



Revista de Sociologia e Política

ISSN: 0104-4478

EditoriaRSP@ufpr.br

Universidade Federal do Paraná

Brasil

Kemer, Thaíse; Pereira, Alexsandro Eugenio; Blanco, Ramon
A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o
conceito de peacebuilding

Revista de Sociologia e Política, vol. 24, núm. 60, diciembre, 2016, pp. 137-150
Universidade Federal do Paraná
Curitiba, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23848888007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de *peacebuilding*

Revista
de
Sociologia
e Política

DOI 10.1590/1678-987316246006

Thaíse Kemer, Alexsandro Eugenio Pereira
e Ramon Blanco

Resumo

O artigo analisa o surgimento e a evolução do conceito de construção da paz (*peacebuilding*) no contexto internacional do pós-Guerra Fria, com foco em sua operacionalização no seio da Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo é elucidar a teoria que sustenta a prática da ONU para países emergindo de conflitos violentos. O ensaio argumenta que os conceitos teóricos da construção da paz são objeto de intenso debate internacional desde o período da Guerra Fria. Esse debate contribui para evidenciar os limites e as condições de aplicação desse conceito nas operações de paz conduzidas pela ONU desde 1945. Para tanto, o artigo está dividido em três seções. A primeira adota uma perspectiva histórica do conceito, abordando a operacionalização do conceito de paz na ONU durante a Guerra Fria, quando a paz era predominantemente concebida como a ausência de conflitos militares interestatais. A partir da década de 1960, os trabalhos dos precursores dos estudos para a paz, entre os quais Johan Galtung, lançaram um novo olhar sobre o conceito de paz, na medida em que permitiram compreendê-la não apenas como um sinônimo da cessação de conflitos bélicos entre Estados, mas também como uma noção diretamente relacionada a temas como desenvolvimento e direitos humanos. A segunda seção analisa o alargamento teórico-conceitual do conceito de paz no pós-Guerra Fria, no qual o fim da bipolaridade nas relações internacionais teve impacto direto na atuação da ONU para a construção da paz internacional. Finalmente, a terceira seção apresenta uma abordagem crítica do conceito de construção da paz, evidenciando o debate internacional sobre os limites e as condições de sua aplicação na contemporaneidade. A análise da literatura permite afirmar que os limites práticos e teóricos da noção de *peacebuilding* impõem a continuidade do debate internacional nesse âmbito, algo essencial para o fortalecimento da ONU no mundo contemporâneo. O artigo, dessa forma, contribui para os esforços acadêmicos que buscam pensar a atuação da ONU para a construção da paz, ao evidenciar que parte dos desafios enfrentados por essa organização tem origens conceituais.

PALAVRAS-CHAVE: construção da paz; Organização das Nações Unidas; desenvolvimento; apropriação nacional; coordenação.

Recebido em 30 de Agosto de 2015. Aceito em 14 de Dezembro de 2015.

I. Introdução¹

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Os autores agradecem as recomendações e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*. Eventuais erros ou omissões são de inteira responsabilidade dos autores.

Este artigo analisa o surgimento e a evolução do conceito de construção da paz (*peacebuilding*) no contexto internacional do pós-Guerra Fria, com foco na Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo é elucidar a discussão teórica que sustenta a prática da ONU para países em situação de conflito. O artigo argumenta que, a despeito da ampliação do conceito de construção da paz no seio da ONU a partir do fim da Guerra Fria, o debate contemporâneo sobre esse paradigma expõe complexidades que evidenciam a necessidade de análise do conceito de *peacebuilding* no mundo contemporâneo. Esse conceito tem se mostrado fundamental na medida em que sustenta a prática da ONU no que se refere à construção da paz no contexto pós-Guerra Fria.

O artigo está dividido em três seções. A primeira aborda a operacionalização do conceito de paz na ONU entre 1945 e 1990, quando a paz era predominantemente concebida como a ausência de conflitos militares interestatais. A partir da década de 1960, os precursores dos estudos para a paz, entre os quais se destacou Johan Galtung, lançaram um novo olhar sobre o conceito de paz.

² De acordo com o autor: “Até hoje a paz nos tem aparecido como a suspensão, mais ou menos durável, das modalidades violentas da rivalidade entre os Estados. Costuma-se dizer que ‘reina a paz’ quando o intercâmbio entre nações não se manifesta por meio de formas militares de luta” (ARON, 2002, p. 220).

Distanciando-se da visão *mainstream*, que concebia a paz como a ausência de conflitos bélicos entre Estados (Aron 2002)², tais autores ampliaram o conceito para compreendê-lo a partir de sua relação com temáticas como desenvolvimento, meio ambiente e direitos humanos, as quais passaram a ser entendidas como fundamentais para a obtenção da paz.

Na segunda seção, o objeto de análise é o alargamento teórico-conceitual do conceito de paz no período após o término da Guerra Fria, no qual o fim da bipolaridade nas relações internacionais permitiu a emergência do paradigma da paz liberal – segundo o qual sociedades liberais tendem a ser mais pacíficas, tanto interna quanto internacionalmente – como o preceito balizador das atividades da ONU. A diversificação dos instrumentos da ONU para a manutenção da paz é sintomática desses alargamentos conceituais e, por isso, será abordada. Por fim, a seção evidencia a forma pela qual o conceito de construção da paz materializou-se nos principais documentos da ONU a partir de 1992, o que permite um aprofundamento da compreensão sobre as práticas de *peace-building* contemporaneamente empregadas por essa organização.

Finalmente, a terceira seção expõe uma abordagem crítica à evolução do conceito de *peacebuilding* e versa sobre seus impactos para a atuação da ONU no que concerne à manutenção da paz e da segurança internacionais. Dessa forma, são examinadas diferentes críticas sobre o conceito de construção da paz, as quais evidenciam a necessidade de dar continuidade ao debate sobre esse conceito.

II. A Guerra Fria e o conceito de paz na ONU

Esta seção analisa a operacionalização e a evolução do conceito de paz, no contexto da ONU, durante a Guerra Fria. Nesse período, as operações de *peace-keeping* constituíram a principal atividade de paz e de segurança dessa organização. Em seus primeiros anos, tais operações eram formadas por observadores e por tropas militares pouco armadas, responsáveis: (i) pelo monitoramento de zonas neutras entre combatentes (*buffer zones*); (ii) pela construção de confiança (*confidence building*) entre as partes em conflito; (iii) pela manutenção de cessar-fogos; (iv) pela estabilização dos locais em beligerância; (v) pelo apoio à solução pacífica dos conflitos (Paris 2004, p.13; Organização das Nações Unidas 2014a). Além disso, conforme Bellamy, William e Griffin (2010, pp.173-174), o conceito tradicional de *peacekeeping* estava baseado na trindade sagrada (*holy trinity*), formada por três princípios básicos – o consentimento das partes, a imparcialidade e o mínimo uso da força – os quais pautam tais operações até os dias atuais (Organização das Nações Unidas 2015).

Ao buscarem o fim de conflitos interestatais, o perfil das operações de *peacekeeping*³ durante a Guerra Fria expressa a concepção de paz vigente no cenário internacional naquele período. Essa concepção de paz baseava-se na busca da cessação de conflitos bélicos entre Estados e refletia o conceito de paz negativa de Johan Galtung. Para Galtung (1969, p.169 e p.183), a paz negativa é a ausência de violência direta. A violência direta ocorre quando seres humanos têm destruídos os meios que são necessários à realização de suas capacidades. Nesse sentido, a guerra é um exemplo de violência direta.

Com o fim da Guerra Fria, a visão da paz como sinônimo da ausência de conflitos violentos deu lugar à paz positiva como nova perspectiva predominante no cenário internacional. O conceito de paz positiva implica o fim não apenas da violência direta, mas, também, da violência estrutural ou da injustiça social. Segundo Galtung (1969), a injustiça social é uma forma de violência que impede a distribuição igualitária de poder e de recursos e, portanto, impõe limites ao potencial dos indivíduos. Consequentemente, a construção de uma

³ A primeira operação de *peacekeeping*, o organismo da ONU encarregado da Supervisão da Trégua (ONUST), ocorreu no contexto da guerra árabe-israelense na Palestina (1947-1948) (Organização das Nações Unidas 2014a).

paz positiva requer iniciativas que permitam a distribuição igualitária de poder e de recursos mediante a promoção de valores relativamente consensuais entre as nações, como a cooperação entre países, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça e o pluralismo (Galtung 1967, p.12; 1969, p.183).

Esse debate conceitual sobre a paz pertenceu a um contexto acadêmico mais amplo que teve lugar durante a Guerra Fria, e no qual se enquadrou o trabalho de Johan Galtung: os Estudos para a Paz (*Peace Studies*) (Ramsbotham 2005, pp.39-40). De fato, esse período, marcado pela ameaça das armas nucleares, propiciou um terreno fértil para o fortalecimento institucional da disciplina, a qual se mostrou fundamental para o amadurecimento crítico das atividades da ONU após a Guerra Fria, no que se refere à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Nesse contexto acadêmico, o termo “construção da paz” (*peacebuilding*) surge pela primeira vez em Galtung (1976, pp.297-298), que associou a construção da paz ao tratamento das causas fundamentais dos conflitos violentos e ao apoio às capacidades locais para a gestão da paz e para a resolução de conflitos. Esse conceito teve importância central para as pesquisas sobre conflitos e sobre desenvolvimento, na medida em que definiu que a ausência de violência direta e a promoção da justiça social são condições fundamentais para a obtenção da paz. Dessa forma, se, por um lado, durante o período da Guerra Fria, segurança internacional, desenvolvimento e democracia eram vistas como um “trilema”, por outro, o fim desse período evidenciou que a viabilidade de tais paradigmas dependeria de sua coexistência (Santoro & Blanco 2012, p.242). Assim, ao trazer o desenvolvimento como tema central para as discussões de paz, o conceito de *peacebuilding* refletiu as concepções presentes no conceito de paz positiva (Galtung 1969, p.183). Com base nesse conceito e à luz das mudanças do cenário internacional advindas com o fim da Guerra Fria, a concepção da ONU sobre a paz ganhou novos contornos. Nesse sentido, conforme será analisado na segunda seção deste artigo, as Nações Unidas diversificaram o escopo de atuação de suas atividades para a paz com vistas a enfrentar os desafios da nova ordem mundial.

III. O fim da Guerra Fria e o alargamento do conceito de paz na ONU

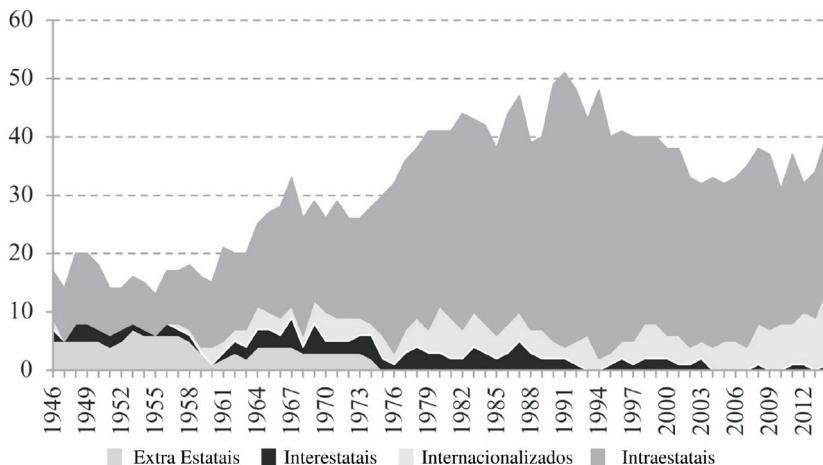
A presente seção demonstra que, após o término da Guerra Fria, as Nações Unidas mudaram sua concepção do conceito de paz, substituindo a perspectiva da paz negativa pela paz positiva (Blanco 2014, pp.266-267). Esse processo ocorreu com o fim da Guerra Fria, quando as Nações Unidas ampliaram sua atuação em conflitos internacionais. De fato, entre 1989 e 1994 houve o estabelecimento de 20 novas operações de *peacekeeping* e o aumento de 11 mil para 75 mil *peacekeepers* (Organização das Nações Unidas 2014b). Essa ampliação deveu-se não apenas à redução do apoio econômico e militar oferecido pela ex-União Soviética e pelos Estados Unidos a países aliados mas, também, à proliferação de conflitos intraestatais, tais como na Somália e no Leste Europeu (Paris 2004, p.16). Como ilustração do segundo fator, observase, no Gráfico 1, um aumento do número de conflitos intraestatais entre 1988 e 1991.

O Gráfico 1 evidencia que os conflitos intraestatais constituíam a vasta maioria dos conflitos já a partir do final da II Guerra Mundial. Com base nessa evidência, Blanco (2014, p.271) argumenta que o fim da Guerra Fria, antes de ter proporcionado o surgimento de “novas guerras”, nos termos de Kaldor (2006), ensejou uma mudança na narrativa desses conflitos. Com isso, o fim da Guerra Fria definiu uma nova lógica nas relações internacionais⁴, na qual a vitória do modelo capitalista sobre o modelo socialista soviético possibilitou a consolidação da paz democrática e liberal como o paradigma balizador das

⁴ Segundo Cervo (2008, p.11), as relações internacionais são influências recíprocas que

ocorrem entre a diplomacia, o governo com sua política e a sociedade com suas forças. A *prática* das relações internacionais diferencia-se da *disciplina* de Relações Internacionais que, por sua vez, toma a primeira como objeto (Suano 2005, p.245).

Gráfico 1 - Número de conflitos armados por categoria



Categorias: (a) extraestatais: Conflitos territoriais entre um Estado e um grupo não estatal, fora das fronteiras geográficas do primeiro (Upsala Universitet 2014); (b) interestatais; (c) internacionalizados: um ou mais Estados externos a um conflito contribuíram com tropas para um ou para ambos os lados; (d) intraestatais dentro das fronteiras do Estado.

Fonte: Themner e Wallensteen (2014). Tradução livre.

⁵ Para mais informações sobre as razões desta transformação, ver Blanco (2014, pp.271-274).

atividades da ONU no que concerne à preservação da paz (Blanco 2014, p.271)⁵.

Segundo Newman, Paris e Richmond (2010, p. 12), o conceito de paz democrática e liberal implica que sociedades democraticamente constituídas tendem a ser mais pacíficas e prósperas, no plano interno, e a não guerrearem entre si, no plano internacional. Na esteira dos ensinamentos de autores como Immanuel Kant e Charles-Louis de Secondat Montesquieu, a teoria da paz liberal democrática afirma que essa tendência ao pacifismo aconteceria por duas razões: (i) democracias seriam dotadas de mecanismos institucionais internos que atuariam sobre seus líderes de forma a dificultar o início de confrontos (Kant 1795, pp.10-150); (ii) tendo em vista que países democráticos e liberais são economicamente interdependentes, entrar em conflito prejudicaria as relações econômicas e comerciais entre eles (Montesquieu 2002; Newman, Paris & Richmond 2010, pp.12-13).

Assim, a vitória do liberalismo capitaneado pelos Estados Unidos propiciou a disseminação internacional da ideia segundo a qual a paz liberal, calcada na democratização e no estímulo à economia de mercado⁶, seria a chave para a resolução dos conflitos internacionais contemporâneos. Nesse sentido, Richmond (2004, p.92) destaca que as organizações internacionais desse período se pautam pelo “consenso sobre a construção da paz” (*peacebuilding consensus*). Esse consenso significa que as operações de paz⁷ contemporâneas buscam reproduzir os valores predominantemente aceitos no ambiente pós-Guerra Fria, como a ordem estadocêntrica, a integridade territorial e a busca de reformas políticas, econômicas e sociais. Como reflexo desses valores, as Nações Unidas diversificaram seus instrumentos para a manutenção da paz. Estes instrumentos buscaram atender não apenas ao aumento da demanda pela participação da ONU no contexto de conflitos internacionais, mas também à crescente complexidade inerente à operacionalização do modelo de paz liberal, o qual exige ações de democratização e de liberalização de mercados.

⁶ Além dessas características, Richmond (2007, cap. 5) defende que a paz liberal volta-se principalmente para as instituições e é construída em torno da elite que governa as zonas em conflito.

⁷ Bellamy e Williams (2010, p.14) recordam que a ONU não define expressamente o termo “operações de paz”. Em vez disso, a Doutrina Capstone (Organização das Nações Unidas 2008) apenas cita as cinco atividades de paz da ONU: prevenção de conflitos,

peacemaking, peacekeeping, peace enforcement e peacebuilding, conforme as definições expostas no presente artigo.

Nesse sentido, em 1992, o Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali estabeleceu, no relatório “Uma agenda para a paz” (*An Agenda for Peace*) (Organização das Nações Unidas 1992), uma nova taxonomia para as operações de paz (Paris 2004, p.18), a saber:

- (i) *Diplomacia Preventiva*, voltada para impedir o surgimento de conflitos;
- (ii) *Promoção da paz (peacemaking)*, voltada a trazer as partes hostis para um acordo por meios pacíficos, conforme o capítulo VI da Carta da ONU (Organização das Nações Unidas 1945);
- (iii) *Manutenção da paz (peacekeeping)*, voltada para a preservação da paz e o apoio à implementação dos acordos obtidos. Ao longo dos anos, as ações de *peacekeeping* passaram a englobar não apenas a supervisão de cessar-fogos e o apartamento das forças em conflito, mas também a cooperação entre agentes militares, policiais e civis;
- (iv) *Imposição da paz (peace enforcement)*, voltada para a restauração da paz internacional, inclusive por meio de medidas coercitivas e militares, nos termos do capítulo VII da Carta da ONU (Organização das Nações Unidas 2008, pp.17-18; Organização das Nações Unidas 1945, cap. VII);
- (v) *Construção da paz* no período pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*), voltada para identificar e apoiar estruturas capazes de promover o fortalecimento da paz (Organização das Nações Unidas 1992, p.5 e p.15).

De forma geral, os instrumentos definidos pela Agenda para a Paz assumiram a forma sequencial, na qual as ações de *peacebuilding* seriam realizadas apenas após o êxito dos demais instrumentos. Essa visão, descrita na Figura 1 (a), foi modificada nos documentos posteriores da ONU, os quais passaram a considerar as ações de *peacebuilding* como necessárias mesmo que os conflitos ainda não tivessem sido completamente finalizados. A Doutrina Capstone, de 2008, é emblemática dessa virada conceitual, na medida em que explicitou que as fronteiras entre os diferentes instrumentos tornaram-se “borradas”, como mostra a Figura 1 (b), pois tais instrumentos deveriam reforçar-se mutuamente (Organização das Nações Unidas 2008, pp.18- 20).

É importante mencionar, ainda, que a relevância atribuída pelas Nações Unidas ao desenvolvimento contribuiu para esse alargamento da construção da paz. De fato, o paradigma do desenvolvimento passa a nortear as atividades dessa organização no período pós-Guerra Fria, na medida em que o desenvolvimento foi interpretado como fator indissociável da paz. Assim, o relatório de 1994 do Secretário-Geral Boutros Boutros-Gali, intitulado “Agenda para o

Figura 1 - Instrumentos definidos pela Agenda para a paz

Figura 1(a): Os instrumentos de paz das Nações Unidas em 1992.

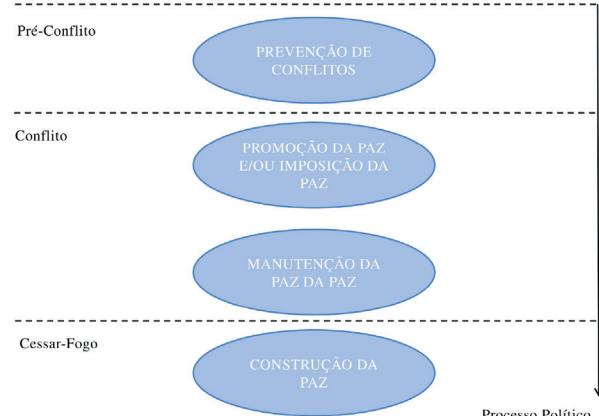
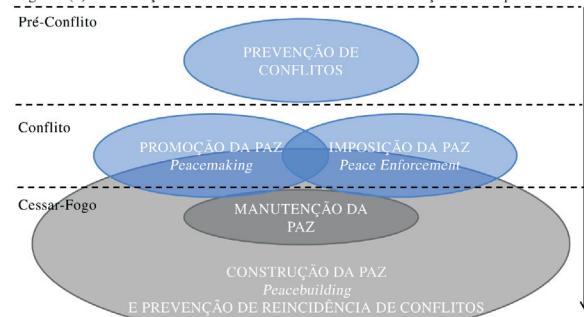


Figura 1(b): Inter-relações e áreas cinzentas nos instrumentos das Nações Unidas para a Paz.



Fonte: Os autores, a partir de Organização das Nações Unidas (2008, p.19).

Desenvolvimento” (*Agenda for Development*) (A/48/935), afirmou que “o desenvolvimento é um direito humano fundamental. O desenvolvimento é a base mais segura para a paz” (Organização das Nações Unidas 1994, p.4). Após a Agenda para o Desenvolvimento, o Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD 1994) contribuiu para o fortalecimento da relação entre desenvolvimento e paz por meio da formulação da noção de segurança humana. Com esse conceito, fortaleceu-se a ideia de que o desenvolvimento humano, materializado em sete dimensões – saúde, economia, alimentação, ambiente, pessoal, comunitária e política (PNUD 1994, pp.22-25) – é fator central para a paz⁸.

Finalmente, é importante destacar que as Nações Unidas, em 2005, buscaram oferecer maior institucionalização à construção da paz por meio da criação de: (i) uma Comissão da Construção da Paz (*Peacebuilding Commission*), com vistas à coordenação dos diversos atores dos cenários pós-conflito e ao delineamento de estratégias de construção da paz; (ii) um Escritório de Apoio à Construção da Paz (*Peacebuilding Support Office*), para o apoio administrativo da Comissão; (iii) um Fundo para a Construção da Paz (*Peacebuilding Fund*), para reunir recursos financeiros para países em situações de pós-conflito (Organização das Nações Unidas 2004)⁹.

Dessa forma, a partir do fim da Guerra Fria, as atividades da ONU foram ampliadas para buscar não apenas a paz negativa, ou a ausência de conflitos militares, mas também a paz positiva, materializada por meio de ações para a promoção da segurança humana e do desenvolvimento. Dessa forma, a terceira seção deste artigo volta-se à análise de algumas das críticas relativas ao conceito de *peacebuilding*, com vistas a contribuir para os esforços acadêmicos que buscam a sua compreensão.

IV. O conceito de *peacebuilding*: existência, êxito e consequências para as relações internacionais contemporâneas

Obviamente essa dinâmica internacional não se desenvolveu à margem de críticas. Nesse sentido, a presente seção aborda algumas dessas críticas, realizadas pela academia, à forma liberal com a qual o conceito de *peacebuilding* é empregado na contemporaneidade. A crítica da construção da paz internacional liberal parte da premissa segundo a qual as intervenções de *peacebuilding* concebem as economias de mercado e a democracia ao estilo liberal como o único caminho para a paz (Paris 1997; Sharp 2013, p.15).

Na seção precedente, analisou-se o alargamento da construção da paz no seio da ONU. Esse alargamento permitiu (i) a aproximação desse conceito às ideias de desenvolvimento e de segurança e (ii) a ampliação do escopo das atividades de construção da paz, as quais passaram a ser realizadas ainda que previamente à cessação das hostilidades. Ainda assim, as realidades de países como o Afeganistão e o Haiti – nos quais, a despeito da atuação da ONU na área de *peacebuilding*, apresentam instabilidades nas instituições políticas, altos índices de violência e desrespeito aos direitos humanos – constituem apenas um dos desafios que se impõem aos que buscam compreender o conceito de construção da paz (Krause & Jütersonke 2005, p.49).

Nesse contexto, a presente seção tem o propósito de apresentar parte dos desafios à noção de construção da paz. Para tanto, em primeiro lugar, é importante destacar que a crítica à paz liberal pode ser feita a partir de diferentes perspectivas, e essa variedade implica entendimentos distintos sobre os desafios à construção da paz. Assim, como forma de facilitar a compreensão do tema, é relevante abordar os trabalhos de Blanco (2014), Gomes (2013) e de Chandler (2013), cujos esforços analíticos contribuíram para a organização das críticas à paz liberal. Após a revisão dessas distintas formas de classificação, serão

⁸ A Organização das Nações Unidas (2004, p. 15) destaca a relação positiva entre a pobreza e a probabilidade de ocorrência de guerras civis. Para uma visão contrária a essa ligação direta entre a pobreza e a ocorrência de guerras civis, ver (Sen 2008).

⁹ Para uma discussão sobre a relação entre o conceito de construção da paz e a criação da *Peacebuilding Commission*, ver Jenkins (2013).

debatidos alguns dos questionamentos que desafiam a concepção de construção da paz contemporânea.

Assim, Blanco (2014, p.289) classifica as falhas das operações de paz liberais em quatro categorias distintas: (1) conceituais/teóricas, (2) normativas, (3) políticas e (4) práticas. Como exemplo da categoria conceitual/teórica, é possível mencionar a pouca consideração que tais operações prestam às tensões inerentes a seus processos, como seus pressupostos ideológicos. A categoria normativa, por sua vez, inclui a inexistência de parâmetros claros que sejam capazes de definir o êxito das operações de paz. No caso da categoria política, é possível mencionar que os esforços de democratização e de liberalização da economia, em muitos casos, não consideram as condições das esferas locais em diferentes dimensões. Por fim, a categoria prática inclui aspectos da realização das operações de paz no país, como a frequente insuficiência de recursos destinados à tais missões.

Gomes (2013, p.50), por sua vez, utiliza uma forma diferente de classificação, a qual enquadra as críticas à paz liberal a partir de três óticas: (1) reformista, (2) estrutural e (3) virada local. No caso das críticas reformistas, essas não questionam o objetivo das operações de paz, que é a construção de democracias liberais orientadas ao mercado, mas sim as estratégias pelas quais esse objetivo é perseguido. Assim, Gomes (2013, pp.52-55) analisa duas perspectivas distintas da ótica reformista. Por um lado, Chesterman (2004; 2007) argumenta que o controle das instituições locais deve ser transmitido à população apenas quando esta possuir as competências institucionais necessárias para seu autogoverno (Gomes 2013, p.52). Por outro lado, Paris (2004, p.7) defende a estratégia de “institucionalização antes da liberalização” (*institutionalization before liberalization*). Essa estratégia supõe que a liberalização da política e da economia de um país devem ser realizadas de forma progressiva, à medida que as instituições nacionais forem construídas (Gomes 2013, pp.53-54).

As críticas estruturalistas apontam que as causas dos conflitos, assim como as limitações das operações de paz, devem ser entendidas como parte intrínseca do funcionamento do sistema internacional. Como referências desse debate, Gomes (2013) aborda, por exemplo¹⁰, as obras de Pugh (2005a; 2005b) e de Taylor (2007; 2010). Assim, para Gomes (2013, pp.56- 57), Pugh e Taylor adotam uma perspectiva analítica semelhante, segundo a qual a paz liberal privilegia os interesses dos intervenientes por favorecer a construção de arranjos institucionais locais que instrumentalizam tais interesses.

Já as críticas que partem da ótica da virada local baseiam-se na defesa do engajamento com as dinâmicas locais como forma de construção de uma paz duradoura (Gomes 2013, p.63). Como expoentes dessa ótica, Gomes enquadra, por exemplo, as obras de Richmond (2010) e de Mac Ginty (2011). Nesse debate, tanto Richmond quanto Mac Ginty atribuem grande relevância ao papel do “local” para a construção da paz, na medida em que discutem a construção da paz como um fenômeno híbrido. O hibridismo, para os autores, é entendido como um conceito que questiona as fronteiras entre a ação local e a ação dos intervenientes externos, na medida em que admite a sociedade local como um agente capaz de modificar ou, até mesmo, de rejeitar o projeto da paz liberal (Gomes 2013, p.64; Richmond 2010, p.26; Mac Ginty 2011, p.71).

Outra categorização é trazida por Chandler (2013, p.3). Ele categoriza a crítica à paz liberal a partir de duas perspectivas distintas: (i) críticas baseadas no poder e (ii) críticas baseadas em ideias. Por um lado, as críticas baseadas no poder concebem a paz liberal – calcada na retórica da democracia e da liberalização de mercados – como uma representação dos interesses ocidentais que não tem preocupações genuínas com as sociedades locais. Por outro lado, nas críticas baseadas em ideias o cerne do debate recai sobre o caráter univer-

¹⁰ Dentro da perspectiva estruturalista, Gomes (2013) também aborda as obras de Duffield (2011; 2009) e Chandler (2006; 2007; 2010).

salizante da paz liberal. Como exemplos de autores nas duas categorias é possível mencionar, respectivamente, Pugh (2005b) e Paris (2004).

Dessa forma, com base nas classificações propostas por Blanco (2014), Gomes (2013) e Chandler (2013), é possível afirmar que as críticas ao conceito de construção da paz assumem uma ampla gama de enfoques, os quais podem levar a diferentes debates sobre o tema em tela. Nesse contexto, percebe-se que é possível condensar tal discussão em quatro grandes eixos de questionamentos sobre a noção de *peacebuilding*, os quais são representativos da diversidade e da complexidade das críticas a este conceito. Dessa forma, é possível afirmar que o conceito de *peacebuilding* pode ser alvo de questionamentos acerca: (i) da existência de um conceito único de *peacebuilding*; (ii) das variáveis pertencentes ao conceito de *peacebuilding*; (iii) de quando uma iniciativa de *peacebuilding* pode ser considerada bem-sucedida; (iv) das consequências da utilização desse paradigma para as relações internacionais contemporâneas.

O primeiro grande eixo de questionamento refere-se à indagação sobre a existência de um conceito único de *peacebuilding*. Corroborando a análise de Jenkins (2013, p.15), para quem o conceito de *peacebuilding* apresenta-se em constante mutação, sendo, portanto, um conceito elástico, Heathershaw (2008, p.603) identifica três conceitos distintos de construção da paz: (i) *peacebuilding* via reformas democráticas, segundo a qual a paz deve ser alcançada por meio do fortalecimento do Estado de Direito e de práticas democráticas (Heathershaw 2008, p.601); (ii) *peacebuilding* via sociedade civil, segundo a qual a paz deve ser atingida por meio da participação popular; (iii) *peacebuilding* via construção de Estados (*statebuilding*), segundo a qual a paz deve ser atingida por meio da busca, em primeiro lugar, da segurança, da estabilidade e da institucionalização do Estado (Heathershaw 2008, p.607). Com base nessa sistematização, o autor evidencia que as perspectivas dos atores nacionais e internacionais sobre a construção da paz não são, necessariamente, coincidentes, e podem levar a estratégias distintas para a construção da paz, a depender do conceito adotado.

O segundo grande eixo de questionamento tem a ver com as variáveis envolvidas no conceito de construção da paz liberal. Nesse sentido, Jenkins (2013) enumera algumas dúvidas acerca: (i) dos momentos para o início e para o término das atividades da ONU para a construção da paz (“quando”); (ii) sobre o que os processos de construção da paz almejam, exatamente, alcançar (“o que”); (iii) que tipo de programa deve ser enfatizado nos processos de construção da paz – se, de um lado, os programas comunitários (*grass roots programs*) ou se, de outro, os programas de agências doadoras, que oferecem apoio financeiro e assistência técnica aos Estados (“onde”); (iv) do papel a ser exercido pelos diversos atores nos processos da construção da paz (“quem”) (Jenkins 2013, pp.24-28). Dessa forma, o autor considera que as variáveis envolvidas com o conceito suscitam questões fundamentais sobre a construção da paz.

Um terceiro eixo de análise é o questionamento sobre em quais situações é possível afirmar que houve êxito na construção da paz. Conforme Krause e Jütersonke (2005, p.449), o debate sobre o êxito ou o fracasso das iniciativas de construção da paz depende da definição de sucesso. Nesse sentido, enquanto alguns autores desenvolvem metodologias para quantificar os sucessos e fracassos das ações de *peacebuilding*, outros autores apresentam uma visão mais crítica da mensuração do sucesso de tais iniciativas. Um exemplo do primeiro grupo de autores é Doyle e Sambanis (2000, p.779), que analisaram 124 conflitos civis posteriores à II Guerra Mundial e concluíram que, em determinados cenários pós-conflito, as ações de *peacebuilding* podem ter maior êxito. Richmond e Franks (2008, p.190), por outro lado, buscaram relativizar os

“sucessos” e os “fracassos” das atividades de *peacebuilding* a partir do estudo de caso do Timor Leste. Nesse contexto, a eclosão de conflitos violentos levou ao reaparelhamento das atividades da ONU, as quais haviam sido reduzidas diante de um aparente êxito na pacificação do país. Dessa forma, os autores argumentaram que a paz implementada pelas Nações Unidas foi uma “paz virtual”, a qual, segundo Richmond (2007, p.178), ocorre quando atores internacionais formam uma percepção externa ao ambiente de conflito que não condiz com as percepções existentes dentro dele. Para Richmond e Franks (2008, p.198), essa percepção reflete uma operacionalização da paz liberal que, ao buscar a satisfação das condicionantes de organismos internacionais como as Nações Unidas¹¹, produz instituições vazias, na medida em que elas se mostram insuficientes para contemplar as necessidades básicas das sociedades de países com os quais deveriam dialogar.

O quarto questionamento refere-se às consequências da utilização do paradigma da construção da paz para as relações internacionais contemporâneas. Nesse sentido, Newman, Paris e Richmond (2010) destacam que as organizações internacionais, em suas atividades para a construção da paz, podem promover determinados valores econômicos e políticos que podem, até mesmo, conformar obstáculos à promoção da paz: “[...] quando promovem uma agenda econômica neoliberal, a qual pode exacerbar tensões econômicas e sociais, ou obstruir a reintegração de refugiados; ou quando a promoção da democracia exacerba divisões sectárias e conflitos políticos” (Newman, Paris & Richmond 2010, p.12)¹².

Por outro lado, Paris (2002, pp.637-638) problematiza as atividades de construção da paz como instâncias da aplicação de um modelo particular de governança doméstica – a democracia liberal de mercado – do centro para a periferia do sistema internacional. Ao observar que os *peacebuilders* aplicam aos Estados em conflito padrões de governança internacionalmente predominantes, como a democratização e a ênfase nas economias de mercado, Paris (2002, pp.653-654) argumentou que a construção da paz pode ser concebida como o último capítulo da expansão da sociedade internacional, conforme preconizado pela Escola Inglesa das Relações Internacionais. Nesse sentido:

“[...] a construção da paz representa [...] uma nova fase nas relações entre o centro e a periferia do Sistema Internacional, com o centro continuando a definir os padrões do comportamento aceitável, e as agências internacionais de construção da paz servindo como uma correia de transmissão que envia tais padrões à periferia” (Paris 2002, pp.653-654)¹³.

Em linha com essa análise, Stamnes (2010, p.8) argumentou que o tratamento dos valores liberais da construção da paz, vistos como se tivessem validade universal, deixa pouco espaço para interpretações alternativas. Consequentemente, a construção da paz da ONU, por ser concebida com um viés liberal, pode acarretar um diálogo escasso com contextos e atores locais. O autor destaca que, antes de ser visto como um objetivo maior para a ação, o *ownership* local¹⁴ é defendido pelas Nações Unidas como uma forma de “reforçar a legitimidade percebida” da operação e de apoiar a implementação do mandato (Organização das Nações Unidas 2008, p.39). Como ressalta Stamnes (2010, p.13), o que deve ser pensado é uma agenda definida internamente, com seus valores, normas e metodologias específicas.

Dessa forma, o delineamento acima mencionado permite avaliar que o conceito de *peacebuilding*, no marco de sua relação com o paradigma da paz liberal, é objeto de diversos questionamentos por parte da comunidade internacional. Conforme afirma David Chandler, claro está, no entanto, que a crítica ao paradigma que norteia o conceito de construção da paz não pode ser utilizada como mera desculpa para as falhas das políticas de construção da paz imple-

¹¹ A democratização é um exemplo desses condicionantes. Nesse contexto, segundo Richmond e Franks (2008, pp.192-193), o caso do Timor Leste oferece evidências para o argumento segundo o qual a busca pela realização de eleições antes que as instituições políticas tenham sido criadas pode levar à institucionalização da violência e à legitimação das elites dominantes. Para uma análise mais alargada das fragilidades do processo de construção da paz no caso de Timor-Leste, ver Blanco (2015).

¹² Tradução livre do original em inglês: “[...] they promote a neo-liberal economic agenda, which may exacerbate social or economic tensions or obstruct the reintegration of displaced people; or where democracy promotion exacerbates political conflict and sectarian divisions” (Newman, Paris & Richmond 2010, p.12).

¹³ Tradução livre do original em inglês: “peacebuilding is [...] a new phase in the ongoing and evolving relationship between the core and the periphery of the international system, with the core continuing to define the standards of acceptable behaviour, and international peacebuilding agencies serving as ‘transmission belts’ that convey these standards to the periphery” (Paris 2002, pp.653-654).

¹⁴ O *ownership* local refere-se ao engajamento e à apropriação das comunidades locais nos processos de construção da paz.

mentadas ou, nas palavras do próprio Chandler, para argumentar que “sujeitos não-Ocidentais não estão prontos para as ‘liberdades’ Ocidentais” (Chandler 2013, p.39). Longe dessa perspectiva, a complexidade do conceito de *peacebuilding* enseja um aprofundamento dos debates conceituais e práticos que permeiam os processos de construção da paz nos quais atuam as Nações Unidas, pois somente assim poderão ser encontradas novas formas para lidar com velhos conflitos que permeiam as realidades internacionais no mundo contemporâneo.

V. Conclusões

Partindo da operacionalização do conceito de paz na ONU durante a Guerra Fria (1945 a 1990), período no qual a paz foi predominantemente concebida, nessa organização, como a ausência de conflitos militares interestatais, este artigo analisou a evolução e os limites do conceito de construção da paz. Na origem desse debate estão as operações de *peacekeeping*, as quais foram emblemáticas tanto do cenário mundial posterior à II Guerra Mundial quanto da paz negativa como tipo de entendimento predominante nas relações internacionais sobre a paz.

A partir da década de 1960, no entanto, os Estudos para a Paz, no qual se destacou Johan Galtung, inauguraram novas possibilidades para a busca da paz internacional. Nesse sentido, o conceito de paz foi ampliado para ser compreendido não apenas como uma resposta à violência direta mas, também, à violência estrutural – relacionada à ausência de estruturas que permitam o desenvolvimento econômico e social dos seres humanos. O trabalho de Galtung, dessa forma, não apenas expôs a complexidade do debate sobre a paz internacional, mas, também, forneceu a argumentação de base para que as Nações Unidas, após o término da Guerra Fria, dessem ao desenvolvimento um papel de destaque para a construção da paz e para sua formulação de segurança, ainda que o tenham feito a partir de uma perspectiva liberal.

Nesse contexto, as Nações Unidas passaram a associar às missões de *peacekeeping* novos instrumentos balizadores de sua atividade para a manutenção da paz, a saber, a *diplomacia preventiva*, a *promoção da paz (peacemaking)*, a *imposição da paz (peace enforcement)* e a *construção da paz no período pós-conflito (post-conflict peacebuilding)*. Tais instrumentos objetivaram não apenas oferecer uma contribuição coerente da organização para assegurar a paz internacional (Organização das Nações Unidas 1992), mas também dar aos países, depois do conflito, maiores possibilidades de obtenção da paz por meio da promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Nesse sentido, o conceito de *peacebuilding* emergiu como ferramenta central da ONU para a busca pela paz, proporcionando, à Organização, a operacionalização do conceito de segurança humana nos termos do Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD 1994). O desenrolar desse processo culminou com a criação da Comissão para a Construção da Paz, em 2005, destinada a lidar com alguns dos desafios identificados pela instituição no contexto de suas atividades para a manutenção da paz internacional, como o apoio à organização política e diplomática dos atores relevantes para a cessação das hostilidades em países em conflitos e às estratégias voltadas ao desenvolvimento sustentável em tais contextos.

No entanto, o debate internacional sobre os limites e as condições de aplicação desse conceito sugere que a ideia de *peacebuilding* não constitui um ponto pacífico na atualidade internacional. De fato, são questionadas: (i) a existência de um conceito único de *peacebuilding*; (ii) as variáveis envolvidas no conceito de construção da paz liberal; (iii) as situações nas quais é possível

afirmar que houve êxito na construção da paz; (iv) as consequências da utilização do paradigma da construção da paz para as relações internacionais contemporâneas. Assim, a disseminação das práticas políticas e econômicas internacionalmente predominantes, sem que esses questionamentos sejam feitos, pode estar sendo insuficiente para dialogar com as realidades de determinados países em conflito.

Dessa forma, longe de esgotar o debate que permeia a matéria, a presente análise evidencia que tanto a alta complexidade política e social característica dos países em conflito, como evidenciado no caso do Timor-Leste (Richmond & Franks 2008, p.190), quanto o intenso debate travado no seio da academia e da ONU evidenciam a necessidade de um novo olhar sobre o conceito de construção da paz. A despeito de seu alargamento conceitual, a construção da paz no contexto das atividades da ONU exige um aprofundamento do debate com vistas ao enfrentamento dos inúmeros questionamentos impostos pela natureza complexa das relações internacionais contemporâneas.

Thaíse Kemer (thaise.kemer@gmail.com) é mestra do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná e pesquisadora do NEPRI/UFPR (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais). Vínculo institucional: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba, PR, Brasil.

Alexsandro Eugenio Pereira (alexsep@uol.com.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP); Docente dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR); Coordenador do NEPRI/UFPR (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais) e Editor-Chefe da Revista *Conjuntura Global*. Vínculo institucional: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba, PR, Brasil.

Ramon Blanco (blanco.ramon@gmail.com) é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Coimbra, é Professor no curso de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde coordena o Núcleo de Estudos para a Paz (NEP) e a Cátedra de Estudos para a Paz (CEPAZ). É, também, Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR) e membro titular da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) España. Vínculo institucional: Núcleo de Estudos para a Paz (NEP), UNILA, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.

Referências

- Aron, R., 2002. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora da UnB.
- Bellamy, A.J.; William, P. & Griffin, S., 2010. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Blanco, R., 2014. Del Mantenimiento de la Paz al proceso de formación del Estado: Um esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional. *Foro Internacional*, 2, pp.266-318.
- _____, 2015. The UN Peacebuilding Process: An Analysis of its Shortcomings in Timor-Leste. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), pp.42-62. DOI: 10.1590/0034-7329201500103
- Chesterman, S., 2004. *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.
- _____, 2007. Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1(1), pp.3-26. DOI: 10.1080/17502970601075873
- Cervo, A.L., 2008. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- Chandler, D., 2006. *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press.
- _____, 2007. The State-Building dilemma: Good Governance or Democratic Government? In A. Hehir & N. Robinson, eds. *State-Building: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- _____, 2013. A Crítica não-crítica da 'Paz Liberal'. *Universitas Relações Internacionais*, 11(2), pp. 39-51. DOI: 10.5102/uri.v11i2.2534
- Doyle, M.W. & Sambanis, N., 2000. International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis. *American Political Science Review*, 94(4), pp.779-801. DOI: 10.2307/2586208
- Duffield, M., 2001. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Security and Development*. London: Zed Books.
- _____, 2009. *Development, Security and Unending War*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Galtung, J., 1967. *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Disponível em <http://www.transcend.org/galtung/index.php#publications>. Acesso em: 08 nov. 2016.
- _____, 1969. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), pp.167- 191. DOI: 10.1177/002234336900600301
- _____, 1976. Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding. In _____. *Peace, War and Defence: Essays in Peace Research*. V. 2. Copenhagen: Christian Ejlers.

- Gomes, A.T., 2013. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre *peacebuilding*. *Monções*, 2(3), pp.46-76. DOI: 10.17771/pucrio.acad.20301
- Heathershaw, J., 2008. Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses. *Millennium*, 36(3), pp.597-621. DOI: 10.1177/03058298080360031101
- Jenkins, R., 2013. *Peacebuilding: From Concept to Commission*. New York: Routledge.
- Kaldor, M., 2006. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, UK: Polity.
- Kant, I., 2008. *A Paz Perpétua. Um projeto filosófico*. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf. Acesso em: 1 nov. 2016.
- Krause, K. & Jütersonke, O., 2005. Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments. *Security Dialogue*, 36(4), pp.447-462. DOI: 10.1177/0967010605060449
- Mac Ginty, R., 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. New York: Palgrave.
- Montesquieu, C., 2002. *The Spirit of the Laws*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Newman, E.; Paris, R. & Richmond, O.P., 2010. Introduction. In _____. *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press.
- Paris, R., 1997. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, 22(2), pp.54-89. DOI: 10.2307/2539367
- _____, 2002. International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'. *Review of International Studies*, 28(4), pp.637-656. DOI: 10.1017/s026021050200637x
- _____, 2004. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- _____, 2010. Saving Liberal Peacebuilding. *Review of International Studies*, 36(2), pp.337-365. DOI: 10.1017/s0260210510000057
- Pugh, M., 2005a. Peacekeeping and Critical Theory. In A. Bellamy & P. Williams, eds. *Peace Operations and Global Order*. New York: Routledge.
- _____, 2005b. The Political Economy of Peacebuilding: a Critical Perspective. *Journal of Peace Studies*, 10(2), pp.23-42.
- Richmond, O.P., 2004. UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus. *International Peacekeeping*, 11(1), pp.83-101. DOI: 10.1080/1353331042000228403
- _____, 2007. *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave Macmillan.
- _____, ed., 2010. *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave Macmillan.
- Richmond, O. & Franks, J., 2008. Liberal Peacebuilding in Timor Leste: The Emperor's New Clothes. *International Peacekeeping*, 15(2), pp.185-200. DOI: 10.1080/13533310802041436
- Santoro, M. & Blanco, R., 2012. Segurança, Desenvolvimento e democracia: do trilema da Guerra Fria à simbiose contemporânea. In R.A.M Rosa & C.F. Domínguez, eds. *América Latina no labirinto global: economia, política e segurança*. V. 2. Curitiba: Editora CRV.
- Sen, A., 2008. Violence, Identity and Poverty. *Journal of Peace Research*, 45(1), pp.5-15. DOI: 10.1177/0022343307084920
- Sharp, D.N., 2013. Beyond the Post-Conflict Checklist: Linking Peacebuilding and Transitional Justice through the Lens of Critique. *Chicago Journal of International Law*, 14(1), Article 6. DOI: 10.2139/ssrn.2029804
- Stamnes, E., 2010. *Values, Context and Hybridity. How Can the Insights from the Liberal Peace Critique Literature be Brought to Bear on the Practices of the UN Peacebuilding Architecture?* Centre for International Policy Studies, University of Ottawa.
- Suano, M.J.F., 2005. O discurso teórico nas Relações Internacionais. *Civitas*, 5(2), p.245-274. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.2.3
- Taylor, I., 2007. What Fit for the Liberal Peace in Africa? *Global Society*, 21(4), pp.553-566. DOI: 10.1080/13600820701562785
- _____, 2010. Liberal Peace, Liberal Imperialism: A Gramscian Critique. In: O. Richmond, ed. *Palgrave Advances in Peacebuilding: Critical Developments and Approaches*. London: Palgrave.
- Themner, L. & Wallensteen, P., 2014. Armed Conflicts, 1946-2012. *Journal of Peace Research*, 50(4), pp.: 509-521. DOI: 10.1177/0022343313494396

Outras fontes

- Organização das Nações Unidas, 1945. *Carta da ONU e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Nova York: Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- _____, 1992. *An Agenda for Peace*. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- _____, 1994. *An Agenda for Development*. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20A48935.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- _____, 2004. *Note by the Secretary-General*. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- _____, 2008. *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines – The Capstone Doctrine*. Disponível em: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf. Acesso em: 8 nov. 2016.
- _____, 2014a. *Background on the UN Missions*. Disponível em: <http://untso.unmissions.org/>. Acesso em: 8 nov. 2016.

- _____, 2014b. *The Post-Cold War Surge*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- _____, 2015. *What is Peacekeeping?* Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>. Acesso em: 8 nov. 2016.
- PNUD, 1994. *Human Development Report. New Dimensions of Human Security*. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf. Acesso em: 8 nov. 2016.
- UPSALA Universitet, 2014. *Department of Peace and Conflict Research*. Disponível em: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#incompatibility_2. Acesso em: 8 nov. 2016.

The Building of Peace in a Changing World: The Debate and the Critic on the Concept of Peacebuilding

Abstract

The paper analyzes the emergence and the evolution of the concept of peacebuilding in the international context of the post-Cold War, focusing on its implementation within the United Nations (UN). The goal is to elucidate the theory behind the practice of the United Nations towards countries emerging from violent conflicts. The essay argues that the theoretical concepts of peacebuilding are object of intense international debate since the Cold War. This debate has helped to highlight the limits and conditions for applying this concept in the peace operations conducted by the United Nations since 1945. To this end, the article was divided into three sections. The first section adopts a historical perspective of the concept, addressing its operationalization at the United Nations during the Cold War, when peace was predominantly conceived as the absence of interstate military conflicts. From the 1960s, the work of the Founding Fathers of the Peace Studies, such as Johan Galtung, launched a new look at the concept of peace, which come to be related not only with the cessation of armed conflicts between States, but also with topics such as development and human rights. The second section analyzes the theoretical and conceptual extension of the concept of peace in the post-Cold War, in which the end of bipolarity in international relations has had a direct impact on United Nations peace activities. Finally, the third section contains a critical approach to the concept of peacebuilding, highlighting the international debate on its limits and on its conditions of application in the contemporary times. The analysis of literature on the subject allows the confirmation of the hypothesis, given that the practical and theoretical limits of the concept of peacebuilding impose the continuity of the international debate in this area, which is essential for strengthening the United Nations in the contemporary world. The article thus contributes to the academic efforts that seek to understand the United Nations peacebuilding activities, demonstrating that some of the challenges faced by this organization have conceptual origins.

KEYWORDS: peacebuilding, United Nations, development, local ownership, coordination.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.