

Levine, Daniel H. (2014), *The Morality of Peacekeeping*

Paula Duarte Lopes



Electronic version

URL: <http://rccs.revues.org/5747>

ISSN: 2182-7435

Publisher

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Printed version

Date of publication: 1 septembre 2014

Number of pages: 181-183

ISSN: 0254-1106

Electronic reference

Paula Duarte Lopes, « Levine, Daniel H. (2014), *The Morality of Peacekeeping* », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 104 | 2014, colocado online no dia 23 Setembro 2014, criado a 01 Outubro 2016. URL : <http://rccs.revues.org/5747>

The text is a facsimile of the print edition.



Recensões

Levine, Daniel H. (2014), *The Morality of Peacekeeping*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 325 pp.

Numa época em que as missões de paz das Nações Unidas (NU) se tornaram um instrumento privilegiado de manutenção da paz e segurança internacionais, este livro apresenta-nos uma reflexão estimulante sobre os dilemas morais que um ‘capacete azul’ enfrenta, propondo um quadro normativo para estas missões. Esta discussão revela-se de uma atualidade extrema, tendo em conta a decisão recente (julho, 2014) do Supremo Tribunal Neerlandês, onde o mesmo dá razão aos familiares das vítimas e sobreviventes do massacre de Srebrenica, em 1995, afirmando que centenas de pessoas poderiam ter sido salvas se os capacetes azuis neerlandeses as tivessem protegido na sua base. Levine discute um tema filosófico de uma pertinência operacional extrema. As suas reflexões constituem pontos de partida para qualquer pessoa que se interesse sobre estes temas ou viva (ou tenha vivido) a sua operacionalização.

Levine começa por identificar um aspeto essencial das missões de manutenção de paz que as distingue da guerra: os capacetes azuis não têm inimigos no sentido convencional do termo. Consequentemente, para Levine, para um capacete azul fazer o que se espera dele, este tem de estar atento, ser comedido e criativo, e estas características constituem a base da sua proposta de quadro normativo. Isto pode parecer simplista ou demasiado idealista, mas o livro não tem nada de simples e comporta uma visão empiricamente fundamentada em exemplos concretos de diferentes missões de paz, através das vozes de capacetes azuis com experiência e treino enquanto tal, bem como alguns atores locais.

A proposta de Levine assenta numa discussão profunda e complexa dos princípios da ‘santíssima trindade’ do *peacekeeping*: consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força. Esta análise percorre a evolução conceptual destes princípios desde a primeira missão de *peacekeeping* das NU até à atualidade. Cada princípio é discutido apresentando a evolução contextual do seu significado, baseado não só na doutrina das NU, como também nas reflexões de outros autores sobre *peacekeeping* e sobre o significado filosófico de cada princípio. O resultado é uma proposta de entendimento atualizado para cada princípio, alicerçando o quadro normativo apresentado pelo autor. Na última parte do livro, o objetivo global de proteger a população civil é discutido, incluindo dois estudos de caso específicos: o apoio da MONUC à Kimia II e as atividades de proteção de civis desenvolvidas pelo movimento pacífico de mulheres na Libéria durante as duas guerras civis (1990-2003).

Existe um aspeto que não consta explicitamente da proposta discutida no livro, mas que me parece constituir o elemento mais inovador desta contribuição para pensar as missões de manutenção de paz: a abordagem relacional-transformativa que perpassa todo o livro. Esta constitui uma diferença crucial de outros estudos sobre *peacekeeping*, especialmente quando o livro é focado na componente militar deste tipo de missões. Esta abordagem relacional-transformativa é baseada nos entendimentos atualizados dos princípios da ‘santíssima trindade’ do *peacekeeping* propostos por Levine. Consentimento é

entendido como uma relação em curso para ser construída e não apenas garantida entre capacetes azuis e a comunidade na (e com a) qual trabalham. É entendido como um princípio variável, multinível e flexível. Imparcialidade não significa neutralidade, mas um compromisso para com o processo de paz (e não necessariamente de forma restrita para com o mandato). Este compromisso, nesta abordagem transformadora, implica envolver-se (em termos de diálogo e esforços conjuntos) da forma mais inclusiva possível com o maior número de atores possível. O uso mínimo da força é discutido recuperando a noção de ‘não iniciação’ de Hammarskjöld, no sentido de ‘não atirar a primeira pedra’. Levine posiciona o seu quadro normativo de forma clara contra a tendência atual que favorece missões de paz cada vez mais ‘robustas’. Questões de legitimidade dos capacetes azuis aos olhos da comunidade local bem como a potencial reação negativa no que diz respeito ao consentimento são utilizadas para substanciar a sua defesa do uso mínimo da força.

Ainda assim, ele reconhece que, por vezes, pode ser necessário recorrer à violência e, nesse caso, recorrer a ‘práticas de restauração das relações’ com a comunidade é considerado crucial. O objetivo do *peacekeeping* deve ser criar as condições para um projeto político não violento, que ‘amarre’ mutuamente o maior número possível de membros da comunidade. Levine salienta a importância da atitude dos capacetes azuis para com o uso da violência e a percepção que a comunidade constrói para além desse seu uso da violência. O exemplo dos militares portugueses em Timor-Leste ilustra bem esta abordagem relacional-transformadora, em que em situações limite, tiveram de recorrer à violência, mas, ao mesmo tempo, continuaram a organizar eventos culturais e sociais, convidando e envolvendo a comunidade local, bem como a participar em projetos

sociais na comunidade local como voluntários. Esta forma de interagir permitiu que a comunidade local, em geral, os aceitasse (consentimento), os considerasse como parceiros no esforço pela paz (imparcialidade), obviamente dentro de determinados limites, e os levasse a solicitar o uso da força aos militares quando consideravam que a situação assim o justificava (aceitação do uso mínimo da força).

O livro termina com uma discussão sobre o objetivo global esperado do *peacekeeping*: a proteção de civis (quer este esteja incluído no mandato ou não). Esta é uma abordagem bastante realista ao *peacekeeping*, porque, independentemente de qualquer mandato, as comunidades locais, a ‘comunidade internacional’, bem como os/as constituintes dos países que participam nas missões esperam que os ‘capacetes azuis’ protejam a população local (e a si próprios/as). As reações aos eventos trágicos no Ruanda, na Somália, em Timor-Leste ou na Bósnia-Herzegovina substanciam esta afirmação. A proteção de civis constitui, como Levine salienta, “toda a justificação moral do *peacekeeping*”. E, acresce ainda, que não proteger os civis pode rapidamente determinar um colapso da ‘santíssima trindade’: perda de consentimento, percepção de parcialidade e um entendimento demasiado restrito e moralmente insustentável do ‘uso mínimo da força’, veja-se o caso do Ruanda ou de Srebrenica.

Mas a discussão no livro vai mais além para novamente salientar a necessidade de pensar esta proteção de uma forma relacional-transformativa. A ideia não é apenas de ‘proteger-de’ (se necessário), mas de ‘proteger-com’ a comunidade local, todas as fações, lados, grupos, formas e cores da comunidade local. Estar atento e ser comedido e criativo revelam-se características essenciais para se concretizar esta tarefa com sucesso. Os militares portugueses em Timor-Leste referem

recorrentemente a necessidade que sentiram de ser criativos para responderem às expectativas das comunidades locais; para criarem laços de confiança com, por exemplo, os ex-combatentes; para contribuírem para a melhoria pontual das condições de vida de diferentes grupos locais. E referem também, simultaneamente, que nenhuma destas atividades constava dos mandatos das NU propriamente ditos, mas que fizeram toda a diferença para o seu envolvimento e a sua aceitação nas comunidades em que trabalhavam.

Os capacetes azuis não são enviados para um território desprovido de relações de poder ou projetos políticos, onde vêm trazer a salvação com uma nova ordem. A população local já tem a funcionar sistemas de proteção que muitas vezes incluem grupos armados. Consequentemente, necessitam de se envolver num projeto comum com a população local para criar “sistemas de proteção que deflitam ameaças de violência, intercedam em crises, e mitiguem” os impactos negativos potenciais. Isto, na minha opinião, faculta as condições para um enraizamento da paz depois de os/as capacetes azuis partirem, o que considero de importância extrema face ao número de países que volta a ser palco de violência após a retirada das missões das NU.

Este livro é também interessante pelo que não é dito. Levine apenas se foca na componente militar das missões de manutenção de paz, reconhecendo, desde o início, que estas missões combinam elementos de guerra

(violência), policiamento e governação, sem nunca questionar diretamente a adequação das forças militares para estas tarefas. O quadro normativo de manutenção de paz proposto é para os militares. O problema é que os argumentos apresentados sugerem que os militares não parecem estar devidamente equipados para realizarem estas tarefas, mesmo com treino para *peacekeeping*. O seu treino básico é um treino militar tradicional, onde existe sempre um inimigo. Os capacetes azuis, depois de serem capacetes azuis, têm de regressar às suas Forças Armadas nacionais e serem reintegrados como soldados. No caso português, esta questão foi várias vezes mencionada, em que após o regresso dos militares portugueses em Timor-Leste, foi necessário retrainá-los para voltarem a ser soldados. Claro que os exemplos dados por Levine e os dos militares portugueses demonstram que é possível ter militares a exercerem estas funções, mas depende muito da formação de cada militar e da forma de trabalhar de cada cadeia de comando. Não tenho dúvidas que as questões abordadas por Levine soam familiares a qualquer capacete azul e às próprias populações locais onde as missões de paz das NU têm trabalhado. A sua proposta faz sentido, falta saber se a podemos operacionalizar com as estruturas que temos, ou se necessitamos de criar, por exemplo, uma divisão distinta nas forças armadas nacionais para missões de manutenção de paz.

Paula Duarte Lopes

Lawrence LeDuc; Richard G. Niemi; Pippa Norris (orgs.) (2014), *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World*. London: Sage Publications, 256 pp.

Um modelo de governação democrático com a realização de eleições é hoje em dia o paradigma assente a nível internacional, havendo apenas uma minoria de países em

que não se realizam eleições de qualquer tipo. É deste ponto que parte a presente obra. No entanto, longe de ser uma conclusão de conforto, esta constatação abre

precisamente duas perguntas de partida, para dois contextos diferentes. A primeira refere-se ao facto de não existir nenhuma democracia perfeita, sendo por isso necessário desenvolver conceitos e índices que permitam aferir quais as falhas ou más práticas a melhorar nas mesmas. A segunda pergunta, porventura mais desafiadora, procura examinar as implicações da realização de eleições em regimes autoritários e qual a fronteira entre estas duas realidades. De que forma o contexto em que as eleições decorrem e a forma como são conduzidas contribui para a compreensão das diversas nuances da democracia e de que formas se pode medir e categorizar a democracia – este poderia ser um sumário da novidade da obra, como tal apresentada pelos autores. Consistindo numa vasta revisão da literatura em torno destas duas questões, é precisamente com a escolha e formulação das mesmas, como os editores assumem, que se pretende atingir o carácter de novidade.

Os capítulos “8 - Voting Behavior: Choice and Context”, “9 - Electoral Integrity and Political Legitimacy” e “10 - Authoritarian Elections and Regime Change” abordam dinâmicas relativas às eleições em contexto não democrático ou, de uma forma mais geral, em que o contexto no qual as eleições são levadas a cabo pode colocar desafios susceptíveis de afetarem os seus objetivos basilares. Neste sentido, é também relevante o possível impacto da economia na escolha eleitoral (Capítulo 7), comum a muitas democracias contemporâneas. O Capítulo 11 complementa esta análise e salienta a necessidade de *accountability* como critério fundamental para aferir o carácter democrático de uma eleição.

Num outro eixo, são analisadas as configurações institucionais através das quais estes processos podem ser levados a cabo e o seu impacto (Capítulo 2), em especial no que se

refere ao sistema de partidos (Capítulo 3), participação popular (Capítulo 4), campanhas (Capítulo 5) e à representação das mulheres e minorias (Capítulo 6). Pretende-se com isto demonstrar que as eleições podem ser de alguma forma modeladas a montante e a jusante, com fortes impactos para os contextos em que as mesmas são levadas a cabo.

Good governance, abordagem ao ciclo eleitoral, impacto na paz e estabilidade – estas são as diversas abordagens no âmbito das quais as eleições têm vindo a ser analisadas a nível internacional. Sendo certo que as eleições são um elemento necessário para a democratização, o inverso está longe de ser verdadeiro. O que dizer, então, quando as eleições são levadas a cabo por regimes não democráticos e com intuítos (e *modus operandi*) que se situam bem longe da democratização?

Trata-se de uma problemática que não é estranha, por exemplo, à evolução da assistência eleitoral da própria ONU e a algumas das suas modalidades. A própria observação eleitoral, bem como a assistência eleitoral de âmbito limitado, levados a cabo pela ONU, foram sendo progressivamente abandonados devido a estas questões, já que a realização de eleições em regimes não democráticos pode ter como possível efeito – ou motivação – o branqueamento do regime em causa, através de um processo formalmente correto, mas ao qual falem os requisitos substantivos para se poder considerar democrático.

É neste âmbito que a presente obra se torna ainda mais relevante. Na área da assistência eleitoral, a abordagem ao ciclo eleitoral tornou-se, de certa forma, o paradigma dominante desde 2005. É no âmbito deste conceito que são desenhados os programas de apoio eleitoral da CE-PNUD e da ONU, em geral.

A adoção desta abordagem advém da conclusão de que uma eleição deve ser

analisada de forma holística, compreendendo todas as fases do processo, desde a fase da apresentação de candidaturas, campanha eleitoral, votação, contagem dos votos e apresentação de resultados, indo até ao período pós-eleitoral, incluindo ainda a aprovação de legislação.

É precisamente este um dos pontos centrais que possibilita uma análise dual entre eleições e democratização. Com efeito, uma das formas de manipular eleições, tornando-as não democráticas, sem recurso a fraude aparente, consiste na adoção de legislação que, por si só, suprima princípios inerentes às eleições democráticas. Entre estes situam-se a igualdade de oportunidades das candidaturas, requisitos excessivamente onerosos de apresentação de candidaturas, normas relativas às formas admissíveis de propaganda, ou separação entre candidatura e incumbente, em especial quanto ao financiamento.

No contexto internacional as eleições são muitas vezes um ponto-chave das missões de paz, permitindo uma “estratégia de saída”, alicerçada em dados mensuráveis, como sejam a afluência às urnas ou os resultados eleitorais. É necessário, por isso, levar em devida conta a destrinça entre eleições e democratização, com particular atenção e exigência quanto às dinâmicas e aos princípios efetivamente postos em prática nos processos eleitorais, ao longo de todo o ciclo eleitoral.

Esta área está bastante ligada a um outro conceito que é aqui bastante enfatizado, nomeadamente o conceito de integridade eleitoral. Fruto também de um trabalho mais amplo da autora, Pippa Norris analisa o conceito de integridade eleitoral, distinguindo-o da legislação eleitoral e princípios constitucionais, e desta forma criando um conjunto de normas, mais amplo, à luz do qual as eleições devem ser analisadas. As abordagens propostas na presente obra são construídas sobre um longo acervo

de trabalhos da área. Cada autor conduz uma revisão da literatura consolidada sobre cada matéria, dando assim forma a um certo “fundo comum” que deve ser salientado e cuja adoção na prática deve ser encorajada.

É assim explicitado um padrão de exigência bastante elevado no que se refere aos atos eleitorais, independentemente do contexto em que sejam levados a cabo, sendo este padrão aplicável quer às democracias consolidadas, as quais não estão isentas de problemas a este nível (ainda que a sua natureza possa variar), quer a regimes não inteiramente democráticos (e a discussão deste conceito é também desenvolvida). Esta análise é ainda mais interessante quando ligada às intervenções de paz internacionais, de *peacebuilding* e *statebuilding*, as quais têm vindo a apresentar a realização de eleições, e por acréscimo a assistência eleitoral, como um dos seus pontos centrais. Que impactos tem o sistema eleitoral na sociedade? Como se relaciona e que efeito tem na representação das diversas dinâmicas sociais, nomeadamente através dos partidos e eleitores, e que impacto tem em eventuais conflitos internos, nomeadamente de expressões sociais ou grupos étnicos distintos? Este é todo um conjunto de questões cuja análise nem sempre é devidamente ponderada no âmbito das intervenções internacionais. Ao analisar o corpo de literatura sobre a matéria, fica sem dúvida claro que esta análise não pode ser ignorada.

A novidade da obra em causa consiste sobretudo no foco destas questões. Através da análise da literatura relevante para cada tema, cada capítulo dá assim consistência a toda uma problemática que tem vindo a ser analisada para cada questão, tornando-a mais concreta e contundente. É precisamente a escolha destas problemáticas que constitui um fator de novidade em relação às edições anteriores.

Por último, trata-se de uma obra que está longe de apresentar respostas, sendo precisamente a sua novidade o facto de deixar novas questões em aberto, com um escopo muito preciso e apontando concretamente de que forma as mesmas devem ser ponderadas na prática. Neste sentido, é uma

obra inquietante, que parte de uma análise académica, mas que não se limita à mesma, apresentando todo um campo de estudos e de aplicação prática em que estas questões devem ser consideradas.

Carla Luís