

# OBSERVARE 1<sup>st</sup> International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

## I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

---

### INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



### AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

---

# Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>



# Humanitarismo, Segurança Humana e Benignidade da Dominação

José Manuel Pureza  
Universidade de Coimbra

**Palavras chave:** humanitarismo, segurança humana, governação global

Na ordem mundial do nosso tempo, o humanitarismo tornou-se num código moral e num suporte retórico para a ação política e, em especial, num dispositivo legitimador do intervencionismo internacional em escala global. Nesta apresentação procuro demonstrar que estamos diante de uma referência com uma trajetória evidenciadora da sua profunda ambiguidade. A sua originária lógica emancipadora foi acima de tudo expressão de convicções pueris do fim da história, isto é, de que, no mundo do pós-guerra fria, teriam desaparecido as tensões ideológicas e geopolíticas de que alimentam as relações de poder. Desmentida esta ilusão, essa fé num humanitarismo regulador das soberanias foi cooptada pelo sistema de poder mundial que transformou as diferentes manifestações do humanitarismo em substitutos da política e mesmo em exigências de ação militar ofensiva.

Intervenção humanitária e segurança humana são dois conceitos que dão concretização a esta trajetória e às suas contradições políticas profundas. Colocá-las em contexto – designadamente em articulação com as leituras emergentes na década de noventa para as quais a periferia seria um lugar em que a modernidade não tem chão e em que, por força dessa inviabilidade endémica, a barbárie pré-moderna de que se fazem as “novas guerras” a condena a ficar na dependência de intervenções externas – permite discutir melhor o seu efetivo alcance regulador no sistema internacional contemporâneo.

**José Manuel Pureza** – Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coordenador da Licenciatura em Relações Internacionais. Coordenador do Núcleo de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais.

# Humanitarismo e despolitização da dominação

José Manuel Pureza

A definição do espaço humanitário contemporâneo é de alguma forma paradoxal. Por um lado, registou-se uma exponencial ampliação do alcance da assistência humanitária tradicional (num *continuum* entre a ação de emergência e a reformulação estrutural de sociedades e economias); por outro lado, o humanitarismo apresenta-se a si mesmo como uma espécie de campo não político: assume-se como um sucedâneo da política, enfatizando o primado do consenso sobre a disputa política como quadro ideológico para os processos de construção de Estados e da paz (*state building* e *peace building*) que lhe vêm cada vez mais incindivelmente associados.

Nesta apresentação considerarei a construção contemporânea do espaço humanitário como um ingrediente de primeira grandeza da actual hegemonia da agenda da paz liberal. O meu principal objectivo é analisar a conexão entre o papel central do humanitarismo nos processos de *state building* e de *peace building* e a recusa, por parte dos países do centro do sistema-mundo, de assumirem as responsabilidades directas dos resultados do seu envolvimento em tais processos.

## A hegemonia da paz liberal

A paz liberal é uma das mais importantes narrativas segregada por e de suporte à globalização contemporânea. De acordo com Oliver Richmond, “a globalização foi apresentada quer como uma solução para os conflitos através da promoção da liberalização, da democratização, do desenvolvimento, dos direitos humanos e do comércio livre – tal como o conceito de paz liberal prescreve – quer como agente da hegemonia, da dominação da economia, das normas e dos actores ocidentais sobre os outros” (2004: 131). A paz liberal tornou-se um discurso hegemónico e um conjunto de práticas sociais claramente dominante. Ao longo da década de noventa, o triunfo da democracia liberal na Guerra Fria foi reforçado pela gradual imposição do intervencionismo internacional que usa a retórica dos valores liberais – como o humanitarismo, a democracia ou os direitos humanos – para legitimar os seus propósitos de transformação global. Do Camboja a Angola, ao Kosovo, a Timor Leste e ao Afeganistão, o denominador comum às intervenções internacionais foi a globalização de um determinado entendimento da paz e a radicalização da sua interpretação, nomeadamente em termos de consequências práticas. Nas palavras de Richmond, “isto conduziu a formas de intervenção e de *peace building* cada vez mais amplas e à tendência para usar a força para criar as condições para a ocorrência de *peace building*” (Ibidem: 131).

O núcleo do entendimento contemporâneo da paz-como-governança não é mais cada constituição nacional como Kant prescrevia para o sistema interestatal marcadamente homogéneo do seu tempo. É antes algo que está a assumir conteúdos e formas concretos, acima de tudo através da estandardização das práticas dos Estados soberanos e da exigência de adoção de figurinos institucionais universais por todos os Estados (Duffield, 2001). imposto designadamente por diferentes condicionalidades estabelecidas por várias plataformas internacionais multilaterais. De facto, a paz liberal é induzida (ou, ainda mais claramente, construída) por diferentes formas de intervenção externa. Foi esta precisamente a lógica adotada na mais importante inovação incluída na Agenda para a Paz, de Boutros Ghali, em 1992: as missões de *peace building*, distintas das anteriores missões consignadas às Nações Unidas: *peace keeping* e *peace enforcement*. As novas missões foram pensadas como “uma experiência que envolve a transposição de modelos ocidentais de organização social, política e económica para países devastados por guerras como forma de controlar os conflitos civis: por outras palavras, a pacificação através da liberalização política e económica” (Paris, 1997: 55).

Uma das mais destacadas características desta versão contemporânea da paz liberal é seguramente a sua base política e intelectual extremamente ampla (ou mesmo consensual). Na verdade, não obstante o facto de a paz-como-governança pretender reconstruir Estados e nações em termos radicais, e não obstante o facto de este objectivo ser em si mesmo um dispositivo de legitimação da recolonização de zonas de conflito na periferia do sistema-mundo, o certo é que, por força quer dos seus intérpretes quer dos seus fundamentos ideológicos, a paz liberal se tornou numa narrativa consensual. A tradicional imposição imperial de objectivos e de modelos por Estados estrangeiros deu lugar ao protagonismo de densas redes de actores privados – especialmente organizações não-governamentais – profundamente comprometidas com a reconstrução e com os processos de paz a nível local e que, por serem assim, contribuem assinalavelmente para a formação de amplos consensos em torno das experiências de *peace building*. A retórica da incidência sobre as raízes profundas dos conflitos materializada na reengenharia de toda a sociedade local é a retórica oficial de tal consenso.

### Impasses e ambivalências

Há notórias ambivalências políticas no actual alcance das políticas da paz-como-governança. Elas são expressão da estratégia de governança global que subjaz ao programa de paz liberal. Esta estratégia procura dar substância regulatória e institucional à radicalização da representação da periferia do sistema-mundo pelos Estados do centro. Nessa representação a periferia é identificada como o *locus* do falhanço da modernidade, materializado num esvaziamento da condição estatal e na inevitabilidade de conflitos descontrolados fundados em culturas de violência e alimentados por redes globais de economias informais (Kaldor, 1999).

Diante desta realidade, a governança global efectiva (*in action* e não *in the books*) tende a operar como um conjunto de tecnologias de governança de inspiração liberal cujo suposto objectivo principal é a prevenção da falência de Estados e das respectivas consequências ou a reconstrução de Estados falhados e a prevenção do ressurgimento dos efeitos desestabilizadores por eles provocados. A paz liberal é assim a nova designação da velha *mission civilizatrice* do mundo desenvolvido nas periferias (Paris, 2002).

Quer isto dizer que estamos no início de uma nova fase de paz imperial? Não na acepção normal desta expressão. O novo intervencionismo da paz liberal reclama-se de uma natureza despolitizada. *State building*, *nation building*, *capacity building*, *institutional building* são assumidas como dispositivos meramente técnicos (Bickerton, 2007: 99). A própria soberania dos chamados “Estados falhados” tornou-se, ela própria, num mecanismo disperso com diferentes titulares para as suas diferentes componentes (Krasner, 2005): a soberania formal para o Estado territorial e a soberania efectiva para as parcerias público-privado (entre Estados, organizações intergovernamentais e organizações não-governamentais) cada vez mais responsáveis pela governança local das periferias. A *mission civilizatrice* do nosso tempo, apesar de aceitar o resgate de velhas práticas coloniais de “governo indirecto” como a tutela ou mesmo o protectorado, não deve ser confundida com uma réplica pura dessas fórmulas coloniais nos nossos dias. O “presente colonial” (Gregory, 2004) é acima de tudo o que Chandler designou por “império-em-negação” (2006). A internacionalização da governança das periferias vai a par com a recusa, pelos países do centro do sistema-mundo, de assumirem responsabilidades directas pelos resultados desses processos de *peace building*. “Parcerias”, “estratégias nacionais”, “*empowerment* local” – a terminologia mostra que, apesar de serem muito mais invasivas que as do século XIX, as práticas actuais de governança global se afastam da densidade de um império tradicional. Nas palavras de Chandler, “o império está em negação não porque não esteja a regular suficientemente (na verdade existe muito mais controlo regulatório associado à ajuda ao desenvolvimento, ao comércio e às relações institucionais do que em qualquer momento anterior) mas sim porque o poder política de decisão das elites procura camuflar-se de formas não-políticas, terapêuticas ou meramente técnicas, administrativas e burocráticas.”

## O Humanitarismo e o fim da política

Um indicador formal deste novo intervencionismo é a nova doutrina sobre operações de paz – a chamada Capstone Doctrine – e articulação por ela propugnada entre operações de paz e ação humanitária.

Rompendo com a limitação dos tradicionais mandatos negativos, a nova geração de operações de paz assume o que foi designado de *standard operating procedure*, com quatro dimensões principais: militar e de segurança (incluindo as reformas dos sectores de segurança e os programas de desarmamento, desmobilização e reintegração); política e institucional (organização de eleições democráticas, apoio ao pluralismo político, criação de capacidades na sociedade civil); social e económica (garantia de estruturas de mercado e programas de ajustamento) e psico-social (mecanismos de superação do passado traumático via apuramento da verdade e reconciliação).

No quadro desta ambição tão ampla das missões de paz, o espaço humanitário tornou-se objecto de um intenso debate. E ambivalência é a palavra certa para caracterizar os desenvolvimentos realçados por este debate. Por um lado, regista-se uma superação do tradicionalismo pelo chamado “novo humanitarismo” no que respeita à correcta delimitação do espaço humanitário. Por outro lado, no exacto momento em que assume ambições políticas que vão além da prestação de socorro individual, o humanitarismo nega a natureza política da sua implementação.

O Manual de Contra-Insurgência das Forças Armadas dos Estados Unidos (2006), um dos precursores da Doutrina Capstone estatuiu que “os soldados e marinheiros devem ser construtores de países (*nation-builders*) tanto quanto são combatentes. Devem estar preparados para ajudar no restabelecimento de instituições e das forças de segurança locais e para apoiar a reconstrução de infra-estruturas e de serviços básicos. Devem estar igualmente habilitados a facilitar o estabelecimento de mecanismos de governação local e de primado da lei. A lista destas tarefas é longa: levá-las a cabo envolve intensa coordenação e cooperação com muitas instâncias intergovernamentais e do Estado local”.

O objectivo de “ganhar os corações e as mentalidades” e, como tal, o uso da assistência humanitária como instrumento de contra-insurgência deu lugar à militarização da assistência humanitária e à humanização das operações militares. Esta politização da assistência humanitária não é nova. O que é novo é a adoção da chamada “abordagem integrada”, ou seja, da convergência entre os militares e os activistas humanitários no terreno em torno de um objectivo comum ou, mais ainda, o desempenho de tarefas humanitárias pelos militares em operações de *peace building* (CSIS, 2008).

Acima de tudo, esta crescente securitização da assistência humanitária, conjuntamente com a prevenção de efeitos de contágio de crises localizadas, transformou a ação humanitária numa crucial tecnologia de contenção. E isto provocou uma mudança de primeira grandeza na delimitação do espaço humanitário: para lá do espaço tradicional de perfil *dunantista* e do espaço de *peace building* traçado nos anos 90, estamos hoje diante de uma terceira lógica de delimitação: a da contenção. No quadro ideológico do programa da paz liberal, o novo humanitarismo serve a causa do intervencionismo nas periferias turbulentas, promovendo os valores, as formas de organização e a racionalidade ocidentais como respostas às causas profundas dos conflitos locais. Este novo humanitarismo – para o qual “satisfazer a necessidade de salvar vidas tem um alcance demasiado limitado e para o qual os princípios da imparcialidade, da neutralidade e da independência que caracterizaram a ação humanitária deveriam ser afastados de molde a orientar a assistência para os valores mais elevados da paz, de segurança e do desenvolvimento” (Torrenté, 2004: 3) – tornou-se num componente essencial das biopolíticas postas em prática pelo centro na periferia do sistema-mundo. Por causa dele, a igreja do humanitarismo sofreu um profundo cisma entre os guardiões da tradição (os “*dunantistas*”) e os construtores da paz orientados por um humanitarismo altamente politizado.

Em suma, a tendência para a ampliação do espaço humanitário tradicional conduziu a um projecto político ambivalente, feito de visões contraditórias: por um lado, ele aspira a romper com o minimalismo do humanitarismo tradicional através de uma articulação com a reengenharia radical de sociedades e de economias cuja concretização tem assentado nos cânones do projecto de paz liberal; por outro lado, o humanitarismo tornou-se num elemento crucial de uma governação global de contenção securitizadora das periferias.

A ambivalência é, porém ainda mais funda. Ao levar a cabo estas funções alargadas – que o empurram inevitavelmente para a arena política – os activistas do humanitarismo assumem-no como algo não-político. Não obstante todas as mudanças já assinaladas, o humanitarismo é uma forma muito singular de abordar os conflitos e emergências complexas na medida em que privilegia a focagem nas vítimas. A hegemonia contemporânea desta perspectiva centrada na emergência é o contraponto da anterior perspectiva centrada na política e assente em mecanismos que enfatizavam as mudanças colectivas radicais: descolonização, modernização, auto-subsistência. O objectivo deste *emergency-oriented approach* – do qual o humanitarismo é um elemento chave – é a manutenção das periferias dentro do sistema global com um mínimo de turbulência. Naomi Klein sublinha a importância do “surgimento de uma forma predatória do capitalismo do desastre que usa o desespero e o medo causados por catástrofes para impor uma engenharia social e económica radical” (2005). Os caminhos seguidos primeiro pela chamada “intervenção humanitária” e agora – sobretudo depois da intervenção da NATO na Líbia – pela “responsabilidade de proteger” são indicadores muito sugestivos desta perversa dimensão humanitária da *shock doctrine*.

## Conclusão

A paz liberal é um localismo globalizado no sentido em que é uma forma de conferir uma dimensão planetária a um modo determinado de pensar a paz com raízes num contexto muito específico. A sua força radica nas coligações público-privado que são chamadas a pô-la em prática e no consenso ideológico de que faz parte (que inclui o humanitarismo e a democracia liberal como bens públicos fundamentais). No entanto, esta natureza consensualizada da paz liberal não afasta as ambivalências políticas deste projecto, visíveis nomeadamente no contraste entre a sua assunção como envolvendo objectivos de emancipação e a noção de que funciona na prática como discurso de legitimação de um intervencionismo internacional crescente. O debate contemporâneo sobre os limites do espaço humanitário é também uma prova da insustentabilidade destas contradições.

## Referências bibliográficas

- Bickerton, C. et al. (2007), *Politics without sovereignty. A critique of contemporary international relations*. Oxon: University College London Press
- Chandler, D. (2006), *Empire in denial. The politics of state building*. Londres: Pluto Press
- CSIS (Center for Strategic and International Studies) (2008), Integrating 21<sup>st</sup> century development and security assistance. Final report of the task force on nontraditional security assistance, in [http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_pubs/task,view/id,4236/type,1](http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,4236/type,1)
- Duffield, M. (2001), *Global governance and the new wars. The merging of development and security*. London: Zed Books
- Gregory, D. (2004), *The colonial present: Afghanistan, Palestine, Iraq*. Oxford, Blackwell Publishing
- Kaldor, M. (1999), *New and old wars. Organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press
- Klein, N. (2005), "The rise of disaster capitalism", *The Nation*, 2.5.2002
- Krasner, S. (2005), "Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states", *International Security*, 29 (2), 85-120
- Paris, R. (1997), "Peacebuilding and the limits of liberal internationalism", *International Security*, 22 (2), 54-89
- Paris, R. (2002), "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 28, 637-656
- Richmond, O. (2004), "The globalization of responses to conflict and the peacebuilding consensus", *Cooperation and Conflict*, 39 (2), 129-150
- Richmond, O. and Franks, J. (2007), "The emperor's new clothes? Liberal peace in East Timor", in [http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond\\_Franks\\_East\\_Timor\\_and\\_the\\_liberal\\_peace.pdf](http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Richmond_Franks_East_Timor_and_the_liberal_peace.pdf)
- Terry, F. (2002), *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*. New York: Cornell University Press
- Torrenté, N. (2004), "Humanitarianism sacrificed: integration's false promise", *Ethics & International Affairs*, 18 (2), 3-12
- US Army (2006), "Counterinsurgency", in <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>