

Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo

**O Processo de Institucionalização das
Operações de Paz Multidimensionais da
ONU no Pós-Guerra Fria: direitos
humanos, polícia civil e assistência
eleitoral**

TESE DE DOUTORADO

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
do Rio de Janeiro**



Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo

**O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES
DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DA ONU NO PÓS-GUERRA**

FRIA:

Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Orientadora: Mônica Herz

Volume I

Rio de Janeiro
julho 2006

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA do Rio de Janeiro



Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo

O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DA ONU NO PÓS-GUERRA FRIA: Direitos Humanos, Polícia Civil e Assistência Eleitoral

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Prof^a. Monica Herz – PUC-Rio
Orientadora

Prof. Antônio Jorge Ramalho da Rocha
UnB

Prof. Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa
PUC-MG

Prof. Nizar Messari
PUC-Rio

Profa. Andrea Hoffman
PUC-Rio

Prof. João Franklin Abelardo Pontes Nogueira
Coordenador Setorial do Centro de Ciências Sociais

Rio de Janeiro, 04 de julho de 2006

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Raquel B. C. Leal de Melo

Graduou-se em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) em 1997. Concluiu o programa de Mestrado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio em 2001. Foi duas vezes estagiária no Secretariado das Nações Unidas em Nova Iorque e pesquisadora visitante em Brown University, Providence, EUA, e na Columbia University, em Nova Iorque.

Ficha Catalográfica

Melo, Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de

O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria : direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral / Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo ; orientadora: Mônica Herz. Rio de Janeiro : PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

2v. : il. (col.) ; 30 cm

Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.

Inclui referências bibliográficas.

1. Relações internacionais – Teses. 2. ONU. 3. Operações de paz multidimensionais. 4. Institucionalização. I. Herz, Mônica. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Ao meu querido avô Clóvis,
minha fortaleza, e que, agora, imagino estar sorrindo...

Agradecimentos

Aos meus pais, Patrício e Ângela, pelo apoio incondicional e pela vida que me foi dada, o meu amor e agradecimento eternos.

A Rafael, pelos meus dias de sol, a minha admiração e o meu amor.

A minha orientadora, Profa. Mônica Herz, pela imprescindível contribuição acadêmica, pela paciência e estímulo e pelos anos de tão agradável convivência, o meu profundo agradecimento e a minha sincera amizade.

A CAPES, ao CNPq e à PUC-Rio, que tornaram possível a realização deste trabalho.

Aos membros da banca, Professores Nizar Messari, Andrea Hoffman, Antônio Jorge da Rocha, Eugênio Diniz Costa, pela valiosa contribuição acadêmica e atenção dispensada, meus sinceros agradecimentos.

Aos meus irmãos, Patrício e Beatriz, pela torcida e pelo carinho.

A minha avó Lourdes, por fazer parte da minha vida.

Aos meus queridos avós Patrício e Beatriz, o meu amor e saudade.

A Ana Helena, pela família que sempre fomos.

Aos tios Mariza e João Carlos, pela torcida incansável, o meu profundo afeto.

A Alessandra, Janina, Daniela, Renato e todos os meus amigos queridos, pelo apoio, carinho e pela minha sanidade mental.

A Joyce Anne, companheira nesta caminhada acadêmica, pelo bom humor e serenidade nas piores horas, minha eterna amizade.

A Maria Helena pelo apoio imprescindível em todos estes anos de IRI, o meu eterno carinho.

A todos que contribuíram, de alguma forma, para a realização deste trabalho, o meu sincero agradecimento.

Resumo

Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo; Herz, Mônica (Orientadora). **O processo de institucionalização de paz multidimensionais da ONU no pós guerra fria:** direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Rio de Janeiro, 2006. 345p. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

As operações de manutenção da paz da ONU surgiram no contexto da Guerra Fria, concebidas, basicamente como forças militares de interposição, com a função de monitorar cessar-fogos entre as partes adversárias em conflitos interestatais. As mudanças operadas no contexto normativo internacional pós Guerra Fria forneceram as bases para o surgimento das operações de paz multidimensionais, voltadas para a resolução de conflitos intra-estatais, através da implementação de acordos de paz entre as partes. Com uma multiplicidade funções e componentes, a atuação dessas missões passou a englobar a reconstrução institucional de estados pós-conflitos. O presente estudo tem como objetivo examinar o processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz multidimensionais, contendo princípios, normas e procedimentos gerais orientadores das suas atividades nos campos de direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. O argumento central é o de que este quadro de referência é o resultado das interações entre o Secretariado e os Estados membros da ONU. É, também, o produto do impacto que os contextos normativos dentro e fora da estrutura onusiana têm nas identidades e nas preferências destes atores acerca das políticas da organização na área de atuação em foco. Neste estudo enfatizamos o papel do burocracia onusiana como ator neste processo.

Palavras-chave:

ONU; operações de paz multidimensionais; institucionalização.

Abstract

Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo; Herz, Mônica (Advisor). **The process of institutionalization of the UN multidimensional peace operations after the cold war: human rights, civilian police and electoral assistance.** Rio de Janeiro, 2006. 345p. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The UN peacekeeping operations emerged in the context of the Cold War. They were basically conceived as military interposition forces, to monitor cease-fires between parties in interstate conflicts. After the Cold War the normative changes in the international context provided for the emergence of the UN multidimensional peace operations. These operations were aimed at the resolution of intrastate conflicts, by means of the assistance on the implementation of peace agreements between the parties. With multiple functions, as well as components, the purposes of these new missions included the post-conflict reconstruction of states. The objective of this study is to examine the process of institutionalization of a framework for the UN multidimensional peace operations, including principles, norms and guidelines for the fulfillment of their tasks in the fields of human rights, civilian police and electoral assistance. The central argument here is that the current framework is the result of the interactions between the UN Secretariat and the member states. It is also the product of the impact of the normative contexts outside and within the UN structure on the identities and preferences of the actors concerning the policies of the Organization in the area in focus. The role of the UN bureaucracy in this process is emphasized in this study.

Key words:

UN; multidimensional peace operations; institutionalization

SUMÁRIO

1. Introdução	11
2. As Organizações Internacionais como Agentes Corporativos e seu Papel na Institucionalização de Normas	14
2.1. Natureza e características dos serviços civis internacionais: a burocracia onusiana	17
2.2. Identidade e interesses da burocracia onusiana	29
2.3. O processo de institucionalização de normas no âmbito da ONU	41
2.4. Conclusão	47
3. Operações de Paz no Período da Guerra Fria: o Papel da ONU na Segurança Internacional	51
3.1. Antecedentes das operações de paz na Liga das Nações	58
3.2. Missões de observação das Nações Unidas	60
3.3. As operações de manutenção de paz das Nações Unidas	62
3.3.1. UNEF (1956-1967)	63
3.3.2. ONUC (1960-1964)	77
3.4. Conclusão	95
4. As Operações de Paz no Pós-Guerra Fria: Multidimensionalismo e Construção de Estados	100
4.1. O cenário internacional pós Guerra Fria	103
4.1.1. Direitos humanos e segurança internacional	104
4.1.2. O paradigma democrático liberal	108
4.2. Conflitos intra-estatais, estados falidos e colapsados	113
4.3. Uma agenda para as operações de paz	122

4.3.1. Os acordos de paz	130
4.3.2. Os mandatos das operações de paz	135
4.3.3. As experiências em campo	138
4.3.4. <i>Expertise</i> do Secretariado	139
4.3.5. Conclusão	142
5. Direitos Humanos nas Operações de Paz	146
5.1. Funções de direitos humanos nas operações de paz	148
5.1.1. Monitoramento e investigação	159
5.1.2. Assistência aos mecanismos de justiça transitória	169
5.1.3. Reforma institucional	182
5.2. O uso da força nas operações de paz	194
5.3. Conclusão	224
6. Polícia Civil nas Operações de Paz	234
6.1. Monitoramento	238
6.1.1. Reforma e treinamento da policia civil local	246
6.1.2. Polícia executiva - Kosovo e Timor Leste	252
6.2. Princípios e orientações gerais no campo da polícia civil	257
6.3. Conclusão	262
7. Assistência Eleitoral nas Operações de Paz Multidimensionais	269
7.1. Mandatos e funções das operações de paz no campo da assistência eleitoral	276
7.1.1. Supervisão eleitoral	281
7.1.2. Organização e conduta de eleições	284
7.1.3. Assistência técnica eleitoral	289
7.2. Conclusão	291
8. Conclusão	304

Referências Bibliográficas	324
Apêndice	341
Anexo	343