

8. Conclusão

As operações de paz da ONU foram concebidas como um instrumento *ad hoc* no campo da paz e da segurança internacionais. Nascidas num contexto em que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas encontrava-se paralisado, estas operações foram se desenvolvendo de forma assistemática, em função dos requerimentos de cada situação específica que passaram a enfrentar. Foi assim que este novo mecanismo, que começou sob a forma de operações militares, levemente armadas e com o objetivo de limitar conflitos interestatais de pequeno e médio porte, evoluiu para complexas operações multidimensionais, voltadas para conflitos intra-estatais, possivelmente mais coercitivas e formadas, além de tropas, por um extenso e diversificado componente civil. Mais do que limitar conflitos, as novas operações tinham como propósito principal a assistência – em variados graus – na implementação de acordos de paz celebrados entre as partes em disputa.

A despeito disto, devido à falta de previsão legal e, em parte, às particularidades de cada conflito, a natureza das referidas missões permanece, essencialmente, *ad hoc*. Entretanto o aumento da sua demanda e a ampliação dos seus propósitos no pós-Guerra Fria foram acompanhados de um processo de institucionalização de princípios, normas e procedimentos gerais que, juntos, servem como um quadro de referência para orientar o planejamento e a operacionalização das mesmas. Não obstante, como o próprio termo indica, trata-se de *padrões de referência*, apenas. Isto confere certa flexibilidade ao *design* de cada operação, permitindo que as orientações gerais sejam combinadas e adaptadas conforme as demandas e condições específicas de cada caso.

Por outro lado, a institucionalização deste quadro de referência é um processo dinâmico, não uniforme e não sistemático. Assim, para identificá-lo, recorreremos ao discurso oficial da ONU, onde buscamos a repetição de padrões normativos e procedimentais aplicáveis à área em questão. No presente trabalho, os *padrões de referência* que procuramos

foram associados a três importantes eixos de atuação das missões multidimensionais, no campo político-institucional, quais sejam: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. No exame do discurso oficial das Nações Unidas, utilizamos como indicadores primários da institucionalização dos *padrões de referência* em questão as resoluções dos órgãos intergovernamentais da organização, especialmente os mandatos das operações de paz, os relatórios e estudos elaborados pelo Secretariado, uma vez que estes contêm as principais orientações normativas recomendadas pela burocracia onusiana no campo das operações de paz, e a criação de estruturas burocráticas dentro do Secretariado.

Os acordos de paz assinados entre as partes também foram fundamentais para a realização desta pesquisa, pois que normalmente contêm disposições detalhadas sobre o papel e a autoridade da ONU na sua implementação. Entretanto, eles não são documentos oficiais das Nações Unidas e, por isto, não se pode estabelecer uma associação direta entre as disposições ali contidas e o quadro de referência das operações de paz. Ainda assim, é possível argumentar que há, claramente, uma relação entre estes elementos, especialmente se levarmos em conta que as negociações para a elaboração dos acordos contam, geralmente, com a participação de estados membros da ONU e do seu Secretariado.

Com base no estudo aqui desenvolvido, é possível concluir que o quadro de referência das operações de paz multidimensionais que vem sendo institucionalizado, marcadamente a partir de 1992, é resultado do aprendizado dos atores – estados membros da ONU e Secretariado – através das suas interações mútuas¹. Este aprendizado se dá, simultaneamente em duas dimensões. A primeira se refere à aquisição de informações pautadas em considerações práticas ou circunstanciais, com base nas quais os atores articulam as estratégias de ação da ONU, para a consecução dos propósitos das missões de paz – quais sejam, a consolidação da paz nos contextos domésticos, visando a manutenção da paz e da segurança internacionais.

¹ Esta discussão foi feita no Cap. 1, do presente trabalho.

As informações que contribuem para o aprendizado dos atores no campo das operações de paz podem ser originárias de diferentes fontes, que incluem o despacho de missões de reconhecimento (*fact-finding missions*) e o balanço das experiências em campo pelo Secretariado, a produção de estudos e relatórios pela burocracia onusiana ou, mesmo, por iniciativa dos estados membros da ONU, além da contribuição indireta da academia e de outros atores não-estatais² nos debates sobre o tema.

Entretanto, o aprendizado simples não é o mero resultado da aquisição de novas informações, mas do modo como estas são articuladas e usadas na barganha institucional, no âmbito das Nações Unidas³, entre os atores envolvidos na formulação de políticas para as operações de paz. É através da barganha institucional que estes agentes corporativos (estados e Secretariado) usam as informações de que dispõem para promover determinadas normas ou práticas relativas ao planejamento e operacionalização das missões multidimensionais.

Desse modo, o processo de aprendizado simples dos atores nas suas interações mútuas, no âmbito da ONU podem explicar, em parte, o surgimento das operações de paz multidimensionais, em função das novas circunstâncias do contexto pós-Guerra Fria, ou seja, a necessidade de lidar com conflitos intra-estatais. Com efeito, a dinâmica destes é muito diferente daquela dos conflitos interestatais, para os quais estava voltada, salvo algumas exceções, a maioria das missões da ONU até 1988.

Os conflitos internos normalmente estão associados à falência ou ao colapso institucional dos estados onde ocorrem. Embora cada um deles tenha a sua dinâmica especial e características particulares, as circunstâncias gerais comuns a todos é o colapso da ordem pública, em meio a uma violenta disputa por poder interno entre facções ou grupos distintos, um aparato institucional público corrompido, paralisado ou

² A contribuição indireta da academia e de outros atores não-estatais não está explicitada na nota 30, do Cap. 1.

³ O conceito e a dinâmica de barganha institucional foram discutidos no Cap. 1, deste trabalho.

destruído por completo e a prática ampla e sistemática de abusos contra a população civil⁴.

As operações multidimensionais das Nações Unidas foram desenvolvidas em função destes novos problemas, ao passo que mantiveram o objetivo geral de assegurar a paz e a segurança internacionais. Novos propósitos e componentes foram atribuídos a estas missões, cujo planejamento e operacionalização estão voltados para dois principais aspectos. O primeiro se refere às necessidades imediatas associadas ao período transitório – que tem início com a assinatura de um acordo de paz entre as partes, e termina com a transferência de poder para um governo democraticamente eleito. Durante este período, a administração pública fica sob a responsabilidade de um governo local de transição, não eleito, ou, mesmo, da própria ONU – embora sejam mais raros os casos em que a organização assume, de fato, o governo transitório local.

O segundo aspecto está relacionado à reconstrução institucional. Como explicitado, os conflitos internos são normalmente marcados pela falência ou total colapso das instituições domésticas, o que requer dos *peacekeepers* o desempenho de uma série de atividades, visando à reconstrução das mesmas. É importante lembrar que a extensão do papel da ONU, tanto em relação às funções associadas às necessidades do contexto transitório, quanto à construção institucional de longo prazo depende da autoridade conferida à operação na administração transitória local⁵.

Seja como for, as demandas relacionadas ao imediato pós-conflito e à reconstrução institucional integram o quadro de referência das missões multidimensionais e podem ser interpretadas, em parte, como um processo de aprendizado que ocorre à medida que os atores (agentes corporativos), dentro da ONU, adquirem informações sobre a natureza e as circunstâncias acerca dos conflitos intra-estatais, ao mesmo tempo em que interagem uns com os outros.

⁴ Para uma caracterização mais completa dos estados marcados por conflitos internos, ver Quadro 2, no Cap. 3, do presente trabalho.

⁵ Sobre os graus de autoridade que a ONU pode assumir na administração transitória em contextos locais pós-conflito, ver Cap. 3, deste trabalho.

A segunda dimensão do aprendizado que leva à institucionalização do referido quadro de referência se dá num nível mais complexo, que envolve a constituição das identidades e interesses dos atores. Com efeito, ao mesmo tempo em que os atores interagem, adquirem e absorvem informações e barganham entre si, eles também estão sujeitos a uma forma de aprendizado que explica não apenas o seu comportamento, mas a formulação de suas preferências acerca de tendências normativas específicas.

Neste sentido, foi o aprendizado complexo que levou à ampliação da definição de ameaça internacional e, conseqüentemente, à preocupação com os conflitos intra-estatais, em primeiro lugar. De fato, conflitos intra-estatais existiram durante toda a Guerra Fria, muito embora estes não fossem centrais à agenda de segurança internacional. Isto sugere que a atenção conferida aos mesmos no pós-Guerra Fria está associada não só a preocupações de natureza estratégica relativas às conseqüências transnacionais destes conflitos – como o problema dos fluxos de refugiados e o risco de desequilíbrio econômico regional nas áreas afetadas, ambos percebidos como fator de instabilidade internacional – mas, também, à legitimidade crescente dos direitos humanos e a sua inserção na agenda de segurança internacional.

O aprendizado complexo que orienta a construção de um quadro de referência para as operações de paz é resultado da inserção dos atores internacionais em contextos normativos superpostos, no âmbito da ONU e no âmbito da estrutura internacional, à luz de cujas idéias aqueles interpretam as informações recebidas, identificam problemas e articulam respostas para os mesmos. Em outras palavras, os atores (agentes corporativos envolvidos no processo de interação dentro da ONU) são socializados com base nas idéias preponderantes nestes contextos, as quais têm impacto constitutivo nas suas identidades e, conseqüentemente, nas suas preferências.

Cada um dos contextos normativos acima referidos é caracterizado por uma determinada distribuição de idéias. No âmbito da estrutura social internacional, o pós-Guerra Fria foi marcado pela ascensão de idéias

liberais, destacando-se, no plano político, os direitos humanos e a democracia. Por outro lado, estas normas competiam (e continuam competindo) com idéias profundamente arraigadas na cultura internacional, associadas à própria existência do sistema de estados. Especialmente neste sentido, a noção de soberania nacional e a norma de não-intervenção são o referencial básico para constituição das identidades dos atores internacionais estatais e não-estatais. Ademais, a visão dos estados sobre a dinâmica do sistema internacional, fortemente influenciada pela lógica realista, pautada na distribuição de poder e nas implicações da anarquia internacional⁶, também influenciam na constituição dos seus interesses, especialmente na definição dos chamados interesses nacionais.

A norma de soberania e a visão realista das relações internacionais também têm forte impacto no contexto normativo dentro ONU, em parte por contribuir para a definição de identidades e interesses dos estados membros da organização em termos nacionais. Contudo, no âmbito da organização, a aceitação das normas liberais é particularmente mais ampla do que no sistema internacional e isto permite o impacto destas no processo de institucionalização de padrões de referência para as operações de paz.

Assim, podemos concluir que os padrões de atuação das operações de paz são resultantes da combinação entre a aquisição de informações, a barganha institucional entre os atores, no âmbito da ONU, e a socialização daqueles nas normas liberais.

Neste sentido, o papel do Secretariado da ONU como promotor de normas merece ser enfatizado. Embora desprovida de poder estrutural, a burocracia onusiana, em razão da autoridade que lhe é atribuída pelos membros das Nações Unidas, utiliza-se da sua *expertise*, para promover determinadas normas e procedimentos e exercer, assim, influência na formulação das políticas da organização nos seus vários campos de atuação. Como agente corporativo, a burocracia onusiana tem interesse e identidade próprias. A sua identidade corporativa, explica, em parte a sua

⁶ Para aprofundar o assunto, Wendt (1992 e 1999).

opção pela promoção das normas de direitos humanos e democracia liberal, em detrimento de outras, na institucionalização de um quadro de referência das operações de paz.

Ademais, é também de interesse da burocracia onusiana exercer agência neste processo, uma vez que isto lhe permite buscar expandir o seu papel na implementação das políticas formuladas para a organização. Esta expansão pode implicar não só uma maior autonomia do Secretariado em relação aos estados membros da ONU, mas o aumento do seu poder (definido em termos de capacidade de influência) *vis-à-vis* aqueles. Com efeito, quanto maior o papel da burocracia onusiana no planejamento e condução das operações de paz, maior a sua possibilidade de adquirir *expertise*, o que está na base da sua autoridade para exercer influência no meio em que está inserida.

O impacto da agência exercida pela burocracia onusiana pode se dar sob dois aspectos. O primeiro se refere à capacidade de influenciar o comportamento dos estados, fazendo que estes adotem as normas ou procedimentos promovidos pela burocracia, sem que isto signifique necessariamente uma mudança nas preferências ou nas identidades daqueles atores. Neste sentido, o poder (ou capacidade de influência) das organizações internacionais está diretamente ligado a sua capacidade de coletar, publicar e empregar informação estrategicamente, na tentativa de influenciar comportamentos (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p.6).

Tal influência pode ser exercida de diversos modos, durante as interações entre o Secretariado e estados membros dentro da ONU. Em especial, podemos destacar as consultas feitas por estes estados ao Secretário-Geral, solicitando-lhe relatórios ou recomendações acerca de temas que serão discutidos e votados no âmbito dos órgãos deliberativos intergovernamentais. Assim, muitos dos mandatos das operações de paz multidimensionais são elaborados pelo Conselho de Segurança com base nos relatórios do Secretário-Geral, contendo planos de implementação para as missões a serem autorizadas. Embora os estados nem sempre acolham todas as recomendações contidas nestes relatórios, muitas delas são, de fato, incorporadas às resoluções do Conselho.

O segundo aspecto do impacto da agência do Secretariado se dá na construção da realidade social. No decorrer deste trabalho, procuramos destacar o exercício de liderança intelectual da burocracia onusiana no sentido de criar novas preferências entre os estados associadas às normas que aquela busca promover e que se reflete na institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz. Tal liderança é particularmente notável através da articulação entre democracia liberal, direitos humanos, desenvolvimento e segurança internacional, com vistas à institucionalização de estratégias de construção de estados baseadas no modelo de estado democrático liberal.

O discurso do Secretariado neste sentido está presente em inúmeros relatórios e estudos, destacando-se *Uma Agenda para a Paz* (1992) e seu suplemento (1995), *Uma Agenda para o Desenvolvimento* (1994) e *Uma Agenda para a Democratização* (1996), além dos relatórios mais recentes como o *Relatório Brahimi*, o Relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004) e o Relatório do Secretário-Geral sobre estado de direito e justiça transitória em sociedades em conflito e pós-conflito (2004).

Foi especialmente a partir de 1992 que o processo de institucionalização das referidas missões ganhou impulso. Sinal disto foi a criação, no contexto de uma grande reforma da estrutura do Secretariado, do Departamento de Operações de Paz (DPKO), um novo espaço institucional que passou a centralizar o planejamento e operacionalização das referidas missões, que ocorria até então de modo desagregado. Também se iniciaram esforços da burocracia onusiana direcionados à produção de manuais contendo orientações normativas aplicáveis às operações de paz e usados como material de treinamento para os seus componentes.

Em 1992, tão importante quanto a criação do DPKO foi o relatório intitulado *Uma Agenda para a Paz*, do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali. O documento tornou-se o marco das operações de paz multidimensionais, ao consolidar as suas principais características e os seus parâmetros de atuação, que, na verdade, já vinham se manifestando nos mandatos aprovados pelo Conselho de Segurança, entre 1989 e

1992. As tendências observadas no relatório de Boutros-Ghali (1992) revelam a adoção de uma concepção particular de estado, com base no modelo democrático liberal, como referência para o trabalho de construção institucional e consolidação da paz realizado pelas missões multidimensionais em cenários pós-conflitos. Isto se manifesta tanto através da institucionalização de seus componentes e funções quanto dos padrões orientadores das suas atividades.

Com efeito, o exame de *Uma Agenda para a Paz* sugere que a atuação das operações multidimensionais, no campo político-institucional⁷, inclui três principais eixos: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Cada um destes eixos abarca tanto funções diretamente associadas ao contexto pós-conflito quanto às voltadas para a construção institucional.

Os cenários pós-conflitos são marcados pela insegurança e instabilidade causadas pelo colapso da ordem interna, sendo comum o alto índice de criminalidade e a prática de abusos contra a população civil, especialmente por parte das facções envolvidas no conflito. Nestas circunstâncias, dentre as principais preocupações das operações de paz estão a diminuição da violência contra civis, além do restabelecimento e a manutenção da lei e da ordem.

Assim, durante o período transitório, uma das funções básicas das operações multidimensionais é o monitoramento destes direitos humanos, exercido pelo componente de direitos humanos, com ajuda da CivPol, através da investigação e relato de casos de abuso. Tal atividade é desempenhada com base nos padrões internacionais de direitos humanos e em orientações técnicas compiladas nos diversos manuais de treinamento produzidos pelo Secretariado, especialmente no âmbito do OHCHR.

⁷ O foco deste trabalho é o aspecto político-institucional da atuação das operações de paz. Não obstante, há inúmeras outras preocupações, especialmente nos contextos pós-conflito, em função das quais as operações de paz podem desempenhar diversas e importantes funções, destacando-se a assistência humanitária, a reabilitação da infraestrutura local (hospitais, escolas e outros prédios e serviços públicos), muitas vezes parcialmente ou totalmente destruídas, a retirada e a desmobilização de minas terrestres, cantonamento e desarme dos ex-combatentes.

Outra atividade que se consolidou na década de 1990 foi a assistência ao estabelecimento de mecanismos de justiça transitória⁸ desempenhada pelo componente de direitos humanos. Este tipo de assistência, que começou com o suporte ao estabelecimento de uma comissão da verdade, em El Salvador, passou, também, a ser dirigida a outros mecanismos, na medida em que estes se diversificavam. Desse modo, as operações de paz passaram a assistir no estabelecimento de tribunais internacionais *ad hoc* e tribunais híbridos, além de trabalharem no desenvolvimento de novas formas, não judiciais, de compensação a vítimas de abusos e suas famílias. O objetivo destes mecanismos (judiciais ou não) é não só promover a reconciliação de uma sociedade marcada por ressentimentos de fundo étnico, religioso ou político, mas também, difundir a noção de justiça e prestação de contas perante a lei, como o pilar de sustentação do estado de direito nos contextos domésticos.

No campo da polícia civil, a necessidade de manutenção da lei e da ordem levou à institucionalização das atividades da CivPol de monitoramento e suporte ao corpo de polícia local no exercício de suas funções cotidianas⁹. Quando estabelecido no mandato, a CivPol também pode assumir o papel de polícia executiva, com poderes para impor a ordem em substituição aos corpos de segurança locais. Isto, entretanto, só ocorreu, efetivamente, nas operações em que a ONU assumiu total responsabilidade pela administração transitória local – nos casos da UNMIK (Kosovo, 1999) e da UNTAET (Timor Leste, 1999) e, mais tarde, da UNMISSET (Timor Leste).

No eixo da assistência eleitoral, as operações de paz se concentraram na verificação das várias fases do processo eleitoral culminando nas eleições propriamente ditas. O objetivo das atividades de verificação da ONU era certificar que o processo eleitoral havia respeitado padrões democráticos internacionais básicos, conferindo, desse modo, legitimidade aos seus resultados. O final das eleições marca a

⁸ Os mecanismos transitórios de justiça foram discutidos no Cap. 4, deste trabalho.

⁹ É importante observar que, em contextos pós-conflito, a segurança interna é mantida, em grande medida, pelas tropas militares da ONU que também fica encarregada da desmobilização e cantonamento dos ex-combatentes e, junto com a CivPol, da proteção de civis. O componente de polícia civil da ONU fica encarregado, especialmente, do acompanhamento da polícia local nas funções normais de polícia.

transferência de poder para o governo legitimamente eleito e o fim do período transitório. Talvez por isto, as atividades das operações de paz neste campo são equivocadamente vistas pela ONU como uma estratégia de saída para as missões em campo. Isto, contudo, vem sendo questionado no discurso mais recente do Secretariado.

A construção institucional é o marco de um outro grupo de atividades das operações de paz. Com efeito, os conflitos intra-estatais estão intimamente relacionados à falência ou ao total colapso das instituições domésticas. Sem a existência de um aparato institucional capaz de prover, de forma sustentável, segurança e outros bens públicos essenciais à população, há poucas chances de consolidação da paz. Ademais, a construção institucional visa a criar canais de comunicação para que a população seja capaz de resolver, pacificamente e dentro da lei, as suas disputas internas. Importa, ainda, a difusão de uma cultura que favoreça o respeito às instituições constituídas e estimule os cidadãos a recorrer aos canais pacíficos de comunicação por estas oferecidos.

Por isso, no campo dos direitos humanos, as atividades relacionadas à construção institucional foram ganhando ênfase no quadro de referência das operações de paz¹⁰. Neste sentido, a atuação do componente de direitos humanos tende a ser direcionada para dois aspectos básicos. De um lado, o desenvolvimento de um programa educacional com o objetivo de promover e difundir uma cultura de direitos humanos nas sociedades locais e, de outro, na reforma das instituições internas, destacando-se a assistência na elaboração ou reforma de constituições nacionais, com o objetivo de garantir que estas incorporem padrões internacionais de direitos humanos.

No campo da polícia civil, a construção institucional também foi ganhando espaço gradativamente, direcionada para a assistência da CivPol na criação e treinamento de novos corpos de polícia local. Dentre os principais padrões normativos orientadores destas atividades citam-se

¹⁰ Observe-se que as funções associadas diretamente ao contexto transitório (monitoramento dos direitos humanos e da polícia local e assistência no estabelecimento de mecanismos de justiça transitória) contribuem definitivamente para a construção institucional e para a consolidação da paz pós-conflito. A diferenciação, entre estas e as atividades diretamente associadas à construção institucional, objetiva sistematizar a discussão.

o equilíbrio étnico e de gênero na composição da força policial e o seu treinamento com base nos princípios de direitos humanos, polícia democrática e policiamento voltado para a comunidade. Estes padrões também se aplicam à própria CivPol, no desempenho de funções policiais, nos casos de mandato executivo.

Todas as funções até aqui discutidas, destacando-se, especialmente, a assistência ao estabelecimento de mecanismos de justiça transitória e à reforma institucional revelam uma tendência no sentido do estabelecimento do estado de direito nos contextos domésticos pós-conflito. A noção de estado de direito é intrínseca ao modelo de estado democrático liberal e implica a existência de um governo limitado e de garantias individuais para todos os cidadãos, com base nos princípios da separação de poderes e da supremacia, previsibilidade e transparência da lei, a que estão submetidas instituições públicas e privadas, bem como todos os cidadãos.

Contudo, em que pese a importância das funções dos componentes de direitos humanos e de polícia civil para o estabelecimento do estado de direito, até finais dos anos de 1990, o quadro de referência das operações de paz indicava não haver, propriamente, um método integrado neste sentido. De fato, a coordenação entre os componentes de polícia e de direitos humanos em campo era, muitas vezes, problemática. Além disso, havia uma carência significativa no tratamento de questões relacionadas à reforma dos sistemas judiciário e correccional domésticos, a despeito da importância fundamental destas instituições para o estabelecimento do estado de direito.

A preocupação do Secretariado com esta questão foi surgindo, em parte, como resultado das lições apreendidas das experiências da ONU em campo. Neste sentido, o descompasso entre a evolução institucional da polícia civil local e a estagnação do sistema de justiça passou a ser percebido como um sério obstáculo ao trabalho das operações de paz e ao processo de consolidação da paz a longo prazo.

Entretanto, embora problemas neste sentido tenham se manifestado ainda nos primeiros anos da década de 1990 – a experiência em Camboja

é um dos exemplos disso – a consolidação do papel das operações de paz no campo da justiça e o foco no estabelecimento do estado de direito só veio a ocorrer à partir de 2000. É importante lembrar que, um ano antes, as Nações Unidas reconheceram, pela primeira vez, a existência de um direito à democracia, através da adoção da resolução 1999/57 da Comissão de direitos humanos. De acordo com o documento, o direito a um governo democrático inclui o estado de direito, que implica na proteção legal aos direitos, interesses e segurança pessoal dos cidadãos, na administração da justiça de maneira justa e na independência do judiciário.

Em 2000, o relatório Brahimi recomendava uma mudança doutrinária nas operações de paz, no sentido de concentrar esforços visando a sustentar o estado de direito e o respeito aos direitos humanos nos ambientes domésticos onde atuam. Isto requeria, de acordo com o documento, uma reconceitualização do papel da CivPol e o desenvolvimento de uma abordagem de equipe integrada, de modo a envolver um trabalho coordenado de especialistas em sistemas judicial e penal, em direitos humanos e em polícia.

A partir daí, os debates sobre a questão se intensificaram no âmbito da ONU. Um dos resultados disto foi a criação, em 2002, da *Criminal Law and Judicial Advisory Unity* (CLJAU), dentro do DPKO, por iniciativa do Secretário-Geral, seguindo recomendação dos estados membros da ONU. A CLJAU ficou encarregada de ajudar no desenvolvimento de estratégias de implementação do estado de direito no planejamento das operações de paz.

Outro importante resultado das discussões sobre o assunto, no âmbito da ONU foi a produção do relatório do Secretário-Geral sobre estado de direito e justiça transitória em sociedades em conflito e pós-conflito (2004). Juntamente com a criação da CLJAU, este relatório é, também, um forte indicador da tendência do Secretariado a focalizar o estabelecimento do estado de direito no quadro de referência para as operações de paz, fazendo deste aspecto uma prioridade no planejamento das missões e na condução das suas atividades em campo.

Na prática, esta tendência vem sendo refletida nos mandatos e nos componentes das operações de paz mais recentes. Com efeito, das cinco operações multidimensionais estabelecidas a partir de 2003, todas incluem expressamente em seu mandato a assistência ao estado de direito (UNOCI, MINUSTAH e UNMIS) ou o suporte aos sistemas judicial e correcional (UNMIL, ONUB e UNMIS). Estas missões contam com componentes específicos de estado de direito - além dos componentes de direitos humanos e polícia civil – cujo objetivo geral é prestar assistência técnica nos processo de desenvolvimento constitucional e no fortalecimento das instituições legislativas, executivas, judiciárias e correcionais domésticas.

O foco que vem sendo dispensado ao estabelecimento do estado de direito, a partir do ano 2000, também foi acompanhada da ênfase crescente na construção institucional na área eleitoral. Isto ocorre através da prestação de assistência técnica pelo pessoal da ONU na elaboração dos sistemas eleitorais domésticos. De fato, enquanto até meados da década de 1990, a atuação dos componentes eleitorais se concentrava na verificação do processo eleitoral e certificação dos seus resultados, este quadro mudou, especialmente a partir de 1999, quando os mandatos das missões passaram a incluir, invariavelmente, a assistência técnica no desenvolvimento institucional doméstico na área eleitoral.

Ademais, ainda como indicador do impacto das normas internacionais de direitos humanos merecem destaque outras duas importantes orientações presentes no quadro de referência das operações de paz e identificadas ao longo do presente trabalho. Uma delas é a ênfase, também notadamente a partir de 1999, nas questões de gênero e na proteção das mulheres e crianças em conflitos intra-estatais. Os discursos do Secretariado bem como os mandatos das operações mais recentes revelam esta preocupação.

Esta tendência também se manifesta na inclusão de especialistas em gênero e em direitos da criança no contingente civil das missões. Os primeiros são normalmente encarregados de garantir que o equilíbrio de gênero, o respeito aos direitos das mulheres e a sua participação na vida pública local sejam levadas devidamente em conta em todos os campos

de atuação das operações de paz, especialmente em relação à reforma institucional. Já a inclusão de especialistas em direitos das crianças tem como objetivo enfatizar a proteção das crianças, especialmente contra a violência, a exploração sexual e os abusos praticados sobremaneira em situações de conflito armado. Neste sentido, o drama das crianças soldados é um exemplo contundente.

Merece destaque, ainda, a questão do uso da força para a proteção de civis. Os debates sobre este tema põe em confronto dois princípios importantes do contexto normativo internacional do pós-Guerra Fria: o respeito aos direitos humanos e o princípio das soberania estatal. Nos primeiros anos da década de 1990, apesar da falta de orientações claras sobre o assunto, a articulação entre direitos humanos e segurança internacional possibilitou o estabelecimento de operações de paz para lidar com as graves crises humanitárias em Somália e na Bósnia.

Não obstante, os problemas enfrentados nestes casos e o fracasso da organização na proteção de civis em ambos os lugares levou a um desgaste na imagem da organização e à retração do Secretariado quanto ao uso da força para a proteção de civis. Tal postura, entretanto, apenas levou a organização a um novo grande fracasso, em Ruanda, onde a UNAMIR teve que assistir passivamente ao genocídio de aproximadamente 800.000 pessoas, o que gerou duras críticas à ONU e motivou o posterior estabelecimento, pela própria organização, de uma comissão independente para investigar e apurar os fatos acerca da conduta da organização no caso em questão.

A partir daí, a postura do Secretariado em relação ao uso da força para a proteção de civis pelos *peacekeepers* se tornou mais positiva, porém cautelosa. Com base no Relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004)¹¹, prática da ONU tende a separar as ações de intervenção humanitária propriamente ditas, das operações de paz, que normalmente se segue àquelas. As primeiras são protagonizadas por forças multinacionais sob o comando de um estado membro da ONU, embora autorizada pelo Conselho de Segurança, de

¹¹ ONU. *A more security world: Our shared responsibility*, p. 68, parágrafo 213.

acordo com os critérios estabelecidos como resultado de inúmeros debates entre os estados membros da organização, com a participação ativa do Secretariado, notadamente no final da década de 1990.

Em relação às operações de paz, o entendimento prevalecente, para o qual muito contribuiu o posicionamento do Secretariado, passou a ser o de que estas não são instrumentos de guerra e, portanto, devem continuar respaldadas no princípio da imparcialidade, em que se sustentam a sua legitimidade e credibilidade perante os atores internacionais e as partes locais nos conflitos onde atuam. Esta imparcialidade é definida, entretanto, em termos do cumprimento dos mandatos da missão e não significa passividade diante da violência contra civis por qualquer dos grupos locais adversários. Assim, para garantir que os *peacekeepers* possam impedir a ocorrência de episódios isolados, a tendência observada nos mandatos mais recentes das operações de paz, particularmente à partir de 2000, é no sentido de autorizar o uso da força, com base no Cap. VII da Carta da ONU, especificamente para a proteção de civis sob ameaça iminente de violação física, muito embora este não seja o objetivo principal das missões.

As tendências do quadro de referência das operações de paz multidimensionais aqui discutidas revelam o processo de socialização dos atores nas normas de direitos humanos e de democracia liberal. Entretanto, como já afirmado anteriormente, é certo que nem o processo de socialização nem o de institucionalização do quadro de referência das operações de paz ocorre de forma harmônica ou automática. Pelo contrário, são, ambos, reflexos de contínuas interações entre os atores, dentro de estruturas permeadas por uma variedade de idéias que, eventualmente, podem competir entre si. Por isto, a atuação dos promotores de normas é fundamental, contribuindo para que, nesta competição, uma norma prevaleça sobre outra.

Neste sentido, o papel da burocracia onusiana deve ser corretamente entendido¹². Apesar das suas limitações, o Secretariado,

¹² É importante deixar claro que, entendemos a importância dos estados, especialmente dos membros permanentes do Conselho de Segurança, tanto na barganha institucional quanto na socialização dos demais atores nas normas liberais que orientam a

assim como outros agentes, tem ajudado na socialização dos estados membros da ONU nas normas liberais. Mais especificamente, a burocracia onusiana, através da sua agência, tem contribuído para o processo de institucionalização das normas, procedimentos e práticas das operações de paz multidimensionais, com base no modelo de estado democrático liberal.

Entretanto, mais do que simplesmente refletir as preferências das potências ocidentais dentro da ONU, a atuação da burocracia onusiana é orientada por preferências próprias e pela sua identidade corporativa, constituída, em parte, pelas interações com outros atores e pelo impacto das estruturas normativas em que esta burocracia está inserida. Assim, o contexto normativo do pós-Guerra Fria certamente gerou efeitos constitutivos na identidade e nas preferências da burocracia onusiana, como ocorreu com outros atores internacionais. Neste sentido, vale destacar o argumento de Barnett e Finnemore (2004) que asseveram o seguinte:

Liberal political ideas about the sanctity and autonomy of the individuals and about democracy as the most desirable and just form of government have spread widely, as have liberal economics notions about the virtues of markets and capitalism as the best (and perhaps the only) means to “progress”. These two cultural strands have constituted IOs [international organizations] in particular ways, and IOs in turn have been important transmitters of global rationalization and global liberalism. Rationalization has given IOs their basic form (as bureaucracies), as liberalism has provided the social content that all IOs now pursue (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. 166).

Contudo, é certo que nem sempre a promoção de uma determinada norma ou prática pelo Secretariado gera efeitos constitutivos nos estados membros da organização. Muitas vezes, a agência da burocracia onusiana pode resultar apenas num aprendizado simples em razão do que os estados acabam por aceitar a institucionalização de certas orientações para as missões de paz multidimensionais. Ademais, os efeitos das normas promovidas não são uniformes, o que significa que, enquanto para uns atores pode efetivamente ocorrer um aprendizado complexo, para outros, a aprendizagem pode ser do tipo simples.

institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz. A influência dos estados é ponto pacífico na literatura sobre operações de paz e, por isto mesmo, não é o foco neste trabalho. Já o papel da burocracia onusiana é controverso e pouco explorado, apesar da sua importância, merecendo, portanto, a nossa atenção.

Também é preciso observar que a influência exercida pelo Secretariado no planejamento e operacionalização das operações de paz não pode ser tomada *a priori* como sendo invariavelmente positiva, apenas por se tratar de uma burocracia racional-legal e, conseqüentemente, com visões supostamente mais técnicas e imparciais do que os estados. Na verdade, a ênfase das burocracias internacionais nas regras, na especialização (do conhecimento) e na compartimentalização – que se reflete na criação de departamentos, divisões e unidades como resultado da divisão de trabalho na estrutura burocrática – podem se combinar e criar diferentes formas de *patologias* (BARNETT e FINNEMORE, p. 39).

Dentre as patologias mais comuns da burocracia onusiana, especialmente no campo das operações de paz, merecem destaque a “irracionalidade da racionalização”, a “contestação cultural” dentro da sua estrutura e o “universalismo burocrático” (BARNETT e FINNEMORE, p. 39). A primeira ocorre quando a excessiva preocupação do Secretariado da ONU com as regras e procedimentos que orientam a sua conduta, no planejamento e condução das operações de paz se sobrepõe aos seus fins. Isto pode levar ao esvaziamento dos objetivos substantivos das missões, quais sejam: garantir a segurança humana e a consolidação da paz dentro dos estados, resguardando, assim a paz e a segurança internacionais. A postura do Secretariado, instruindo a UNAMIR a manter as regras de engajamento com base no princípio da imparcialidade e do não uso da força, durante o genocídio em Ruanda, é um exemplo disso.

A contestação cultural dentro da estrutura burocrática onusiana está relacionada às divergências de visões entre diferentes subunidades, pode levar a uma incoerência nas políticas do Secretariado. Estas divergências ocorrem, em parte, porque as burocracias são organizadas em torno do princípio da divisão de trabalho e suas diferentes divisões podem desenvolver distintas culturas internas, fruto de experiências particulares nos respectivos ambientes de trabalho, do recebimento de diferentes estímulos externos e de diferentes combinações de profissões (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 40).

Não obstante, as burocracias internacionais em geral podem tentar minimizar complicações resultantes das divergências internas, através do arranjo hierárquico das demandas das suas subestruturas. Isto, na realidade, significa suprimir as considerações de algumas subunidades em favor de outras, ocasionando, assim, a perda dos benefícios que a divisão de trabalho supostamente deveria gerar (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 41).

Por outro lado, as disputas entre departamentos também podem ser de natureza puramente política, definidas, em termos de competição por orçamento, recursos materiais ou por maior visibilidade nas ações da organização. Isto inibe o desenvolvimento de um trabalho integrado e coordenado entre os departamentos e prejudica enormemente o desempenho das operações de paz. Exemplo disso foram os problemas de superposição de atividades de direitos humanos, gerados, em Ruanda, por duas operações distintas e precariamente coordenadas entre si: a UNAMIR, sob a direção do DPKO, e a HRFOR, subordinada ao OHCHR¹³.

O “universalismo burocrático” implica a tendência das burocracias de matizarem as diversidades inerentes aos diferentes contextos locais com os quais lidam constantemente, através da aplicação de regras e categorias supostamente universais, cujo *design*, por concepção, não atenta para preocupações contextuais ou particularistas (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 39). Neste sentido, as experiências das operações de paz na construção de estados pós-conflito têm revelado sérios problemas devido às incongruências entre o estabelecimento de um estado democrático liberal e as culturas políticas locais¹⁴.

É certo que o Secretariado vem enfatizando a necessidade de levar em conta as particularidades dos contextos domésticos e adaptar os modelos externos utilizados pela organização às culturas locais. Isto deve ser feito, entretanto, observando-se os limites conferidos pelos padrões internacionais de direitos humanos e democracia liberal. Assim, o que sugere o discurso da burocracia onusiana é que os valores considerados

¹³ Sobre estas operações, ver Cap. 4, deste trabalho.

¹⁴ Ver críticas dirigidas à ONU, no caso do Timor Leste, por Hohe (2004, 2002a e 2002b).

universais continuam se sobrepondo às particularidades locais, o que não deve impedir uma maior sensibilidade em relação a estas.

Ademais, é importante observar que, por mais que a democracia liberal tenha se tornado, no pós-Guerra Fria, especialmente no âmbito da ONU, a alternativa mais desejável para o desenvolvimento de uma estratégia de construção de estados para as operações de paz multidimensionais, isto não garante necessariamente, a consolidação da paz nem minimiza, a princípio, as chances de reincidência da violência nos contextos domésticos.

Na verdade, há diferentes variações dentro do modelo de estado democrático liberal, o que é definido, em grande medida, pelo *design* do sistema eleitoral. Como discutido, no Cap. 6, deste trabalho, as regras do sistema eleitoral podem tanto favorecer a paz, como a longo prazo, miná-la, cristalizando a segmentação nas sociedades multiétnicas. Ademais, teoricamente, regimes de transição democrática são quase tão instáveis quanto os regimes não liberais¹⁵. Mais do que isto, quando a democratização está muito mais associada a iniciativas externas do que a um desejo expressado pela sociedade doméstica, a fragilidade deste processo é ainda maior, aumentando mais as chances de um retrocesso e da reincidência do conflito.

Finalmente, ao examinar o processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz multidimensionais, nossa intenção foi identificar as principais tendências práticas e normativas neste campo, que podem servir de base para o aprofundamento de questões relativas ao tema, algumas dos quais, aqui, brevemente ensaiadas. Esperamos contribuir com o estudo que ora se conclui para o desenvolvimento consciente de políticas e estratégias para as referidas missões, especialmente no âmbito do Secretariado da ONU. Neste sentido, a intenção foi destacar as possibilidades da burocracia onusiana como um ator político no processo em questão, algo muitas vezes subestimado, não apenas pelos estados membros da organização, mas talvez, até por senso de auto-preservação, pelo próprio Secretariado.

¹⁵ Ver Cap. 3, deste trabalho.