. 2004. "Imposing the 'rule of law': the lessons of bih for peacebuilding in Iraq." *International Peacekeeping* 11(2): 312-333.
- [7] Cox, Robert W. 1981. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium* 10(2): 126-155.
- [8] Dobbins, James, Seth G. Jones, Siddharth Mohandas, and Benjamin Runkle. 2009. *Occupying Iraq: a history of the Coalition Provisional Authority*. Santa Monica: RAND Corporation.
- [9] Fukuyama, Francis. 2005. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- [10] Guevara, Berit Bliesemann de. 2008. "The State in times of Statebuilding." *Civil Wars* 10(4): 348-368.
- [11] Halchin, Elaine L. 2005. "The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities." In *CRS Report for Congress - Congressional Research Service*: 1-42. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- [12] Hashim, Ahmed S. 2003. "The Insurgency in Iraq." *Small Wars Insurgencies* 14(3): 1-22.
- [13] Hiltermann, Joost. 2007. "Filling the Security Vacuum? America's Surge in Baghdad". *Documentos CIDOB, Mediterráneo* 9: 1-23.
- [14] Jackson, Robert H. 1990 "States and Quasi-states". In *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press .
- [15] Newman, Edward. 2013. "The violence of statebuilding in historical perspective: implications for peacebuilding." *Peacebuilding* 1(1): 141-157.
- [16] Perissinotto, Renato. 2013. "Comparação, história e interpretação Por uma ciência política histórico-interpretativa." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 28(83): 151-240.
- [17] Perito, Robert. 2003. *Establishing the Rule of Law in Iraq: Special Report of the United States Institute of Peace*. Washington, DC: USIP.
- [18] Pfiffner, James P. 2009. "US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army." *Intelligence National Security* 24(1): 76-85.

- [19] Pregent, Richard. 2010. "Rule of Law Capacity Building in Iraq." *International Law Studies* 86: 323-345.
- [20] Richmond, Oliver P. 2014. "Statebuilding: Failed by Design". In *Failed Statebuilding: Intervention, the State, and the Dynamics of Peace Formation*: 62-102. London: New Haven.
- [21] Ward, Celeste J. 2005. "The Coalition Provisional Authority's Experience with Governance in Iraq - Lessons Identified." Special Report of the United States Institute of Peace. Washington, DC.: USIP.
- [22] Weiss, Thomas G. 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: IDRC.
- [23] White House. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: White House. <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
- [24] Coalition Provisional Authority. 2003. Order 22: Creation of a New Iraqi Army (7 August 2003).
- [25] Coalition Provisional Authority. 2003. Order 23: Creation of a Code of Military Discipline for the New Iraqi Army (7 August 2003).
- [26] Coalition Provisional Authority. 2003. Order Number 1: De-ba'athification of iraqi society (16 May 2003).
- [27] Coalition Provisional Authority. 2003. Order Number 2: Dissolution of Entities (23 May 2003).
- [28] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 1: CPA/reg/16 may 2003/1.
- [29] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06
- [30] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06
- [31] Coalition Provisional Authority. 2003. Regulation Number 6: CPA/reg/13 July 2003/06

Natali Hoff is a master's student of the Post-Graduate Program in Political Science of the Federal University of Paraná (PPGCP / UFPR). Her research interests center on state-building (re-construction) processes and her current research focuses on the process of state reconstruction in Iraq after 2003.

Ramon Blanco holds a Ph.D. in International Relations, is a lecturer at the Federal University of Latin American Integration (UNILA), where he coordinates the Center for Peace Studies and the Chair for Peace Studies, and collaborates in the Graduate Program in Political Science of the Federal University of Paraná (UFPR).

A Blurring of Roles: Use of Force in UN Peacekeeping

Uma Indefinição de Papeis: O Uso da Força na Manutenção da Paz da ONU

Maria do Céu Pinto Arena, University of Minho

Abstract—There is a sober paradox involved in the use of oxymoron “peace operations”, as these operations, traditionally anchored on the bedrock principles of UN peacekeeping - consent of the parties, impartiality, and non-use of force except in self-defence -, are being increasingly transformed into enforcement operations. Twenty-seven years after the end of the Cold War and the rebirth of the United Nations’ (UN) security role, peacekeeping operations are increasingly losing ground to an emerging pattern of more aggressive, offensive operations. They have an essentially hybrid nature, involving elements of both peacekeeping and enforcement. Although many see them as alternative, non-reconcilable techniques, politicians and practitioners do not see a sharp dividing line separating non-coercive and enforcement tasks, permitting an easy transition from one to the other.

Keywords—UN Peacekeeping Operations (PKO), Use of Force, Enforcement, Hybrid Operations, Asymmetric Environments.

Resumo—Existe um paradoxo relacionado com o uso do oxímoro “operações de paz”, uma vez que estas operações, ancoradas tradicionalmente nos princípios fundamentais da manutenção da paz da ONU - consentimento das partes, imparcialidade e não uso da força, exceto em autodefesa -, estão a ser cada vez mais transformadas em operações de fiscalização. Vinte e sete anos após o fim da Guerra Fria e do renascimento do papel de segurança das Nações Unidas (ONU), as operações de manutenção da paz estão cada vez mais a perder terreno para um padrão emergente de operações ofensivas mais agressivas. Elas têm uma natureza essencialmente híbrida, envolvendo elementos tanto de manutenção da paz quanto de “enfocement”. Embora muitos os vejam como técnicas alternativas e não conciliáveis, os políticos e os profissionais não vêem uma linha divisória nítida que separa as tarefas não-coercitivas e de execução, permitindo uma transição fácil de uma para outra.

Palavras-Chave—Operações de Paz da ONU (PKO), Uso de Força, Enforcement, Operações Híbridas, Ambientes Assimétricos.

Submitted—20-07-2017. **Accepted**—19-12-2017.



1 From peace-keeping to peace-enforcement

-
- *Maria do Céu Pinto Arena, Research Center in Political Science, Associate Professor with Aggregation of the Department of International Relations and Public Administration of University of Minho.
E-mail:mceupinto@gmail.com*

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.102>

WITH the end of the Cold War, the UN began to authorise new peacekeeping missions explicitly under Chapter VII, providing a prominent place to the use of force or other coercive measures. Since the end of the Cold War, the Security Council (UNSC) has declared more instances for the use of force as legitimate, than during the first four decades of its existence. Since the 1990s, resolutions instituting new operations, not only fall under Chapter VII, as they further

determine the existence of situations of ‘threats to peace and international security’¹. Since the turn of the century, corresponding to the release of the ‘Brahimi Report’, UN resolutions invoke Chapter VII, and detail specific situations where peacekeepers are allowed to ‘use all necessary means’ to carry out their mandate (Sloan 2014, 692). Thus, peacekeeping is no longer a non-offensive undertaking: it has evolved into a proactive, offensive activity (Sloan 2014, 691). ‘Robust peacekeeping’ was defined as ‘a political and operational strategy to signal the intention of a UN mission to implement its mandate and to deter threats to an existing peace process in the face of resistance from spoilers’ (UN 2009, 21)².

As a rule, the use of force, authorized by the UNSC, is intended to enhance the implementation of the mandate of peacekeeping operations, or the implementation of agreements between warring parties. Initially, the use of force was only authorized for self-defence purposes³, that is, defence of the soldier by means of its weapons. The concept of self-defence expanded, starting to include resistance to attempts by force to prevent peacekeepers from fulfilling their mandated duties (Sloan 2014, 684). After the establishment of UNEF II in 1973, the self-defence rule was expanded to accommodate the need for ‘defence of the mission’ (Hunt 2016, 3).

However, experience has highlighted the need to further extend this understanding to allow peacekeepers to use force in order to: (1) prohibit attempts to disarm them, (2) defend their positions, vehicles, and equipment against armed attacks or attempts to capture them, and, (3) support other UN contingents (IPA 1984, 57). This concept was later broadened to allow UN peacekeepers to protect civilian agencies and other UN staff. Since 1999, the protection of civilians is increasingly at the centre of the mission: ‘this increased focus on humanitarian objectives re-

flects a welcome shift in normative climate after the Cold War, its central place in peacekeeping mandates...’ (Berdal and Ucko 2015, 11). Current authorizations tend to specify that the physical protection of civilians in UN peacekeeping be limited to civilians ‘under imminent threat of physical violence’, and only where such protection can be accomplished by the mission ‘within its capabilities’ and ‘within its areas of deployment’ (Sloan 2014, 694)⁴. It also states that the ‘protection of civilians is the primary responsibility of the host country’, which means that the UN’s role is to ‘support the efforts of the host authorities in protection of civilians from violence’ (UNSC Resolution 2086 2013, para. 8.h).

A latter trend was that the UNSC has authorized member states or coalitions of states to use force by delegation, and on its behalf. In fact, Article 53 says that the UNSC may resort to regional arrangements or agencies for enforcement action, under its authority. Thus, if they engage in ‘robust peacekeeping’ and ‘peace enforcement’ they are subject to UN Security Council approval and oversight (Hettne and Söderbaum 2006, 229). United Nations post-Cold War interventions (Cambodia, Somalia, Bosnia-Herzegovina, and Rwanda) occurred in volatile, high-risk, uncertain environments, and in civil wars with multiform contours. As Mackinlay and Chopra point out, in these operations it is essential that the contours of the use of force be defined without ambiguity. It is necessary ‘... that clear political decisions precede and sustain a mandate ... but in the execution of tasks, the importance of military effectiveness grows as the intensity of the operation increases, until, at the threshold of collective enforcement, it becomes the main key to success’ (Mackinlay and Chopra 1993). These operations have been referred to

1. See UNSC Resolution 2304 of August 12 2016 on the UN Mission in South Sudan (UNMISS), authorizing an expanded peacekeeping force to bolster civilian protection in its mandate.

2. Defined as ‘those who lie outside and seek to undermine the peace process, including through violent means’ (Report 2015, paragraph 108).

3. Defined as ‘those who lie outside and seek to undermine the peace process, including through violent means’ (Report 2015, paragraph 108).

4. S. Resolution 1769 of July 31 2007, on the joint African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID): Acting under Chapter VII of the Charter, the UNSC ‘decides that UNAMID is authorized to take the necessary action, in the areas of deployment of its forces and as it deems within its capabilities in order to: protect its personnel, facilities, installations and equipment, and to ensure the security and freedom of movement of its own personnel and humanitarian workers; support early and effective implementation of the Darfur Peace Agreement, prevent the disruption of its implementation and armed attacks, and protect civilians, without prejudice to the responsibility of the Government of Sudan’ (UNSC Resolution 1769 2007, para. 15).

in traditional slang as ‘middle ground’ or ‘grey area operations’, as they are halfway between traditional peacekeeping and peace-enforcement. Brian Urquhart, one of the architects of UN peacekeeping, has admitted the need for an intermediate option between the peacekeeping/peace-enforcement binary: ‘a third category of international military operation is needed, somewhere between peacekeeping and large-scale enforcement. It would be intended to put an end to random violence, and to provide a reasonable degree of peace and order so that humanitarian relief work could go forward and a conciliation process could commence. The forces involved would be relatively small, representatively international, and would not have military objectives as such. But, unlike [traditional] peacekeeping forces, such troops would be required to take, initially at least, certain combat risks in bringing violence under control. They would essentially be armed police actions’ (Urquhart 1991, 9). The peace operations of the 1990s glaringly displayed the shortcomings of traditional peacekeeping principles, in operations characterized by limited consent: they were labelled ‘complex operations’ because they may require the partial use of force to ensure the execution of the mandate. The case of the UN operation in Somalia clearly shows how local forces may not agree with the UN presence or with a peace plan, even because the various rebel factions may not be under the control of any of the main parties to the conflict, may lack a formal internal structure and coherent leadership, and, thus be viable interlocutors. In these cases, the UN has no line of communication with the ‘spoilers’ (should they be identifiable at all!), or there is a common understanding of a peace agreement and of the mandate of the blue helmets. In cases of anarchy, the UN may abandon any pretence of consent, and establish a presence in the country through an enforcement action under Chapter VII, as happened with the American mission in Somalia in December 1992 (UNITAF, Unified Task Force on Somalia). More recently, the United Nations Operation in Côte d’Ivoire (UNOCI) refused to comply with President Laurent Gbagbo’s request to leave the country, eventually being dragged into a military showdown against Gbagbo’s forces, including targeting the presiden-

tial residence (Piccolino and Karlsrud 2011, 458). The UN Mission to Chad and the Central African Republic, MINURCAT, was requested to pull out of Chad by the end of 2010, barely after less than three years on the ground. Only reluctantly did the government accept the mission, and then succeeded in terminating it in an expedite manner, after undermining its role and rendering it unable to comply with its major engagement - supporting the protection of civilians within a larger peace-building agenda (Piccolino and Karlsrud 2011, 459-461). The ‘withering consent’ poses a ‘difficult dilemma to the UN, balancing between keeping peacekeeping missions on the ground with limited or no consent, or leaving and risking breaking its implicit engagements with the civilian population.’ (Piccolino and Karlsrud 2011, 447).

Coming back to the use of force in ‘defence of the mission’ this is an area in which there is a [middle] muddle ground)⁵, because it has generated confusion and uncertainty as regards the right sense of interpretation, especially in terms of force commanders. As is widely known, the UNSC tends to draft the mandate of its missions in the broadest possible terms, and to be the least concrete possible regarding crucial details, potentially compromising the proper functioning of the mission: as, what to do if the mission cannot perform tasks that have been committed to it; what if the parties do not cooperate or deliberately offer resistance. Mandates are often too general, to be able to anticipate and resolve the practical challenges missions face in assisting peace and security tasks.

Given the usual aloofness of the UNSC, the responsibility to interpret the sense of “defence of the mission” is devolved upon the Secretary-General/Secretariat. The interpretation of what is the ‘defence of the mission’ obviously depends on the nature and context of the mission. If it is essentially a humanitarian mission, then the use of force can be allowed so that peacekeepers have free access to critical areas. If the mission

5. It is a homophonic pun. It alludes to the fact that ‘the middle ground in contemporary UN peacekeeping is so confusing that it may be more aptly described as the “(middle)muddle ground”, not least because UN forces deployed in such operations are perceived to be muddling through in the execution of a variety of incoherent mandates, without the reassurance of a clear-cut doctrinal foundation for operations’ (Malan 1996, 2).

requires disarming and demobilizing combatants, using force may be more problematic, since it can trigger a spiral of confrontation. In this regard, it is important to note the Security Council's Resolution 1674 of 2006 on the protection of civilians in armed conflicts, a landmark document on a particular thematic area of concern to peace operations. It says that attacks against civilians and 'the deliberate targeting of civilians and other protected persons, and the commission of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict, may constitute a threat to international peace and security' (para. 26). The Resolution reaffirms in this regard 'its readiness to consider such situations and, where necessary, to adopt appropriate steps...' (para. 26). The Resolution also specifies that: 1. mandates of UN peacekeeping, political and peace-building missions include clear guidelines as to what missions can and should do to protect civilians; 2. the use of available capacity and resources must be prioritized to enable the protection of civilians, and 3. protection mandates must be effectively implemented (para. 16). The Report on the Rwanda genocide also blamed the UNSC for lack of political will to increase the intervention force in Rwanda in order to stop the massacres. In face of the genocide, the Report concludes that the UN has 'an obligation to act which transcended traditional principles of peacekeeping' (Report 1999, 50).

The doctrine of 'muscular peacekeeping' has been gaining acceptance within the UN Secretariat. That is what some authors have labelled a 'robust turn' (Hunt 2017, 110 and ff.). The experience of peacekeeping operations in the 1990s has helped overcome the taboo on the use of force (Annan 1993)⁶ However, the use of force within the framework of peacekeeping missions is a controversial matter, and the on-going discussions on this subject are not clarifying. When in 1992, Boutros-Ghali, in the *Agenda for Peace*, advocated the use of 'enforcement-units', that is, peacekeeping forces mandated to use force, he

strongly challenged the organization to use such forces in special circumstances only, such as failure to make belligerents comply with cease-fire agreements.

For those cases, he recommended 'that the Council consider the utilization of peace-enforcement units in clearly defined circumstances and with their terms of reference specified in advance. Such units from Member States would be available on call and would consist of troops that have volunteered for such service. They would have to be more heavily armed than peace-keeping forces and would need to undergo extensive preparatory training within their national forces' (UN 1992, para. 44). This is a type of intervention which, as the Secretary-General (SG) acknowledged, '... on occasion exceed the mission of peace-keeping forces and the expectations of peace-keeping force contributors' (UN 1992, para. 44). According to Boutros-Ghali, it would be up to the SC to decide, when and in what terms to exceed the limits of traditional peacekeeping. However, this bold proposition left a series of crucial questions unanswered: to what extent may these tasks exceed the boundaries of peacekeeping, *stricto sensu*? Which are the consequences, as far as peacekeeping philosophy, of the incorporation of coercive principles in operations that are peaceful, neutral, and impartial? That assumption rested on the premise that peace-enforcement was a more advanced stage of peacekeeping, and not a deviation or outright contradiction to it. Authors such as Adam Roberts challenge the interpretation that views peace-enforcement as an extension of peacekeeping: 'It must be doubtful whether it is right to hi-jack the respected term "peacekeeping" and apply it to actions which are not based on the full consent of all the parties, and which involve extensive use of force' (Roberts 1994, 110).

In the *Supplement to an Agenda for Peace*, and following the Somalia disaster, Boutros-Ghali abandoned the concept of peace-enforcement units to return to the traditional terms of peacekeeping, and of enforcement in its narrower understanding. In 1995, the UNSG stated that peacekeeping operations require the consent of the belligerents, and that the use of force is not within the nature of peacekeeping: it 'is necessary to

6. In 1993, Annan stated: 'the principles and practices which had evolved in the Cold War period suddenly seemed needlessly self-limiting. Within and outside the UN, there is now increasing support for peacekeeping with teeth' (Annan 1993).

resist the temptation to use military power', he said, even when it could 'speed up the resolution of the conflict' (UN 1995, para. 36). The rationale for that new understanding was that 'the logic of peace-keeping flows from political and military premises that are quite distinct from those of enforcement; and the dynamics of the latter are incompatible with the political process that peace-keeping is intended to facilitate. To blur the distinction between the two can undermine the viability of peacekeeping operations and endanger its personnel' (UN 1995, para. 35). The proposal of 'muscular peacekeeping' (peace enforcement units), like other proposals contained in the *Agenda for Peace*, had an exploratory nature, in an attempt to articulate new paths to strengthening and making more efficient the United Nations capacity for preventive diplomacy, peace-making, and peace-keeping. They were trial balloons, of an ambitious and active SG that seized on the historic opportunity opened up by the end of the Cold War, as well as the availability of the permanent members of the UNSC, who, in January 31 1992, in a UNSC meeting of Heads of State and Government, encouraged the UNSG to provide recommendations to make of the UN an effective organization in resolving conflicts. However, all these initiatives were ultimately bound to be accepted by the UNSC permanent members. In 1995, the atmosphere of enthusiasm that had marked the launch of the Agenda for Peace had been fatally marred by the United Nations Operation in Somalia II (UNOSOM II) disaster in the streets of Mogadishu. The UN stressed, however, that peacekeeping forces should not be mixed up or confused with peace-enforcement forces; that peacekeeping operations should not be of a coercive nature (Jakobsen 2000, 46). Enforcement is presented as an activity that by its very nature requires separate and distinct forces from peace-keeping.

In *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, Wolfgang Biermann and Martin Vadset bring together the contributions of some of the key players in resolving the war in the former Yugoslavia. Among them are the United Nations Protection Force (UNPROFOR) commanders Gen. Bertrand de Lapresle and Gen. Michael Rose. The conclu-

sions of these protagonists are remarkable by the consensus that they express on the reluctance to using force within the scope of peacekeeping. They underline, on the one hand, the natural incompatibility between peacekeeping and peace-enforcement. While on the other hand, they assert that '... classic peacekeeping principles of consent, impartiality, and use of force in self-defence... remained fundamental to the success of peacekeeping operations in civil war-type situations such as that in FY' (Biermann and Vadset 1998, 57). Gen. Michael Rose says it is crucial that "*war-fighting goals are never pursued by peacekeeping forces* (Rose 1998, 158)⁷.

The use of force in Yugoslavia was assessed in an extremely negative manner by those protagonists. First of all, because, from the outset, UN forces had not been prepared, trained, and equipped for a coercive operation. Secondly, because the decision to use force was an improvised reaction to circumstances, and therefore lacked the means for military planning and a fair political evaluation of its appropriateness as an instrument for peacekeeping. Thirdly, because the use of force was often a response to pressure from international public opinion. Fourth, because the international community was deeply divided over the usefulness and relevance of using force. In general, the mandate to use force plunged UNPROFOR into a "vicious circle: more enforcement - less support - more chaos in UN operations' (Biermann and Vadset 1998, 25).

In the *Agenda for Peace*, Boutros-Ghali minimized the issue of consent by defining peacekeeping as a 'United Nations presence on the ground, hitherto with the consent of the parties concerned ...' (UN 1992, para. 20). Some commentators interpreted this bold stance of the SG as a reconceptualization of peacekeeping that raised serious concerns, and an increasing willingness to take risks. Some experts, such as Thomas Weiss, expressed discomfort and concern about the lack of practicality of those proposals (Weiss 1995, 176). The use of the expression 'hitherto' was intentional, since the launching of the United Nations Mission Preventive Deployment Force (UNPREDEP) to Macedonia was done without the consent of the

7. Author's italics.

Serbs.

Perhaps, as a consequence of the operations in Bosnia-Herzegovina and Somalia, Boutros-Ghali restored the UN original, non-coercive formulation. In 1995, in his *Supplement to the Agenda for Peace* - although showing great circumspection in the choice of words -, he seemed to abandon the idea of peacekeeping action where the consent of the belligerents was not assured and where force might be employed. The UNSG stated that successful peacekeeping was one where PKO 'principles' were respected and 'in most of the less successful operations one or other of them was not' (*Supplement 1995*, para. 33). Boutros-Ghali thus returned to the traditional dichotomy peacekeeping/enforcement operations. As Biermann and Vadset would say, this attitude '... can be interpreted as a return to principles, less ambitious and more realistic UN operations'. This cautious attitude did not prevent the UN from engaging in difficult-to-frame contexts where peacekeeping came to be combined with peace-enforcement and the absence of consent.

The use of force in peacekeeping missions is a controversial matter and the on-going debates on this matter are not even enlightening. Sir Gen. Michael Rose, former commander of UNPROFOR, coined the phrase 'Mogadishu line' - which later became popular in discussions in this area - to convey the idea of the risks undertaken by crossing the border that separates peacekeeping from peace-enforcement. Gen. Rose says that the level of force that exceeds the requirements of peacekeeping is like '...crossing the border - the line of Mogadishu - that separates combatants from non-combatants' (Rose 1998, 159). Gen. Rose states that it is obvious that when a military force is in the service of a humanitarian peacekeeping mission, it is forbidden, by its very nature and rules of engagement, to act as a combatant (Rose 1998, 157). The UNPROFOR commander says that his experience is a demonstration that military action in the context of peace operations jeopardizes the lives of blue helmets, and undermines the humanitarian part of the mission (Rose 1998, 159). Gen. Rose gives the example of Bosnia and Herzegovina, where aid to Muslims living in the enclaves was conducted through territories controlled by Serbs. The Bosnian Serbs had a

policy of preventing the creation of deposits of essential goods in order to maintain a constant pressure on the populations. At the end of the day, it were these communities that paid the highest price when NATO or UNPROFOR used force to counter attacks or provocations: they were the most directly affected since they were dependent on UN humanitarian aid. Gen. Rose also says that the use of force in Bosnia-Herzegovina put at risk blue helmets scattered on the ground and in numerical inferiority. The Serbs were well aware of the reduced military capacity of UN forces, and of the vulnerabilities of peacekeepers, which penalized the latter. In April 1994, after a series of NATO bombings caused by the Serb attacks on Goradze, they took 155 blue helmets as hostages (Rose 1998, 159). However, Rose himself acknowledges that if the peace mission involves tasks, such as 'deliver aid, maintain the regime of a total exclusion zone or deter attacks against Safe Areas then it will have to adopt a very forceful approach to peacekeeping indeed. To be credible, a peacekeeping mission must be in a position to escalate, moving if necessary beyond the traditional Chapter VI peacekeeping to peace-enforcement' (Rose 1998, 157). He further says that 'a commander on the ground must nevertheless be given the discretion to use force as and when he sees fit... It is therefore essential that the Rules of Engagement under which he operates must be flexible enough to give him leeway to act. Thus, if, when the mission is first deployed there exists the possibility that force will be required, then the mandate, and resources, will have to clearly reflect this' (Rose 1998, 158). Eventually, he takes the view that '... the need to maintain consent and impartiality on one hand, and the need to use force on the other, must be reconciled in the minds of the international community if peacekeeping is going to continue to be a viable option of international conflict resolution' (Rose 1998, 157).

In the report on the Srebrenica tragedy of July 1995, Kofi Annan made an eloquent call for a more robust response to future humanitarian tragedies. He stated: 'The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorise, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with

the political will to carry the policy through to its logical conclusion' (UNGA 1999, para. 501). In Bosnia-Herzegovina and Kosovo, it would have been necessary to use force to put an end to organized campaigns to eliminate and expel the population. The blue helmets in Srebrenica (the Dutch battalion *Dutchbat-3*) numbered around 600 personnel. About half had only light armament and acted under the peacekeeping rules of engagement. They did not have tanks, and the approach towards the Serbs was only to fire warning shots. The 2000 Serbian forces, on the other hand, were equipped with armour and artillery. At the beginning of the offensive against the so-called 'protected areas', the Dutch commander asked for NATO's air support against the approaching Bosnian-Serb army led by General Ratko Mladić. His request was rejected by the Secretary-General's Special Representative Yasushi Akashi, and by the military commander of the UN forces in Bosnia and Herzegovina, Gen. Bernard Janvier. On July 11, Janvier and Akashi approved the attack, but limited to the use of battle tanks and Serbian artillery - conditions that made it difficult for NATO pilots to act. On learning of this decision, the Dutch defence minister called for the suspension of the attacks, claiming that the Dutch blue helmets could be hit, given their proximity to the Serbs on the ground.

In these conditions, the Dutch troops were vastly outgunned and outnumbered, and had no choice but to give in without resistance: some surrendered, others were captured or withdrawn from their posts. The Dutch helped the Serbs evacuate the population of the city, including sorting the population, that is, separating men (aged between approximately 16 and 65) from women, children, and elderly. More than 8,000 Bosnian Muslims were subsequently killed. The report concludes that the use of air strikes in support of blue helmets was 'clearly warranted', since Serbian artillery attacks had begun five days earlier (UNGA 1999, para. 480).

2 Doctrinal Developments in the Aftermath of the Brahimi Report

Kofi Annan, the new Secretary General after the 1990s Rwanda and Srebrenica tragedies, took a

more open position on the role of the UN in peace operations. In March 2000, Annan convened the 'Panel on United Nations Peacekeeping Operations', led by Algerian diplomat Lakhdar Brahimi. In the history of the UN, the Brahimi Report is the work that presents the most profound reflection on the issue of peacekeeping, advancing with new critical concepts. The conclusions of the Brahimi Report are the outcome of the evolution of peacekeeping in the 1990s, particularly rapid and fruitful in terms of new developments and lessons learned. The report also stems from Annan's personal experience in the management of post-Cold War peace operations. Annan publicly acknowledged the flaws that undermined the organization's credibility, in particular the Secretariat's remissness regarding the building up of the Rwandan conflict. SG Annan said that the UN needed to develop a 'new paradigm' for peace operations, in particular to focus on 'inducing consent' measures. He also advocated the need for the UN to equip itself with the skills to swiftly deploy personnel into peacekeeping scenarios, properly resourced and equipped, as well as the means of intelligence gathering (Annan 1998, 172). Annan questioned the sacred principle of consent of the parties, saying that in the context of states in anarchy, this requirement could be 'neither right nor wrong', but 'quite simply, irrelevant' (Annan 1998, 172). Ultimately, consent is dependent on the will of the parties. It is not a decision that the parties to a conflict take in abstract, but depends on the alternatives at hand and the calculation of opportunity: 'If consent carries with it certain rewards and the failure to consent carries certain costs, this obviously affects the decision as to whether or not consent will be granted' (Annan 1998, 172-3). Thus, a mission must be prepared to offer a panoply of costs and rewards. Annan used the term 'induced consent' and 'coercive consent', the first consisting of rewards to gain the goodwill of the population and of the erstwhile antagonists to further the reconciliation process, and the second intimidating the recalcitrant and warlords into 'acquiescence' (Annan 1998, 174-5). The purpose of induction operations is to: '... restore civil society where it has broken down by two methods: (1) the use of positive incentives (rewards) to induce, in the first instance, consent

and cooperation with the peace operations, and, beyond that, reconciliation, and, (2) the threat of coercion to gain the consent and cooperation, however grudging, of those who are unresponsive to positive incentives' (Annan 1998, 173). According to Annan, it is essential to obtain, from the outset, and then continuously cultivate, the acquiescence of the majority of the population to the UN presence. A UN mission should try to create positive incentives for 'winning the hearts and minds' of the population. In any case, the use of coercion/force, albeit in fundamental contradiction with the spirit of peacekeeping, is subordinated to a higher-level logic. It always has a constructive purpose: to persuade spoilers to cooperate in a plan for the reconstruction and pacification of a society. The 'Lessons Learned Unit', of the Department of Peacekeeping Operations, has come to accept the concept of acting as a well-armed and effective force. The Brahimi Report maintains the term peacekeeping, but uses the terms 'complex' or 'robust' operations to refer, euphemistically, to peace enforcement (Report of the Panel 2000, viii, xi). The Report thus calls into question some of the assumptions of classical peacekeeping. The Report is an apologist of 'muscled forces', '... in contrast to the symbolic and non-threatening presence that characterizes traditional peacekeeping' (Report of the Panel 2000, para. 51). The Brahimi Report is quite peremptory when it argues that once deployed, UN military units should be able to defend themselves, the various components of the mission, and the mandate. Rules of engagement should be 'robust', against those who renege on their commitments to a peace accord or that otherwise seek to undermine it by violence, 'to cede the initiative to their attackers' (Brahimi, para. 49). Mandates should also specify the authority of the operation to use force. UN forces should be larger and better equipped to have a credible deterrent potential, which obviously contrasts with the non-threatening posture that characterizes traditional peacekeeping. In line with the logic laid out above, 'defence of the mandate' has been implemented mainly in the sense of protecting civilians, but also extends 'to assuming a deterrent posture to proactively dissuade 'spoilers', ensure the freedom of movement of peacekeepers, and other terms of

the Status of Forces Agreement' (Hunt 2016, 4).

The 2004 Report produced by the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, also deals with the issue of the use of force by the UN. It frames it as a response to threats foreseen under Chapter VII⁸. The Report says that it became the current practice of the UNSC to provide peacekeeping missions with a mandate under Chapter VII.

The document justifies this '...on the basis that even the most benign environment can turn sour - when spoilers emerge to undermine a peace agreement and put civilians at risk - and that it is desirable for there to be complete certainty about the mission's capacity to respond with force, if necessary' (UN 2004, para. 213). The Report is contradictory on this issue: it recommends robust missions if they are to face hostile opposition, but admits those contexts 'are not appropriate for consent-based peacekeeping; rather, they must be met with concerted action' (UN 2004, para. 222). In peacebuilding missions, where post-conflict peace-building tasks are often undermined by spoilers and by the different factions in conflict, 'contingency plans for responding to hostile opposition should be an integral part of the mission design; missions that do not have the troop strength to resist aggression will invite it' (UN 2004, para. 222). The UN's 2008 capstone doctrine on peacekeeping was an attempt to codify the basic principles and concepts underpinning the conduct of contemporary United Nations in light of the major lessons of United Nations peacekeeping experience (UNDPKO 2008). It argues that 'while robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level, with the consent of the host authorities and/or the main parties to the conflict, peace enforcement may involve the use of force at the strategic level' - although the report acknowledges that this

8. Regarding the use of force under Chapter VII in response to 'any threat to peace, breach of peace or act of aggression', the report distinguishes between external threats (actual or potential, to other States or people outside its borders), and internal threats (to a State's own people), and the consequent responsibility of States to protect their populations. In all cases, in order to be legitimate, the use of force must meet the following criteria: seriousness of threat; proper purpose; last resort; proportional means, and balance of consequences (UN 2004, para. 56).

line ‘may appear blurred’ (UNDPKO 2008, 19). The document distinguishes the two instances, underlining that there are important differences. Robust peacekeeping involves the use of force at the tactical level, meaning with the consent of the host authorities and/or the main parties to the conflict. Peace enforcement involves the use of force at the strategic or international level, which is normally prohibited for member States, unless authorized by the Security Council (UNDPKO 2008, 19).⁹

The High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) convened in 2014 by Ban Ki-Moon conducted a comprehensive assessment of the state of UN peace operations, and the emerging trends regarding the future. The Panel cautioned against the tendency to resort to enforcement tasks in the gambit of a UN peacekeeping operation. It specified a number of important prerequisites to be taken into consideration in availing such a possibility: 1. ‘any such mandate task should be a time-limited, exceptional measure’; 2. it should be ‘conducted in support of a clear and achievable political end state’, and 3. ‘in full respect of international humanitarian law’ (UNGA and UNSC 2015, para. 119). As stated in previous documents, the Report underlines such operations may make the UN forces, and the mission as a whole, a party to the conflict. It also points to the negative downside for the humanitarian, and other consequences that invariably flow from the sustained use of force. The Panel supports the view of humanitarian interlocutors on the need to maintain a clear distinction between peacekeeping operations with enforcement mandates, and humanitarian actors and objectives.

3 Emerging Trends

The challenge posed by the question is increasingly relevant, bearing in mind that the UN has been increasingly called upon to intervene and mediate conflicts. It is engaged in 39 missions

9. Similarly, in 2012 the UNSG’s report on peacekeeping reform argued that contrary to enforcement activity, ‘respect for the basic principles of peacekeeping, such as the consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence and in the defence of a mandate authorized by the Security Council’ (GA 2012, 25).

across the globe, with 128,000 civilian and uniformed personnel. In the context of these demands, the UN is required to juggle several shortcomings in responding to new emergencies: dwindling resources, the diminishing willingness of member states to contribute, and ever more insecure environments and intractable conflicts. In the first two decades of this century we have noticed a number of trends regarding peace operations with an enforcement bend. One of the most significant is the attitude of the developed, Western contributors. Regarding the use of force, states have actually shown a dual attitude. On the one hand, they insist that the mandate of UN operations should provide for the use of force in self-defence, so as to enable troops to defend themselves. On the other hand, they are reluctant to allow peacekeeping operations to use that capacity and engage in enforcement activities (Tardy 2007, 60). The reluctance to authorize enforcement missions lies in the fact that, because of their more forceful nature and the potential for confronting ‘spoilers’, there is greater likelihood of there being casualties. Attacks on UN troops and police have negatively affected the willingness of troop contributing countries to deploy to UN missions (Karlsrud 2015, 49). Furthermore, in the case of more important states, the fear is that the organization may usurp their monopoly on the use of force. In all cases, and, especially since the failures of peace operations in the 1990s, there is a diminishing political will for robust intervention by member states and UNSC members. The most powerful UN states have shifted their resources away from UN operations, which has created resource constraints that hamstrung current UN peacekeeping missions. Western states have contributed personnel to so-called ‘hybrid missions’, that is, missions that work in step with UN forces or troops from other international organizations. That was the case of Balkan operations, such as the NATO-led Stabilisation Force (SFOR) in Bosnia (1996), and the Kosovo Force (KFOR), which supported the UN Mission in Kosovo (UNMIK). In those cases, the Western troop contribution lies outside the command and control structures of the United Nations (Bellamy and Williams 2009, 44). A parallel and related trend is the role played by

the UN's more powerful member states assisting UN operations facing a threat to the mandate or a sudden deterioration in the security environment. This is what Bellamy and Williams have called 'fire-fighting' operations: deployments to conduct limited enforcement activities alongside on-going UN operations (Bellamy 2009, 48). Western 'fire-fighting' operations include the British military engagement in Sierra Leone in 2000, the French-led Operation Turquoise in support of UNAMIR in Rwanda (1994), the 2003 French-led Interim Emergency Multinational Force (IEMF – Artemis) in the Democratic Republic of the Congo (DRC), and the 2013 French Operation Serval, in which special forces targeted armed groups in Northern Mali (Perito 2015, 8-9; Karlsrud 2015, 47). In recent years, many sub-Saharan conflict zones in particular have witnessed the swift deployment of Western quick-reaction forces within the context of broader UN operations. In those cases, contributions 'tend to be relatively small (consisting, at most, of a few thousand soldiers), deployed for only a short period of time and confined to limited geographical areas' (Bellamy and Williams 2009, 50). This option is more palatable to Western powers, which privilege shorter-term engagements, rather than the drawn-out and costly deployments, such as the one in Afghanistan. A second trend, a doctrinal change in UN peacekeeping, is that the use of force is linked to stabilization operations. As has been mentioned above, civilian protection has become a hallmark of the new generation of missions, but it is the stabilization logic that underlies the application of force. What stabilization operations have in common is, that they operate in the midst of on-going conflicts, and, they work to bolster the authority of civil authorities. Their mandates tasks them to contribute to support the government and to build the host nations' capacity to bolster state authority, which, actually means restoring and maintaining order in a given situation against the moves of identified aggressors. Thus, they are tasked to undertake robust operations against specific spoilers (Hunt 2017, 112). Contrary to the original spirit of peacekeeping, the focus of which is on conflict resolution; in stabilization the objective is limited to conflict management or containment (de Coning 2015). The focus on tack-

ling spoilers, which inhibit the extension of state authority, informed the reconfiguration of the mission in the Democratic Republic of the Congo (UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo - MONUSCO) and, more recently, authorized operations in Mali (MINUSMA), and in the Central African Republic (UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in the Central African Republic - MINUSCA) (Hunt, 112). An example of these new, targeted, offensive operations was the launching in March 2013 of the Intervention Brigade (UN Force Intervention Brigade - FIB), within the existing MONUSCO. The brigade was announced as the first-ever United Nations 'offensive' combat force intended to neutralize and disarm the rebel groups (Hunt 2017, 112-113; Karlsrud 2015, 45). Opponents complained that the FIB endangered other UN military forces in the DRC that operated under a traditional peacekeeping mandate, and which were not prepared for combat. Critics argued that the FIB made the United Nations a party to the conflict, violating the core peacekeeping principles of impartiality and non-use of force. It undermined the legal protection afforded by peacekeepers based on their neutrality. The UN acted in a clearly partial way, by siding with one of the armed groups (albeit the armed forces of an elected government), and by identifying other groups - primarily the rebel military group M23/Congolese Revolutionary Army -, as spoilers to be 'neutralized' militarily. Humanitarian groups voiced concerns that the FIB's combatant status would turn civilian and humanitarian components of the UN into potential targets (Karlsrud 2015, 45). Another issue that is worth considering in the present context, is the fact that UN operations – as highlighted in the HIPPO Report – are required to operate in environments where there are violent extremist forces and terrorist groups, such as al-Qaeda in the Islamic Maghreb, and Ansar al-Dine in Mali. Seven missions currently deployed (IPI 2016, 2) operate in countries where al-Qaeda and Daesh (the so-called Islamic State) are an incumbent threat to the missions. Interventions in asymmetric environments were foreshadowed by the UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), alongside the NATO-led security mission, International Security Assis-

tance Force (ISAF) (Perito 2015, 7). This points to the need to equip soldiers with more sophisticated means, such as using a combination of human and signal intelligence sources such as drones, and including Special Forces to support more conventional forces (Karlsrud 2015, 49). More war-prone UN operations are a result of the counterinsurgency lessons drawn from U.S. and coalition efforts in Afghanistan and Iraq.

4 Conclusion

The move towards peace enforcement has been conformed as a trend in UN peace operations ever since the end of the Cold War, and, especially, in the new century. UN PKO have proven to be a flexible and adaptable tool that has evolved over time to respond to evolving challenges. The understanding of the use of force has evolved over time, as well as its degree and level. At times, peacekeeping and peace-enforcement were seen as adjacent points on a continuum, and not as alternative techniques. At present, offensive operations are on the verge of raising the use of force to a strategic/operational level, instead of the more unbiased tactical level to defend the mission and manage spoilers. A more robust posture is the response to the new unstable security environment, punctuated by irregular actors and asymmetric threats. Currently, the UN is deployed to a range of environments where it conducts military counterterrorism operations, as in Afghanistan, Iraq, Libya, Mali, and Somalia. There remains the larger challenge of the ultimate purpose of the use of force, that is, the appropriate level which serves the mission's purposes, without undermining the UN's peacekeeping reputation as a neutral arbiter. There is a predicament of peacekeeping soldiers: to use force, or the failure to use force when action is required, which impact the confidence of the local civilian population and the international community. The dilemma is finding the right balance in applying force, without crippling the constitutive principles of the institution of peacekeeping in general.

References

[1] Annan, Kofi A. 1998. "Challenges of the New Peacekeeping." In *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*,

- edited by Olara A. Otunnu e Michael W. Doyle, 169-87. Lanham, MD: Rowman Littlefield Publications.
- [2] Annan, Kofi. 1993. "UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO." *NATO Review* 47(5).
- [3] Bellamy, Alex J. and Paul D. Williams. 2009. "The West and Contemporary Peace Operations." *Journal of Peace Research* 46(39).
- [4] Berdal, Mats and David H. Ucko. 2015. "The Use of Force in UN Peacekeeping Operations." *The RUSI Journal* 160(1): 6-12.
- [5] Biermann, Wolfgang and Martin Vadset. 1998. "Setting the Scene." In *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, edited by Wolfgang Biermann and Martin Vadset. Aldershot: Ashgate.
- [6] GA/SC, 2015. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects, A/70/95-S/2015/446, 17 June.
- [7] Hettne, Björn and Fredrik Söderbaum. 2006. "The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?" *Global Governance* 12(3): 229.
- [8] International Peace Institute. 2016. UN Peace Operations in Violent and Asymmetric Threat Environments, March.
- [9] International Peace Academy. 1984. *Peacekeeper's Handbook*. New York: IPA e Pergamon Press.
- [10] Karlsrud, John. 2015. "The UN at War: Examining the Consequences of Peace-Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali." *Third World Quarterly* 36(1): 40-54.
- [11] Jakobsen, Peter Viggo. 2000. "The Emerging Consensus on Grey Area Peace Operations Doctrine: Will It Last and Enhance Operational Effectiveness?" *International Peacekeeping* 7(3): 38-47.
- [12] Malan, Mark. 1996. "Surveying The Middle Ground: Conceptual Issues and Peace-Keeping in Southern Africa." Occasional Paper No 2 - March (Available at <https://oldsite.issafrica.org/regions/south?page=196>).
- [13] Mackinlay, John and Jarat Chopra. 1993. "A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations". In *Providence, RI*, edited by Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies.
- [14] Malone, David. 2004. "Conclusion". In *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, edited by David Malone, 617-649. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- [15] Perito, Robert M. 2015. "UN Peacekeeping in the Sahel – Overcoming New Challenges". USIP, Special Report 365, March.
- [16] Piccolino, Giulia and John Karlsrud. 2011. "Withering consent, but mutual dependency: UN peace operations and African assertiveness." *Conflict, Security Development* 11(4): 447-471.
- [17] Pinto, Maria do Céu. 2008. *As Nações Unidas e a manutenção da paz*. Coimbra: Almedina.
- [18] Pinto, Maria do Céu. 2016. "Consequences of Third-Generation Peacekeeping for the United Nations." In *Il porto del disincato. Scritti in onore di Maria Luisa Maniscalco*, edited by F. Antonelli et al. Milan: Franco Angeli.
- [19] Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, S/1999/1257, December 15, 1999.
- [20] Roberts, Adam. 1994. "The Crisis in UN Peacekeeping." *Survival* 36(3): 93-120.
- [21] Rose, Sir Michael. 1998. "Military Aspects of Peacekeeping." In *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia*, edited by Wolfgang Biermann and Martin Vadset, 153-167. Aldershot: Ashgate.

- [22] Sloan, James. 2014. "The Evolution of the Use of Force in UN Peacekeeping." *Journal of Strategic Studies* 37(5): 674-702.
- [23] Tardy, Thierry. 2014. "The Reluctant Peacekeeper: France and the Use of Force in Peace Operations?" *Journal of Strategic Studies* 37(5): 770-792.
- [24] Tardy, Thierry. 2007. "The UN and the Use of Force: A Marriage Against Nature." *Security Dialogue* 38(1): 49-70.
- [25] Trauner, Florian. 2017. "The EU visa suspension mechanism." Issue 2 of the European Union Institute for Security Studies (EUISS).
- [26] United Nations. 1992. "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping." UN Doc A/47/277-S/24111, June 17.
- [27] United Nations. 2009. *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. New York: UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support.
- [28] United Nations. 2008. *Capstone Doctrine: UN Department of Peacekeeping Operations, Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*. New York: United Nations Secretariat.
- [29] United Nations, Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support. 2015. "The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping," Ref. 2015/07 April 1. available at <http://civilianprotection.rw/wp-content/uploads/2015/05/2015-07-Policy-on-PoC-in-Peacekeeping-Operations.pdf>.
- [30] United Nations. 1995. Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (UN doc. A/50/60-S/1995/1), January 3.
- [31] United Nations General Assembly [UNGA], Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The fall of Srebrenica (A/54/549), November 15, 1999.
- [32] United Nations General Assembly. 2012. Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations (A/66/19), substantive session (New York, February 21 - March 16 and September 11).
- [33] UNDPKO. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*, January.
- [34] United Nations. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations.
- [35] United Nations. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations.
- [36] UN Security Council [UNGA]/ UNGeneral Assembly. 2015. *The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations*, Report of the Secretary-General. A/70/357-S/2015/682, September 2.
- [37] UN Security Council. 2000. Security Council resolution 1296. S/RES/1296. April 19.
- [38] UN Security Council. 2006. Security Council resolution 1674 of 2006. S/RES/1674 (2006). April 28.
- [39] UN Security Council. 2007. Security Council resolution 1769. S/RES/1769 (2007). July 31.
- [40] United Nations Security Council. 2000. Security Council resolution 1296, S/RES/1296 (2000). April 19.
- [41] United Nations. 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges, and Change (<http://www.un.org/secureworld/>)
- [42] Urquhart, Sir Brian. 1991. "Who Can Stop Civil Wars?" *The New York Times*, December 29.
- [43] Viana, Vítor Rodrigues Viana. 2002. *Segurança colectiva: A ONU e as operações de apoio à paz*. Lisbon: IDN/Edições Cosmos.
- [44] Weiss, Thomas. 1995. "Overcoming the Somalia Syndrome 'Operation Rekindle Hope'?" *Global Governance* 1(2): 174-76.



Maria do Céu Pinto Arena Associate Professor with Aggregation of the Department of International Relations and Public Administration of University of Minho. Researcher of the Research Center in Political Science (CICP). Holds a Ph.D. from the Center for Middle Eastern and Islamic Studies, Faculty of Social Sciences of University of Durham, UK. Her research areas are focused on World and Middle East Studies and International Organizations, including a UN and other regional institutions.

EDITORIAL POLICIES

Focus and Scope

Perspectivas is an online peer reviewed journal published by CICP - Research Center in Political Science (University of Minho and University of Évora, Portugal). The journal invites submissions from established academics as well as early career researchers whose work may bring unpublished, innovative and significant theoretical, conceptual, methodological and empirical contributions to the fields of Political Science, International Relations and Public Administration and Policy.

Policy for non-original articles

As norm, the Journal does not accept for publication as originals, articles that have been published elsewhere in languages different from that of submission. However, articles published elsewhere (regardless of original language) may be exceptionally considered by the Journal, provided that the authors state clearly in the submission form that the article is not an original and prove to have permission to reproduce copyright material.

Special issues

Journal welcomes proposals for Special Issues. Proposals for organising special issues should be sent directly to info@perspectivasjournal.com

Book reviews

Book reviews may be submitted at any time. They may be up to 1000 words, and follow the journal's editorial style.

POLÍTICAS EDITORIAIS

Foco e Âmbito

A *Perspectivas* é uma revista científica de revisão anónima por pares publicada pelo CICP - Centro de Investigação em Ciência Política (Universidade do Minho e Universidade de Évora, Portugal). A Revista convida à submissão de manuscritos por académicos já estabelecidos assim como de investigadores em início de carreira, cujo o trabalho tenha potencial para trazer contribuições teóricas, concetuais, metodológicas e empíricas não publicadas, inovadoras e significativas para as áreas de Ciência Política, Relações Internacionais e Administração e Políticas Públicas.

Política para Artigos não-originais

Como é norma, a Revista não aceita para publicação como originais artigos publicados em outras publicações ou em idiomas diferentes dos da submissão original. No entanto, artigos publicados em outras publicações (independentemente do idioma original) poderão ser considerados excepcionalmente pela *Perspectivas*, desde que os autores declarem claramente no formulário de submissão que o artigo não é original e comprovem ter permissão para reproduzir material protegido por direitos de autor.

Special issues

A Equipa Editorial da *Perspectivas* está disponível para aceitar propostas para Special Issues. As propostas para a organização de Special Issues deverão ser enviadas para o endereço email info@perspectivasjournal.com.

Book reviews

Book reviews poderão ser submetidas a qualquer altura. Deverão ser compostas por um máximo de 1.000 palavras e estar em conformidade com o estilo editorial da revista.

Submission Requirements

Guidelines for Submissions

Authors must submit their manuscripts online at Perspectivas' webpage. All manuscripts must be submitted in Portuguese or in English, however, manuscripts submitted in Portuguese must provide its abstract in English as well. The Journal does not provide translation services, but it may exceptionally translate abstracts at authors' request.

All articles must include an abstract not exceeding 250 words, followed by a maximum of five keywords. Articles can not exceed 8000 words in length, including footnotes, bibliographic references, tables, graphics and figures.

Book reviews do not require an abstract and must not exceed 1000 words in length.

All manuscripts should be provided in editable formats (not PDF) and must be free from jargon, biased and offensive language. Authors are responsible for ensuring that their manuscripts are in accordance to the Journal style.

Details about the author(s) and/or academic/professional affiliations must be provided only where requested during the on-line submission process as to ensure the anonymity of the submission.

Revised articles

When submitting revised articles, authors must signal directly in the text all revisions made. Authors may also send a file with a direct response to the reviewers comments, with no reference to contacts, names or institutional affiliations. This file will be sent to reviewers, hence the importance of keeping anonymity. Answers and revisions should always be as neat and detailed as possible as to avoid any misinterpretations. The revised articles and any other files should be sent to the Journal using the author's login area, and following the articles's identification provided by the Journal.

Copyright Notice

Authors must be sure that they have permission to reproduce copyright material, prior to submitting their articles to this Journal. Authors must secure permission if they have permission to reproduce figures, tables, or any extract from the text of another source. This applies to direct reproduction as well as to any derivative reproduction.

In assigning copyright, authors retain their right to use their own material elsewhere, provided that the Journal is acknowledged as the original place of publication, and the Editorial Team is notified in writing in advance.

Further information on copyright policy please visit Perspectivas' website.

Requisitos para Submissão de Manuscritos

Orientações para Submissão de Manuscritos

Os autores devem submeter os seus manuscritos online através da página da *Perspectivas* em www.perspectivasjournal.com. Todos os manuscritos devem ser submetidos em português ou em inglês, no entanto, os manuscritos submetidos em português devem também fornecer uma tradução do resumo em inglês. A Revista não fornece serviços de tradução, mas poderá excepcionalmente traduzir resumos a pedido dos autores.

Todos os artigos devem incluir um resumo com no máximo 250 palavras, seguido de um máximo de cinco palavras-chave. Os artigos não podem exceder as 8000 palavras, incluindo notas de rodapé, referências bibliográficas, tabelas, gráficos e figuras.

Book Reviews não requerem um resumo e não devem exceder 1000 palavras.

Todos os manuscritos devem ser submetidos em formatos editáveis (não em PDF) e devem estar livres de jargões, linguagem tendenciosa e ofensiva. Os autores são responsáveis por garantir que os seus manuscritos estão de acordo com o estilo da revista.

Detalhes sobre o/a(s) autor(e/as) e/ou afiliações académicas/profissionais devem ser fornecidos somente quando solicitados durante o processo de submissão online, a fim de garantir o anonimato do envio.

Submissão de Manuscritos Revistos

Ao submeter manuscritos revistos, os autores devem sinalizar diretamente no texto todas as revisões feitas. Os autores podem também submeter um arquivo de resposta direta aos comentários dos revisores, sem referência a contatos, nomes ou afiliações institucionais. Este arquivo será enviado aos revisores. As respostas e as revisões devem sempre ser o mais precisas e detalhadas possível, para evitar interpretações erróneas. Os artigos revistos e quaisquer outros arquivos devem ser enviados através da plataforma da Revista.

Direitos de Autor

Os autores devem certificar-se que possuem permissão para reproduzir material protegido por direitos de autor antes de submeterem os seus manuscritos a esta Revista. Os autores devem garantir que possuem permissão para reproduzir figuras, tabelas ou extratos de texto originais de outras fontes. Isto é aplicável à reprodução direta e a qualquer reprodução indireta.

Ao atribuir direitos de autor, os autores mantêm o direito de usar seu próprio material em outras publicações, desde que a Revista seja reconhecida como a publicação original e a Equipa Editorial seja notificada por escrito com antecedência.

Mais informações sobre a política de Direitos de Autor estão disponíveis no website da *Perspectivas*.

GUIDELINES FOR ETHICAL BEHAVIOUR

Perspectivas Ethics and Malpractice Statement

Perspectivas – Journal of Political Science is a double-blind peer-reviewed journal. The journal is committed to guaranteeing ethics in publication and quality of articles. Conformance to standards of ethical behavior is therefore expected from Authors, Editors, Reviewers, and the Publisher.

All parties involved in publishing an article in this journal (editors, peer reviewers, authors, and publisher) must follow appropriate guidelines for ethical behavior. Editors and reviewers must maintain objectivity and confidentiality and manage potential conflicts of interest. Authors must be honest and disclose their sources and funders. More precisely, to assure high-quality publications, public trust in scientific findings, and proper credit for ideas and results, ethical standards for publication in Perspectivas-Journal of Political Science include but are not limited to the following:

Editorial Team

The Editor-in-chief is appointed by the Scientific Committee of the Research Center in Political Science (CICP). Any concerns regarding conduct of the Editor-in-chief should be directed to the Director of CICP. Editors serve at the will of the editor-in-chief, and any concerns regarding their conduct should be directed to the editor-in-chief.

Duties of the Editors

Based on the double-blind peer review of a manuscript, the Editor-in-chief and the Editorial Team are responsible for determining which manuscripts are best suited for publication.

The Editors should evaluate manuscripts on the basis of their scientific merit, without regard to race, gender, sexual orientation, religious belief, ethnic origin, citizenship, or political philosophy of the authors.

The reviews should be supported by objective and clear arguments that help the author to improve the article. The reviewers cannot in any circumstances take advantage of privileged informations or ideas obtained through peer review for personal advantage.

Policies, Procedures and Integrity

The Editor-in-chief and the Editorial Team are guided by the policies of the journal's editorial board regarding libel, copyright infringement, and plagiarism. The Editor-in-chief will continually assess the effects of journal policies on author and reviewer behaviour, revising policies as required, encouraging responsible behaviour and discouraging misconduct.

Decisions to accept or reject a manuscript for publication are based on importance, originality, clarity, and the study's validity and relevance to the journal's Editorial Statement. *Perspectivas- Journal of Political Science* will never consider an author's race, gender, sexual orientation, religious beliefs, ethnic origin, citizenship, or political philosophy.

Identifying information will be removed from submitted manuscripts so that reviewers cannot access any information about authors, and vice versa. Reviewer comments to the editors are strictly confidential, and reviewer comments to authors will be made anonymous. The names of the reviewers will be known only to the Editor-in-chief, Editors, and Editorial staff and will remain strictly confidential to authors and other reviewers. The names of the authors will be known only to the Editor-in-chief, Editors, and Editorial staff and will remain strictly confidential to reviewers.

The Editor-in-chief, editors, and any editorial staff will not disclose any information about a submitted manuscript to anyone other than the authors, reviewers, potential reviewers, other editorial advisers, and the publisher.

Conflict of Interests and Errors in Published Works

To ensure accountability and transparency, the Editor-in-chief will establish systems for managing conflicts of interest for him - or herself, staff, authors, reviewers, and editorial team members.

It is the editor-in-chief's responsibility to promptly investigate accusations of errors in published work and to ensure that corrections and retractions are published in an accurate and timely manner.

Duties of Reviewers

The reviewers should respect the confidentiality of the revision process. The reviews should be supported by objective and clear arguments that help the author to improve manuscripts. The reviewers cannot in any circumstances take advantage of privileged information or ideas obtained through peer review for personal advantage.

Private information or ideas obtained through double-blind peer review must be kept confidential and not used for personal advantage. Manuscripts received for review must be treated as confidential documents. Information contained in a submitted manuscript must not be shown to or discussed with others without written permission of

the Editor-in-chief or Editors.

Reviews shall contain no personal criticism of authors. Reviewers should clearly express their views with supporting arguments, and reviews should be conducted objectively and constructively.

Reviewers should identify relevant published work that has not been cited by the authors. If a reviewer finds any substantial similarity or overlap between the submitted manuscript and any other published works, the Editor-in-chief or Editors must be notified promptly. Editors will refer to policies and procedures regarding plagiarism to identify and react to accusations of plagiarism.

If a reviewer discovers a conflict of interest with an assigned manuscript (resulting from competitive, collaborative, or other relationships or connections with any of the authors, companies, or institutions) the Editor-in-chief or Editors must be notified promptly to be excused from the review process.

Any reviewer who feels unqualified to review an assigned manuscript or unable to provide a prompt review should notify the Editor-in-chief or Editors to be excused from the review process.

Duties of Authors

Authors of manuscripts of original research should present an accurate account of the work performed as well as an objective discussion of its significance. Underlying data should be represented accurately in the manuscript. A manuscript should contain sufficient detail and references to permit others to replicate the work. Fraudulent or knowingly inaccurate statements constitute unethical behaviour and are unacceptable.

Peer review is the foundation of the journal publication process. By submitting a manuscript, an author agrees to be an active and responsive participant in by responding timely and appropriately to reviewer comments.

Authors may be asked to provide the raw data in connection with a manuscript for editorial review, should be prepared to provide access to such data, and should retain such data for a reasonable time after publication.

It is essential that editors and reviewers be told by the authors when any portion of a manuscript is based heavily on previous work, even if this work has been written by one or more of the authors. It is the responsibility of the author not only to cite the previous work, including his or her own, but to provide an indication of the extent to which a manuscript depends on this work. The editor-in-chief will refer to policies and procedures regarding plagiarism to identify and react to accusations of plagiarism.

Proper acknowledgment of the work of others must always be given. Authors should cite publications that have been influential in determining the nature of the reported

work.

Inclusion of citations in a submitted manuscript with the primary purpose of increasing the number of citations to a given author's work or to articles published in a particular journal constitutes unethical behaviour.

Falsifying or fabricating numerical or experimental data or results in a submitted manuscript constitutes unethical behaviour.

Authorship must be limited to those who have made a significant contribution to the conception, design, execution, or interpretation of the reported study. All those who have made significant contributions should be listed as co-authors. Where there are others who have participated in certain substantive aspects of the research project, they should be acknowledged or listed as contributors.

It is the author's responsibility to promptly notify the editor-in-chief or associate editor if a significant error or inaccuracy is discovered in a published work so that the journal can retract or correct the paper as quickly as possible.

An author should not publish manuscripts describing essentially the same research in more than one journal or primary publication. If authors have used their own previously published work, or work that is currently under review, as the basis for a submitted manuscript, they are required to cite the previous work and indicate how their submitted manuscript offers novel contributions beyond those of the previous work. Submitting the same manuscript to more than one journal concurrently constitutes unethical behaviour. Redundant publications involve the inappropriate division of study outcomes into several articles. Manuscripts that are found to have been published elsewhere, to be under review elsewhere, or to have been published or submitted with undisclosed redundant data will be subject to the procedures and penalties.

Corresponding Author

The name, address, and valid email address of the corresponding author must be provided. The corresponding author is the author responsible for communicating with the journal for publication. The corresponding author is responsible for ensuring that all appropriate co-authors and no inappropriate co-authors are included on the manuscript and that all co-authors have seen and approved the final version of the manuscript and have agreed to its submission for publication.

Funding Sources

Funding sources for the research reported in the manuscript should be duly acknowledged. It is the responsibility of the authors to follow any publishing mandates outlined by their funding organizations.

All sources of financial support for the project or any substantive conflict of interest that might be interpreted to influence the results must be disclosed.

Sanctions

In the event of documented violations of any of these ethical guidelines, the editor-in-chief of the *Perspectivas – Journal of Political Science* (acting independently or in consultation with the *Perspectivas – Journal of Political Science* Editorial Team) may:

1. Immediately reject the infringing manuscript.
2. Immediately reject every other manuscript submitted to *Perspectivas – Journal of Political Science* by any of the authors of the infringing manuscript.
3. Prohibit all the authors from submitting new manuscripts to *Perspectivas – Journal of Political Science*, either individually or in combination with other authors of the infringing manuscript, as well as in combination with any other authors.
4. Prohibit all authors from serving on the editorial board of *Perspectivas – Journal of Political Science*.
5. In cases where the violations of the ethical guidelines are deemed particularly outrageous, *Perspectivas – Journal of Political Science* reserves the right to impose additional sanctions.

ORIENTAÇÕES PARA COMPORTAMENTO ÉTICO

Declaração de Ética e de Más-práticas da Perspectivas

Perspectivas, Journal of Political Science é uma revista científica de revisão anónima por pares. A revista Perspectivas assume o compromisso de garantir ética na publicação e qualidade dos artigos. Portanto, espera-se que os autores, editores, revisores e o editor cumpram os padrões de comportamento ético.

Todas as partes envolvidas na publicação de um artigo nesta revista (editores, revisores, autores) devem seguir as orientações de comportamento ético. Editores e revisores devem manter objetividade e confidencialidade e gerir possíveis conflitos de interesse. Os autores devem ser íntegros e divulgar as suas fontes e financiadores. Mais precisamente, para garantir publicações de alta qualidade, confiança do público nas descobertas científicas e assegurar que o devido crédito é atribuído aos titulares das ideias e resultados científicos, os padrões éticos para publicação na Perspectivas- Journal of Political Science incluem, mas não se limitam ao seguinte:

Equipa Editorial

O Editor-in-Chief é nomeado pelo Conselho Científico do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP). Quaisquer preocupações relativas à conduta do Editor-in-Chief devem ser encaminhadas ao Diretor do CICP. Os Editores seguem as indicações do Editor-in-Chief, e quaisquer preocupações relativas à conduta dos Editores devem ser direcionadas ao Editor-in-chief.

Obrigações dos Editores

Com base nas revisões anónimas por pares, o Editor-in-Chief e a Equipa Editorial são responsáveis por determinar quais os manuscritos são os mais adequados para publicação.

Os Editores devem avaliar os manuscritos com base em seu mérito científico, sem considerar raça, género, orientação sexual, crença religiosa, origem étnica, cidadania ou filosofia política dos autores.

As revisões devem ser apoiadas por argumentos objetivos e claros que apoiam o autor a melhorar o artigo. Os revisores não podem, em circunstância alguma, tirar proveito de informações ou ideias privilegiadas obtidas por meio de revisão por pares para obter vantagens pessoais.

Políticas, Procedimentos e Integridade

O Editor-in-Chief e a Equipe Editorial são orientados pelas políticas do Editorial Board da revista sobre difamação, violação de direitos de autor e plágio. O Editor-in-Chief avaliará continuamente os efeitos das políticas da revista no comportamento dos autores e revisores, revendo as políticas conforme necessário, incentivando o comportamento responsável e desencorajando a má conduta.

As decisões de aceitar ou rejeitar um manuscrito para publicação são baseadas na importância, originalidade, clareza e validade e relevância do estudo para a Revista. *textit Perspectivas- Journal of Political Science* nunca considerará a raça, gênero, orientação sexual, crenças religiosas, origem étnica, cidadania ou filosofia política de um autor.

As informações de identificação serão removidas dos manuscritos para que os revisores não tenham acesso a qualquer informação sobre os autores e vice-versa. Os comentários dos revisores aos editores são estritamente confidenciais, e os comentários dos revisores aos autores serão anônimos. Os nomes dos revisores serão conhecidos apenas pelo Editor-in-Chief, Editores e Equipe Editorial e permanecerão estritamente confidenciais para os autores e outros revisores. Os nomes dos autores serão conhecidos apenas pelo Redator, Editor-in-Chief, Editores e Equipe editorial e permanecerão estritamente confidenciais para os revisores.

O Editor-in-Chief, os Editores e a Equipe Editorial não divulgarão qualquer informação sobre um manuscrito para além dos autores, revisores, potenciais revisores, outros consultores editoriais e o redator.

Conflito de Interesses e Erros em Trabalhos Publicados

Para garantir responsabilidade e transparência, o Editor-in-Chief estabelecerá meios para gerir conflitos de interesse para o próprio, para o staff, autores, revisores e membros da Equipe Editorial.

É da responsabilidade do Editor-in-Chief investigar imediatamente as acusações de erros no trabalho publicado e garantir que as correções e retratações sejam publicadas de maneira precisa e oportuna.

Obrigações dos Revisores

Os revisores devem respeitar a confidencialidade do processo de revisão. As revisões devem ser baseadas em argumentos objetivos e claros que ajudam o autor a melhorar os manuscritos. Os revisores não podem, em circunstância alguma, tirar proveito das informações privilegiadas ou das ideias obtidas por meio da revisão por pares para obter vantagens pessoais.

Informações ou ideias particulares obtidas por meio da revisão por pares devem ser mantidas em sigilo e não usadas para vantagem pessoal. Os manuscritos recebidos para

revisão devem ser tratados como documentos confidenciais. As informações contidas num manuscrito enviado não devem ser mostradas ou discutidas com outras pessoas sem a permissão por escrito do Editor-in-Chief ou dos Editores.

As revisões não devem conter críticas pessoais aos autores. Os revisores devem expressar claramente suas opiniões com argumentos de apoio, e as revisões devem ser conduzidas de forma objetiva e construtiva.

Os revisores devem identificar trabalhos publicados relevantes que não tenham sido citados pelos autores. Se um revisor encontrar alguma semelhança ou sobreposição substancial entre o manuscrito enviado e quaisquer outros trabalhos publicados, o Editor-in-Chief ou os Editores deverão ser notificados imediatamente. Os Editores irão basear-se nas políticas e procedimentos previstos para situações de plágio para identificar e reagir às acusações de plágio.

Se um revisor descobrir um conflito de interesses num manuscrito (resultante de relações ou conexões competitivas, colaborativas ou outras com qualquer um dos autores, empresas ou instituições), deverão notificar de imediato o Editor-in-Chief ou os Editores para serem dispensados do processo de revisão.

Qualquer revisor que não se sinta qualificado para rever um manuscrito ou incapaz de fornecer uma revisão imediata deve notificar o Editor-in-Chief ou os Editores para serem dispensados do processo de revisão.

Obrigações dos Autores

Os autores de manuscritos de investigações originais devem apresentar um relato preciso do trabalho realizado, assim como uma discussão objetiva de seu significado. Os dados subjacentes devem ser representados com precisão no manuscrito. Um manuscrito deve conter detalhes e referências suficientes para permitir que outros possam replicar o trabalho. Declarações fraudulentas ou conscientemente imprecisas constituem comportamento anti-ético e são inaceitáveis.

A revisão por pares é a base do processo de publicação da revista. Ao enviar um manuscrito, o autor concorda ser um participante ativo e responsivo, respondendo oportuna e adequadamente aos comentários dos revisores.

Os autores podem ser solicitados a fornecer os dados brutos em conexão com um manuscrito para revisão editorial, devem estar preparados para fornecer acesso a esses dados e devem retê-los por um tempo razoável após a publicação.

É essencial que os Editores e revisores sejam informados pelos autores quando qualquer parte de um manuscrito se baseia fortemente em trabalhos anteriores, mesmo que este trabalho tenha sido escrito por um ou mais autores. É da responsabilidade do autor não apenas citar o trabalho anterior, incluindo o seu, mas fornecer uma indicação da extensão em que um manuscrito depende desse trabalho. O Editor-in-Chief fará

referência a políticas e procedimentos relativos ao plágio para identificar e reagir às acusações de plágio.

O reconhecimento adequado do trabalho de outros deve sempre ser atribuído. Os autores devem citar publicações que influenciaram na determinação da natureza do trabalho relatado.

A inclusão de citações num manuscrito enviado com o objetivo principal de aumentar o número de citações no trabalho de um determinado autor ou em artigos publicados numa determinada revista constitui um comportamento anti-ético.

A falsificação ou fabricação de dados ou resultados numéricos ou experimentais num manuscrito enviado constitui um comportamento anti-ético.

A autoria deve ser limitada àqueles que fizeram uma contribuição significativa para a concepção, design, execução ou interpretação do estudo relatado. Todos aqueles que fizeram contribuições significativas devem ser integrados como coautores. Quando existirem terceiros que tenham participado em certos aspetos substantivos do projeto de investigação, deverão ser reconhecidos ou integrados como colaboradores.

É da responsabilidade do autor notificar imediatamente o Editor-in-Chief ou os Editores se um erro significativo ou imprecisão for descoberto num trabalho publicado, para que a revista possa retrair ou corrigir o trabalho com a maior brevidade possível.

Um autor não deve publicar manuscritos que descrevam essencialmente a mesma investigação em mais de uma revista ou a publicação principal. Se os autores tiverem usado seu próprio trabalho publicado anteriormente, ou trabalho atualmente em revisão, como base para um manuscrito enviado, deverão citar o trabalho anterior e indicar como o manuscrito enviado oferece novas contribuições para além das do trabalho anterior. Submeter o mesmo manuscrito a mais de uma revista constitui simultaneamente um comportamento anti-ético. Publicações redundantes envolvem a divisão inadequada dos resultados do estudo em vários artigos. Os manuscritos que foram publicados em outros lugares, que se encontram em revisão em outros lugares ou que foram publicados ou enviados com dados redundantes não divulgados estarão sujeitos aos procedimentos e sanções.

Autor Correspondente

O nome e o endereço de email válido do autor correspondente são dados a ser fornecidos. O autor correspondente é o autor responsável pela comunicação com a revista para publicação. O autor correspondente é responsável por garantir que todos os coautores sejam incluídos no manuscrito e que todos os coautores tenham visto e aprovado a versão final do manuscrito e concordado com sua submissão para publicação.

Fontes de Financiamento

As fontes de financiamento da investigação do manuscrito devem ser devidamente reconhecidas. É da responsabilidade dos autores seguir quaisquer obrigações de publicação descritos pelas suas entidades financiadoras.

Todas as fontes de apoio financeiro ao projeto ou qualquer conflito de interesses substantivo que possa ser interpretado para influenciar os resultados devem ser divulgadas.

Sanções

No caso de serem encontradas violações documentadas de qualquer uma das orientações éticas, o Editor-in-Chief da *Perspectivas - Journal of Political Science* (agindo de forma independente ou em conjunto com a Equipa Editorial da *Perspectivas - Journal of Political Science*) pode:

1. Rejeitar imediatamente o manuscrito infrator.
2. Rejeitar imediatamente qualquer outro manuscrito enviado à *Perspectivas - Journal of Political Science* por qualquer um dos autores do manuscrito infrator.
3. Proibir todos os autores de submeter novos manuscritos para a *Perspectivas - Journal of Political Science*, individualmente ou em combinação com outros autores do manuscrito infrator, bem como em combinação com outros autores.
4. Proibir todos os autores de fazer parte do Conselho Editorial da *Perspectivas - Journal of Political Science*.
5. Nos casos em que as violações das orientações éticas são consideradas particularmente malicioso, a *Perspectivas - Journal of Political Science* reserva o direito de impor sanções adicionais.

A *Perspectivas – Journal of Political Science* é uma revista com arbitragem científica editada pelo Centro de Investigação em Ciência Política (Universidade do Minho e Universidade de Évora).

Perspectivas - Journal of Political Science is a peer reviewed journal edited by the Research Center in Political Science (University of Minho and University of Évora).

CICP/Editor



Research Center
in Political Science



Universidade do Minho



UNIVERSIDADE
DE ÉVORA

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia