

Construindo as operações de paz multidimensionais das Nações Unidas

O período pós Guerra Fria exigiu da ONU operações de paz multidimensionais, voltadas para solucionar conflitos intra-estatais e assistir a implementação de acordos políticos entre as partes. Neste artigo, discuto a institucionalização de um quadro de referência normativo para as operações multidimensionais da ONU, nos campos dos direitos humanos, da polícia civil e da assistência eleitoral. O papel da burocracia onusiana nesse processo é enfatizado.

Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo:

Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e professora da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).



Building the operations of peace multidimensionais of the United Nations

The post Cold War period asked for multidimensional peace operations, focused on the resolution of intrastate conflicts and the implementation of political agreements between the parties, including state reconstruction. In this article I discuss the institutionalization of a normative framework for the UN multidimensional peace operations in the fields of human rights, civilian police and electoral assistance. The role of the UN bureaucracy in this process will be emphasized.

As operações de paz da ONU foram concebidas como um instrumento *ad hoc* para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Nascidas num contexto em que o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas encontrava-se paralisado, em decorrência dos condicionamentos da Guerra Fria, essas operações se desenvolveram de forma assistemática, em função dos requerimentos de cada situação específica que passaram a enfrentar. Assim, esse novo mecanismo, iniciado sob a forma de operações militares levemente armadas e com objetivo de limitar conflitos interestatais de pequeno e médio porte, passou a se constituir, também, de complexas operações multidimensionais, voltadas para conflitos intra-estatais, possivelmente mais coercitivas e formadas não só por tropas, mas também por extenso e diversificado componente civil. Mais que limitar conflitos, as novas operações, de natureza multidimensional, visavam assistir, em variados graus, a implementação de acordos de paz celebrados entre as partes disputantes.

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

Entretanto, a institucionalização desse quadro de referência não é um processo uniforme e sistemático, mas sim dinâmico, que se observa mediante a repetição de padrões normativos e procedimentais presentes no discurso oficial da ONU. Neste

artigo, serão discutidos padrões associados a três importantes eixos de atuação das missões multidimensionais, no campo político-institucional: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral.

O referido processo de institucionalização, que ocorre marcadamente a partir de 1992, resulta do aprendizado dos atores internacionais no âmbito das Nações Unidas, com destaque para os Estados e o Secretariado da organização, por meio das suas interações mútuas. Tal aprendizado se dá, simultaneamente, em duas dimensões. A primeira diz respeito à aquisição de informações pautadas em considerações práticas ou circunstanciais, com base nas quais os atores articulam as estratégias de ação da ONU, a fim de alcançar os objetivos das novas missões: a consolidação da paz nos contextos domésticos, com vistas à manutenção da paz e da segurança internacionais. Neste caso, trata-se de uma revisão das estratégias ou dos meios para se alcançar determinados objetivos, estes já previamente definidos pelos atores e que permanecem sem sofrer alterações. Diferentemente, na segunda dimensão do aprendizado, o processo de interação entre os atores implica uma mudança nas suas visões de mundo e, portanto, na definição dos seus interesses e objetivos, mais do que nas suas estratégias somente.

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

Este aprendizado não resulta meramente da aquisição de novas informações, mas também do modo como são articula-

das e empregadas na barganha institucional², no âmbito das Nações Unidas. Mediante essa barganha, os atores recorrem às informações disponíveis, para promover determinadas normas ou práticas relativas ao planejamento e à operacionalização das missões de paz.

Isso pode explicar, em parte, o surgimento das operações multidimensionais, em função das novas circunstâncias no contexto pós-Guerra Fria, isto é, da necessidade de lidar com conflitos intra-estatais. Com efeito, a dinâmica destes é muito diferente daquela dos interestatais, para os quais estava voltada, salvo algumas exceções, a maioria das missões da ONU até 1988.

Os conflitos internos estão, muitas vezes, associados à falência ou ao colapso institucional dos estados onde ocorrem. Embora cada um tenha sua dinâmica especial e características particulares, as circunstâncias gerais comuns a todos são: a dissolução da ordem pública, em meio a uma violenta disputa por poder interno entre facções ou grupos distintos, um aparato institucional público corrompido, paralisado ou destruído por completo e a prática ampla e sistemática de abusos contra a população civil.

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

O segundo aspecto está relacionado à reconstrução institucional. Como mencionado, 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, com vistas à reconstrução delas. É importante lembrar que a extensão do papel da ONU depende da autoridade conferida a cada operação de paz pelo Conselho de Segurança.

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 resultado do aprendizado que ocorre, à medida que os atores internacionais adquirem informações sobre a natureza e as circunstâncias dos conflitos intra-estatais, enquanto interagem uns com os outros na ONU.

A segunda dimensão do aprendizado que leva ao processo de institucionalização ora discutido se dá num nível mais complexo, o qual envolve uma mudança nas concepções e nos interesses dos atores e explica não apenas seu comportamento, mas também a formulação de preferências acerca de tendências normativas específicas. Este tipo de aprendizado levou à ampliação da definição de segurança internacional e, conseqüentemente, à preocupação mais incisiva com os conflitos intra-estatais.

Com efeito, apesar de terem existido durante toda a Guerra Fria, estes conflitos não eram vistos como centrais à agenda de segurança internacional. Isso sugere que a atenção a eles conferida, no pós-Guerra Fria, está associada não só a preocupações de natureza estratégica associadas às suas conseqüências transnacionais – como o problema dos fluxos de refugiados e o risco de desequilíbrio econômico regional nas áreas afetadas, ambos percebidos como fatores de instabilidade internacional – mas, também, à legitimidade crescente dos direitos humanos, especialmente na década

de 1990 (Rodrigues, 2000). Por conseguinte, a própria noção de segurança internacional se expandiu e passou a significar não só a segurança dos estados soberanos em relação, por exemplo, a ameaças de agressão, como também a segurança humana. Esta pressupõe a proteção de todos os indivíduos pela comunidade internacional, inclusive contra violações praticadas por um Estado contra seus nacionais.

Esse aprendizado complexo, que orienta a construção de um quadro de referência para as operações de paz, resulta da inserção dos atores internacionais em contextos normativos superpostos, nos âmbitos da ONU e da estrutura internacional, à luz de cujas idéias interpretam as informações recebidas, identificam problemas e articulam respostas. Em outras palavras, os atores são socializados com base nas idéias preponderantes nos referidos contextos, as quais têm impacto constitutivo em suas identidades e, conseqüentemente, em suas preferências.

Cada um dos contextos normativos supramencionados é caracterizado por determinada distribuição de idéias. Na esfera 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. Ao mesmo tempo, essas normas competiam – e continuam competindo – com concepções profundamente arraigadas na cultura internacional, associadas à própria existência do sistema de estados, sobressaindo a noção de soberania nacional e o princípio da não-intervenção. 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 internacional³, também influencia a 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

da ONU, em parte, por contribuir para a definição de identidades e interesses dos estados membros em termos nacionais. Contudo, ali, a aceitação das normas liberais é particularmente mais ampla do que no sistema internacional, e isso permite o impacto delas no processo de institucionalização de padrões de referência para as operações de paz.

Assim, os padrões de atuação das missões de paz decorrem da combinação de aquisição de informações e barganha institucional entre os atores, dentro da ONU, com sua socialização nas normas liberais. Nesse sentido, o papel do Secretariado da ONU merece ênfase. Embora desprovida de poder material, a burocracia onusiana, em razão da autoridade que lhe é atribuída pelos estados, utiliza 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, a burocracia onusiana tem interesse e identidade próprias. Sua identidade explica, em parte, sua opção pela promoção das normas de direitos humanos e democracia liberal, em detrimento de outras, na institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz.

Ademais, também interessa à burocracia onusiana exercer agência nesse processo, uma vez que isso lhe permite buscar a expansão do seu papel na implementação das políticas formuladas para a organização. Essa expansão pode implicar não só maior autonomia do Secretariado em relação aos estados, mas também, 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 na condução das operações de paz, maior sua possibilidade de angariar recursos e adquirir *expertise*, o que está na base da sua autoridade para exercer influência no meio onde se insere.

O impacto da agência exercido pela burocracia onusiana pode se dar de duas maneiras. A primeira está ligada à sua

capacidade de influenciar o comportamento dos estados, durante a barganha institucional, fazendo que adotem as normas ou os procedimentos promovidos pela burocracia, sem que isso signifique necessariamente mudança nas preferências ou nas identidades daqueles atores. Nesse sentido, o poder ou capacidade de influência das organizações internacionais está diretamente relacionado à sua habilidade de coletar, publicar e empregar informação estrategicamente, na tentativa de influenciar comportamentos (Barnett e Finnemore, 2004).

Tal influência pode ser exercida de diversos modos. Em especial, via relatórios preparados pelo Secretariado, a partir de missões de reconhecimento, anteriores a uma operação de paz, e, ainda, por meio dos relatórios periódicos preparados pelo pessoal de campo da ONU, informando sobre o andamento das operações de paz, uma vez despachadas. Muitos dos mandatos destas são elaborados ou expandidos pelo Conselho de Segurança, com base nos dados e recomendações do Secretariado contidas nos documentos citados, sem que isso implique mudança nas concepções de mundo dos estados que autorizaram as resoluções correspondentes.

O segundo aspecto do impacto da agência do Secretariado se dá na construção da realidade social. Assim, é importante destacar o exercício de liderança intelectual da burocracia onusiana, no intuito de criar novas preferências entre os estados, associadas às normas que ela busca promover em relação às operações de paz. Tal liderança é particularmente notável, mediante a articulação entre as concepções de 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 nesse sentido está presente em inúmeros relatórios e estudos. Entre esses sobressaem os seguintes: *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 *Brahimi* (2000), 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).

Especialmente a partir de 1992, o processo de institucionalização das operações de paz ganhou impulso. Sinal disso foi a criação, no contexto de uma grande reforma na estrutura do Secretariado, do Departamento de Operações de Paz (DPKO), um novo espaço institucional que centralizou o planejamento e a operacionalização das referidas missões, as quais ocorriam, até então, de modo desagregado. Também foram iniciados esforços da burocracia onusiana direcionados à produção de manuais contendo orientações normativas, usados como material de treinamento para os *peacekeepers*.

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 suas principais características e os 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) já revelavam 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. Isso se manifesta tanto por meio da institucionalização dos seus componentes e funções quanto dos padrões orientadores de suas atividades.

Com efeito, o exame de *Uma Agenda para a Paz* sugere que a atuação das operações multidimensionais, de uma perspectiva político-institucional⁴, inclui três principais ei-

xos: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Cada um destes eixos abarca tanto funções diretamente associadas às necessidades imediatas do contexto pós-conflito quanto aquelas voltadas para a construção institucional de médio e longo prazo.

Os cenários pós-conflitos são marcados pela insegurança e instabilidade causadas pelo colapso da ordem interna, sendo comuns o alto índice de criminalidade e a prática de abusos contra a população civil, sobretudo por parte das facções locais em disputa. Nessas circunstâncias, entre as principais preocupações da ONU, ao autorizar missões de paz, estão a diminuição da violência contra civis e o restabelecimento e manutenção da lei e da ordem internas.

Assim, durante a transição, uma das funções básicas das operações multidimensionais é o monitoramento dos direitos humanos, exercido pelo componente de direitos humanos, com ajuda da CivPol, por meio da investigação e do 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 Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU.

Outra atividade a se consolidar na década de 1990 foi a assistência à instauração de mecanismos de justiça transitória, desempenhada pelo componente de direitos humanos. Esse tipo de assistência, que começou com o suporte ao estabelecimento de uma comissão da verdade, em El Salvador, passou também a ser dirigido a outros mecanismos, à medida que estes se diversificavam. Desse modo, as operações de paz passaram a assistir a implantação 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 a suas famílias. O objetivo desses 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 de prestação de contas perante a lei, como 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 cotidianas⁵. 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. Isso, 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, na UNMISSET (Timor Leste, 2002).

No eixo da assistência eleitoral, as operações de paz se concentraram na verificação das várias fases do processo eleitoral doméstico, culminando nas eleições propriamente ditas. O objetivo das atividades de verificação da ONU era certificar-se de que o processo eleitoral respeitara padrões democráticos internacionais básicos, conferindo, desse modo, legitimidade aos resultados. O final das eleições marca a transferência de poder para o governo legitimamente eleito e o fim do período transitório. Talvez, por isso, as atividades das operações de paz, neste campo, são ainda, de forma equivocada, vistas pela ONU como uma estratégia de saída para as missões em campo, o que, contudo, é 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 criar canais de comunicação, para que a população seja capaz de resolver, pacificamente e dentro da lei, as 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 elas oferecidos.

Por isso, no campo dos direitos humanos, as atividades relacionadas à construção institucional ganharam ênfase no quadro de referência das operações de paz⁶. Nesse 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 domésticas; de outro, a reforma das instituições internas, destacando-se a assistência na elaboração ou reforma de constituições nacionais, com o objetivo de garantir que incorporem padrões internacionais de direitos humanos.

No campo da polícia civil, a construção institucional também ganhou espaço, e foi gradativamente direcionada para a assistência da CivPol na criação e no treinamento de novos corpos de polícia local. Entre os principais padrões normativos orientadores dessas atividades, estão o equilíbrio étnico e de gênero na composição da força policial e 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 atividades até aqui discutidas, sobretudo a assistência ao estabelecimento de mecanismos de justiça transitória e a reforma institucional, revelam uma tendência no sentido de instaurar o 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 1990, o quadro de referência das operações de paz indicava não haver, propriamente, um método integrado neste sentido. Na prática, a coordenação entre tais componentes mostrou-se, muitas vezes, problemática. Além disso, havia carência significativa no tratamento de questões relacionadas à reforma dos sistemas judiciário e correcional domésticos, a despeito do papel fundamental dessas instituições para o estabelecimento do estado de direito.

A preocupação do Secretariado da ONU com a questão surgiu, em parte, como resultado das lições apreendidas das experiências em campo. 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 em longo prazo.

Entretanto, embora tais problemas tenham se manifestado ainda nos primeiros anos da década de 1990 – a experiência no Camboja é um dos exemplos –, a consolidação do papel das operações de paz no setor de justiça e o foco no estabelecimento do estado de direito só ocorreram, efetivamente, a partir de 2000. É importante lembrar que, um ano antes, as Nações Unidas reconheceram, pela primeira vez, a existência de um direito à democracia, via 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 a proteção legal aos direitos, aos interesses e à

segurança pessoal dos cidadãos, na administração da justiça de maneira justa e na independência do Judiciário.

Em 2000, o *Relatório Brahimi*, elaborado por uma equipe de especialistas, a pedido do Secretário-Geral da ONU, e, com *Uma Agenda para a Paz*, tornou-se marco central no desenvolvimento das operações de paz, recomendava uma mudança doutrinária na orientação delas. Isso significava que deveriam concentrar esforços, com vistas a sustentar o estado de direito e o respeito aos direitos humanos nos ambientes domésticos onde atuam. Para tanto, requeria-se, de acordo com o documento, uma reconceituação 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 na ONU. Um dos resultados 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 organização. A CLJAU ficou encarregada de contribuir no desenvolvimento de estratégias de implementação do estado de direito no planejamento das operações de paz.

Outro importante resultado das discussões sobre o assunto 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 forte indicador da tendência do Secretariado de dar ênfase ao estabelecimento do estado de direito, no quadro de referência para as operações de paz, fazendo desse aspecto uma prioridade no planejamento das missões e na condução das suas atividades.

Na prática, a tendência vem sendo refletida nos mandatos e nos componentes das operações de paz mais recentes. Com efeito, das cinco missões 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). Além dos componentes de direitos humanos e polícia civil, essas operações contam com componentes específicos de estado de direito, cujo objetivo geral é prestar assistência técnica nos processos de desenvolvimento constitucional e no fortalecimento das instituições legislativas, executivas, judiciárias e correcionais domésticas.

O foco dispensado ao estabelecimento do estado de direito, a partir de 2000, também foi acompanhado da ênfase crescente na construção institucional na área eleitoral. Isso se traduz na prestação de assistência técnica pelo pessoal da ONU na elaboração dos sistemas eleitorais domésticos. Realmente, enquanto, até meados da década de 1990, a atuação dos componentes eleitorais se concentrava na verificação do processo eleitoral e na certificação de seus resultados, esse 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 significativas orientações presentes no quadro de referência das operações de paz. Uma delas é a ênfase, também notadamente a partir de 1999, nas questões de gênero e na proteção de mulheres e crianças em conflitos intra-estatais. Os discursos do Secretariado, bem como os mandatos das operações mais recentes, revelam a preocupação.

Essa 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 à sua participação na vida pública local

sejam levados devidamente em conta em todas as áreas, sobretudo em relação à reforma institucional. Já a inclusão de especialistas em direitos das crianças objetiva enfatizar a proteção delas, especialmente contra a violência, a exploração sexual e os abusos praticados, sobremaneira, em situações de conflito armado – o drama das crianças soldados é exemplo contundente disso.

Merece destaque, ainda, a questão do uso da força para a proteção de civis. Os debates sobre o tema põem em confronto dois princípios importantes do contexto normativo internacional do pós-Guerra Fria: o respeito aos direitos humanos e o princípio da 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 na Somália e na Bósnia.

Não obstante, os fracassos enfrentados em ambos os casos levaram a um desgaste na imagem da ONU e à retração do Secretariado quanto ao uso da força para a proteção de civis. Tal postura, entretanto, apenas conduziu a organização a um novo grande fracasso, em Ruanda, onde a UNAMIR teve de assistir passivamente ao genocídio de aproximadamente 800 mil pessoas. A passividade da ONU lhe rendeu duras críticas e motivou o posterior estabelecimento pela própria organização de uma comissão independente, para apurar os fatos acerca de sua conduta no caso.

A partir daí, a postura do Secretariado, em relação ao uso da força para a proteção de civis pelos *peacekeepers*, tornou-se mais positiva, porém, cautelosa. Com base no Relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004)⁷, o discurso e a prática da ONU tendem a separar as ações de intervenção humanitária propriamente ditas das operações de paz, que devem ser subseqüentes às primeiras. De fato, as in-

tervenções humanitárias são protagonizadas por forças multinacionais, sob o comando de um estado membro da ONU, e autorizadas pelo Conselho de Segurança, de acordo com os critérios gerais estabelecidos, como resultado de inúmeros debates no âmbito da organização, notadamente no final da década de 1990, os quais também envolveram a participação ativa do Secretariado.

Relativamente às operações de paz, o entendimento prevaiente, para o qual muito contribuiu o posicionamento do Secretariado, passou a ser o de que estas não são instrumentos de guerra, portanto devem continuar respaldadas no princípio da imparcialidade, em que se sustentam sua legitimidade e credibilidade perante os atores internacionais e as partes locais nos conflitos onde atuam. Essa imparcialidade é definida, entretanto, em termos do cumprimento dos mandatos da missão e não significa passividade diante da violência contra civis por quaisquer dos grupos locais adversários. Assim, para garantir que os *peacekeepers* impeçam a ocorrência de episódios isolados, a tendência observada nos mandatos mais recentes, particularmente a partir de 2000, é 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 esse não seja o objetivo principal das missões em discussão.

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. Como já afirmado, porém, é certo que nem esse processo de socialização nem o de institucionalização do mencionado quadro de referência ocorrem de forma harmônica ou automática. Pelo contrário, ambos são reflexos de contínuas interações entre os atores, dentro de estruturas permeadas por uma variedade de idéias que, eventualmente, podem competir entre si. Por isso, a atuação dos promotores de nor-

mas é fundamental, contribuindo para que, nessa competição, uma norma prevaleça sobre outra.

Assim, o papel da burocracia onusiana deve ser corretamente entendido⁸. Apesar de suas limitações, o Secretariado, bem como outros agentes, tem ajudado na socialização dos estados membros da ONU nas normas liberais. Mais especificamente, a burocracia onusiana, através de sua agência, tem contribuído para reforçar o processo de institucionalização de normas, procedimentos e práticas das operações de paz multidimensionais, com base no modelo de estado democrático liberal.

Entretanto, mais que simplesmente refletir as preferências das potências ocidentais na ONU, a atuação da burocracia onusiana também é orientada por predileções próprias e por sua identidade corporativa, constituída, em parte, pelas interações com outros atores e pelo impacto das estruturas normativas em que 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. Nesse sentido, vale destacar o argumento de Barnett e Finnemore (2004), que asseveraram 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 e Finnemore, 2004).

Contudo, é certo que nem sempre a promoção de determinada norma ou prática pelo Secretariado gera efeitos constitutivos nos estados. 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 operações 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.

Também é preciso observar que a influência exercida pelo Secretariado no planejamento e na operacionalização das missões de paz não pode ser tomada, *a priori*, como invariavelmente positiva, apenas por se tratar de burocracia racional-legal e, conseqüentemente, com visões supostamente mais técnicas e imparciais do que as dos estados. Na verdade, a ênfase das burocracias internacionais, incluindo a ONU, nas regras, na especialização (do conhecimento) e na compartimentalização⁹ pode se combinar e criar diferentes formas de *patologias* (Barnett e Finnemore, 2004).

Entre as mais comuns, no âmbito da burocracia onusiana, merecem destaque a “irracionalidade da racionalização”, a “contestação cultural” dentro da estrutura burocrática e o “universalismo burocrático” (Barnett e Finnemore, 2004). A primeira ocorre quando a excessiva preocupação do Secretariado com as regras e procedimentos que orientam sua conduta, no planejamento e na condução das operações de paz, sobrepuja-se a seus fins. Isso 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, ao instruir 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.

CONSTRUINDO AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

A contestação cultural, no contexto referido, está relacionada às divergências de visões entre diferentes subunidades, o que pode levar a uma incoerência nas políticas do Secretariado. Essas divergências acontecem, 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 distintas combinações de profissões (Barnett e Finnemore, 2004).

É certo que as burocracias internacionais, em geral, podem tentar minimizar complicações resultantes das divergências internas, por meio do arranjo hierárquico das demandas de suas subestruturas, mas isso, 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 geraria (Barnett e Finnemore, 2004:166).

Por outro lado, as disputas entre departamentos também podem ser de natureza puramente política, definidas em termos de competição por orçamento, por recursos materiais ou por maior visibilidade nas ações da organização. Isso inibe o desenvolvimento de um trabalho integrado e coordenado entre os departamentos e prejudica enormemente o desempenho das operações de paz. Exemplo de tal situação foram os problemas de superposição de atividades, no campo dos direitos humanos, gerados, em Ruanda, por duas operações distintas e precariamente coordenadas entre si: a UNAMIR, sob a direção do Departamento de Operações de Paz, e a HRFOR, subordinada ao Alto Comissariado de Direitos Humanos.

O “universalismo burocrático” consiste na tendência de as burocracias matizarem as diversidades inerentes a diferentes contextos locais com os quais lidam constantemente, mediante a aplicação de regras e categorias supostamente univer-

sais, cujo *design*, por concepção, não atenta para preocupações contextuais ou particularistas (Barnett e Finnemore, 2004:39). Nesse 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 locais.

É certo que o Secretariado da ONU vem enfatizando a necessidade de levar em conta as particularidades dos contextos domésticos e adaptar os modelos externos utilizados pela organização às culturas locais. Mas, segundo a burocracia onusiana, isso deve ser feito observando-se os limites conferidos pelos padrões internacionais de direitos humanos e democracia liberal. Assim, tal discurso sugere que os valores considerados 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, 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, cujas regras tanto podem favorecer a paz, como, em longo prazo, miná-la, cristalizando a segmentação em sociedades divididas. Além disso, quando a democratização está muito mais associada a iniciativas externas do que a um desejo expresso pela sociedade doméstica, a fragilidade desse processo é ainda maior, aumentando as chances de retrocesso e de reincidência do conflito.

Para concluir, ao examinar o processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz

multidimensionais, a intenção deste artigo foi identificar as principais tendências práticas e normativas e destacar as possibilidades da burocracia onusiana como ator político no processo em questão, algo muitas vezes subestimado, não apenas pelos estados membros da organização, como também, talvez até por senso de autopreservação, pelo próprio Secretariado da ONU.

REFERÊNCIAS

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world:** international organizations in global politics. USA: Cornell University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BROWN, Michael E.; OWEN, R. Coté; LYNN-JONES JR., Sean M.; MILLER, Steven E. (Orgs.). **Theories of war and peace:** an international security reader. Cambridge: MIT Press, 1999.

CHOPRA, Jarat. Introducing peace-maintenance. **Global governance:** a review of multilateralism and international organizations. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, v. 4, n. 1, p. 1-18. jan./mar. 1998.

_____. **Peace-maintenance:** the evolution of international political authority. London; New York: Routledge, 1999.

CROCKER, C. A.; HAMPSON, O. F.; AALL, P. (Orgs.). **Turbulent peace:** the challenges of managing international conflict. USA: United States Institute of Peace, 2001.

DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. **The global resurgence of democracy.** Baltimore; London: The John Hopkins University Press, 1996.

DIEHL, P. F. **International Peacekeeping.** USA: The Johns Hopkins University Press, 1994.

DONNELLY, Jack. Direitos humanos, democracia e de-

envolvimento. In: **PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Orgs.).** Seminário de Direitos Humanos no século XXI. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais; Fundação Alexandre Gusmão; Seminário de Direitos Humanos, pt. I, p. 167-208, 1998.

_____. Universal Human Rights in theory and practice. Ithaca; London: Cornell University Press, 1989.

DURCH, W. J. (Org.). **The evolution of UN peacekeeping.** USA: St. Martin's Press; The Henry L. Stimson Center, 1993.

_____. (Org.). **UN peacekeeping, american politics, and the uncivil wars of the 1990s.** New York: St. Martin's, 1996.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p.887-917. Outono 1998.

GORDENKER, Leo. **The UN Secretary-General and Secretariat.** London; New York: Routledge, 2005.

HAMPSON, F. O.; MALONE, D. M. (Orgs.). **From reaction to conflict prevention: opportunities for the UN system.** USA: International Peace Academy; Lynne Rienner Publishers, 2002.

HELD, David. **Models of democracy.** California: Stanford University Press, 1997.

HOFFMANN, Stanley. **World disorders: troubled peace in the post-cold war era.** United States: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do Século XX.** Trad. Sergio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994. (Série Temas).

JACKSON, Robert. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the third world.** Great Britain: Cambridge University Press, 1996.

MILLIKEN, Jennifer; KRAUSE, Keith. State failure, state collapse, and state reconstruction: concepts, lessons, strategies. **Development and Change**, v. 33, n.5, 2002.

MOURITZEN, Hans. **The international civil service**: a study of bureaucracy: international organizations. England; USA: Dartmouth, 1990.

NEWMAN, E.; RICH, R. (Orgs.). **The UN role in promoting democracy**: between ideals and reality. USA: United Nations University Press, 2004.

PARIS, R. **At the war's end**: building peace after civil conflict. UK: Cambridge University Press, 2004.

PITT, David; WEISS, Thomas G. (Orgs.). **The nature of United Nations bureaucracies**. London; Sydney: Croom Helm, 1986.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Democratic peace: warlike democracies? a social constructivist interpretation of the liberal argument. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 4, p. 491-518, 1995.

ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. **United nations, divided world**: The UN's roles in international relations. Oxford: Clarendon Press, 1993.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos**: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RUGGIE, John Gerard. **Constructing the world polity**: essays on international institutionalization. USA: Routledge, 1998.

THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht (Orgs.). **United Nations peacekeeping operations**: *ad hoc* missions, permanent engagement. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press, 2001

YOUNG, Oran. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. In: MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth. **International institutions**. London: MIT Press, 2001.

WEBER, Max. **Economy and society**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the so-

cial construction of power Politics. **International Organization**, v. 46, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. UK: Cambridge University Press, 1999.

ZARTMAN, William (Org.). **Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority**. USA: Lynne Rienner Publishers, 1995.

NOTAS

¹ O presente artigo é uma versão adaptada do Capítulo 7 da tese de Doutorado *O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*, defendida pela autora no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, em julho de 2006.

² O termo refere-se aos esforços dos agentes corporativos no sentido de alcançar entendimento acerca de diretrizes comuns, para orientar as atividades da organização internacional em questão, as quais servirão de referência para interações subseqüentes (YOUNG, 2001, p.10). É importante deixar claro que Young usa o termo "barganha institucional", para explicar a construção de regimes internacionais ou, mais genericamente, de arranjos internacionais na sociedade internacional. A esse processo, refere-se também a noção de "liderança" desenvolvida por Young e igualmente utilizada neste artigo. Ambos os conceitos foram adaptados, para explicar a institucionalização de normas na ONU e, especificamente, a construção de um quadro de referência para as operações de paz, porque acreditamos que este processo se dá de forma semelhante à construção de regimes e instituições internacionais.

³ Para uma discussão sobre diferentes culturas da anarquia internacional, ver Wendt (1992 e 1999).

⁴ O foco deste artigo é o aspecto político-institucional da atuação das operações de paz. Não obstante, há inúmeras outras preocupações, especialmente nos contextos pós-conflito, em decorrência das quais as referidas missões 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 destruída, a retirada e a desmobilização de minas terrestres, o cantonamento e o desarme dos ex-combatentes e a assistência aos refugiados e às pessoas internamente deslocadas.

CONSTRUINDO AS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS DAS NAÇÕES UNIDAS

⁵ É importante observar que, em contextos pós-conflito, a segurança interna é mantida, em grande medida, pelas tropas militares da ONU, as quais também ficam encarregadas da desmobilização e cantonamento dos ex-combatentes e, junto com a CivPol, da proteção de civis. Os componentes de polícia civil das operações de paz ficam encarregados, especialmente, do acompanhamento da polícia local nas funções normais de polícia.

⁶ 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, tão-somente, sistematizar a discussão.

⁷ ONU. *A more security world: Our shared responsibility*, p. 68, parágrafo 213.

⁸ É importante deixar claro que este artigo não desconhece a importância central 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 institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz. A influência dos estados é ponto pacífico na literatura sobre operações de paz, por isso mesmo não é o foco neste trabalho. Já o papel da burocracia onusiana é controverso e pouco explorado, apesar de sua importância, merecendo, portanto, nossa atenção.

⁹ A compartimentalização se reflete na criação de departamentos, divisões e unidades, como resultado da divisão de trabalho na estrutura burocrática.