

# A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA HUMANA NA (ZONA CINZENTA DA) ESTABILIZAÇÃO

Ana Carina S. Franco

A obra de Gilder consiste numa revisão literária extensa sobre a evolução e as problemáticas inerentes às operações de paz contemporâneas levadas a cabo pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esta obra traz elementos de clareza ao debate num momento em que se assiste ainda a um impasse ou ao início de um processo de transição do paradigma de paz liberal<sup>1</sup>. Tal foi acompanhado de um regresso ao conceito de estabilização, o qual pressupõe a ausência de uma solução política para o conflito, nomeadamente em cenários de conflito intra-Estado.

Gilder estabelece uma ligação relevante entre os conceitos de estabilização e de segurança humana. Depois de elaborar sobre a evolução histórica das missões de paz da ONU e sobre o enquadramento conceptual (parte I), a parte II é dedicada a três estudos de caso, nomeadamente as missões de operação de paz da ONU no Mali, na República Centro-Africana e no Sudão do Sul. Por fim, problematiza os mandatos atuais de operações ditas de estabilização<sup>2</sup>, incluindo a sua crescente militarização.

Na verdade, o regresso ao conceito de estabilização surgiu como alternativa pragmática ao paradigma de paz liberal largamente

baseado na construção do Estado que dominou a década de 2000<sup>3</sup>. Já o conceito de segurança humana reflete uma mudança de paradigma, do confronto armado para o direito, num contexto internacional em que as leis se aplicam mais ao indivíduo do que ao Estado<sup>4</sup>. Neste contexto, apesar do contraste entre ambas as abordagens, Gilder entende que as missões de estabilização da ONU têm o potencial de aspirar à segurança humana, uma vez que podem reforçar normas e direito existentes.

ALEXANDER GILDER

## Stabilization and Human Security in UN Peace Operations

Londres, Routledge, 2022,  
210 páginas  
<https://doi.org/10.4324/9781003131199>



### STABILIZATION AND HUMAN SECURITY IN UN PEACE OPERATIONS

Alexander Gilder



## **ESTABILIZAÇÃO NO QUADRO DAS OPERAÇÕES DE PAZ CONTEMPORÂNEAS DA ONU**

Em 1992, o relatório «Uma Agenda para a Paz», da autoria do secretário-geral da ONU, Boutros-Ghali, apresentou os instrumentos para a promoção da paz, da prevenção e da resolução de conflitos, entre os quais as operações de pacificação (*peacemaking*) e de manutenção da paz (*peacekeeping*). Todavia, a modalidade de manutenção da paz continuou ausente da Carta da ONU. Refletindo a Reforma Brahimi (2000), a Doutrina Capstone da ONU (2008) reforçou a não linearidade entre diferentes tipos de operações de paz, ou seja, dos instrumentos enunciados em 1992, e procurou salvaguardar os princípios de imparcialidade, de consentimento e de uso limitado da força.

«Estabilização» surge inicialmente, no final da década de 1990, como um conceito político, carecendo, até hoje, de uma definição no quadro da ONU<sup>5</sup>. O Conselho de Segurança autoriza missões de manutenção da paz no quadro da resolução pacífica de disputas (capítulo VI) e da imposição da paz (capítulo VII). Estabilização integra a modalidade mais larga de gestão de crise da ONU, não correspondendo a nenhum destes capítulos<sup>6</sup>. Gilder reconhece a implicação da robustez dos mandatos das missões de estabilização, colocando-as entre a manutenção e a imposição da paz.

Entre as tentativas de definição, «estabilização» é tida como um processo em que atores militares apoiam uma liderança civil, por exemplo, no âmbito de operações de apoio à paz e de contrainsurgência<sup>7</sup>. Na literatura académica, o conceito corresponde, por

vezes, ao desenvolvido pelo Governo britânico<sup>8</sup>, estando na base da pesquisa de alguns autores<sup>9</sup>. Estes entendem «estabilização» como uma medida provisória com vista ao estabelecimento de um enquadramento e de um acordo políticos para um Estado estável, fundamentais para a realização de processos de paz, mas não necessariamente um estado final concreto<sup>10</sup>. Gilder reconhece precisamente a complexidade inerente a este tipo de intervenção, uma vez que torna a ONU numa das partes do conflito ao apoiar o governo do país recipiente.

## **PROTEÇÃO DE CIVIS E SEGURANÇA HUMANA**

A segurança humana conheceu uma institucionalização crescente a partir do estabelecimento da Comissão para a Segurança Humana da ONU em 2003, e culminou na resolução do Conselho de Segurança em 2012<sup>11</sup>. O autor entende que o Conselho está numa posição única para mobilizar essa nova abordagem, embora reconheça que esta é primeiramente da responsabilidade dos Estados.

Gilder defende que os efeitos das operações de estabilização podem ser vistos na perspetiva da segurança humana, nomeadamente nas suas componentes civil e de desenvolvimento, priorizando os indivíduos e as comunidades. Esta abordagem vai de encontro ao questionamento do paradigma de paz liberal durante as duas últimas décadas, nomeadamente através da formulação de novos conceitos e práticas – por exemplo, o conceito de «paz positiva» associando paz e desenvolvimento<sup>12</sup>.

O autor procurou identificar o potencial de integração da segurança humana nas

operações de paz da ONU. Enuncia três princípios fundamentais da segurança humana (núcleo vital, reconhecimento da vulnerabilidade, proteção e empoderamento), analisando-os seguidamente no âmbito dos três estudos de caso. Trata-se de uma abordagem marcadamente normativa, confundindo-se correntemente com direitos humanos<sup>13</sup>, e sujeita à interpretação do direito internacional. O núcleo vital implica a identificação pelos próprios indivíduos das suas necessidades de segurança, através de uma abordagem base-topo. Assim, o conceito de segurança é analisado num sentido mais lato, presumindo, ainda, uma abordagem holística no quadro das diferentes intervenções.

As missões integradas ou multidimensionais<sup>14</sup> – denominadas «de terceira geração» – tendem a incluir a proteção de civis e a construção da paz, da assistência humanitária ou da capacitação de atores estatais. Implicam uma estreita colaboração e coordenação com outros departamentos da ONU (entre os quais, os de desenvolvimento e assuntos políticos). O conceito de segurança humana, tal como desenvolvido por Gilder, tem, assim, uma base relevante para a sua operacionalização.

As missões da ONU no Mali e na República Centro-Africana centraram-se na restauração da autoridade do Estado. Todavia, o autor explica como a robustez do mandato da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali<sup>15</sup> tinha uma natureza preventiva e dissuasora no quadro da proteção de civis prevista no seu mandato. Junta-se, ainda, a vezes que alertaram para o risco inerente à colaboração, direta ou indiretamente,

com operações de contraterrorismo<sup>16</sup>. A Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização da República Centro-Africana<sup>17</sup> destacou-se por investir no (re)estabelecimento do Estado de direito, o qual consistiria no segundo passo do processo de estabilização. A seleção da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul<sup>18</sup> como estudo de caso é justificada pela ênfase dada à proteção de civis e pelo seu carácter fortemente militarizado. Conclui, porém, que, na prática, mostrou menos robustez que as outras duas missões – estas apresentando uma abordagem mais holística – e que se afastou de uma natureza que se queria mais de prevenção do que de resposta com vista à proteção de civis.

Finalmente, Gilder explica como a intervenção da ONU favoreceu a aplicação do princípio da proteção de civis. Apresenta, ainda, recomendações com vista a uma maior integração da segurança humana na totalidade dos seus princípios. Todavia, a contestada aplicação do conceito de estabilização, numa fase em que o projeto de paz liberal requer uma transformação, implica um risco adicional às recomendações que faz para a operacionalização da segurança humana no quadro onusiano.

Em suma, o volume oferece uma introdução completa sobre a complexidade inerente às operações de paz contemporâneas, incluindo uma explanação da sua evolução, sobretudo desde a década de 1990. Traz, ainda, um contributo importante para o debate sobre a operacionalização de um conceito complexo – segurança humana – nas intervenções da ONU, visando um objetivo raramente circunscrito – a estabilização. **RI**

## NOTAS

**1** Ver, por exemplo, MOE, Louise Wiuff; STEPPUTAT, Finn – «Introduction: peacebuilding in an era of pragmatism». In *International Affairs*. Vol. 94, N.º 2, 2018, pp. 293-299; CHANDLER, David – *Peacebuilding. The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

**2** A primeira missão da ONU incluindo «estabilização» na sua designação data de 2014 no Haiti. As restantes foram estabelecidas em África: Mali, República Democrática do Congo e República Centro-Africana.

**3** ANDERSEN, Louise Riis – «The HIPPO in the room: the pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping». In *International Affairs*. Vol. 94, N.º 2, 2018, pp. 343-361.

**4** KALDOR, Mary – *Routledge Handbook of Human Security*. Londres: Routledge, 2014, pp. 65-75.

**5** O High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) confirmou a ausência e a necessidade dessa definição. Cf. UNITED NATIONS / GENERAL ASSEMBLY / SECURITY COUNCIL – «Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People». 2015. Consultado em: 1 de agosto de 2020. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_446.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_446.pdf).

**6** Tomando o exemplo da missão no Mali, John Karlsrud faz alusão a modalidade alternativa que denomina de «capítulo VII e meio». Ver KARLSRUD, John – «From liberal peacebuilding to stabilization and counterterrorism». In *International Peacekeeping*. Vol. 26, N.º 1, 2019, pp. 1-21.

**7** CURRAN, David; HOLTOM, Paul – «Resonating, rejecting, reinterpreting: mapping the stabilization discourse in the United Nations Security Council, 2000-14». In *Stability: International Journal of Security & Development*. Vol. 4, N.º 1: 50, 2015, pp. 1-18; MAC GINTY, Roger – «Against stabilization». In *Stability: International Journal of Security & Development*. Vol. 1, N.º 1, 2012, pp. 20-30.

**8** Como mencionado pelo autor, o ativismo dos membros do Conselho de Segurança – nomeadamente Reino Unido, Estados Unidos da América e França – implicados em cenários de conflito mais complexos envolvendo contrainsurgência (por exemplo, Afeganistão e Iraque) influenciou resoluções do Conselho.

**9** Por exemplo: AOI, Chiyuki; DE CONING, Cedric; KARLSRUD, John – «Introduction. Addressing the gap between concepts, doctrine, and practice in UN peacekeeping operations». In *UN Peacekeeping in a New Era*. Londres: Routledge, 2017, pp. 1-30; FRANCO, Ana Carina – «External interventions in Mali and its borderlands – a case for stabilization». In *Janus.net, e-journal of international relations*. 2021. Consultado em: 15 de novembro de 2021. Disponível em: <https://observare.autonoma.pt/janus-net/en/janusnet/external-interventions-in-mali-and-its-borderlands-a-case-for-stabilisation>.

**10** AOI, Chiyuki; DE CONING, Cedric; KARLSRUD, John – «Introduction...».

**11** O conceito de segurança humana ficou conhecido pela expressão «liberdade do medo e liberdade de querer». A primeira componente é restrita, referindo-se, sobretudo, a segurança pessoal e física; a segunda, expansiva, incluindo necessidades básicas e essenciais (ver, por exemplo, HANLON, Robert J.; CHRISTIE, Kenneth – *Freedom from Fear, Freedom from Want:*

*An Introduction to Human Security*. University of Toronto Press, 2016).

**12** O conceito foi enunciado em 2005 pelo secretário-geral da ONU, Kofi Annan, no relatório intitulado «In larger freedom: towards development, security and human rights for all» [cf. UNITED NATIONS / SECRETARY-GENERAL – «In larger freedom: towards development, security and human rights for all». 2005. Consultado em: 1 de agosto de 2023. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/543857>].

**13** Em linha, por exemplo, com a política de diligência devida em matéria de direitos humanos da ONU [em inglês, «Human Rights Due-Diligence Policy» – HRDDP].

**14** São multidimensionais as missões de manutenção de paz da ONU que integram, pelo menos, as seguintes divisões: civil, militar, polícia, direitos humanos, eleições. Cf. HOWARD, Lise M. – *Power in Peacekeeping*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2019.

**15** Em francês, «Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali» [MINUSMA].

**16** BOUTELLIS, Arthur – *MINUSMA's 2021 Mandate Renewal in Uncertain Times*. 2021. Consultado em: 1 de agosto de 2023. Disponível em: <https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2021/05/EPON-MINUSMA-II-Report.pdf>; CHARBONNEAU, Bruno – «Intervention as counter-insurgency politics». In *Conflict, Security & Development*. Vol. 19, N.º 3, 2019, pp. 309-314.

**17** Em francês, «Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique» [MINUSCA].

**18** Em inglês, «United Nations Mission in South Sudan» [UNMISS].

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSEN, Louise Riis – «The HIPPO in the room: the pragmatic push-back from the UN peace bureaucracy against the militarization of UN peacekeeping». In *International Affairs*. Vol. 94, N.º 2, 2018, pp. 343-361. DOI: 10.1093/ia/iix239.
- AOI, Chiyuki; DE CONING, Cedric; KARLSRUD, John – «Introduction. Addressing the gap between concepts, doctrine, and practice in UN peacekeeping operations». In *UN Peacekeeping in a New Era*. Londres: Routledge, 2017, pp. 1-30. DOI: 10.4324/9781315396941.
- BOUTELLIS, Arthur – *MINUSMA's 2021 Mandate Renewal in Uncertain Times*. 2021. Consultado em: 1 de agosto de 2023. Disponível em: <https://effectivepeaceops.net/wp-content/uploads/2021/05/EPON-MINUSMA-II-Report.pdf>.
- CHANDLER, David – *Peacebuilding. The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017. DOI: 10.1007/978-3-319-50322-6.
- CHARBONNEAU, Bruno – «Intervention as counter-insurgency politics». In *Conflict, Security & Development*. Vol. 19, N.º 3, 2019, pp. 309-314. DOI: 10.1080/14678802.2019.1608017.
- CURRAN, David; HOLTOM, Paul – «Resonating, rejecting, reinterpreting: mapping the stabilization discourse in the United Nations Security Council, 2000-14». In *Stability: International Journal of Security & Development*. Vol. 4, N.º 1: 50, 2015, pp. 1-18. DOI: 10.5334/sta.gm.
- FRANCO, Ana Carina – «External interventions in Mali and its borderlands – a case for stabilization». In *Janus.net, e-journal of international relations*. 2021. Consultado em: 15 de novembro de 2021. Disponível em: <https://observare.autonoma.pt/janus-net/en/janusnet/external-interventions-in-mali-and-its-borderlands-a-case-for-stabilisation>. DOI: 10.26619/1647-7251.12.2.6.
- HANLON, Robert J.; CHRISTIE, Kenneth – *Freedom from Fear, Freedom from Want: An Introduction to Human Security*. University of Toronto Press, 2016. DOI: 10.3138/9781442609594.
- HOWARD, Lise M. – *Power in Peacekeeping*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2019.
- KALDOR, Mary – *Routledge Handbook of Human Security*. Londres: Routledge, 2014, pp. 65-75.
- KARLSRUD, John – «From liberal peacebuilding to stabilization and counterterrorism». In *International Peacekeeping*. Vol. 26, N.º 1, 2019, pp. 1-21. DOI: 10.1080/13533312.2018.1502040.
- MAC GINTY, Roger – «Against stabilization». In *Stability: International Journal of Security & Development*. Vol. 1, N.º 1, 2012, pp. 20-30. DOI: 10.5334/sta.ab.
- MOE, Louise Wiuff; STEPPUTAT, Finn – «Introduction: peacebuilding in an era of pragmatism». In *International Affairs*. Vol. 94, N.º 2, 2018, pp. 293-299. DOI: 10.1093/ia/iyy035.
- UNITED NATIONS / GENERAL ASSEMBLY / SECURITY COUNCIL – «Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People». 2015. Consultado em: 1 de agosto de 2020. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2015\\_446.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_446.pdf).
- UNITED NATIONS / SECRETARY-GENERAL – «In larger freedom: towards development, security and human rights for all». 2005. Consultado em: 1 de agosto de 2023. Disponível em: <https://digitalibrary.un.org/record/543857>.