

4.

As Operações de Paz no Pós Guerra Fria: Multidimensionalismo e Construção de Estados

Este capítulo discute as mudanças ocorridas no contexto internacional pós Guerra Fria e o seu impacto no surgimento das operações de paz multidimensionais da ONU. Como visto no capítulo anterior, a ordem internacional do período de Guerra Fria foi caracterizada por um sistema bipolar, resultante de uma combinação de competição ideológica com ameaça geoestratégica. A oposição entre Estados Unidos e União Soviética dividia o mundo em dois blocos opostos. Neste sistema a manutenção da ordem significava a preservação das esferas de influência das superpotências e das respectivas ideologias que as estruturavam. Havia, portanto, um entendimento entre estas potências sobre a grande ameaça que representava uma intervenção aberta na área de influência adversária (FINNEMORE, 2003, p. 124, 127, 128)¹.

Assim, salvo algumas exceções, a prática da intervenção durante a Guerra Fria era normalmente realizada de forma indireta ou encoberta – por exemplo, através de apoio logístico, financeiro ou do treinamento de tropas nativas em Estados do “terceiro mundo”. As intervenções abertas eram geralmente relegadas a regiões ainda não definitivamente consideradas como “pertencentes” à área de influência de um ou outro bloco – como a África, o sudeste da Ásia e o Oriente Médio (FINNEMORE, 2003, p.128). Aliado a isto, a grande dificuldade política de orquestrar esforços multilaterais, dada à oposição de interesses refletida com clareza na paralisia do Conselho de Segurança da ONU, sugere uma preferência pelo unilateralismo para a prática de intervenções no período.

¹ Sobre o contexto internacional durante a Guerra Fria, ver o Cap. 2, deste trabalho. Ver, também, Howard (1993) e Nye (2004).

Atendendo a este contexto, as operações de manutenção da paz idealizadas e autorizadas durante a Guerra Fria eram compostas, basicamente, por tropas militares levemente armadas, destinadas a se interpor fisicamente, mediante o consentimento das partes, entre os adversários de um conflito, normalmente, de natureza interestatal. Os objetivos destas missões eram a verificação e a manutenção de um cessar fogo entre as partes adversárias, possibilitando o início ou a retomada das negociações de um acordo político entre as mesmas².

Não obstante a falta de previsão legal lhes conferir um caráter *ad hoc*, tais operações obedeciam, em geral, a alguns princípios comuns, condizentes com o cenário internacional da época, destacando-se a imparcialidade – definida em termos do tratamento neutro conferido às partes –, o não uso da força (exceto em autodefesa), o consentimento das partes envolvidas e a ampla composição geográfica das tropas de paz – sendo vedada a contribuição dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Com o fim da Guerra Fria, as mudanças ocorridas na ordem internacional tiveram grande impacto no revigoramento do papel da ONU na área da paz e da segurança (BAEHR e GORDENKER, 1994, p.148). De um lado, o fim do conflito Leste-Oeste e o fracasso do socialismo real como projeto ideológico abriu espaço para um crescente consenso internacional em torno da democracia liberal e das normas de direitos humanos, que, articuladas à noção de segurança internacional passaram a legitimar a prática de intervenções humanitárias (RODRIGUES, 2000). Ademais, neste novo cenário, em que os interesses dos Estados, anteriormente em blocos opostos, já não eram tão diametralmente opostos, o multilateralismo passou a ser percebido, de um modo geral, como um fator legitimador da ação internacional.

De outra parte, com a diminuição do risco de conflitos interestatais, os conflitos intra-estatais tornaram-se uma grande preocupação da comunidade

² É importante lembrar algumas exceções neste período. Merece destaque a missão no Congo (ONUC, 1960), considerada a grande exceção às operações de paz tradicionais, aproximando-se bem mais das operações multidimensionais surgidas décadas mais tarde.

internacional. Com efeito, num contexto normativo em que os direitos humanos ganhavam crescente legitimidade, as crises humanitárias provocadas por este tipo conflito, bem como as suas conseqüências transnacionais – como o enorme fluxo de refugiados em direção aos países vizinhos – eram vistas de forma cada vez mais alarmantes, demandando uma ação internacional.

Ademais, ainda de acordo com este novo contexto normativo internacional, a necessidade de deter tais crises deveria ser acompanhada de esforços de reconstrução dos estados conturbados por conflitos domésticos, que significava a reestruturação das instituições internas, em moldes capazes de evitar novos conflitos. Neste sentido, um modelo de estado com base no respeito aos direitos humanos e na democracia liberal parecia ser a alternativa mais desejável.

As novas demandas no campo da paz e da segurança internacionais levaram ao surgimento das operações de paz multidimensionais, formadas por diferentes componentes civis, além do já existente componente militar, e com funções e propósitos ampliados. Desde então, estas missões vêm experimentando um processo de institucionalização, tanto em termos de criação de um espaço específico dentro do Secretariado, como de construção de um quadro de referência para orientar o seu planejamento e operacionalização.

O presente capítulo será dividido em duas partes. A primeira (item 3.1) tratará do contexto internacional pós-Guerra Fria, com o objetivo de ressaltar as principais mudanças normativas em comparação à ordem bipolar anterior. A segunda parte será dedicada à discussão conceitual sobre as operações de paz multidimensionais, visando a destacar suas principais características e funções, além de chamar atenção para aspectos que revelam o seu desenvolvimento institucional, especialmente a partir dos anos de 1990.

4.1. O cenário internacional pós Guerra Fria

A queda do Muro de Berlim, em 1989, foi o marco simbólico do fim da Guerra Fria, solapada de vez com a desintegração da União Soviética, em 1991³. As mudanças ocorridas a partir de então anunciaram um novo contexto normativo internacional. A importância disto está no fato de que é o contexto normativo em que os atores estão inseridos que influencia a definição dos seus interesses e confere propósito e significado às suas ações. Como argumenta Martha Finnemore:

It [o contexto normativo] shapes the rights and duties states believe they have toward one another, and it shapes the goals they value, the means they believe are effective and legitimate to obtain those goals, and the political costs and benefits attached to different choices (FINNEMORE, 2003, p. 53).

Certamente que as mudanças nas capacidades materiais dos estados importam, pois estabelecem condições que limitam os tipos de ordem que os participantes tendem a considerar – por exemplo, não se cogitaria seriamente organizar a política internacional contemporânea de modo a excluir os Estados Unidos (FINNEMORE, 2003, p. 95). Entretanto, dentre as diferentes combinações possíveis em função de elementos materiais, as idéias, a cultura e o propósito social dos atores envolvidos nos ajudam a compreender a emergência de uma ordem específica em detrimento de outras alternativas igualmente possíveis numa dada disposição da estrutura material (FINNEMORE, 2003, p. 95; Wendt, 1999).

Embora não se possa falar, ainda, de uma ordem mundial claramente definida – tendo em vista um cenário internacional confuso e repleto de anacronismos, algumas mudanças se deram de forma clara e serão, agora, analisadas.

³ Para uma discussão sobre o fim da Guerra Fria, ver Lebow & Risse-Kappen (1995) e Nye (2004).

4.1.1. Direitos humanos e segurança internacional

A construção de um regime internacional de direitos humanos teve início, efetivamente, com a criação das Nações Unidas, em 1945. Antes disso, algumas mudanças normativas importantes já haviam ocorrido, como a redefinição da noção de humanidade, entre os Séculos XIX e XX, passando a incluir os indivíduos não-cristãos e não-brancos, a abolição do tráfico de escravos e, depois da escravidão⁴.

A internacionalização dos direitos humanos a partir da criação das Nações Unidas manteve estreita relação com o processo de descolonização. Este se respaldava em fortes justificativas humanitárias, uma vez que, em meados do Século XX, os entendimentos normativos sobre humanidade já haviam mudado. Como argumenta Finnemore:

Humanity was no longer something one could create by bringing civilization to savages. Rather, humanity was inherent in individual human beings. It had become universalized and was not culturally dependent as it was in earlier centuries. Asians and Africans were now viewed as having human "rights", and among these was the right to determine their own political future – the right to self determination (FINNEMORE, 2003, p. 71).

Durante a Guerra Fria, a codificação dos direitos humanos foi uma das principais funções desempenhadas pela ONU⁵. De fato, com a paralisação do Conselho de Segurança, devido ao exercício freqüente do poder de veto pelos seus membros permanentes, o papel da organização no campo da paz e da segurança ficou bastante limitado. Assim, a ONU se voltou para as questões humanitárias, sociais e econômicas, dissociadas que estavam da concepção de segurança internacional (RODRIGUES, 2000, p.103).

⁴ Sobre estas mudanças, ver Finnemore, (2003, p. 66-72). Para uma discussão sobre o conceito de direitos humanos e suas origens, ver Donnelly (1989).

⁵ Para uma discussão mais aprofundada sobre o regime internacional de direitos humanos, seus principais instrumentos e mecanismos de verificação e controle, ver Donnelly (1989) e Alves (2003). Para um panorama geral deste regime, ver Cap. 4 do presente trabalho.

É fundamental insistir no fato de que o desenvolvimento dos direitos humanos neste período somente foi possível pela percepção de que tais normas estavam completamente desatreladas das questões de segurança internacional e, portanto, da perspectiva do uso da força com base no Cap. VII, da Carta da ONU (1945), (RODRIGUES, 2000, p. 104). Se a violação de direitos humanos não era considerada uma ameaça internacional, usá-la como justificativa para intervir, à força, dentro de um estado soberano, diante da oposição do respectivo governo doméstico era visto pela comunidade internacional, no mínimo, como ilegítimo.

A restrição dos estados em relação à prática da intervenção humanitária⁶ durante a Guerra Fria⁷ está relacionada ao contexto normativo da época, especialmente à supremacia das normas de soberania – definida esta, primordialmente, em termos territoriais – em relação às de direitos humanos (RODRIGUES, 2000, p.106; FINNEMORE, 2003, p.127). A definição da soberania em termos territoriais significava que, independente da saída e entrada de governos ou da mudança na composição ética da população

⁶ Os critérios aqui adotados, para caracterizar uma intervenção humanitária são semelhantes aos de Finnemore (2003, p.11-12) e Rodrigues (2000, p.96), ou seja, o uso da força, a transposição de fronteiras territoriais e a oposição do Estado intervindo. Convém diferenciar *intervenção de assistência* humanitária. A assistência humanitária é realizada de forma consensual (RODRIGUES, 2000, p.97) e justifica-se não pela titularidade de um direito por parte das vítimas, mas, primordialmente, pelo fato destas pessoas serem humanas, (WEISS; FORYSTHE; COATE, 1994, p.104). Assim, a assistência humanitária pode ser dirigida tanto a vítimas de guerra como as de desastres naturais, gozando, normalmente, do total consentimento do Estado afetado. Também há uma diferença conceitual entre intervenção humanitária e operação de paz. Tal diferença, entretanto, era muito mais acentuada em relação às missões do período da Guerra Fria, a maioria das quais não tinha uma dimensão humanitária e necessitava do consentimento das partes, não podendo, portanto, ser classificada de intervenção. Porém, como se verá mais adiante, no pós Guerra Fria, esta diferenciação fica cada vez mais tênue. Isto porque a ampliação dos propósitos das operações de paz incluiu lidar com crises humanitárias em conflitos intra-estatais, não se excluindo, a possibilidade do uso da força. Não obstante, diferente das operações de paz, as intervenções humanitárias, geralmente envolvem, a formação de uma força multinacional autorizada multilateralmente (normalmente pelo Conselho de Segurança da ONU), mas sob o comando de um Estado, enquanto as operações de paz são formadas por componente não só militar, mas, também, civil e suas tropas ficam sob o comando da ONU e não de um Estado membro.

⁷ Importante observar que a intervenção humanitária não é uma prática nova no sistema internacional, tendo sido adotada desde o séc. XIX, apenas, com características diferentes (FINNEMORE, 2003, p.66). De fato, no séc. XIX, sua implementação podia se dar tanto de forma unilateral quanto multilateral, mas apenas quando as vítimas fossem cristãs. Dificilmente as potências europeias considerariam uma ação de intervenção para proteger judeus e muçumanos. (FINNEMORE, 2003, p. 65). Mais tarde, com a gradativa mudança na definição de humanidade, a proteção de não-cristãos e não-brancos através de ações intervencionistas passou a ser, também, uma possibilidade.

doméstica, em decorrência de migrações, as fronteiras territoriais eram fixas e não mais poderiam ser mudadas pela força (FINNEMORE, 2003, p.126)⁸.

Não obstante, a combinação entre as normas de soberania territorial e as de autodeterminação dos povos – resultado do desenvolvimento das normas de direitos humanos e do processo de descolonização – criou prescrições para a prática da intervenção. Esta somente poderia ocorrer a convite ou com o consentimento do estado alvo da ação internacional (o que, por si só, já descaracteriza a ação intervencionista), para, por exemplo, acabar com movimentos de insurgência, proteger o estado contra agressão externa ou restaurar a ordem interna (FINNEMORE, 2003, p.127).

Segundo Finnemore, apesar de ambas as superpotências terem aceitado esta regra, o seu efeito prático em termos de orientar o comportamento intervencionista era mínimo, ou pelo menos, misto. Isto porque o seu impacto dependia inteiramente de que governo as duas potências reconheceriam como legítimo e, portanto, competente para convidar ou autorizar uma intervenção no estado correspondente (FINNEMORE, 2003, p.127).

Havia, também, o receio de que os direitos humanos pudessem servir como justificativa para interferências indevidas de um bloco na área de influência do outro, isto, sim, visto como uma ameaça à paz e à ordem internacionais naquele período. No sistema bipolar da Guerra Fria, a preocupação das superpotências era manter a sua área de influência. Assim, uma vez que os estados “clientes” ou “alinhados” tivessem o comportamento esperado em termos de lealdade ao bloco e orientação econômica, o modo como aqueles tratassem os seus próprios cidadãos era um problema doméstico e a interferência externa em virtude disso era considerada uma violação à soberania nacional (FINNEMORE, p.135-36).

⁸ É certo que outras normas de soberania também tinham influência, como a da etnicidade, que forneceu as bases para movimentos de libertação nacional. Não obstante, o elemento determinante continuava sendo o territorial (FINNEMORE, 2003, p.127).

Com o fim do conflito Leste-Oeste, esta visão mudou. Alterações no contexto normativo internacional começaram a ocorrer, causando grande impacto no comportamento dos estados. Na nova ordem internacional que se esboçava, ainda que de forma confusa, a violação massiva e sistemática de direitos humanos dentro de um estado passou a ser gradativamente percebida como uma ameaça à paz e à segurança internacionais, podendo, em certos casos, superar as normas de soberania, como argumenta Finnemore a seguir:

In this struggle between principles, the balance seems to have shifted since the end of the cold war, and humanitarian claims now frequently trump sovereignty claims. States still may not respond to humanitarian appeals, but they do not hesitate because they think such intervention will be denounced internationally as illegitimate (FINNEMORE, 2003, p. 79).

A articulação entre direitos humanos e segurança internacional foi favorecida pelo entendimento de que os fluxos de refugiados e as tensões sociais geradas pela prática sistemática de violações – muitas vezes adotada como política de estado – produzia efeitos desestabilizadores em países vizinhos. Além disso, havia, ainda, a percepção de que o comportamento interno agressivo de um estado era um indício da sua capacidade de se comportar agressivamente também no meio externo (FINNEMORE, 2003, p.135-136). Esta lógica está intimamente associada à teoria da paz democrática, que ganhou grande visibilidade política no pós-Guerra Fria e que será, portanto, discutida mais adiante neste capítulo.

No novo contexto internacional, a intervenção humanitária passou a ser considerada uma prática legítima⁹, desde que exercida de forma multilateral. Esta foi outra importante mudança normativa. Segundo Ruggie (1992, p. 571) os arranjos institucionais multilaterais apresentam uma capacidade adaptativa maior do que outras formas institucionais, tais como o bilateralismo e o unilateralismo. A sua durabilidade se deve, em parte, à elasticidade decorrente da “reciprocidade difusa” – termo utilizado por Keohane (1986, p.

⁹ Na verdade uma intervenção humanitária, como afirma Finnemore (2003, p.66), dificilmente é adotada quando prejudica outros interesses de um estado forte. Contudo, as assertivas humanitárias são efetivas na criação de novos interesses e razões para a ação dos estados quando nenhuma existia.

1-27) para traduzir a expectativa de que, ao longo do tempo, os arranjos gerem benefícios equivalentes para o grupo. Tal expectativa baseia-se em princípios de conduta gerais, que pressupõem a previsibilidade e a indivisibilidade do comportamento dos participantes.

Mas, para Finnemore (2003, p. 20), o multilateralismo do pós-Guerra Fria é consequência das normas sobre a igualdade formal dos estados (igualdade soberana), já que, em termos objetivos, tanto o unilateralismo como o multilateralismo apresentam vantagens e desvantagens. Sendo assim, a crença na eficiência deste último estaria muito mais relacionada à sua maior legitimidade, em função do contexto normativo prevalecente (FINNEMORE, 2003, p.16).

4.1.2 O paradigma democrático liberal

Durante a Guerra Fria, apesar de a democracia desfrutar do apoio de grande parte dos estados membros da ONU, havia uma divergência nuclear quanto ao seu significado (PARIS, 2004, p. 15). De um lado, os Estados Unidos e a maioria dos seus aliados promoviam, pelo menos em teoria, a democracia liberal e a economia de mercado (capitalismo), caracterizada pelo livre comércio e pela competição. Em oposição ao bloco ocidental, o bloco socialista liderado pela União Soviética defendia uma concepção de democracia de base marxista, que enfatizava a propriedade pública dos meios de produção, além do controle do estado por um partido comunista de vanguarda, que exercesse o governo em nome da classe trabalhadora¹⁰.

Porém, o esfacelamento do bloco soviético e a “vitória” do bloco ocidental matizaram as divergências normativas acerca da concepção de

¹⁰ Havia, ainda, o grupo dos países não-alinhados, formado por alguns países em desenvolvimento que sustentavam uma concepção própria de democracia, a “desenvolvimentista”, que rejeitava tanto a competitividade da democracia liberal de mercado quanto aquela de bases marxistas. Ao invés disso, advogava-se a existência de um partido único de governo, como meio de promover a “vontade geral”, a união nacional e o desenvolvimento econômico.

democracia, favorecendo uma tendência em torno da aceitação da noção de democracia liberal, como um modelo de referência para os estados¹¹. Com efeito, de 1990 a 1996, mais de 30 países adotaram constituições democráticas liberais pela primeira vez, elevando o número total de democracias no mundo de 76 para 118 (DIAMOND e PLATTNER, 1996, p. ix e DIAMOND, 1997, p. xvi). Em meados de 1990, 61% dos estados realizavam eleições competitivas e multipartidárias para os mais altos cargos públicos, enquanto este índice era de apenas 41% dez anos antes (DIAMOND e PLATTNER, 1996, p. ix)¹².

¹¹ Sobre a ascensão da democracia liberal no pós Guerra Fria, ver Fukuyama (1992), Diamond e Plattner (eds.) (1996), Diamond; Plattner; Tien (Eds.) (1997), e Paris (2004). O favorecimento do modelo democrático liberal no mundo contemporâneo, especialmente no Ocidente, acaba por ofuscar o fato de que este se refere a uma forma específica de democracia, dentre diferentes concepções que a teoria democrática abrange, e cujas origens estão em tradições de pensamentos distintas. Estas englobam desde os modelos clássicos da democracia grega e das repúblicas italianas renascentistas, até o liberalismo e o marxismo, já mencionados no texto. Tanto na democracia grega quanto na tradição republicana, o significado de cidadania está intrinsecamente ligado à participação política ativa do indivíduo na vida da *polis* (cidades-estados). Já a tradição marxista tende a hostilizar a concentração de poder econômico na propriedade privada dos meios de produção, e destacar a necessidade do direcionamento dos investimentos pelo setor público, além de pregar a transformação das relações de produção como um pré-requisito para o desenvolvimento da democracia. Na verdade, a democracia clássica e o liberalismo foram freqüentemente considerados antitéticos. Definido como a doutrina do Estado limitado tanto no que concerne aos seus poderes quanto às suas funções, o liberalismo requer a existência de um estado de direito, em que “os poderes públicos são regulados por normas gerais (leis fundamentais ou constitucionais) e devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam” (BOBBIO, 1994, p.18). Além disso, os liberais modernos demonstravam desconfiança em relação a qualquer forma de governo popular, o que se manifestava na restrição ao sufrágio ao longo do século XIX. De outra parte, conforme assevera Bobbio (1994), os democratas clássicos desconheciam a doutrina dos direitos naturais e a idéia de estado limitado. O efetivo encontro entre liberalismo e democracia se dá na dimensão política, à luz da noção de soberania popular, uma vez que “a maior garantia de que os direitos à liberdade sejam protegidos contra a tendência dos governantes de limitá-los e suprimi-los está na possibilidade de que os cidadãos tenham como defendê-los contra os eventuais abusos” (BOBBIO, 1994, p.43). Para tanto, o melhor remédio é a participação direta ou indireta do maior número de cidadãos na elaboração das leis, através da ampliação do sufrágio. Neste sentido, “os direitos políticos são um complemento natural dos direitos à liberdade e dos direitos civis” (BOBBIO, 1994, p. 44). Ademais, o reconhecimento dos direitos invioláveis dos indivíduos – direitos humanos – sobre os quais se funda o Estado liberal, também se faz necessário para o bom funcionamento da democracia, evitando que o governo da maioria, exercido de forma tirana, suprima direitos e liberdades das minorias. Assim, o liberalismo e a democracia foram se combinando ao longo do tempo, através da gradual ampliação do sufrágio até este se tornar universal. Para uma discussão mais aprofundada sobre diferentes concepções de democracia, ver Schumpeter (1943), Dahl (1997), Habermas (1929), Held (1997). Sobre a democracia ateniense, ver, também, Hornblower (1995). Sobre a tradição republicana, ver Bignotto (Org.) (2002).

¹² Acrescente-se que essa mudança no cenário mundial em favor da democracia liberal ocorreu em paralelo a um movimento semelhante em direção à economia de mercado. Assim, na metade da década de 1990, a adoção de princípios básicos de uma economia de mercado – propriedade privada como núcleo da economia, uma moeda conversível para o comércio internacional, padrões comuns de transações comerciais -, parece ter-se tornado uma tendência crescente entre os governos nacionais (PARIS, 2004, p. 21). Tal tendência foi refletida num relatório econômico para o ano de 2000, financiado por 55 institutos de pesquisa

No entanto, apesar da crescente aceitação do paradigma democrático liberal, a partir da década de 1990, é importante dizer que a sua validade universal é contestável no âmbito do sistema internacional. Mesmo no contexto normativo do pós-Guerra Fria, contestações a este paradigma continuaram a existir, tanto por parte de estados reconhecidamente antidemocráticos, como China e Cuba, como por estados democráticos liberais ocidentais, acreditando que a concepção de democracia deveria incluir não apenas eleições e liberdades civis, mas, também, direitos sociais e econômicos, geralmente não desfrutados pelos seus cidadãos, principalmente em decorrência dos efeitos negativos da economia neoliberal. Ademais, na prática, algumas democracias formais continuavam se comportando de forma não liberal, recusando aos seus cidadãos direitos civis e políticos básicos (PARIS, 2004, p. 21).

Mais importante, entretanto, é a relativa ausência de divergência na política mundial sobre a *definição* da democracia em si, no pós Guerra Fria, como esclarece Paris no trecho abaixo:

Whereas during the Cold War the meaning of democracy had itself been a lightning rod for ideological conflict, there now seemed to be widespread agreement – even in the former Soviet bloc and in much of the developing world – that the liberal definition of democracy (emphasizing elections and political liberties) was the “correct” definition (PARIS, 2004, p. 21).

Neste contexto, também ganhava crescente popularidade, não só no meio acadêmico, mas também político, a tese da paz democrática, ou seja, de que as democracias liberais são mais pacíficas entre si – embora possivelmente mais agressivas em relação a regimes não democráticos. Isto acaba se convertendo em mais um argumento a favor da adoção de regimes democráticos pelos governos nacionais.

econômica. O documento revelou que entre os anos de 1970-1975, a abertura econômica entre os países pesquisados decaiu 9,9%, aumentou em 2% entre 1975-1980, em 4% entre 1980-1985 e, marcadamente em mais de 16% entre 1990-1995 (GWARTNEY e LAWSON, 2000). Sobre o assunto, ver ainda Sachs (1999) e Gilpin (2000).

De origem kantiana¹³, a chamada teoria da paz democrática ressurgiu no início dos anos 80, englobando uma série de trabalhos e caracterizando-se, especialmente, pelo grande número de estudos quantitativos de natureza empírica, que buscavam demonstrar estatisticamente a hipótese da pacificidade entre as democracias liberais¹⁴. Doyle (1986) sugere que à medida que a cultura democrática liberal progride, avança, também, o entendimento acerca dos direitos legítimos de todos os cidadãos. Desse modo, os estados democráticos liberais se percebem mutuamente justos em relação à suas respectivas sociedades e criam expectativas de que este comportamento se repita no meio externo.

Por outro lado, estes mesmos estados assumem que estados não liberais, cujos governos não repousam no livre consentimento popular e estão em permanente vigília de guerra com o seu próprio povo também repetirão este comportamento agressivo nas suas relações externas. Assim, as democracias liberais beneficiam-se mutuamente de uma presunção de amizade, enquanto manifestam uma presunção de inimizade em relação aos regimes não democráticos (não liberais). Por isso, Doyle argumenta:

Even though wars often cost more than the economic return they generate, liberal republics also are prepared to protect and promote – sometimes forcibly – democracy, private property, and the rights of individuals overseas against non republics, which, because they do not authentically represent the rights of individuals, have no rights to nointerference (DOYLE, 1986, 1161).

Além do argumento normativo, a tese da paz democrática também é explicada por meio de um argumento estrutural. Neste sentido, Siverson (1995) afirma que a natureza participatória das instituições políticas democráticas representaria um constrangimento institucional aos líderes políticos, devido à indisposição da população para a guerra em si e para seus dispêndios. Por temerem alguma punição *a posteriori* – como a derrota nas

¹³ A obra de Kant, “Paz Perpétua”, de 1795 é referência obrigatória para os teóricos da paz democrática.

¹⁴ Sobre a teoria da paz democrática vale ver, Maoz e Russett (1993), Russett (1994), Russett e Oneal (2001) e, Owen (1999). Para críticas à teoria da paz democrática, ver Layne (1999), Mearsheimer (1999) e Spiro (1994).

próximas eleições - os governantes, então, procurariam adotar políticas que não contrariassem os seus cidadãos¹⁵.

Unindo estes dois argumentos, Risse-Kappen (1995), procura explicar o comportamento dual das democracias através de uma interpretação construtivista da tese liberal. Concentrando-se no aspecto normativo e partindo da idéia de percepção, explica que os padrões de amizade e inimizade das democracias são socialmente construídos, como resultado do aprendizado proporcionado pela interação entre os estados, da qual se infere agressividade ou pacifismo a partir da estrutura doméstica de cada um.

Assim, as democracias vêem os demais estados como “eles” – autoritários – ou “nós” – outras democracias. No caso destas últimas, as normas orientadas para o compromisso político e a não-violência se externalizam, servindo, portanto, para facilitar a comunicação das intenções pacíficas entre líderes democráticos, todos socializados naquelas mesmas normas. A presença de estruturas domésticas democráticas levaria os estados a uma identificação coletiva que reduziria a relevância do “dilema de segurança” realista, na medida em que geraria a confiança mútua entre democracias. Isto diminuiria o medo da “trapaça” (*cheating*), invalidando, portanto, o argumento sobre a inocuidade dos ganhos absolutos – que supostamente seriam incapazes de impedir a conduta agressiva esperada em um ambiente anárquico internacional, mesmo que por motivos defensivos.

Em contrapartida, a presunção de inimigo potencial cria um mundo anárquico nos moldes realistas, quando se trata da interação das democracias com regimes autoritários. Neste caso, ainda que a cooperação seja possível, problemas de ganhos relativos e deserção provavelmente prejudicarão os arranjos cooperativos entre democracias e não-democracias.

¹⁵ Uma outra versão deste argumento, ainda conforme Siverson (1995) seria a da natureza difusa do poder político decisório, que, em um regime democrático estaria dividido entre diferentes indivíduos e instituições. Isto implica dizer que a autorização para uma guerra não seria tão facilmente alcançada nas democracias, especialmente se comparadas a um estado onde o poder decisório fosse concentrado nas mãos de um único líder.

É importante observar, entretanto, que a tese ora discutida *não* se aplica aos regimes em transição democrática, como ressaltam a maioria dos teóricos. Mansfield e Snyder (1999) afirmam que os acontecimentos do mundo contemporâneo mostram que a democratização incipiente ou parcial pode proporcionar o aumento do nacionalismo beligerante e da guerra. Isto sugere, portanto, que a paz democrática é possível somente entre democracias liberais consolidadas. Como argumentam os autores:

(...) countries do not become mature democracies overnight. More typically, they go through a rocky transitional period, where democratic control over foreign policy is partial, where mass politics mixes in a volatile way with authoritarian elite politics, and where democratization suffers reversals. In this transitional phase of democratization, countries become more aggressive and war-prone, not less, and they do fight wars with democratic states. (MANSFIELD e SNYDER, 1999, p.221)

A teoria da paz democrática teve grande apelo político no cenário internacional do início dos anos noventa, com o fim do conflito Leste-Oeste e a onda de democratização que se observou a partir de então. Como veremos nos capítulos seguintes, a percepção de que regimes democráticos liberais levariam a um ambiente internacional mais estável e seguro teve grande impacto no modo como a ONU passou a tratar o problema dos conflitos intra-estatais e dos estados falidos ou colapsados no pós Guerra Fria.

4.2. Conflitos intraestatais, estados falidos e colapsados

Uma das tendências comumente reconhecidas do novo cenário mundial é a diminuição do risco de conflitos armados entre grandes potências, ao mesmo tempo em que se verifica um aumento no número total de conflitos armados, em especial, aqueles de caráter intraestatal. Constata-se, ainda, um aumento significativo na proporção do número de mortes de civis relacionadas a guerras, passando de uma média de 50% desde o Século XVIII, para 73%, na década 1970, até se aproximar dos 90%, em 1990 (FETHERSTON, 1994, p.20).

Contrariamente a isto, alguns analistas afirmam que o número ou a intensidade dos conflitos intraestatais não aumentou dramaticamente na década de 1990. Para Stephen R. David, esta é uma tendência que vem desde os anos 60 e o que se observa, no pós-Guerra Fria, é um crescimento sem precedentes do interesse acadêmico sobre o tema, impulsionado por três principais fatores (DAVID, 1997):

Primeiro, a preponderância dos conflitos *intraestatais* sobre os conflitos *interestatais* a partir da década de 1990 e, segundo, o lugar onde aqueles passaram, também, a ocorrer. De fato, enquanto a maioria dos conflitos intraestatais afligia, primordialmente, Estados da África-subsaariana, o interesse nos mesmos era pequeno. O colapso da União Soviética colocou em evidência a emergência de Estados “fracos” na Europa, aproximando os países ocidentais envolvidos de conflitos internos em lugares como a ex-Iugoslávia e a própria Rússia – na questão da Chechênia.

Um segundo fator importante foi o arrefecimento da preocupação com as questões de segurança que caracterizaram o período da Guerra Fria, tais como o equilíbrio entre as alianças militares opostas e os prospectos de uma guerra nuclear entre as superpotências. Aliado a isto, a violação sistemática dos direitos humanos – um problema recorrente nos conflitos intraestatais – é percebido cada vez mais como uma ameaça à segurança e à paz internacionais (ver item 3.1.1 deste capítulo).

Brown (2001) chama atenção para as diferenças entre os termos “conflito interno”, “conflito étnico” e “guerra civil”, equivocadamente, usados como se tivessem o mesmo significado. Não obstante, caracterizar corretamente cada conflito é importante para que se formulem respostas políticas adequadas à situação. Em sentido mais abrangente, os conflitos internos são disputas políticas atribuídas, primordialmente, a fatores *intraestatais* e não interestatais. Nestes tipos de conflito, a violência armada ocorre (ou ameaça ocorrer) dentro das fronteiras de um único estado. Entretanto, nem todos os conflitos internos são conflitos étnicos – por exemplo, na

Somália, o conflito se deu entre gangues, clãs e “senhores da guerra”, quase todos pertencentes a um mesmo grupo étnico, uma vez que a Somália é considerada o país mais etnicamente homogêneo da África. Da mesma forma, conflitos internos nem sempre podem ser definidos como guerras civis.

Para que um conflito seja de natureza étnica, é preciso que ele ocorra entre diferentes comunidades étnicas¹⁶. Estas são definidas de acordo com seis critérios, quais sejam: o grupo deve ter uma autodenominação (“hutus” e “tutsis”), deve acreditar ter uma ancestralidade, uma história e uma cultura comuns, deve ter uma ligação com uma determinada parte de um dado território (mesmo que não o habite) e, finalmente, os indivíduos do grupo devem ter a percepção de uma etnicidade comum – ou seja, devem se perceber como um grupo (BROWN, 2001, p. 210).

Por outro lado, para que um conflito interno seja classificado de “guerra civil”, outras duas condições são importantes, além do alto grau de violência – alguns analistas e pesquisadores chamam conflitos violentos de “guerra”, quando estes tiverem matado mais de mil pessoas. Primeiro, os protagonistas devem ter identidades de grupo e capacidades organizacionais (para planejar e conduzir operações militares, como estratégia para alcançar seus objetivos políticos). Assim, por mais violentos que sejam, protestos ou levantes espontâneos e espasmódicos não são guerras civis, por não possuírem estrutura organizacional (BROWN, 2001, p. 210). Em segundo lugar, também diferente dos protestos, um conflito deve durar mais do que algumas horas ou dias, para ser considerado uma guerra civil.

Não obstante a importância e utilidade das definições acima, no presente capítulo, trataremos de conflitos internos de uma forma geral, embora sabendo e admitindo a necessidade de respostas políticas adequadas para lidar com cada tipo. Genericamente, os conflitos intra-estatais ocorrem devido a uma combinação de fatores, sendo, portanto, impossível apontar um

¹⁶ Sobre conflitos étnicos, ver, também, Gurr (2001, p.163-188).

único mecanismo causal para explicá-los¹⁷. É certo que a erupção da violência armada pode ser desencadeada por um acontecimento ou fator imediato, mas para que isto ocorra, algumas pré-condições devem estar presentes. Entre as causas mais citadas de conflitos intra-estatais estão a insegurança, a desigualdade, os incentivos privados e as percepções de grupos domésticos (GARDNER, 2002, p.18-21)¹⁸.

A sensação de insegurança pode ser provocada pelo colapso do governo ou pela inabilidade do estado de proteger todos os grupos de cidadãos no seu território, manifestando-se sob a forma de um dilema de segurança¹⁹, tomando-se emprestado o termo utilizado nas Relações Internacionais. As tentativas dos respectivos grupos de aumentar a sua própria segurança e a desconfiança em relação às iniciativas uns dos outros resultam numa espiral que pode levar à confrontação armada entre as partes. Por outro lado, a insegurança também pode não ser o resultado, mas o prelúdio do colapso estatal, estando associada à fraqueza das instituições domésticas, à falta de capacidade institucional, à falência de mecanismos de resolução de conflitos e a crises de legitimidade do Estado.

As desigualdades, dentro de uma dada sociedade, se manifestam sob vários aspectos, isto é, em termos de participação política, de bens econômicos, e renda, de educação e de situação social. Embora isoladamente estas desigualdades não sejam, normalmente, suficientes para causar conflitos, em conjunto, alimentam ressentimentos que podem levar à mobilização popular. Em sociedades multiétnicas as percepções podem ser fatores agravantes, quando as desigualdades existentes forem vistas como resultado de uma política de governo discriminatória, praticada com base em critérios de raça ou religião. Aliadas à insegurança e à influência de maus líderes, tais percepções levam ao ódio e ao conflito entre grupos²⁰.

¹⁷ Gardner (2002, p.18-21) explica que alguns atores preferem usar o termo “sintomas”, ao invés de “causas”, cuja combinação pode levar a um tipo determinado de “doença” (conflito étnico, guerra civil).

¹⁸ Sobre as principais causas de conflitos internos e étnicos, vale à pena ver, também, Brown (2001, p. 209-226).

¹⁹ Sobre o conceito de dilema de segurança, ver Brown (1997, p.99-101).

²⁰ Sobre conflitos étnicos e a dinâmica que leva à “paranóia mútua” e ao ódio entre grupos que anteriormente conviviam pacificamente, Ignatieff (1998).

Ademais, movidos por incentivos privados – aquisição de poder ou sua manutenção, além de ganhos econômicos em função da sua posição –, certos líderes políticos usam as desigualdades e as diferenças religiosas ou étnicas, para construir sua base de suporte, através da criação ou do reforço de uma identidade de grupo. Para estes líderes o controle estatal é adquirido ou mantido através da força e, por isto, incitam os seus seguidores à violência, levando-os ao conflito com outros grupos. O recrutamento de seguidores é facilitado em lugares onde há menores oportunidades de obtenção de renda para a população masculina jovem (GARDNER, 2002, p.20).

Diferentes combinações dos fatores acima descritos ocorrem, freqüentemente, nos chamados estados falidos ou colapsados²¹. Como argumenta Ayoob (2001), ao se retirar dos conflitos do terceiro mundo o suporte provido pela da Guerra Fria, deixando expostas as suas dinâmicas locais, o fim da bipolaridade também demonstrou a íntima ligação entre aqueles conflitos e as dinâmicas de formação e, reversamente, de ruptura ou falência dos estados. O surgimento de estados falidos e colapsados está, em parte, associado às mudanças normativas ocorridas ao longo dos anos, especialmente quanto à noção de soberania. Conforme Thompson (1995), uma definição comumente aceita de soberania é de que esta se trata do reconhecimento por atores internos e externos de que o Estado tem autoridade exclusiva para intervir coercitivamente nas atividades desempenhadas em seu próprio território. Decorre daí que a soberania não é um atributo inerente a um determinado estado, mas, sim *atribuída* a este por outros estados ou governos²².

No sistema de estados moderno, estes são reconhecidos como juridicamente iguais, a despeito das grandes diferenças em termos de tamanho, capacidades e da sua própria condição de estado ser ou não empiricamente comprovada. A todos é atribuída autoridade final e exclusiva

²¹ Para uma discussão mais detalhada sobre estados falidos e colapsados, ver Zartman (1995) Crocker; Hampson; Aall (2001), Doornbos (2002), Clapham (2002).

²² Sobre o conceito de soberania, ver também Hinsley (1986) e Bartelson (1995).

para usar de coerção dentro de suas fronteiras. O aspecto territorial é fundamental para caracterizar esta soberania, uma vez que delinea a autoridade do estado de acordo, não com as suas funções, mas com a sua geografia. Neste sentido, uma das funções da soberania seria a criação de uma “sociedade” ou nação dentro das fronteiras estatais, forjando um sentimento de lealdade e identificação do povo com o Estado (THOMPSON, 1995).

Entretanto, de acordo com o entendimento tradicional no sistema internacional, até 1945, a soberania era uma qualidade empírica dos estados que demonstrassem capacidade de resistir e de efetivamente agir para garantir ou conquistar sua independência – como foi o caso dos Estados Unidos em relação à Inglaterra, no Século XVIII (JACKSON, 1996). Somente após a Segunda Guerra Mundial, as normas de soberania sofreram mudanças, no sentido de estender aos povos coloniais o direito à independência. A Carta da ONU (1945), art.1, reconheceu o “direito de autodeterminação dos povos”, confirmado por muitos tratados, declarações e resoluções internacionais subseqüentes.

Esta mudança na noção de soberania contribuiu para impulsionar o processo de descolonização dos anos 50 e 60²³, resultando na independência das antigas colônias européias na África e na Ásia (JACKSON, 1996, p.14). Entretanto, estes novos estados, carentes de estruturas domésticas auto-sustentáveis, e limitados quanto a sua capacidade empírica de exercer soberania, seriam melhor definidos como “quase-estados”, jurisdições territoriais aprovadas pelo direito internacional, mas dependentes da assistência material da comunidade internacional (JACKSON, 1996). Estes novos atores internacionais seriam, portanto, detentores de uma soberania *negativa*, definida em termos de não-interferência interna, como resultado de uma condição legal formal.

²³ Como se viu no item 3.1.1, o processo de descolonização também está associado à internacionalização dos direitos humanos e às mudanças na definição de humanidade (entre os séculos XIX e XX). Para uma discussão mais detalhada sobre o processo de descolonização, ver Jackson (1996).

Apesar da diferença de contexto, a mesma concepção de soberania foi responsável pelos chamados “pseudo-estados” que surgiram, mais tarde, com a desintegração da União Soviética. Estes, assim como os “quase-estados”, já nasceram sem o atributo estatal, como asseveram Milliken e Krause (2002, p. 764). As mudanças nas normas internacionais de soberania contemplavam, também, um novo papel para a comunidade internacional, traduzido não apenas no respeito ao reconhecimento da soberania formal, mas no dever de assistência a estes quase-estados, debilitados na sua capacidade de prover bens civis ou socioeconômicos às suas populações²⁴. Neste sentido, Jackson observa:

What is most significant in all of this is not variations in empirical statehood which have always existed but changes of international norms and expectations concerning underdevelopment. What was once considered a 'prima facie' ground for denying membership in international society is now regarded as a claim to additional international support and assistance: sovereignty plus (JACKSON, 1996, p. 31).

A fragilidade institucional e funcional dos quase-estados os tornam particularmente propensos à falência e ao colapso. De acordo com Milliken e Krause (2002), os estados falidos são aqueles incapazes de prover suas funções básicas – isto é, segurança e ordem pública, representação legítima e bem-estar aos seus cidadãos. Já o colapso estatal implica um colapso, de fato, das instituições domésticas – nos estados falidos, estas instituições, apesar de fracas continuam a funcionar, mesmo que de forma ineficaz²⁵. Segundo as autoras, os casos avançados de estados colapsados - que envolvem a extrema desintegração da autoridade pública e a guerra civil - são relativamente raros em comparação ao número de estados falidos.

²⁴ Jackson (1996) refere-se ao dever de assistência no desenvolvimento dos estados em questão.

²⁵ Não obstante a importância conceitual da diferenciação feita por Milliken e Krause (2002) – especialmente quando se trata de considerar as respostas internacionais aos conflitos intraestatais – na prática esta diferença pode se tornar muito tênue. Isto porque se uma das instituições estatais entra em colapso isto implica, também, a falência do Estado, em termos da prestação de bens públicos aos seus cidadãos. Por outro lado, nem todos os Estados falidos entram, necessariamente, em colapso.

No pós-Guerra Fria, a articulação entre segurança e direitos humanos teve forte impacto no modo como a comunidade internacional deveria lidar com o problema dos estados falidos ou colapsados. De acordo com Finnemore (2002, p. 129), no sistema internacional contemporâneo, três tipos de ameaça podem levar à intervenção, quais sejam: a violação de fronteiras, ataques terroristas de grandes proporções e conflitos civis envolvendo grandes desastres humanitários. O problema dos estados falidos ou colapsados é constantemente relacionado ao aumento e à difusão do sofrimento humano, à instabilidade regional (devido aos grandes fluxos de refugiados nos países vizinhos), ao terrorismo e ao crime organizado internacional (MILLIKEN e KRAUSE, 2002). Por isto, os referidos estados passaram a ser vistos não só como o “pesadelo hobbesiano” da população local, mas como uma fonte de insegurança e instabilidade para a ordem internacional (MILLIKEN e KRAUSE, 2002, p. 764).

A comunidade internacional lida com o problema dos estados falidos de diversos modos. Neste sentido, a adoção de medidas menos intrusivas de prevenção, através de projetos de cooperação internacional de desenvolvimento, é uma das iniciativas que visam a evitar a explosão de potenciais conflitos internos. Irrupendo, contudo, tais conflitos, a violação massiva e sistemática dos direitos humanos praticadas, nestas circunstâncias, contra a população civil enseja uma ação internacional mais efetiva, de intervenção propriamente dita, com propósitos humanitários. A institucionalização da prática da intervenção humanitária, especialmente no âmbito das Nações Unidas, é, portanto, um reflexo do contexto internacional pós-Guerra Fria e da preocupação com os conflitos intra-estatais. Tal preocupação leva, também, a comunidade internacional a um crescente reconhecimento da necessidade de reconstrução destes estados falidos ou colapsados, uma vez cessado o conflito, com vistas a evitar a incidência de novas crises. De acordo com Finnemore:

Intervention in failed states are no longer simply military affairs in which killers are disarmed and, if necessary, replaced in government by a new set of rulers. These interventions now involve a wide range of nonmilitary components involving reconstruction and social services, mostly provided by international

organizations, aimed at overhauling war-torn societies and remaking them in accordance with the normatively preferred liberal democratic model.

Intervention is thus becoming difficult (if not impossible) to separate from nation building in contemporary politics; one cannot do the first without the second. (FINNEMORE, 2003, p.136)

Como veremos nos capítulos seguintes, estes esforços internacionais de reconstrução de estados, particularmente através da atuação da ONU, sofrem grande influência do modelo democrático liberal²⁶. Isto seria impossível durante a Guerra Fria, uma vez que as divergências ideológicas entre os blocos adversários impediriam a promoção de qualquer modelo particular de democracia (PARIS, 2004, pp. 15-16). Neste sentido, Finnemore argumenta:

During the cold war, the USSR and the United States viewed capitalist and communism governments, respectively, as threats to their preferred stable order and openly intervened to install governments that each viewed as orderly and legitimate. (...) In the current climate, by contrast, liberal regimes are viewed as the best guarantors of international stability, and it is a liberal-democratic blueprint that the UN and other international actors use to reconfigure and reconstruct problem states when they intervene. (FINNEMORE, 2003, 87).

Finalmente, é importante chamar atenção para a expansão do papel das organizações internacionais, principalmente da ONU, no campo da segurança, tanto através da prática da intervenção humanitária quanto através da construção de estados. Isto se deve, também, à crescente importância do multilateralismo como fator legitimador de decisões e ações internacionais no pós-Guerra Fria

²⁶ Sobre isso, ver também Ottaway (2002), Zartman (1995), Yannis (2002), Baker (2001) e Kritz (2001).

4.3. Uma agenda para as operações de paz

Em 1988, a ONU foi agraciada com o prêmio Nobel da Paz, pela contínua contribuição das operações de paz à segurança e à paz internacionais. Naquele mesmo ano, após um extenso processo de mediação e negociação, do qual a ONU participou ativamente, foram assinados os acordos para a independência da Namíbia, que incluíam, pela primeira vez, a supervisão de eleições democráticas por uma operação de paz autorizada e comandada pela organização – a UNTAG, estabelecida em 1989 (DIEHL, 1993, p.2). Estes acontecimentos indicavam o início da expansão do papel reservado à organização no campo da paz e da segurança internacionais no pós-Guerra Fria.

Segundo Durch (1993), entre 1988 e 1992, treze operações de paz da ONU haviam sido iniciadas, o que corresponde ao número total de missões estabelecidas nos 40 anos anteriores²⁷. Entretanto, as mudanças ocorridas no contexto internacional pós Guerra Fria levaram ao surgimento de duas novas gerações de operações de paz²⁸, além da já existente (DOYLE, 1986, p. 532)²⁹. No extremo oposto das missões tradicionais, a característica que

²⁷ O número aumenta para 18, se considerarmos o período entre 1989 e 1994 (CHOPRA, 1999, p. 6).

²⁸ Thakur (2001) categoriza as operações de paz em 6 diferentes gerações. A primeira é formada pelas operações da ONU tradicionais e a segunda, por operações estabelecidas fora da ONU. A terceira é equivalente à segunda geração tal como caracterizada neste trabalho e a quarta é composta por operações de imposição da paz, nos moldes do que ocorreu na Somália. Uma quinta geração seria de operações de imposição da paz autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, mas operacionalizada por uma única potência ou por uma coalizão multinacional *ad hoc*. Finalmente, as operações de sexta geração seriam aquelas missões encarregadas da administração transitória local e da criação de um estado, como no caso do Timor Leste.

²⁹ É importante deixar claro que o surgimento de outras gerações de operações de paz não significou a extinção das operações de manutenção da paz nos moldes tradicionais. Na verdade, de acordo com o *Handbook on United Nations multidimensional peacekeeping operations*, de 2003, um grande número de operações ainda está baseada no modelo “tradicional”, com funções militares que incluem o monitoramento de cessar-fogos e o patrulhamento de zonas neutras entre partes hostis (ver p. 10 do documento), normalmente voltadas para conflitos *interestatais*. Por outro lado, mesmo as operações multidimensionais também conduzem funções tradicionais de manutenção da paz, sendo-lhes acrescentadas outras funções

define a terceira geração de operações de paz é a falta de consentimento de uma ou mais partes³⁰.

Nesta categoria estão incluídas operações militares de alcance limitado, para proteger o fornecimento de assistência humanitária em situações de conflito armado (UNOSOM II, na Somália e UNPROFOR, na Bósnia) além daquelas com mandato para impor cessar-fogos e, quando necessário, operações que incluam a assistência na reconstrução de estados falidos ou colapsados, em que a ONU deva gozar de vigorosa autoridade. Isto se justifica, em parte, frente à dificuldade de se identificar um ou mais atores domésticos capazes de fornecer um consentimento legítimo para a operacionalização da missão. Com efeito, não é incomum nos conflitos internos em estados falidos ou colapsados a disputa interna pelo poder e a desintegração da autoridade central.

Num nível intermediário entre as operações tradicionais e as de imposição da paz (*peace-enforcement*, como são chamadas), as missões de segunda geração, ou operações multidimensionais têm como marco o relatório - Uma agenda para a paz - de junho de 1992, do, então, Secretário-Geral Boutros-Ghali (ONU, 1992)³¹. No relatório, Boutros-Ghali define quatro esferas de atuação da ONU para a preservação da paz e da segurança no novo cenário internacional. A primeira delas é a diplomacia preventiva, um modo de antecipar disputas e evitar que resultem em violência. Isto pode incluir iniciativas para construir a confiança mútua entre as partes (monitoramento de acordos regionais, arranjos para o livre fluxo de informação entre as partes, por exemplo); o despacho de missões da ONU para locais de tensão, a fim de angariar informações sobre a situação; o desenvolvimento de sistemas capazes de detectar potenciais conflitos antes que eles sejam deflagrados, através de uma rede de informações envolvendo

³⁰ Estas operações serão discutidas no capítulo 4, que trata, dentre outros aspectos, do uso da força nas operações de paz para a proteção de civis e do fornecimento de assistência humanitária.

³¹ O relatório resultou de solicitação do Conselho de Segurança ao Secretário-Geral da ONU, para desenvolver propostas para fortalecer o sistema de segurança internacional (CHOPRA, 1999, p. 4).

agências regionais e a ONU³²; e, mesmo, o despacho preventivo de tropas militares e a criação de zonas desmilitarizadas em áreas de tensão.

Uma segunda possibilidade de atuação da ONU se dá na resolução de conflitos, com base nos meios pacíficos estabelecidos no Cap. VI, da Carta da ONU (1945) (*peacemaking*, conforme a terminologia usada pela organização). Neste caso, os esforços da organização se dirigem à intermediação de um acordo político entre as partes adversárias, com o objetivo de por fim ao conflito armado (inter ou intra-estatal). O *peacemaking* é uma iniciativa importante, que, normalmente antecede operações multidimensionais. As missões de manutenção da paz (*peacekeeping* tradicional) constituem a terceira esfera de ação prevista.

Finalmente, uma quarta e inédita iniciativa, introduzida por Boutros-Ghali, em Uma agenda para a paz (ONU, 1992), é a assistência da ONU na construção da paz no ambiente doméstico, uma vez cessado o conflito interno. Esta é a característica definidora das operações multidimensionais e consiste na adoção de “medidas destinadas a individualizar e fortalecer estruturas adequadas ao reforço da paz, a fim de evitar o recomeço das hostilidades”³³. As atividades de construção da paz, contudo, podem ser ou não desempenhadas no contexto de uma operação de paz³⁴, normalmente com o objetivo de implementar as disposições contidas num acordo de paz previamente celebrado entre as partes (muitas vezes como resultado de um esforço de *peacemaking* liderado pela ONU).

³² Segundo o relatório, este sistema serviria para alertar não só sobre possíveis conflitos civis, mas, também, sobre desastres naturais, ameaças ambientais, riscos de acidente nuclear, fome e epidemias (ONU, 1992).

³³ Neste sentido, o *peacebuilding* é, na verdade, uma medida de prevenção de novas crises. A diferença em relação às medidas preventivas que constituem a primeira esfera de ação identificada por Boutros-Ghali é que estas devem ser tomadas antes que um conflito armado ocorra, enquanto o *peacebuilding* se dá depois que o conflito ocorreu, com o objetivo de evitar a reincidência dele.

³⁴ Exemplos de atividades de *peacebuilding* que não são realizadas no contexto de uma operação de paz são as missões políticas da ONU no Afeganistão e no Iraque (ambas sob a responsabilidade do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado, ao invés do Departamento de Operações de Paz). O trabalho ora desenvolvido tratará do *peacebuilding*, no contexto das operações de paz.

Estabelecidas para lidar com conflitos intra-estatais, as missões de segunda geração confrontam-se com uma amplitude de problemas, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 2. Características dos Estados marcados por conflitos internos³⁵

Aspectos institucionais	Aspectos de segurança	Aspectos econômicos e sociais
<ul style="list-style-type: none"> -Instituições políticas e administrativas fracas ou colapsadas -sistema político não participativo -atenção voltada para a forte competição por poder em detrimento de um governo local efetivo -legitimidade limitada dos líderes políticos -falta de consenso sobre os rumos que o país deve tomar 	<ul style="list-style-type: none"> -violações sistemáticas de direitos humanos, inclusive pelas forças de segurança -forças de segurança que extrapolam suas funções normais -existência de oposição armada e forças paramilitares -excessiva abundância de armas de pequeno porte -falta de transparência no setor de segurança; autoridades de segurança não prestam contas a autoridades civis ou à população -forças de segurança com forte papel político 	<ul style="list-style-type: none"> -infra-estrutura econômica extensamente danificada -alto número de refugiados e de pessoas deslocadas -disputas de propriedade e acesso a terras -baixos indicadores sociais

Neste contexto, a construção da paz, significa, verdadeiramente, o estabelecimento de um ambiente doméstico seguro, pacífico e auto-sustentável, através, principalmente, da reconciliação nacional, da reabilitação da infra-estrutura e da reforma ou construção de instituições locais – ou seja,

³⁵ Quadro montado com base em Ball (2001, p.723). O foco do presente trabalho é dado aos aspectos político-institucionais, incluindo questões de segurança, em detrimento da dimensão econômica.

a reconstrução do estado como um todo. Isto requer o desempenho de uma variedade de funções, destacando-se as seguintes (ONU, 1995, p. 533)³⁶:

- supervisão de cessar-fogos;
- cantonamento e desmobilização das forças de guerrilha, acompanhados da destruição de suas armas e reintegração de ex-combatentes à vida civil;
- restauração da ordem;
- planejamento e implementação de programas de retirada de minas;
- repatriamento de refugiados e de pessoas deslocadas;
- provisão de assistência humanitária;
- supervisão de estruturas administrativas existentes;
- treinamento e apoio às forças de segurança, incluindo o estabelecimento de um novo corpo de polícia civil local;
- monitoramento e promoção dos direitos humanos;
- planejamento e supervisão de reformas constitucionais, judiciárias e eleitorais e treinamento de pessoal;
- organização e condução de eleições;
- coordenação e apoio ao processo de reabilitação e reconstrução econômica
- promoção de processos formais e informais de participação política

A multidimensionalidade das operações de segunda geração se refere justamente à variedade de componentes necessários para o desempenho de tarefas de natureza militar e civil (podendo haver diferentes componentes civis atuando nas áreas de polícia, estado de direito, assuntos civis, direitos humanos, assistência humanitária, reconstrução, informação pública e questões de gênero³⁷). Além dos múltiplos componentes, tais operações também deram um passo adiante em relação às missões tradicionais em

³⁶ Nem todas as atividades mencionadas estarão necessariamente previstas no mandato de uma única operação. Em função da situação concreta enfrentada, cada missão terá especificadas as suas atribuições, podendo seu mandato ser continuamente renovado e ampliado.

³⁷ Ver o *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (2003). Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/> Acesso em: 06 maio 2006.

termos da natureza e propósitos do consentimento sobre o qual estão baseadas (Doyle, 2001, p.532).

Segundo Chopra (1998), no pós Guerra Fria, é possível que uma missão de paz continue em atividade, mesmo quando o consentimento dado pelas partes é posteriormente retirado. Não obstante, Michael Doyle alerta para o fato de que há uma diferença crucial entre ações largamente impositivas, na ausência de amplo consentimento (por exemplo, operações de paz de terceira geração) e medidas coercitivas pontuais e restritas, em contextos onde a ampla consolidação da paz foi consentida pelas partes (DOYLE, 2001 p.533). Com efeito, em operações de paz de segunda geração, o papel da ONU como um agente de construção da paz (*peacebuilder*) inclui:

(...) monitoring and in some cases organizing the implementation of human rights, national democratic elections, and economic rehabilitation; and in the last resort and in a discrete, careful constrained, and impartial manner as a focused peace enforcer (Doyle, 2001, p.533).

A UNTAC, por exemplo, uma operação baseada no consentimento das partes, expresso no acordo de paz celebrado entre as mesmas (Acordos de Paris), passou das atividades de monitoramento para o estabelecimento de uma autoridade transitória que, na verdade, implementou diretamente aspectos cruciais do mandato. Mais do que isto, o seu alcance foi muito maior do que todas as demais operações até então, exceto aquelas que continham mandatos impositivos e, a certa altura, a ONU se viu operando, em Camboja, sem a cooperação contínua (no caso do Khmer Vermelho) ou completa (no caso de outros grupos) das facções locais (DOYLE, 2001, p.540). Certamente que esta falta de cooperação e consentimento das partes representa um risco para o êxito da operação de paz (em termos do cumprimento do seu mandato), do que Doyle (2001, p.540) conclui:

Though nonenforcing and consent based, these operations are far from harmonious. Consent is not a simple "bright line" demarcating the safe and acceptable from the dangerous and illegitimate. Each function requires an enhanced form of consent if the United Nations is to help make a peace in the contentious environment civil strife. We need, therefore, to focus on new ways to design peace operations if the United Nations, in the face of likely resistance, is to avoid having to choose either comprehensive enforcement or complete withdrawal.

Por outro lado, a imparcialidade que deve ser observada por todo o pessoal da ONU nas operações de paz, vem sendo constantemente definida não mais em termos de neutralidade em relação às partes, mas de objetividade na execução do mandato (CHOPRA, 1998, p.4). Isto nem sempre é consistente com o tratamento neutro das partes, especialmente diante da insistência de uma ou outra facção doméstica em uma atitude não cooperativa. Esta nova interpretação da noção de imparcialidade também se estendeu à proteção de civis, associada que está às necessidades de responder a emergências humanitárias (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 123), assunto discutido no Cap. 4.

As funções de construção da paz criam novas dimensões de autoridade transitória para a comunidade internacional e, mais precisamente para a ONU (DOYLE, 2001, p.546)³⁸. Em certos casos, como o da ONUSAL (El Salvador) e o da UNTAG (Namíbia), a ONU gozava de autoridade de monitoramento e investigação, a fim de aumentar a confiança das partes entre si e no acordo de paz que assinaram. Num grau superior, há operações de paz que detêm uma autoridade de natureza administrativa, a exemplo da UNOMOZ (Moçambique) e da UNTAC (Camboja). A esta última foi conferida autoridade para tomar decisões, havendo impasse entre as facções locais que resultasse na sua inação. Além disso, a UNTAC também recebeu autoridade para “controlar” as atividades administrativas executadas pelas facções locais. O terceiro tipo de autoridade que a ONU pode exercer é a executiva, como aquela conferida à UNTAES (Eslovênia Oriental), que permitiu ao administrador transitório (chefe da missão da ONU) implementar o acordo de paz sem o consentimento do governo croata ou das autoridades sérvias de Krajina. E, por fim, no extremo deste contínuo, a ONU pode assumir, em certos locais, uma autoridade supervisora, em razão da qual, de fato, governará transitoriamente o país ou território, como ocorreu no caso da UNTAES (Timor Leste).

Como sugere Doyle, para que a autoridade transitória da ONU seja bem sucedida, é importante, saber qual dos tipos acima é mais adequado a cada

³⁸ Ver, também, Chopra (1999, p.16).

situação concreta (DOYLE, 2001, p.546). Isto dependerá das causas que estão na raiz do conflito, da capacidade local para as mudanças promovidas (principalmente a capacidade econômica) e, ainda, do grau exato de comprometimento internacional disponível para assistir à mudança no ambiente doméstico do respectivo estado. Para ajudar na identificação do tipo mais adequado de autoridade transitória conferida a uma operação de paz, o autor cria uma tipologia através da qual identifica 5 diferentes cenários (que ele chama de “ecologias”) presentes no contexto da política local transitória, combinando as seguintes variáveis: facções hostis ou reconciliadas, muitas ou poucas, e facções coerentes ou incoerentes – isto é, que seguem ou não as ordens dos seus líderes (DOYLE, 2001, p.547).

A primeira categoria descreve um cenário onde há poucas facções, sendo estas semi-reconciliadas e coerentes, havendo, também, capacidades substanciais ou mínimas para a mudança. Em casos como estes, a exemplo de El Salvador, uma autoridade superior a de monitoramento seria redundante. Num segundo cenário, existiriam poucas facções, reconciliadas, mas incoerentes, o que dificultaria a observância dos compromissos assumidos nos acordos de paz, mesmo que as partes assim o quisessem. Situações deste tipo requerem, portanto, um ator internacional (ONU) com autoridade administrativa, como ocorreu em Moçambique. A terceira categoria criada por Doyle (2001), supõe a existência de poucas partes, sendo estas coerentes, porém hostis, como em Camboja, necessitando-se, portanto de uma autoridade transitória também de natureza administrativa, para implementar o processo de paz. Na quarta categoria, as partes seriam poucas, incoerentes e hostis, como na Eslovênia Oriental, diminuindo extraordinariamente as chances de consolidação de uma paz sustentável. Isto requer o estabelecimento de uma autoridade executiva. Finalmente, uma quinta categoria é tipificada pela existência de muitas partes, sendo estas incoerentes e hostis, como na Somália, caso em que uma autoridade supervisora quase soberana possivelmente *teria* sido a opção mais adequada. Esta não foi, entretanto, a escolha do Secretariado nem do Conselho de Segurança, como se verá no capítulo 4. Por outro lado, o Timor Leste, segundo Doyle, é um caso excepcional de excessiva autoridade internacional

(supervisora), uma vez que este se enquadra na segunda categoria, em que as partes estão mais do que prontas para cooperar (DOYLE, 2001, p.551). Com a criação desta tipologia, o autor quer mostrar que quanto mais adverso é o conflito interno, maior autoridade transitória é necessária para implementar o processo de paz e realizar as funções de construção de estados.

É importante chamar atenção para o fato de que o desenvolvimento conceitual e prático das operações de paz, que se deu a partir da década de 1990, inclui um processo de institucionalização dinâmico de princípios, normas e procedimentos padrões – embora não obrigatórios –, cujo exame é o foco do presente trabalho. Apesar de se reconhecer, aqui, que as particularidades de cada operação sejam não só numerosas, mas, muitas vezes, necessárias, devido às especificidades dos contextos locais para a qual as mesmas são estabelecidas, o nosso objetivo é buscar similaridades. Para tanto, é preciso se levar em conta que o processo de institucionalização em questão, é fruto de um desenvolvimento não planejado, e não de um esforço sistematizado para criar uma doutrina para as operações de paz. Desta forma, a fim de identificar as orientações gerais que contribuem para a construção de um quadro de referência para as referidas missões, tanto em termos do seu planejamento como da sua operacionalização, o exame de alguns elementos é fundamental. Estes são os acordos de paz celebrados entre as partes, os mandatos das operações formulados pelo Conselho de Segurança, as experiências em campo e a *expertise* produzida pelo Secretariado da ONU.

4.3.1 Os acordos de paz

Nos dias de hoje, combatentes envolvidos em conflitos internos estão mais dispostos a negociar acordos de paz e assumir compromissos do que durante a Guerra Fria, segundo Licklider (2001, p.701), devido a uma

combinação de fatores. Internamente, um impasse militar entre as partes (a consciência de que nenhuma conseguirá a vitória total). Aliado a isto, a diminuição dos recursos externos que alimentavam os conflitos civis durante a Guerra Fria, e mais ainda, tornou-se comum atores internos sofrerem pressões externas no sentido de iniciarem acordos de paz.

Neste sentido, vale a pena destacar uma inovação desenvolvida pela ONU, qual seja, a criação de grupos de apoio aos processos de paz, conhecidos como os “amigos do Secretário-Geral” (DOYLE, 2001, p.540). Estes grupos representam um incremento à limitada influência do chefe do Secretariado, que passa a contar com esforços diplomáticos, recursos financeiros e o poder de estados interessados no processo de paz num dado local. O papel destes grupos é, por isto, muito importante tanto na negociação como na implementação de acordos de paz. Diferentes grupos de “amigos do Secretário-Geral” já atuaram em El Salvador, Moçambique e na ex-Iugoslávia, entre outros países. Não obstante os benefícios trazidos por este mecanismo, a sua atuação também pode, por vezes, prejudicar os esforços da ONU de coordenar o processo de paz e, de fato, aproveitar a credibilidade proveniente do multilateralismo da organização para objetivos auto-interessados. Para Doyle, a forma de reduzir esta tendência é ter um Representante Especial do Secretário-Geral presidindo as reuniões do grupo em campo e um Assistente do Secretário-Geral presidindo os encontros que ocorrerem em Nova Iorque (DOYLE, 2001, p.541).

Os acordos de paz estão na base dos esforços de consolidação da paz e construção de estados conduzidos pelas operações multidimensionais em conflitos intra-estatais. Diante dos cenários domésticos resultantes destes conflitos (ver Quadro 2), para que tenham algum sucesso em criar uma paz auto-sustentável no ambiente interno, estes acordos devem ser negociados de modo a incluir alguns elementos básicos. Em primeiro lugar é importante que os acordos incluam todas as principais facções ou grupos locais envolvidos no conflito, na tentativa de buscar o compromisso de todas as partes com o processo de paz. Não obstante não se possa deixar de fora deste processo os radicais, deve-se integrar, ao máximo, as elites moderadas

de todos os grupos, conferindo-lhes papel substancial nos acordos negociados (LICKLIDER, 2001, p.701).

As medidas de promoção da reconciliação nacional devem começar por um acordo de cessar-fogo, passando pela desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes até o estabelecimento de mecanismos de justiça transitória, como, por exemplo, comissões da verdade, responsáveis por apurar violações de direitos humanos praticadas durante o conflito, a fim de trazer à tona a verdade sobre os fatos e buscar os seus responsáveis³⁹. Ademais, os referidos acordos devem conter, também, provisões para o estabelecimento de um governo local efetivo (LICKLIDER, 2001, p.701). Isto inclui reforma das instituições de segurança e justiça, formas de distribuição do poder político entre os atores domésticos (sistema de compartilhamento de poder, realização de eleições democráticas) e, ainda, provisões para a criação de um aparato estatal efetivo, razoavelmente honesto e ciente da sua obrigação de prestar contas à sociedade. Isto requer a existência de uma burocracia competente e bem treinada. A assistência internacional neste sentido é um elemento indispensável.

Finalmente, para que um acordo tenha credibilidade e estabilidade em curto prazo, é importante que este seja visto como permanente e não como algo renegociável (LICKLIDER, 2001, p.701). Não obstante, como esperado de acordos que visam a tratar das causas que estão nas raízes dos conflitos, os compromissos políticos necessários para produzir um documento aceitável por todas as partes, acaba deixando parcial ou totalmente intocadas muitas questões-chaves do processo de paz (BALL, 2001, p.723). Assim, posteriormente, tais questões terão que ser detalhadas ou renegociadas. Para facilitar este processo, a ONU desenvolveu uma outra inovação, qual seja, o estabelecimento de mecanismos *ad hoc*, semisoberanos, de ampla representação local, para ajudar na implementação dos acordos de paz (DOYLE, 2001, p. 542). Variações destes órgãos existiram em El Salvador (a

³⁹ Há divergências em torno do que seria desejável nestes mecanismos, resumindo-se no dilema de alcançar justiça em detrimento da paz ou vice-versa. Isto será discutido no capítulo seguinte.

COPAZ – Comissão Nacional para a Consolidação da Paz), em Camboja (o CSN – Conselho Supremo Nacional) e no Timor Leste (CCN - Conselho Consultativo Nacional).

De um modo geral, o processo de paz em estados onde houve um acordo político entre as partes normalmente engloba diferentes estágios, fases e objetivos, tal como indicado no quadro a seguir:

Quadro 3. Processos de paz em Estados onde houve acordos de paz

ESTÁGIOS	FASES	PRINCIPAIS OBJETIVOS
Cessação do conflito	Negociações (peacemaking)	Alcançar um acordo em torno de questões chaves para a cessação do conflito
	Cessação das hostilidades (peacekeeping)	- Assinar um acordo de paz - Estabelecer um cessar-fogo Separar as facções armadas adversárias
Construção da paz	Transição (peacebuilding)	- Promover a reconciliação nacional - Estabelecer um novo governo com legitimidade necessário a sua efetividade - Implementar reformas institucionais e garantir a segurança interna - Iniciar a revitalização econômica e social doméstica
	Consolidação da paz (após o fim da operação)	- Continuar e aprofundar o processo de refeorma institucional e a reabilitação econômica - Continuar a promoção da reconciliação nacional

Os acordos de paz são importantes para o processo de institucionalização de operações de paz porque as similaridades encontradas entre os mesmos (provisões que se repetem nos seus textos) possivelmente correspondem a determinados padrões no planejamento e na condução de diferentes missões multidimensionais. Por isso, ao tratar, ao longo deste trabalho, de casos paradigmáticos de operações de paz, os respectivos acordos serviram de base podendo ser analisados, na medida em que for importante para esclarecer algo sobre a institucionalização posterior de um determinado princípio, norma ou procedimento padrão relativo às operações de paz. Aspectos envolvendo a fase de negociação destes acordos também poderão ser destacados, a fim de se compreender o papel do Secretariado da ONU neste processo.

4.3.2 Os mandatos das operações de paz

Os mandatos das operações de paz são estabelecidos na forma de resoluções do Conselho de Segurança e constituem a fonte direta da ONU para o planejamento e a condução da respectiva missão⁴⁰. O processo de formulação de mandatos começa com a elaboração de uma primeira proposta ou esboço de resolução por um estado membro e apresentada pela sua delegação ao Conselho que irá discutí-la e alterá-la até se chegar ao texto final⁴¹. A proximidade política e ou geográfica ao país em conflito, uma aliança passada ou presente ou alguma outra ligação com este último podem determinar qual delegação (ou delegações) tomará para si a responsabilidade de elaborar o primeiro esboço de resolução (RICH, 2004, p. 69). Em casos em que já existe um grupo (amigos do Secretário-Geral), acompanhando os desenvolvimentos da situação local, há, uma tendência em recorrer a um dos membros para desempenhar a tarefa em questão.

⁴⁰ Para aprofundar o assunto, ver Rich (2004, p.62-85).

⁴¹ Diferentes propostas podem ser submetidas à apreciação do Conselho, que opta por uma delas.

Rich (2004) sugere haver, indícios, hoje, que apontam para a construção de uma jurisprudência de mandatos, ou seja, certos padrões estabelecidos com base em resoluções anteriores que orientam a elaboração de novos mandatos para operações de paz. Neste sentido, um dos desenvolvimentos identificados pelo autor é a crescente complexidade e detalhamento das correspondentes resoluções do Conselho de Segurança (RICH, 2004, p.73). Isto fica claro ao se tomar os exemplos dos mandatos para a operação na Namíbia (UNTAG, 1989) e em Angola (MONUA, 1997). De fato, enquanto a resolução 632 de 1989 estabelecia o mandato da UNTAG para “assegurar condições na Namíbia que permitam ao seu povo participar, livremente e sem intimidações, do processo eleitoral sob a supervisão e controle das Nações Unidas, levando à independência do Território”, a resolução 1118 de 1997 estabeleceu a Missão de Observação da ONU em Angola, incorporando o mandato recomendado pelo Secretário-Geral que continha 25 elementos, divididos em quatro áreas principais. Uma indicação da complexidade deste mandato é a utilização de uma quantidade de termos operativos, incluindo “monitorar”, “verificar”, “promover”, “conduzir”, “prestar bons ofícios”, “inspecionar”, “supervisar”, “ajudar a desenvolver”, “investigar” e “servir como ponto focal” (RICH, 2004, p. 69).

Ademais, à partir de meados da década de 1990, as resoluções do Conselho de Segurança tenderam a agrupar os elementos dos mandatos das operações de paz multidimensionais. Assim, passou-se a tratar, inicialmente, dos aspectos de segurança, seguidos da questão do provimento de assistência técnica e, finalmente, os aspectos humanitários, a exemplo do mandato da UNOMOZ (Moçambique, 1992). Na resolução 867, relativa à UNMIH (Haiti, 1993), um passo adiante foi dado ao se fazer a separação entre as tarefas militares e civis no mandato revisado da missão. Segundo Rich:

By the time the Security Council was authorizing large interventions, such as those in Bosnia-Herzegovina in 1995 and in Eastern Slavonia in Croatia 1996, it had become normal practice to separate the military and civilian tasks of mandates. The practice was also followed in Resolution 1181 establishing UNOMSIL in Sierra Leone (RICH, 2004, p. 69).

Outras resoluções (com destaque para a Res. 1118, de 1997 da MONUA, e a resolução 1291, de 2000, que estendeu o mandato da MONUC) contribuíram enormemente para o refinamento do padrão criado de compartimentalizar os mandatos das missões, agrupando os elementos em torno de diferentes aspectos, dentre os quais assuntos políticos, militares, problemas de polícia, questões de direitos humanos, assuntos humanitários, informação pública, proteção infantil, apoio médico e suporte administrativo⁴² (RICH, 2004, p. 75).

Contudo, a despeito do desenvolvimento de uma espécie de jurisprudência aplicada aos mandatos, é preciso lembrar que a despeito de algumas similaridades gerais, existe uma quantidade significativa de variações. Por exemplo, as provisões de direitos humanos podem variar enormemente de mandato para mandato, não só em termos de atividades, mas da linguagem utilizada (“proteção e promoção dos direitos humanos”, “relato de violações de direito humanitário e direitos humanos”, “relato das principais violações do direito internacional humanitário”, etc.). Isto pode ser, em parte, atribuído ao fato de que as resoluções do Conselho de Segurança não são unicamente um produto das normas, mas da política (RICH, 2004, p. 64). Assim, é, também, comum a adoção de terminologias inespecíficas e ambíguas. Por um lado, é importante chegar a um texto que conte com o número de votos necessários a sua aprovação e, particularmente, com o apoio dos membros permanentes do Conselho e, também, com o compromisso das partes locais. Mas, ao mesmo tempo, a existência de um mandato claro, objetivo e viável é fundamental ao sucesso da missão (em termos do cumprimento daquele)⁴³.

Não obstante, o mais importante, aqui, é chamar atenção para o fato de que, a despeito das particularidades que possam apresentar, os mandatos das operações de paz multinacionais manifestam alguns padrões gerais, traduzidos na adoção (em maior ou menor grau e com variações) de

⁴² Nem todos os aspectos são incluídos em todas as operações.

⁴³ A dificuldade de se alcançar mandatos claros e viáveis é apontado por muitos acadêmicos e, também, pelo próprio Secretariado da ONU, como um dos sérios problemas que podem comprometer o êxito das operações de paz. Ver Doyle (2001, p.542), Rich (2004, p. 78) e Relatório Brahimi (UN doc. A/55/305 – S/2000/809).

previsões relativas a quatro principais dimensões, a saber: o restabelecimento da segurança local, a prestação de assistência técnica, a assistência humanitária e a democratização de estados conturbados por conflitos internos (ver Cap. 6).

Finalmente, como o presente trabalho busca destacar o papel do Secretariado da ONU no processo de institucionalização das operações de paz, é importante dizer que a participação deste na formulação dos mandatos das mesmas é substancial. Isto ocorre, principalmente, através da elaboração de relatórios contendo recomendações, apresentados ao Conselho de Segurança, geralmente à pedido deste. Mesmo que não seja o fator determinante, os relatórios do secretário-geral são um meio fundamental através do qual a burocracia onusiana influencia a tomada de decisão no âmbito daquele órgão intergovernamental. Nos últimos anos, tais relatórios vêm se tornando cada vez mais detalhados e construtivos, chegando ao ponto de várias resoluções do Conselho terem considerado suficiente aprovar o relatório do Secretário-Geral e adotar as suas recomendações para o mandato de uma operação (RICH, 2004, p.71). Para concluir, merece destaque o argumento de Rich:

The Secretary-General is clearly a highly influential figure in the setting of mandates. He, his staff, and his special representatives can often play a critical role in conceptualizing the shape of the UN intervention, articulating it in reports, and quietly negotiating it through the Security Council. It would, however, be wrong to think of this process as separate from the deliberations of the Council. The Secretary-General does not work in a vacuum. Delegations keep in close touch with progress and offer their assessments and concerns as the process develops. While the Secretary-General's reports are his own, for which he must take responsibility, their substantive provisions have often already obtained the tacit approval of the key members of the Council (RICH, 2004, p.72).

4.3.3. As experiências em campo

As experiências das operações de paz são fundamentais para a institucionalização de princípios, normas e procedimentos gerais que servem

para orientar o planejamento e a condução das mesmas. De um lado, as disposições dos mandatos formulados pelo Conselho de Segurança, especialmente quando inespecíficas, deixam um espaço para interpretações dadas tanto pelo Secretário-Geral como por altos oficiais da ONU em campo. Estes, a partir de situações concretas, muitas vezes não previstas nos mandatos, podem lançar diretivas para orientar o pessoal da missão. Quando bem sucedidas, tais orientações podem ser passadas adiante, quer através da sua reprodução em novas operações onde aqueles altos funcionários possivelmente atuarão, quer através da sua inclusão em manuais e relatórios produzidos no Secretariado em Nova Iorque, num esforço de depreensão de “melhores práticas”.

As experiências acumuladas pelo Secretariado são elementos essenciais para desenvolver *expertise*, o que lhe permitirá exercer influência sob os estados membros da ONU, tanto no processo decisório isolado de cada missão como na adoção de medidas e orientações gerais. Como se verá no decorrer dos próximos capítulos, muitas operações de paz se tornaram, de fato, casos paradigmáticos (de sucesso ou fracasso), servindo como referencial para o planejamento e condução de outras operações de paz. O seu exame torna-se, portanto, imprescindível, a fim de entendermos o processo de institucionalização de que trata o presente trabalho.

4.3.4. ***Expertise* do Secretariado**

Como já afirmado anteriormente no primeiro capítulo, a *expertise* do Secretariado é a razão fundamental da autoridade racional-legal investida à burocracia onusiana pelos estados membros da organização. No campo das operações de paz, este conhecimento especializado é adquirido através de uma combinação de diferentes fatores, dentre os quais se destacam as experiências acumuladas em campo e a existência de pessoal qualificado. As experiências em campo não se convertem sozinhas, em lições gerais, sendo,

para tanto, necessária a existência de um aparato institucional e de burocratas capazes de desempenhar tal atividade intelectual.

Quanto a este último aspecto, progressos neste sentido começaram a ser feitos de forma sistemática a partir de 1992. Naquele ano, como parte de uma grande reforma na estrutura da ONU, foi criado o Departamento de Operações de Paz (DPKO)⁴⁴. Até então, todas as operações tinham o escritório de assuntos políticos especiais, no escritório executivo do Secretário-Geral, e sob o comando de um subsecretário, como responsável pela mediação e negociação política dos conflitos. A Divisão de Operações de Campo (FOD), no Departamento de Administração e Gerenciamento, ficava encarregada do aspecto operacional das missões, incluindo questões de orçamento, apoio logístico e comunicações. Até setembro de 1993, o DPKO era responsável pelo controle político e militar, enquanto o FOD continuava desempenhando as funções administrativas. Assim, em campo, o chefe administrativo da missão reportava-se ao FOD, enquanto o comandante da força e o representante especial do Secretário-Geral reportavam-se ao DPKO (FETHERSTON, 1994, p. 34). Esta falta de unidade na formulação de decisões representava um fator restritivo ao funcionamento e efetividade das missões, que cresciam em número e complexidade. Assim, em 1993, na tentativa de racionalizar o gerenciamento das operações, o FOD passou a integrar o DPKO, que, a partir de então, passou a concentrar todos os aspectos das operações de paz⁴⁵. Outros desenvolvimentos institucionais merecem destaque, tais como a criação da Unidade de Melhores Práticas (BPU), dentro do DPKO, encarregada de extrair lições de experiências anteriores, com os seguintes objetivos gerais⁴⁶:

⁴⁴ Ver Resolução da Assembléia Geral 47/71, de 14 de dezembro de 1992, especificamente o § 26. Disponível em: www.un.org. Acesso em: 06 maio 2006.

⁴⁵ Merecem destaque, dois comitês, no âmbito da Assembléia Geral, que lidam com questões relativas às operações de paz. São, o comitê especial para as operações de paz (conhecido como C-34 ou comitê dos 34) e o chamado quinto comitê, encarregado dos problemas administrativos e orçamentários da ONU. O primeiro tem como objetivo considerar linhas gerais de orientação para as operações, enquanto o último autoriza os orçamentos das mesmas (FETHERSTON, 1994, p. 6).

⁴⁶ Consultar o site da Unidade de Melhores. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>, e disponível em: www.un.org. Acesso em: 06 maio 2006. Outros progressos institucionais do Secretariado, no campo das operações de paz, serão mencionados no trabalho.

- capturar o conhecimento adquirido pela ONU no campo das operações de paz;
- disseminar melhores práticas tanto no âmbito do Secretariado como em campo;
- promover e adaptar o uso de melhores práticas para a melhor condução das operações de paz – tanto em termos de solução de problemas como do desenvolvimento de políticas na área.

Amparado pelo desenvolvimento de um aparato institucional e pela experiência acumulada, o Secretariado tem desenvolvido substancial *expertise* no campo de operações de paz. Neste sentido, é importante citar a elaboração de inúmeros relatórios e estudos feitos pela própria burocracia onusiana⁴⁷ ou por especialistas independentes, a requerimento do Secretário-Geral (estudos, portanto, que se tornam parte da produção intelectual do Secretariado). Grande parte desta produção intelectual na área de operações de paz será analisada no decorrer deste trabalho. Desde já, merecem destaque o relatório do ex-Secretário-Geral Boutros-Ghali, intitulado Uma agenda para a paz e o relatório Brahimi⁴⁸, elaborado por especialistas, a pedido do Secretário-Geral. O primeiro como já discutido aqui, é considerado o marco referencial das operações de paz multidimensionais de segunda geração, onde, pela primeira vez foi desenvolvido o conceito de *peacebuilding* como parte integrante das novas missões estabelecidas no pós Guerra Fria, para lidar com conflitos intra-estatais.

O “Relatório Brahimi”⁴⁹, como ficou conhecido, foi o produto de esforços no sentido de fazer uma ampla revisão das operações das operações de paz, sob todos os seus aspectos, realizada a pedido do Secretário-geral. Para esta tarefa Annan criou uma equipe presidida pelo ex-ministro das relações exteriores da Argélia, Lakdar Brahimi, composta por personalidades eminentes de diferentes origens e com vasta experiência nos campos de manutenção e construção da paz, desenvolvimento e assistência

⁴⁷ Mesmo os relatórios do Secretário-Geral são produto de um esforço conjunto dos diversos departamentos do Secretariado e não somente fruto do trabalho pessoal daquele.

⁴⁸ UN doc. A/55/305 – S/2000/809, de agosto de 2000.

⁴⁹ UN doc. A/55/305 – S/2000/809.

humanitária⁵⁰. O documento contém recomendações formuladas para assistir no planejamento e condução das referidas missões, convertendo-se, portanto, num elemento crucial nos rumos do processo de institucionalização delas. Suas recomendações nas áreas de direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral serão discutidas, respectivamente, nos capítulos seguintes.

Nos capítulos que se seguem, o processo de institucionalização das normas e procedimentos para as operações de paz multidimensionais será examinado à luz de três importantes eixos de atuação das mesmas, quais sejam: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Para concluir, é importante ressaltar que, apesar deste trabalho se concentrar nas similaridades e padrões comuns às operações de paz, acredita-se que o planejamento das mesmas deve levar em conta as particularidades de cada caso. Portanto, os parâmetros gerais institucionalizados devem ser considerados à luz dos desafios reais com os quais a ONU se defronta, evitando, assim, o alijamento da respectiva operação em relação às diferentes realidades locais e os prejuízos causados às populações civis domésticas como fruto da reprodução automática de modelos ou condutas padrões.

4.4 Conclusão

As mudanças ocorridas no contexto normativo internacional do pós Guerra Fria tiveram forte impacto, não apenas em relação a um único aspecto da política internacional, mas em todos os seus campos. Um dos objetivos do presente capítulo foi o de chamar atenção para a importância de se evitar uma visão atomística das normas e concepções aqui discutidas, uma vez que estas estão interconectadas e devem ser consideradas como parte de uma mesma estrutura social. Neste sentido, vale a argumentação de Finnemore,

⁵⁰ Os outros membros da equipe eram o Sr. J. Brian Atwood; o Embaixador Colin Granderson; Dame Ann Hercus; Sr. Richard Monk; General Klaus Naumann; Sra. Hisako Shimura; Embaixador Vladimir Shustov; General Philip Sibanda e Dr. Cornelio Sommaruga.

(2003, p.67): *Understandings that shape social purpose do not exist, after all, in a vacuum. Social purpose is formed by a dense web of social understandings that are logically and ethically interrelated and, at least to some degree, mutually supporting.*

Esta visão é importante para entendermos a interrelação entre direitos humanos, segurança internacional, multilateralismo, democracia liberal e estados falidos ou colapsados. Juntas, estas idéias contribuem para a construção de uma estrutura normativa internacional que, como visto no capítulo 1, exerce influência sobre a constituição das identidades e interesses dos atores internacionais, incluindo aí, a burocracia onusiana. Por isso, são, em parte, tais idéias que orientam a gradativa institucionalização de padrões de referência para o planejamento e funcionamento das operações de paz, orquestrada, mesmo que de modo não sistemático, pelos referidos atores.

Quadro 4. Operações de paz multidimensionais estabelecidas à partir de 1989⁵¹				
OPERAÇÃO	LUGAR	RESOLUÇÃO	AUTORIZADA EM (mês/ano)	TERMINADA EM (mês/ano)
UNTAG	Namíbia	632	Fevereiro/1989	Março/1990
MINURSO	Saara Ocidental	690	Abril/1991	Em atividade
ONUSAL	El Salvador	693	Maio/1991	Abril/1995
UNAVEM II	Angola	696	Maio/1991	Fevereiro/1995
UNAMEM III	Angola	976	Fevereiro/1995	Junho/1997
MONUA	Angola	1118	Junho/1997	Fevereiro/1999
UNAMIC	Camboja	717	Outubro/1991	Março/1992
UNTAC	Camboja	745	Fevereiro/1992	Setembro/1993
UNOSOM I	Somália	751	Abril/1992	Março/1993
UNOSOM II	Somália	814	Março/1993	Março/1995
ONUMOZ	Moçambique	797	Dezembro/1992	Dezembro/1994
UNOMIG	Geórgia	858 e 1077	Agosto/1993	Em atividade
UNOMIL	Libéria	866	Setembro/1993	Setembro/1997
UNMIL	Libéria	1509	Setembro/2003	Em atividade
UNMIH	Haiti	867	Setembro/1993	Junho/1996
UNSMIH	Haiti	1063	Junho/1996	Julho/1997
UNTMIH	Haiti	1123	Julho /1997	Novembro/1997
MIPONUH	Haiti	1141	Novembro/1997	Março/2000
MINUSTAH	Haiti	1542	Abril/2004	Em atividade
UNAMIR	Ruanda	872	Outubro/1993	Março/1996
UNMOT	Tadjiquistão	968	Dezembro/1994	Maio/2000
UNPROFOR	Bósnia e Herzegovina, Croácia, Rep. Federal da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro) e Macedônia	743	Fevereiro/1992	Março/1995
UNCRO	Croácia	981	Março/1995	Janeiro/1996
UNPREDEP	República da Macedônia	983	Março/1995	Fevereiro/1999
UNMIBH	Bósnia e Herzegovina	1035	Dezembro/1995	Dezembro/2002
UNTAES	Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental	1037	Janeiro/1996	Janeiro/1998
UNPSG	Eslovênia Oriental, Baranja e Sirmium Ocidental	1145	Dezembro/1997	Outubro/1998
UNMIK	Kosovo	1244	Junho/1999	Em atividade
MINURCA	República Centroafricana	1159	Março/1998	Fevereiro/2000
UNAMET	Timor Leste	1246	Junho/1999	Setembro/1999
UNTAET	Timor Leste	1272	Outubro/1999	Maio/2002
UNMISSET	Timor Leste	1410	Maio/2002	Maio/2005

⁵¹ Observações:

1) Somente estão incluídas, aqui, operações de paz co, pelo menos, um componente de polícia civil, de direitos humanos ou de assistência eleitoral;

2) Foram excluídas desta lista operações de manutenção da paz tradicionais, ou seja, com componente majoritariamente militar e funções de monitoramento de um cessar-fogo e desmilitarização de determinadas áreas de fronteira.

UNOMSIL	Serra Leoa	1181	Julho/1998	Outubro/1999
UNAMSIL	Serra Leoa	1270	Outubro/1999	Dezembro/2005
MONUC	República Democrática do Congo	1291	Fevereiro/2000	Em atividade
ONUB	Burundi	1545	Maio/2004	Em atividade
UNMIS	Sudão	1590	Março/2005	Em atividade
UNOCI	Costa do Marfim	1528 e 1609	Fevereiro/2004 e Junho/2005	Em atividade