

# A Evolução das Operações da ONU

## Limitações do paradigma liberal

Sthephany Carvalho<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo se propõe a analisar como as operações de paz das Nações Unidas ainda são construídas sob uma ótica liberal limitante. A evolução das operações de paz demonstra mudanças no caráter de suas tarefas, nível de uso da força e, mais recentemente, da autoria. Não obstante, o atributo de estarem inseridas em paradigma liberal se mantém, intervindo diretamente na implementação de suas atualizações como a multiplicidade e a inclusão de elementos locais. Neste artigo, apresentaremos a ótica liberal com os conceitos teóricos de paz liberal, *peacebuilding* e a Reforma do Setor de Segurança (RSS). Seguiremos com a exposição da evolução das Operações de Paz observando suas cinco gerações, especificando as operações híbridas de quinta geração. Para tanto, este artigo irá desenvolver sua análise teórica com paradigmas construtivistas e anti-imperialistas das críticas à RSS e às patologias burocráticas da ONU. Almejamos a aplicação de conceitos teóricos a exemplos práticos sempre que possível, com caráter crítico. Concluimos o artigo voltando a apresentar elementos de um paradigma pós-liberal: a inevitabilidade da efetiva multidimensionalidade, a incorporação de conhecimento local incluindo grupos de poder não-estatais e a crescente participação das potências em ascensão; essa última que, realizada em altos setores de tomada de decisão nas Nações Unidas, representaria uma diminuição na lacuna que existe entre os tomadores de decisão e as forças que estão fisicamente na linha de frente das operações.

**Palavras-chave:** Operações de Paz – ONU – Peacekeeping.

### Abstract

This article problematizes how the United Nations Peacekeeping Operations are founded on a limiting liberal perspective until nowadays. Indeed, the evolution of peace operations reveals changes in the nature of their tasks, the level of force applied and, more recently, authorship. Nevertheless, these operations, framed in a liberal paradigm, still affect the updates' implementation, such as the multiplicity and inclusion of local actors. To pursue this analysis, this work will present the liberal perspective within the theoretical concepts of liberal peace, *peacebuilding* and the Security Sector Reform (SSR). Then, we shall analyze the evolution of

---

<sup>1</sup> Sthephany Carvalho é graduada em Relações Internacionais pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC-RJ). Email: sthephcarvalho@gmail.com.

Peace Operations according to its five generations, specifically highlighting the fifth generation, which is characterized by its hybrid operations. Following that, we will develop a theoretical analysis with constructivist and anti-imperialist paradigms on SSR criticisms and the UN's bureaucratic pathologies. We aim to look at theoretical concepts as they inform practical examples whenever possible to maintain a critical posture. Thus, we will conclude this work by presenting elements of a post-liberal paradigm, namely: the inevitability of effective multidimensionality, an incorporation of local knowledge including non-state power groups and the growing participation of the rising powers. Regarding this last one, if carried out in high decision-making sectors at the United Nations, could represent a narrowing of the gap that exists between decision makers and the forces that are at the forefront of operations.

**Palavras-chave:** Peace Operations – UN – Peacekeeping.

---

## Introdução

Desde a primeira operação como tentativa de resposta a um contexto de crescente complexidade para além das guerras tradicionais e da bipolaridade da Guerra, tanto a base normativa quanto a estrutura operacional das Operações de Paz foram se transformando ao longo do tempo. Na época, as operações eram compatíveis com as missões “tradicionais” de *peacekeeping*, previstas no capítulo VI da Carta da ONU. Com isso em perspectiva, o presente trabalho parte de uma exposição analítica da evolução pela qual passaram as operações de paz do sistema ONU de acordo com as cinco gerações descritas por Kai Kenkel (2013).

Por meio desse estudo detalhado, é possível identificar a arquitetura dessas evoluções, de forma a lançar luz sobre duas características principais de missões no contexto da pós-globalização: a multidimensionalidade e a inclusão do conhecimento local, cujo ápice se dá com o surgimento de missões híbridas. Dessa forma, seremos capazes de compreender como essas características, que representaram um ineditismo em contextos específicos, foram limitadas por estarem inseridas em um paradigma ocidental de universalidade da paz e de primazia do Estado democrático.

Por fim, o objetivo deste presente trabalho é acrescentar ao campo de estudo das operações de paz. Analisando algumas limitações atuais, para que as futuras operações tenham um maior potencial autocrítico e empenho para

construírem um engajamento mais orgânico e inclusivo para com a sociedade civil local. Consideramos que as operações devam ter como meta basilar uma efetiva resolução de conflitos que afligem o dia-a-dia dessa sociedade, ao invés de utilizar uma superficial “inclusão do elemento local” para alterar apenas o escopo governamental e político, legitimando intervenções e instaurando aparatos governamentais incompatíveis com o contexto prévio à intervenção.

Ademais, a presente análise enxerga a Organização das Nações Unidas (ONU) como ator ativo com potencial de aprimoramento em suas estruturas que integram os processos de intervenção das operações de paz, ainda que essas estruturas não estejam operando em sua plena capacidade; em oposição a estudos que percebem a organização apenas como uma arena de reunião e competição entre interesses estatais individuais.

Com isso, este artigo pretende trazer uma abordagem que permita a compreensão dos processos decisórios dentro da burocracia institucional das operações e práticas de manutenção de paz. Assim, será possível conectar a teoria de patologias da organização, elaborada por Michael N. Barnett e Martha Finnemore, às nossas descobertas sobre as limitações de práticas liberais dominantes em *peacekeeping* e *peacebuilding*<sup>2</sup>.

### **Paz Liberal e a Reforma no Setor de Segurança**

A Reforma do Setor de Segurança (RSS) foi um conceito cunhado pela então Secretária de Estado em Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Clare Short, em 1999. Essencialmente, ela defendeu um novo paradigma que reconhecesse e valorizasse as conexões intrínsecas entre segurança e desenvolvimento para enfatizar a necessidade de um pensamento desenvolvimentista, com nuances de segurança humana.

Posteriormente, o modelo de RSS foi esquematizado e atrelado a projetos de *peacebuilding* e *statebuilding* pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela ONU em documentos como o *OECD DAC Handbook on Security System Reform (2007)* e o *Security Sector*

---

<sup>2</sup> Para maiores informações sobre terminologia, sugerimos o documento Agenda For Peace (Boutros-Ghali, 1992). Através do mesmo, compreendemos *peacekeeping* como uma parte limitada das operações de paz, presente especialmente na primeira geração descrita por Kai Kenkel (2013) como mostraremos ao longo do texto. *Peacekeeping* pressupõe que há uma paz a ser mantida, com a presença física das Nações Unidas e o consentimento das partes envolvidas. Já *peacebuilding* está presente na quarta geração de operações de paz de Kenkel, enquanto em Agenda For Peace aparece como ações de identificação e apoio a estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz a fim de evitar recaídas ao conflito.

*Reform Integrated Technical Guidance Notes* (2012). Alguns pontos comuns entre os documentos são os princípios basilares da RSS como a visão *people-centered* e o comprometimento com a construção de governança efetiva, instituições de segurança e de justiça, ambos guiados por valores democráticos, através de processos holísticos, estruturados com cooperação das lideranças locais.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) vai um pouco além no sentido de tentar mapear os atores do setor de segurança para sinalizar que todos possuem um papel em assegurar segurança do Estado e da população. A agência estabelece que essa segurança deve ser consistente com as normas democráticas e princípios de boa governança que contribuam para o bom funcionamento do panorama de segurança - e do fortalecimento do aparato Estatal para tal (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, 2005, p. 8).

Destarte, representando a importância do pleno funcionamento de um setor de segurança democrático para que então haja possibilidade de desenvolvimento sustentável e de manutenção da segurança humana, não demorou muito tempo para que a RSS fosse considerada como parte vital do projeto de paz liberal refletido nas agendas de *peacebuilding* e *statebuilding* no pós-Guerra Fria (SEDRA, 2017). A RSS consolidou a segurança e estabilidade de acordo com padrões liberais, se tornando o “ponto de entrada” para as reformas do projeto de paz liberal em territórios recipientes (UNRSSTK, 2012).

Assim, a agenda da Reforma do Setor de Segurança (RSS) favorece uma abordagem holística em um duplo sentido – em primeiro lugar, ao integrar todas as reformas parciais, como reforma da defesa, reforma da inteligência, reforma da polícia e reforma da justiça, que no passado eram geralmente vistas e conduzidas como esforços separados; e, em segundo lugar, vinculando as medidas destinadas a aumentar a eficiência e a eficácia das forças de segurança às preocupações predominantes de governança democrática. Consequentemente, as reformas destinadas exclusivamente a modernizar e profissionalizar as forças de segurança e, assim, aumentar a sua capacidade, sem garantir a sua responsabilidade democrática, não são consistentes com o conceito de RSS. (PNUD, 2003, p. 5, *tradução nossa*).<sup>3 4</sup>

Como visto no artigo *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, de Roland Paris (2004), a ideologia liberal baseada em democracias e economias

<sup>3</sup> No original: “Thus, the SSR agenda favours a holistic approach in a double sense – firstly, by integrating all those partial reforms such as defence reform, intelligence reform, police reform and justice reform, which in the past were generally seen and conducted as separate efforts; and secondly, by linking measures aimed at increasing efficiency and effectiveness of security forces to overriding concerns of democratic governance. Consequently, reforms aimed solely at modernising and professionalising the security forces and thereby increasing their capacity without ensuring their democratic accountability, are not consistent with the SSR concept.”

<sup>4</sup> Deste momento em diante, salvo em caso onde a citação não é seguida de nota de rodapé com o texto original, todas as traduções são traduções próprias.

de mercado fora adotada “quase automaticamente e sem muitos questionamentos, refletindo o novo entusiasmo por democracias liberais e economia de mercado nas mais importantes organizações internacionais” (PARIS, 2004, p.33)<sup>5</sup>. Depois de mais de trinta anos de Operações de Paz em um mundo sem a bipolaridade da Guerra Fria, vemos que esse entusiasmo foi substituído por ceticismo.

Roger Mac Ginty (2008) faz uma crítica rica à abordagem contemporânea da paz liberal identificando três características problemáticas. A primeira é a forma como essa abordagem coopta atores locais para se tornarem facilitadores ou perpetradores da ideologia liberal. Prática essa que, segundo David Moore (2000), cria uma aparência frágil de anuência e representa uma grande limitação na inclusão do elemento local, subjugando as visões locais que não se aproximam das liberais e excluindo grupos locais da possibilidade de participação dos projetos. Dentre alguns exemplos, dois que se destacam são as operações no Kosovo e no Timor Leste, como veremos na seção seguinte.

A segunda característica é a “bondade intrínseca” atrelada às estratégias de paz liberal como se a mesma fosse superior a outras por ser destituída de ideologia (MAC GINTY, 2008. P. 144). Mark Seadra (2017) aponta como isso reflete uma tendência mais ampla das democracias liberais ocidentais, de se apresentarem como sociedades pós-ideológicas. Abrimos aqui um espaço para relacionar essa tendência aos conceitos de Anibal Quijano (2005) que, por sua vez, questiona o processo de homogeneização cultural e a perspectiva de uma modernidade criada por e exclusiva de culturas europeias; apontando características colonialistas<sup>6</sup> na hegemonia do padrão de poder mundial que a globalização trouxe.

A terceira é o alto nível de padronização que, conseqüentemente, não abre espaço para conhecimentos alternativos, acabando por refletir mais as capacidades dos interventores do que o contexto alvo. São muitos conceitos que

---

<sup>5</sup> No original; “it emerged almost automatically and without much questioning or comment, reflecting the newfound enthusiasm for liberal democracy and market oriented economies in the world’s leading international organizations.”

<sup>6</sup> Para elucidar os desdobramentos sociopolíticos desse processo, Quijano (1997) cunhou o conceito de colonialidade como algo que transcende as particularidades do colonialismo histórico e que não desaparece com a independência ou descolonização. Essa formulação é uma tentativa de explicar a modernidade como um processo intrinsecamente vinculado à experiência colonial. Essa distinção entre colonialidade e colonialismo permite, portanto, explicar a continuidade das formas coloniais de dominação, mesmo após o fim das administrações coloniais, além de demonstrar que essas estruturas de poder e subordinação passaram a ser reproduzidas pelos mecanismos do sistema-mundo capitalista colonial-moderno. Dessa maneira, a noção de colonialidade atrela o processo de colonização das Américas à constituição da economia-mundo capitalista, concebendo ambos como partes integrantes de um mesmo processo histórico iniciado no século XVI (Castro-Gomez; Gosfroguel, 2007).

engessam as operações, como por exemplo a “fetichização da construção de Estado e instituições” (MAC GINTY, 2008. P. 23, *tradução nossa*)<sup>7</sup>. No paradigma liberal da RSS, o Estado nos moldes ocidentais é visto como crucial para a manutenção da segurança, sendo este o principal ator para evitar a dispersão dos meios de violência; compreendemos que, em seu ápice, esse Estadocentrismo é expressado através das práticas de *statebuilding*, ocasionalmente em contextos sem condições favoráveis à transição, como será discutido nas próximas seções.

São diversas as críticas às práticas de *statebuilding*, Fukuyama (2007) por exemplo aponta que os *statebuilders* ocidentais tendem a condenar a violência nos territórios periféricos enquanto “esquecem” o longo e violento processo de formação dos próprios Estados europeus, envolvidos em guerras e séculos de violência.

Muitas sugerem que o *statebuilding* contemporâneo é uma prática marcadamente neo-colonialista (BARKAWI; LAFFEY, 1999) ou imperialista (IGNATIEFF, 2003) de imposições externas para controlar ameaças à segurança representadas por agentes bárbaros. Percebemos que, mesmo em críticas restritas a análise da implementação das operações, as limitações dessas operações possuem raiz no escopo normativo e teórico da paz liberal e de *peacebuilding*.

Achille Mbembe (2003), em seu livro *Necropolítica*, traduz como o Estado é compreendido pelo paradigma liberal como o exercício da razão na esfera pública, automaticamente conectando a ausência estatal com a ausência de moralidade e racionalidade. Em consonância, Eboe Hutchful & J. Kayode Fayemi (2005) apontam que esforços para ganhar o apoio dos países em desenvolvimento para se engajarem na “Guerra ao Terror” tiveram grande impacto na forma como a segurança é concebida, voltando o foco de volta para a tradicional, pré-segurança humana; além de reviver parcerias da Guerra Fria, fortalecendo regimes ditatoriais; suprimindo oposição local e minando lutas locais legítimas, categorizando-os de terroristas por “ameaçarem” a integridade estatal.

Mesmo autores liberais como Rolland Paris (1997) admitem graves limitações do paradigma liberal ao apontar motivos técnicos e situações práticas

---

<sup>7</sup> Tradução própria. “fetichization of state and institution-building”. Mac Ginty, ‘Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace’, p. 157.

nas quais a própria intervenção a implementação de políticas liberais foi um gatilho para novos focos de violência em Estados pós-conflito.

Em Ruanda e Angola, por exemplo, a liberalização política contribuiu para o ressurgimento da violência; na Bósnia, as eleições reforçaram a separação dos partidos em vez de facilitar sua reconciliação; e em Moçambique, El Salvador e Nicarágua, os efeitos da liberalização econômica ameaçaram reacender o conflito. Na melhor das hipóteses, a abordagem liberal internacionalista à construção da paz gerou problemas imprevistos. Na pior das hipóteses, as missões *peacebuilding* tiveram o 'efeito perverso' de minar a própria paz que deveriam apoiar (PARIS, 1997, p. 56, *tradução nossa*).<sup>8</sup>

Nessa mesma linha crítica, a divisão contextual-conceitual representa a lacuna entre a teoria e a prática efetiva da RSS, identificada por Jane Chanaa (2002) em sua obra *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*. A autora afirma que pouco foi feito para adaptar estratégias aos ideais da RSS e que a prática ainda é predominantemente de atividades "train-and-equip"<sup>9</sup> nos moldes da Guerra Fria, focadas nos setores coercitivos de segurança. Seriam dois os motivos que causam essa lacuna: primeiramente, a ideologia ocidental e estadocêntrica torna o modelo incompatível com determinadas culturas e contextos pós-conflito; secundamente, os Estados interventores não desenvolveram ferramentas apropriadas para realmente implementar a RSS, em especial em contextos instáveis.

No tocante à lacuna apontada pela contribuição teórica de Chanaa, Mark Sedra (2006) elucida o processo e os momentos em que essa lacuna se torna explícita, com base nas operações feitas no Afeganistão e no Iraque. O projeto é desenvolvido, como vimos anteriormente, com tendências ao fortalecimento do aparato estatal e dos valores democráticos de governança. Em contextos complexos pós-conflito, surgem desafios que fazem os atores externos moderarem suas metas. A estabilidade da região e sobrevivência do aparato estatal se torna a prioridade imediata e isso se traduz em ações *train-and-equip*, em oposição ao caráter holístico da RSS.

O autor finaliza apontando um grande paradoxo, presente inclusive nas duas operações descritas: o fato de não ser incomum que interventores tolerem meios iliberais para alcançar um nível de estabilidade condizente com seus

---

<sup>8</sup> No original: "In Rwanda and Angola, for example, political liberalization contributed to the resurgence of violence; in Bosnia, elections reinforced the separation of the parties rather than facilitating their reconciliation; and in Mozambique, El Salvador, and Nicaragua, the effects of economic liberalization have threatened to reignite conflict. At best, the liberal internationalist approach to peace building has generated unforeseen problems. At worst, peace-building missions have had the "perverse effect" of undermining the very peace they were meant to buttress."

<sup>9</sup> Em português, treinar-e-equipar.

interesses próprios. Adicionalmente, os mecanismos iliberais se encontram presentes na própria RSS através da forma do uso da violência armada e também em formato menos belicista: na reformulação do sistema judiciário de maneira a subjugar estruturas anteriores.

Uma contradição mais profunda dentro da própria visão internacionalista liberal também é exposta. Ostensivamente, visa universalizar os princípios de liberdade, igualdade e estado de direito, mas a realização dessa visão invariavelmente se baseou na subjugação das normas e estruturas indígenas, no reordenamento de sociedades inteiras. Paradoxalmente, em cenários pós-conflito, a RSS, apresentada sob a bandeira do liberalismo, avançou por meios fundamentalmente iliberais (SEDRA, 2017, p. 5, *tradução nossa*).<sup>10</sup>

As exceções que foram bem-sucedidas e atingiram resultados tangíveis foram operações aplicadas nas áreas da Europa Central e Oriental e na República Centro-Africana, que apresentavam contextos com condições prévias favoráveis como estruturas de estados soberanos, sociedades civis e cooperação por parte de elites e/ou líderes políticos locais. Em contraste, temos as operações Afeganistão, Somália e República Democrática do Congo como contextos onde a SRR estaria sendo aplicada sem as condições pré-existentes favoráveis (SEDREA, 2017, p.4).

Em sua essência, RSS é um modelo Ocidental que conta com um entendimento restrito de segurança na 'periferia'. Ela falha em compreender que 'cada país define segurança em resposta à sua própria história, seu contexto doméstico e externo e suas metas nacionais. Em vez disso, oferece uma fórmula prescritiva dependente de condições que são majoritariamente estranhas aos contextos nos quais ela é operacionalizada (CHAANA, 2002, p. 47, *tradução nossa*).<sup>11</sup>

### **As gerações de operações de Paz**

Para compreender a trajetória até chegar na RSS, utilizaremos a divisão colocada por Kai Kenkel (2013) em seu artigo *Cinco Gerações de Operações de Paz: de "tênue linha azul" a "pintar um país de azul"*, em especial por considerarmos relevante a trajetória e ênfase que o autor coloca na descrição de uma quinta geração, as operações híbridas. De acordo com Kenkel, a divisão é feita de acordo com o nível da força utilizada pelo setor militar da operação, o

---

<sup>10</sup> No original: "It also lays bare a deeper contradiction within the liberal internationalist vision itself. Ostensibly it aims to universalise the principles of freedom, equality and the rule of law, yet the realisation of this vision has invariably relied on the subjugation of indigenous norms and structures, the re-ordering of whole societies. Paradoxically, in post-conflict settings, SSR, presented under the banner of liberalism, has been advanced through fundamentally illiberal means."

<sup>11</sup> No original: "At its core, SSR is a Western model relying on a very narrow understanding of security in the 'periphery'. It fails to comprehend that 'each country defines security in response to its own history, its domestic and external contexts and its national goals.'. Instead it offers a formulaic prescription contingent on conditions that are largely alien to the settings where it is operationalised."

tipo e profundidade das tarefas conduzidas pelo pilar civil e, no caso da quinta geração, pela co-autoria compartilhada entre a ONU e organizações regionais.

A primeira geração, denominada de *peacekeeping* tradicional, especificadas no capítulo VI da Carta da ONU, eram realizada em locais “onde de fato há paz a ser mantida” (KENKEL, 2013, p. 125)<sup>12</sup>, sendo essas missões de monitoramento de cessar-fogo, levemente armadas e operando sob estritas regras de engajamento, cujos pilares são: o consentimento da nação anfitriã, a imparcialidade e o não-uso da força pelas tropas (BELLAMY; WILLIAMS, 2010 apud KENKEL, 2013, p. 126). As duas primeiras operações, *United Nations Truce Supervision Organization* (1948) e *United Nations Monitoring and Observation Group in India and Pakistan* (1949), ainda estão ativas hoje. Devido à natureza não-reativa, as operações de primeira geração foram acusadas de “congelar” conflitos e serem um desincentivo à busca de resolução final dos conflitos. (KENKEL, 2013, p. 127)

Com o fim do período de ordem bipolar e o processo de independência de Estados, marcado por conflitos étnicos em diversas regiões anteriormente ocupadas de forma colonial ou imperialista, a complexidade dos contextos evoluiu e as operações tentaram acompanhar, provendo assistência à transição política. A nova geração de operações de paz são operações com escopo mais amplo, caracterizadas por um acréscimo de atuação civil sem permissão para o uso de força militar, atuando em áreas de conflitos em andamento. Essas novas tarefas civis incluem a organização de eleições, processos de desarmamento, desmobilização e reintegração, ajuda humanitária, promoção dos direitos humanos, assistência a refugiados e de construção de capacidade Estatal, além do aumento da presença de forças policiais para manutenção do cumprimento da lei, o que se tornou um terceiro pilar nas operações de paz (DIEHL, 2008, p. 57 apud KENKEL, 2013 p. 129).

Nesse contexto, foi publicada a *Agenda for Peace* (1992) pelo então Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, trazendo definições a respeito de *peacekeeping* e dos propósitos almejados, com o objetivo de tornar a ONU capaz de se envolver nas novas dinâmicas do sistema internacional, com uma nova noção de paz e segurança pautada na hegemonia liberal. Com o intuito de apresentar uma análise e recomendações para a evolução das capacidades das Nações Unidas para diplomacia preventiva, *peacemaking* e *peacekeeping*,

---

<sup>12</sup> No original: “where there is in fact a peace to keep”.

Boutros-Ghali (1992) reconhece o novo contexto e oferece uma visão ampliada do escopo de ações da ONU para “abordar as causas mais profundas de conflito: aflição econômica, injustiça social e opressão política” (BOUTROS-GHALI, 1992, p.3-4, *tradução nossa*)<sup>13</sup>, procurando se referir a variáveis de violência estrutural, ainda que de acordo com valores da paz liberal.

Importante ressaltar como Boutros-Ghali enxerga uma conexão “óbvia” entre práticas democráticas de boa governança e a conquista de paz e segurança. A publicação do documento marcava nova fase de grandes expectativas sobre um novo papel de maior complexidade para a ONU, estreando definições para os conceitos de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping* e *post-conflict peacebuilding*, marcando ineditismos presentes no capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

No contexto da globalização, um aumento inédito no tamanho e alcance dos fluxos de informação causou influência nos grupos de interesse e tomadores de decisão envolvidos em política, além de revelarem um novo espaço para a opinião da sociedade civil. Assuntos antes domésticos se tornam preocupações globais como conflitos étnicos, violações aos Direitos Humanos em crimes contra a humanidade e, obviamente, os sucessos e fracassos das operações de paz.

Diante dessa mudança postural dos atores, mudou-se também o entendimento da comunidade internacional sobre limites para soberania estatal, justificativas para intervenção e segurança humana; surgindo o conceito de responsabilidade de proteger a preservação da vida humana acima de soberania estatal e do princípio da não-intervenção. (ICISS, 2001) Aqui, se entrelaçam a hegemonia e o paradoxo da universalização, que tira a humanidade de territórios plurais na necropolítica descrita por Mbembe (2003); imagens colonialistas separando nações entre doadores e receptores de missões e a problemática trazido por Quijano (2013, p. 57): “(...) ao olhar para territórios politicamente plurais e pulverizados, as Organizações Internacionais (OIs) não encontram a humanidade que se propõem a preservar.”

Entre 1988 e 1993, ocorre uma tripla transformação nas operações de paz, de acordo com Bellamy et al. (apud GOMES, 2008): quantitativa (um aumento no número de operações), qualitativa (um novo caráter mais complexo e multidisciplinar do que as técnicas de monitoramento) e normativa (promoção de valores democráticos, liberalização comercial e econômica e promoção dos

---

<sup>13</sup> No original: “And in the largest sense, to address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression.”

direitos humanos). Os três princípios vestfalianos de soberania perdiam força frente ao discurso de segurança humana. Uma novidade foi crucial no desenrolar das operações: o fato de que essas passaram a atuar em conflitos ativos. O fracasso inoxidável de operações representados pela grande perda de militares na Somália (1992 e 1993), o genocídio em Ruanda (1994) e as tentativas frustradas de proteger a si e a civis na Bósnia, espelhado no Massacre de Srebrenica (1995), trouxeram à tona limitações do projeto e a insuficiência da própria ONU para lidar com esses conflitos, provocando uma demanda por mudanças normativas que fossem condizentes com a complexa realidade. Estas são apontadas por Schnabel & Thakur (2001) e Kenkel (2013, p. 129) como o “calcanhar de Aquiles” das operações de paz, por terem exposto o despreparo das Nações Unidas e a carência de instrumentos da mesma para lidar com ameaças em ação.

A geração seguinte, caracterizada como peace enforcement, recebeu certo aval para o uso da força em nome da garantia da segurança humana e da proteção de Direitos Humanos e de populações vulneráveis. Muitas de tais operações, como no caso do Kosovo (UNMIK) e do Timor Leste (INTERFET), são realizadas por organizações regionais ou coalizões de voluntários, autorizadas no Capítulo VIII da Carta da ONU. Estas por sua vez possuem um mandato limitado temporalmente destinado a restaurar um contexto pacífico para que a ONU possa realizar suas tarefas civis.

Em 2000, outro documento notável para o estudo de operações foi publicado o Relatório *Panel on The United Nations Peace Operations*, conhecido como *Relatório Brahimi*; elaborado com a finalidade de identificar as limitações do sistema de operações de paz até então e de construir recomendações condizentes. Apesar do documento cumprir o propósito apontando as fraquezas das operações, Alex Bellamy & Paul Williams (2004) apontam que o *Relatório Brahimi* (2000) foi limitado em ao menos dois aspectos: primeiramente, é construído em cima da suposição de um consenso sobre o que constitui crises humanitárias, assim como sobre as estratégias e os elementos para solução. Com isso, o trabalho não aborda questões estruturais, apenas sugere melhorias na estrutura atual; enquanto para os autores, uma nova fase no pensamento sobre operações de paz deveria avaliar de forma crítica os objetivos de operações de paz, colocá-las em um contexto mais complexo de política global e avaliar visões alternativas sobre o papel das mesmas.

Em segundo lugar, para que o *Relatório Brahimi* (2000) representasse uma nova forma de enxergar as missões, seria necessário abordar dois tipos de desafios, um epistemológico e um ontológico. O epistemológico envolve o debate de perguntas conceituais para descobrir o que define a validade de conhecimento sobre o tema, uma crise humanitária ou respostas globais, como se dá a construção de conhecimento de senso comum etc.; e também qual o tipo de conhecimento que é privilegiado em detrimento aos outros e quais as consequências; assim como abordaram Barnett & Finnemore (1999). O desafio ontológico envolve perguntas sobre a natureza das crises e conflitos, assim como a relação entre estruturas globais de insegurança e atores, a relação entre o ocidente e o “outro”.

As práticas logo após Brahimi não refletiram o novo paradigma proposto, tendo sido guiadas por conceitos tradicionais de consenso, imparcialidade e uso mínimo da força e marcadas pelos mesmos problemas de recursos e planejamento político; em especial o caso da *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC), como ressaltam Bellamy e Williams (2004). Os mesmos autores respaldam o trabalho de Oliver Richmond (2001), que avaliou, com base em contextos práticos como Bósnia, Kosovo, Timor Leste e Afeganistão, a forma como os conceitos dominantes de paz que permeiam as operações (a institucionalização de estruturas de governança liberal) são construídos majoritariamente para sustentar os interesses dos interventores.

Gomes (2008) menciona que, apesar da própria base das operações de paz trazer a promoção da democracia como elemento vital para o sucesso, ela não desenvolve os meios necessários para uma mudança efetiva de regime e tenta impor uma competição entre governantes em um ambiente pós-conflito.

Ao final da década de 1990, surgem as operações de suporte (*peace support*) e as operações de transição de administração. As operações de *peace support* possuem ação multidimensional apoiada nos princípios liberais para reconstrução em áreas em que o Ocidente enxerga “potencial”, como Afeganistão, Kosovo e Timor Leste. Já as operações de *transitional administrations* atuam no controle da administração doméstica exclusivamente no período pós-conflito de transição das instituições para uma paz duradoura. (KENKEL, 2013) Aqui, a paz liberal é compreendida como multidimensional, envolvendo facetas econômicas, políticas e sociais; as missões adotam, assim,

princípios liberais da democratização, do fortalecimento da estrutura estatal e da implantação da economia de mercado para atingir tal “desenvolvimento”.

Novamente, essas práticas possuem grandes limitações e potenciais consequências negativas como o caso da economia do Kosovo:

A extensão da imposição externa e suas consequências negativas para a construção do Estado também são dramáticas nas políticas de desenvolvimento. O objetivo das IFIs, do Tesouro dos EUA, da UE e da maioria dos doadores bilaterais era a reforma governamental para uma liberalização comercial e monetária rápida e ampla e a privatização da propriedade. Seja por meio de um conselho monetário na Bósnia presidido por um não-bósnio nomeado pelo FMI ou de políticas de estabilização macroeconômica ortodoxa como condição para créditos e empréstimos, em todos os três casos o efeito foi centralizar e enfraquecer a capacidade governamental na economia, juntamente com resultados desestabilizadores de alto desemprego (taxas de 50 a 70 por cento), baixo ou nenhum crescimento econômico e a perspectiva de dependência de ajuda a longo prazo, déficits comerciais e escassas receitas fiscais, apesar das ordens políticas fiscais complexas e caras do ponto de vista de respeitar os direitos das minorias e todos os serviços de fronteira, polícia e militares, projetadas por estrangeiros. (WOODWARD, 2009, p.52, *tradução nossa*)<sup>14</sup>

Quando mencionamos *peacebuilding*, estamos fazendo menção a uma quarta geração na visão de Kenkel (2013). Essas ações possuem permissão ao uso de força e a realizar tarefas civis mais intrusivas de restauração da ordem, fortalecimento de instituições governamentais etc., enquanto o exercício de soberania sobre um território é transferido para aquela Operação de Paz. (BELLAMY et al., 2010 apud KENKEL, 2013, p.132):

O *peacebuilding* surgiu para valer logo após o fim da Guerra Fria – uma época então anunciada por muitos como o triunfo definitivo do capitalismo de livre mercado e da democracia liberal. Além disso, os resultados da pesquisa no início da década de 1990 ligando a forma interna dos Estados à sua conduta de política externa – especificamente as hipóteses de “paz democrática” argumentando que as democracias liberais não iniciaram guerra umas contra as outras – assumiram uma influência cada vez mais forte nos governos ocidentais e nas instituições multilaterais. A implementação do *peacebuilding* na prática, portanto, assume cada vez mais fortemente traços que associam o capitalismo mercantilista a uma forma liberal específica de democracia. (KENKEL, 2013, p.133, *tradução nossa*)<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> No original: “The extent of external imposition and its negative consequences for state-building is also dramatic in the policies for development. The goal of the IFIs, the US Treasury, the EU and most bilateral donors was governmental reform for rapid and extensive trade and monetary liberalisation and property privatization. Whether through a currency board in Bosnia chaired by a non-Bosnian appointed by the IMF or orthodox macroeconomic stabilization policies as condition for credits and loans in all three cases, the effect was centralizing but weakening governmental capacity in the economy along with destabilizing outcomes of high unemployment (rates of 50 to 70 percent), low or no economic growth and the prospect of long-term aid dependence, trade deficits and meagre tax revenues, despite the fiscally expensive, complex political orders to respect minority rights and all the border services, police and militaries designed by outsiders”.

<sup>15</sup> No original: “Peacebuilding came into being in earnest in the aftermath of the end of the Cold War—an epoch then heralded by many as the definitive triumph of free-market capitalism and liberal democracy. In addition, research findings in the early 1990s linking states’ internal form to their foreign policy conduct—specifically the “democratic peace” hypothesis arguing that liberal democracies did not initiate war against one another—took on ever stronger influence within

Foram apenas duas ocasiões as quais uma administração da ONU ficou responsável interinamente, na *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) e *United Nations Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). O caso da intervenção no Kosovo (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK*) é interessante tanto para analisar a complexidade que as operações de paz ganharam com o tempo, como para observar as limitações e controvérsias burocráticas dentro da ONU e, finalmente, demonstrar o peso que tem o elemento local e a participação da sociedade civil no processo de reconstrução estatal.

Primeiramente, em questão de complexidade e multidimensionalidade - como mencionado por Suzuki em sua tese *UNMIK: Sobre o papel de representação das operações de paz e sua produção de legitimidade* (2016), um estudo sobre o processo de intervenção no Kosovo -, a questão engloba múltiplos atores desde seus primórdios com o processo de desintegração da Iugoslávia. Isso envolveu os diferentes grupos étnicos dentro do território agora fragmentado, atores políticos locais, estados vizinhos e as potências do Conselho de Segurança.

Essa característica de complexidade se intensifica a partir do momento em que a ONU passa a administrar um governo provisório em um ambiente que possuía grandes questões não resolvidas, como a tensão étnica que deu início ao conflito ainda latente, grande número de deslocados internamente, crise econômica e, principalmente, a indefinição do status de Kosovo sobre sua própria independência *versus* continuar a ser uma província autônoma em respeito à integridade e soberania da Iugoslávia.

Tentando lidar com a complexidade e o ineditismo de muitas ocorrências, a burocracia das Nações Unidas provou-se obsoleta para lidar com questões como as tentativas falhas em conseguir um acordo com o governo da Sérvia, os impasses no Conselho de Segurança, a justificativa do bombardeamento não-autorizado pelo Conselho de Segurança por parte da OTAN (a fins de proteção humanitária), a situação de impasse no Conselho de Segurança e, finalmente, a tarefa de governar uma região sem definir seus objetivos em relação ao processo de independência (SUZUKI, 2016, p. 198) .

---

Western governments and multilateral institutions. The implementation of peacebuilding in practice thus ever more strongly took on traits associating mercantilist capitalism with a specific, liberal form of democracy”.

Essa dupla demanda das operações – a manutenção da paz e da segurança internacional e o bem-estar da população local - acaba fazendo com que, muitas vezes, elas tenham um comportamento esquizofrênico ou vacilante; em outras situações, é provável que assumam uma postura unilateral e, portanto, deficiente, porque são incapazes de atender simultaneamente os dois mandatos, principalmente porque cada um deles se refere a um representado diferente. (SUZUKI, 2016, p.74 - 75)

A autora afirma, ainda, que a UNMINK nunca foi capaz de criar uma relação orgânica de cooperação e co-construção com a população. Havia um alto grau de patologias como irracionalidade da racionalização na economia e militarmente, isolamento organizacional com a falta de transparência da administração interina da ONU e contestação cultural com muitas identidades não-ocidentais envolvidas no conflito, em especial nos momentos em que ficavam mais óbvias as violações dos princípios de imparcialidade e neutralidade por parte do governo interino das Nações Unidas; com ações autoritárias sem qualquer relação com os interesses da população local.

A administração interina da organização era constantemente vista como uma presença ocidental sem legitimidade no território (LEMAY-HERBERT, 2011, p. 22). Isso se deu através de um processo de desgaste entre a operação de paz e os diferentes setores da sociedade civil; dadas as decisões de atores internacionais que não ganhavam legitimidade na região, a percepção tardia da prática de limpeza étnica perpetrada contra os bósnios muçulmanos (KALDOR apud WHEELER, 1999, p. 249) e a omissão da comunidade internacional frente à situação, o grau de intervenção direta dos Estados Unidos ignorando decisões do Conselho, a falta de limite temporal para a missão, imposição de metas universais e irrealistas como condição para a transferência de poder para lideranças locais (“*standards before status*”)<sup>16</sup>, o posicionamento ocasionalmente autoritário e a relação de desconfiança mútua com essas lideranças locais, além de acusações de concentração de poder e ausência de transparência.

A inclusão da sociedade civil ao processo de *peacebuilding* chegou de forma relativamente tardia. Como descrito pelo estudo de Dominique Jacquin-Berdal (1998), há de se quebrar paradigmas superficiais que enxergam conflitos étnicos como disputas irracionais e de entender qual o papel da etnicidade (para além, do processo de politização de identidades). O paradigma utilizado pelo ocidente para entender os movimentos políticos de sociedades não-ocidentais não tratava os mesmos por uma lógica política, mas como episódios passionais,

---

<sup>16</sup> As instituições provisórias teriam de alcançar determinadas metas mínimas de boa governança antes de ser concebida a definição do status político de Kosovo. (UNMIK; PISG, 2003).

desprovidos de razão (CHANDLER, 2010). Essa visão, de acordo com Chandler, deixou resquícios de superioridade ocidental em discursos de cultura e, além, em discursos sobre desenvolvimento, conflito e democracia, temas caros à prática de *peacebuilding*.

Como consequência, a sociedade não-ocidental é desconsiderada como agente ativo nos processos de *peacebuilding* ou, ainda, vista como maleável pelas instituições a serem impostas por atores externos. Oliver Richmond (2009) conceitua essa despolitização do indivíduo não-ocidental como um processo de romantização [do indivíduo] local (2009), consequência das práticas liberais de *peacebuilding*. O conceito de sociedade civil utilizado pela corrente liberal é majoritariamente uma representação ocidental de atores não-governamentais, que são “empoderados” por forças vindas de cima e de fora. Isso tem sido marginalizante para as populações.

Assim como Chandler (2010), Richmond (2009) crê que o projeto liberal oferece uma visão de incivilidade, atrelado à ocorrência de novas guerras, corrupção, falta de capacidade de gestão e estruturas primitivas. Ele vai além, elucidando que essa perspectiva é refletida nas práticas liberais contemporâneas de construção da paz, que se tornaram mais focadas em direitos políticos do que em necessidades básicas.

Os resultados práticos têm mostrado, portanto, forte ênfase em fortalecimento institucional de cima para baixo, administração externa e a importação de valores liberais. Tal qual visto no caso do Kosovo, como em muitos outros, o resultado da intervenção é visto pela população local como mais um sistema neocolonial, marginalizando grupos já vulneráveis (LEMAY-HEBERT, 2011; SUZUKI, 2016).

Como conclusão, o Richmond recomenda que o primeiro passo para uma paz autossustentável deva ser abrir um processo de comunicação entre os atores internacionais e os destinatários da construção da paz através de políticas pensadas de forma regional, tornando o vínculo entre bem-estar e cultura evidente. O caminho para emancipação, portanto, deve ser tirado da sombra de segurança e instituições políticas, para que se possa focar em suprir necessidades humanas básicas sem imposições que marginalizam identidades e interesses.

Similarmente, no caso da Missão no Timor Leste (UNTAET), criada para a transição do Timor a Estado independente, ela foi criticada por “ter demorado a transferir poder aos líderes locais. Durante a sua vigência, a operação restringiu

o poder aos políticos timorenses e estabeleceu um diálogo fraco com a população...” (SUZUKI, 2016, p.39).

Uma das lições aprendidas com a experiência da administração da ONU em Kosovo, de acordo com um documento interno da UNMIK, é que “a Missão demonstrou falta de sensibilidade cultural e compreensão insuficiente da dinâmica da sociedade, tanto em termos de estruturas de poder e de negociações.” Portanto, “a sensibilidade cultural e a compreensão da sociedade local devem ser os princípios orientadores para o planejamento e implementação de políticas” para a futura missão da administração civil (ONU apud LEMAY-HEBERT, 2011, p. 21, *tradução nossa*).<sup>17</sup>

Sensibilidade cultural, coordenação local e mecanismos de prestação de contas são de fato instrumentos que auxiliam na construção da legitimidade. Contudo, começam a surgir perguntas sobre até que ponto esses instrumentos são capazes de legitimar uma ação estrangeira e, mais importante, de assegurar que essa operação atinja estabilidade e tenha efetividade na representação das diferentes realidades contidas em um único local. Esses questionamentos dizem respeito a um importante ponto: a autoria das operações de RSS. Não obstante, a seguir dedicaremos uma seção à quinta geração e às respectivas mudanças na autoria e comando das operações.

### O Híbridismo da Quinta Geração

O fenômeno das missões híbridas é notadamente recente e ainda em desenvolvimento no campo acadêmico, não obstante, o Departamento de *Peacekeeping* das Nações Unidas demonstrou vislumbrar grande potencial em tais operações através do Relatório *New Horizon*, publicado em 2009. O relatório põe as Nações Unidas, mais uma vez, na tentativa de coordenar um sistema organizado de práticas de *peacekeeping*, agora contando com uma base ampliada de contribuidores.

Kenkel (2013) observa a emergência de operações híbridas, caracterizadas por estarem sob comando misto, da Organização das Nações Unidas e de organizações regionais simultaneamente. Desde os três maiores fracassos das operações mencionados anteriormente e o foco da OTAN nas regiões do Iraque e do Afeganistão pós 11 de setembro de 2001, a composição

---

<sup>17</sup> No original: “One of the lessons learned from the experience of the UN administration of Kosovo, according to an internal UNMIK document, is that “the Mission demonstrated a lack of cultural sensitivity and an insufficient understanding of the dynamics of the society, in terms both of power structures and of negotiations.” Hence, “cultural sensitivity and understanding of local society must be the guiding principles for policy planning and implementation” for future civil administration mission.”

das tropas das missões de paz mudou, com presença majoritária de forças do Sul global (TANNER, 2009 apud KENKEL, 2013).

Em termos gerais, a tendência é que os estados da OTAN e outros no Norte e no Oeste – que internalizaram amplamente a noção de usar a força para proteger civis e defender os direitos humanos – se envolvam em intervenções robustas fora da ONU, como a invasão do Iraque, a Força Internacional de Assistência à Segurança endossada pela ONU no Afeganistão e a aplicação da Resolução de Segurança 1973 em 2011 por meios militares; os estados do sul, reticentes em endossar o uso da força em nome dos direitos humanos e da proteção de civis, embora possuam grande experiência interna com desenvolvimento, institucionalização e redução da pobreza, se concentrariam nas “causas profundas” – aspectos relacionados às missões de *peacebuilding*. (KENKEL, 2013, p. 135-136, *tradição nossa*).<sup>18</sup>

Importante mencionar que a evolução das operações de paz acontece na forma cumulativa de conhecimentos. Na prática, isso é observado como contribuições de organizações internacionais em operações de paz, antes mesmo do conceito normativo de missões híbridas ser cunhado.

A atuação de contingentes de forças externas e organizações em conjunto com a ONU não é novidade, por exemplo a presença das tropas da União Europeia na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FINUL), militares franceses na Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim; e outras que revelaram uma relação mais complexa entre elas mesmas e as forças da ONU como por exemplo o contingente militar australiano no Timor Leste ou a própria OTAN no Afeganistão. (ABOAGYE, 2007) Uma atuação simbólica das missões híbridas foi a Operação Híbrida União Africana-Nações Unidas em Darfur (UNAMID), realizada em conjunto com a União Africana em 2007, estando ativa até o momento deste estudo.

Para Aboagye, uma definição comum de operação híbrida deve levar em consideração o elemento político, dentre outros aspectos operacionais, as autoridades para o mandato, a composição dos comandos estratégicos, operacionais e de controle, além da composição do contingente de forças em si. Além, a falta de uma definição comum e aceitável do que é uma operação híbrida pode ser parcialmente responsável pelo impasse a respeito da operação híbrida em Darfur. Na prática, o dilema mais sério gira em torno de uma lacuna,

---

<sup>18</sup> No original: “Broadly speaking, the trend is toward NATO states and others in the North and West—who have largely internalized the notion of using force to protect civilians and uphold human rights—to engage in either robust interventions outside the UN, such as the invasion of Iraq, the UN-endorsed International Security Assistance Force in Afghanistan, and the 2011 enforcement of Security Resolution 1973 by military means; Southern states, reticent to endorse the use of force in the name of human rights and protecting civilians, yet possessing great internal experience with development, institutionalization, and poverty reduction, would focus on the “root causes”- related aspects of peacebuilding missions”.

essa na questão de autoridade: qual organização, a UA ou a ONU, deve exercer o comando e controle sobre a operação e as tropas; de que forma essa autoridade deve ser exercida; e, finalmente, qual deve ser a relação entre as organizações? (ABOAGYE, 2007, p. 17)

No artigo *Implicações Práticas das Missões de Paz Híbridas*, de Pagot & Ernst (2019), um estudo comparado entre UNAMID e UNAMIR, as autoras analisam dados quantitativos e argumentam que “o discurso de privilegiar a participação de africanos representa uma forma de legitimação das missões de paz na África, e não a incorporação de variáveis e atores locais para a efetiva resolução de conflitos” (PAGOT & ERNEST, 2019, p. 26). Ademais, não encontrando evidências suficientes que atestassem um incontestável “caráter africano” da operação, destacando que “ambas as missões só avançaram quando houve pressão da comunidade internacional e interesse dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.” (PAGOT & ERNEST, 2019, p.26).

Em consonância com as críticas apresentadas no presente estudo à questão da paz liberal, Badescu & Bergholm (2009) constroem um estudo que lança luz simultaneamente ao potencial e à falta que fizeram (p. 306) ações com foco outro que não militar como políticas, diplomáticas ou econômicas na operação em Darfur; demonstrando como atores da RSS acabam mudando suas metas para priorizar a estabilidade e abandonando a intenção do holístico. Na academia, a escola de pensamento híbrida se diferencia pela visão radical desprendida de estadocentrismo (SEDRA, 2013).

A escola híbrida conta vastamente com as obras de Oliver Richmond, que parece alcançar o cerne da visão liberal: a noção de paz como governança. O fenômeno da globalização do discurso de paz liberal colocou normas neoliberais a respeito de como o Ocidente deveria responder às crises na periferia e metas que esses últimos deveriam atingir, relacionadas à construção de fortes estruturas estatais nos moldes weberianos (2010, p.321)

A abordagem híbrida pretende ser pós-liberal, com um engajamento autêntico que esteja conectado com um contexto político mais amplo, “envolvendo-se com o dia-a-dia para além dos parâmetros artificiais de um Estado liberal” (RICHMOND, 2009, p.325). Complementarmente, Mark Sedra (2013) afirma que as intervenções no escopo da RSS perdem oportunidades preciosas de paz ao ignorar os níveis de poder informais e não-estatais já

existentes, ao passo em que as escolas híbridas estudam arranjos que incluem estas autoridades não-estatais.

### **As limitações: patologias burocráticas em Paradigma Liberal**

Apesar de duas décadas terem se passado após o lançamento da obra, consideramos relevante adicionar conceitos de *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations* (1999), de Michael N. Barnett & Martha Finnemore, um ponto de inflexão sobre o tratamento dado a organizações. Ademais, a abordagem chama atenção para avaliações normativas sobre organizações internacionais e questiona o que parece ser um “otimismo acrítico” sobre o comportamento das mesmas, presente no paradigma liberal, como visto nas seções anteriores. Assim como os autores, buscamos reconhecer os impactos positivos das organizações, ao mesmo passo em que não desconsideramos que elas, em suas burocracias, podem ser ineficientes e que comportamentos indesejados ou “patológicos” podem ocorrer.

Assim, há duas formas de surgimento e manutenção de autoridade autônoma: o poder que vem da legitimidade racional-legal e o do controle de informação técnica e perícia. Sobre o primeiro, os autores constatam que, a partir de uma construção de valores sociais, essa definição de conceitos comuns cria atores, específicas responsabilidades, delega autoridade e define o trabalho o qual esses atores devem fazer, trazendo significado e valor normativo, que por sua vez tem sua legitimidade provida por um pressuposto e indiscutível sustentáculo na racionalidade. (BARNETT & FINNEMORE, 1999, p.708)

A segunda fonte de poder e autonomia é o controle burocrático de informação, perícia, conhecimento técnico e treinamento que por sua vez não estão disponíveis aos outros atores. Esse conhecimento pode vir a conceder poder a burocracias para moldar os projetos das políticas, ao invés de simplesmente implementá-las. Ambas situações podem ser observadas nas missões da ONU ao incluir valores liberais como democratização em contextos pós-conflito muitas vezes sem condições para receber aquele formato liberal de forma imediatista.

A crítica dos autores parte da contradição no fato de que essas duas fontes obtêm poder através de uma aparência de despolitização, se apresentando como impessoais e neutras; representando a falha neoliberal em ver como informação reflete poder.

Barnett & Finnemore (1999) caracterizaram três maneiras pelas quais as organizações internacionais se projetam em termos de poder: classificando o mundo, fixando significados no mundo social e articulando e difundindo novas normas, princípios e atores. Primeiramente, a classificação de informação e conhecimento pode ser crucial para a fixação de identidades e planejamento de políticas. Em segundo lugar, a fixação desses significados no mundo social. Então, a partir das classificações, são estabelecidos os parâmetros para ação com base nos significados que os objetos e objetivos têm para os atores.

As conseqüências diretas da redefinição e fixação de conceitos como desenvolvimento e segurança são a legitimação e até mesmo demanda por níveis cada vez mais altos de intervenção em assuntos domésticos por parte de organizações internacionais, particularmente naqueles estados em desenvolvimento; e a determinação da importância da democratização, de questões ambientais e respeito aos direitos humanos como variáveis necessárias para paz e estabilidade. Vimos isso nas violações aos direitos humanos e ao paradigma de segurança humana no contexto pós-Guerra Fria, que mobilizaram intervenções humanitárias por parte da ONU e foram utilizadas como justificativa para bombardeios aéreos por parte da OTAN, não autorizados pelo Conselho de Segurança, durante a Guerra do Kosovo, suscitando precedentes legais duvidosos.

A conexão feita entre a difusão de normas no processo de descolonização e soberania baseada em integridade territorial e reconhecimento externo nos leva a assimilar que Estados em desenvolvimento, mesmo após independência, continuam alvos do fenômeno da difusão de normas das organizações internacionais; que acabam sendo traduzidas em pacotes de medidas contendo valores e interesses de sociedades ocidentais a serem aplicados em não-ocidentais.

Os autores, ao final, apontam cinco mecanismos através dos quais a cultura burocrática pode alimentar comportamentos patológicos em organizações internacionais: irracionalidade da racionalização, universalismo burocrático, normalização de desvios, isolamento e contestação cultural.

A irracionalidade da racionalização é situação extrema, na qual as regras e os procedimentos que permitiram as burocracias exercerem seu trabalho se tornam fins em si mesmos. Como exemplo, os autores citam a metodologia ONU em missões de paz contendo condução de eleições nos estados alvos. O fim a ser alcançado em muitos estados nos quais a ONU está envolvida em processos

de reconstrução é a instauração de um governo estável que tenha em consideração respeito por direitos humanos e que preze pela democracia. Conseqüentemente, oficiais da ONU conduziram eleições mesmo quando provas sugeriam que seriam prematuras ou contraproducentes. (PARIS, 1997, p. 75). Em cenários instáveis como a Bósnia, eleições ratificaram precisamente os resultados e poderes externos os quais a ONU interveio para prevenir; e em lugares como o Kosovo, eleições são criticadas internamente por exacerbar as mesmas tensões étnicas as quais elas foram criadas para reprimir e não refletir a real situação.

O segundo mecanismo causador de patologias em organizações internacionais é o universalismo burocrático, resultado de burocracias que nivelam a diversidade em busca de eficiência e universalidade, sem atenção a interesses contextuais. Isso pôde ser visto nas operações de paz da Bósnia ou Somália, nas quais muitos *peacekeepers* foram transferidos de seus postos na missão no Camboja com a presunção de que o conhecimento adquirido em uma localidade seria aplicável em outras (BARNETT & FINNEMORE, 1999, p. 721).

Um terceiro recurso é a normalização de desvio às regras. Tentando escapar do universalismo para responder a novas variáveis de ambiente ou institucionais, as organizações cometem desvios calculados. Com o tempo, as exceções podem se tornar regra. Barnett & Finnemore (1999) apontam uma mudança de postura do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) a respeito do repatriamento mencionando que o ACNUR reduziu constantemente as barreiras ao repatriamento e ao princípio de *non-refoulement* contra outros objetivos, como a construção da paz (BARNETT & FINNEMORE, 1999, 1999, p. 722).

Em quarto lugar, o isolamento organizacional daquelas que são, por algum motivo, organizações afastadas dos comentários sobre sua performance, pode levá-las a desenvolver culturas internas que não promovem metas e expectativas reais para as quais deveriam servir. Jarat Chopra (1996 apud BARNETT & FINNEMORE, 1999) observou que as conferências da ONU sobre lições aprendidas estabelecidas após as missões na Somália foram estruturadas de forma que nenhuma informação que “manchasse a imagem” da organização fosse difundida.

Por último, a contestação cultural, advinda dos subgrupos integrantes da organização, que acabam por desenvolver preferências em sobreposição e muitas vezes contradição entre si (HAAS, 1990). Como a ONU é uma

organização com alto nível de expansividade e politização, a existência de contestação cultural pode ser particularmente intensa. A considerar o conflito entre as missões humanitárias da ONU e seus valores de imparcialidade e neutralidade: essas duas normas se tornam particularmente turvas em situações nas quais prover alívio humanitário pode vir a comprometê-las. Exemplos do pior cenário para esta problemática foram o genocídio em Ruanda em 1994 e o Massacre em Srebrenica em 1993.

### **A crescente participação das potências em ascensão na RSS**

No artigo *Emerging Powers and the Notion of International Responsibility: moral duty or shifting goalpost?*, Kenkel & Martins (2016) utilizam a teoria construtivista para analisar a forma como a noção de responsabilidade é construída reiteradamente; equiparando-a à capacidade e à disposição ao uso de militar robusta.

Uma consequência desse discurso tem sido a exclusão de potências em ascensão dos níveis mais altos de tomada de decisão em nível global; visto que, ainda de acordo com os autores, as principais forças potenciais de contribuição destas potências são de outra categoria, não-militar.

Fato relacionado aparenta ser uma tendência à desconfiança a respeito de intervencionismos ocidentais, contemporaneamente dentro do paradigma da Responsabilidade de Proteger, que as potências em ascensão sentem; em razão dos antecedentes históricos que vivenciaram. A visão crítica às intervenções pelo Ocidente está presente na agenda dessas potências, fato demonstrado nos discursos da Ministra de Estado para Relações Exteriores da Índia, Preet Kaur, em debate no Conselho de Segurança da ONU em 2001

No mesmo debate, a representante permanente indiana no Conselho de Segurança, Preet Kaur, afirmou sucintamente, 'Para a implementação bem-sucedida das reformas do setor de segurança, é imperativo reconhecer claramente, desde o início, que é um assunto interno de um país... O processo deve ser conduzido por requisitos nacionais e não por prioridades dos doadores.' Ela concluiu que 'princípios normativos da reforma do setor de segurança devem permanecer dentro do quadro de consentimento nacional.' e que o papel de atores externos como a ONU deve ser baseado nos princípios de 'imparcialidade, igualdade e não interferência'. (SEDRA, 2017, p.88, *tradução nossa*).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> No original: "In the same debate, the Indian permanent representative to the Security Council, Preet Kaur, succinctly stated, 'For successful implementation of security sector reforms, it is imperative to clearly recognize, at the outset, that it is an internal affair of a country.... The process must be driven by national requirements and not by donor priorities.' She concluded that 'normative

Como visto anteriormente, o contexto histórico levou a uma mudança na composição das operações em termos de Norte e Sul global, com presença destacada do Sul. Apesar disso, a hierarquia em engrenagens chave de controle e responsabilidade se manteve, com destaque para o uso do Conselho de Segurança por parte das grandes potências para atender seus interesses individuais (KENKEL & MARTINS, 2013), visto que a própria capacidade normativa e burocrática é em si uma forma de poder (BARNETT & FINNEMORE, 1999).

Esse impasse é refletido nos debates a respeito da responsabilidade em proteger e sua implementação, com potências em ascensão como o BRICS interpretando os aspectos horizontais da soberania como um meio para que os Estados sejam capazes de atenuar o efeito adverso da distribuição desigual de poder no sistema internacional (CULP & PLAGEMANN, 2013, p. 07-13).

Destacamos aqui as ambições das agendas a relevância de ações paralelas de potências do Sul global em um contexto de diminuído protagonismo do Norte por considerarmos relevante a influência e a transformação que elas inferem dentro das estruturas da ONU; possibilitando pluralidade, uma nova versão de protagonismo redirecionada e uma visão crítica pós colonial para além das operações de paz como filantropia, tendo em consideração os processos históricos de territórios que um dia foram colonizados.

### **Considerações Finais**

Para concluir, deixamos um questionamento: seria plausível contestar que a máxima de não-intervenção representa sinônimo de inação e/ou indiferença não em si mesma, mas apenas dentro do paradigma liberal de intervenção? Como Sedra (2013) aponta: “Eles (potências emergentes não ocidentais) veem isso não como um elemento transformador de democratização e construção de estado, conduzido externamente, mas como uma ferramenta discreta para resolução de conflitos e estabilização.”<sup>20</sup>, representando uma forma de ação pós-liberal.

---

principles of security sector reform should remain within the framework of national consent' and that the role of external actors like the UN must be rooted to the principles of 'impartiality, equity and non-interference'."

<sup>20</sup> No original: "They (non-Western emerging powers) see it not as an element of externally driven, transformative state building and democratisation, but as a discrete tool for conflict resolution and stabilisation."

Kenkel & Martins (2016) destacam que, apesar da evolução no entendimento da importância da multiplicidade, a responsabilidade relacionada a capacidades militares vigente nos altos níveis de comando das Nações Unidas e, em especial, no Conselho de Segurança, ainda dificulta a conexão das operações e de questões como desenvolvimento, conseqüentemente “o fracasso das operações ocidentais em atingir os objetivos de consolidação da paz é frequentemente atribuído à atenção excessiva aos elementos de segurança em detrimento do desenvolvimento socioeconômico” (KENKEL & MARTINS, 2016, p.13, *tradução nossa*).<sup>21</sup>

Consideramos que uma nova ênfase decolonial do caráter holístico da RSS é, possivelmente, um caminho para que os posicionamentos das potências em ascensão se desenvolva para além da simples negativa à ordem liberal e de iniciativas intrusivas de R2P, postura que analistas como Ramesh Thakur descrevem como postura obstrucionista (THAKUR, 2011, p. 153-159).

Outro válido questionamento seria a respeito da desvinculação entre soberania e Estado weberiano, adicionando contextos de territórios e identidades ao debate. É do nosso entendimento que a proteção da soberania não necessariamente precisa estar atrelada a um aparato estatal tradicionalmente ocidental para ser considerada válida; esse posicionamento já é reconhecido, como apontam Kenkel & Martins (2016) quando mencionam uma mudança de ênfase da Responsabilidade de Proteger entre os entendimentos de soberania.

Com o exposto, esperamos ter demonstrado como o paradigma liberal molda as operações de paz das Nações Unidas, incluindo seus mecanismos mais novos; na medida em que se tornam limitados quando utilizados para atingir padrões e metas forjadas em moldes ocidentais.

### Referências bibliográficas

ABDENUR, Adriana Erthal. *Making Conflict Prevention a Concrete Reality at the UN*. Bonn: Stiftung Entwicklung Und Frieden/development And Peace Foundation (Sef:), 2019.

ABOAGYE, Festus. *The hybrid operation for Darfur: Acritical review of the concep of mechanism*. Institute for Security Studies, 2007, (ISS Paper 149).

---

<sup>21</sup> No original: “This persists despite increasing recognition of the security-development nexus; the failure of Western operations to attain peacebuilding aims is not infrequently attributed to excessive attention to security elements to the detriment of socioeconomic development”.

Disponível em <<https://media.africaportal.org/documents/PAPER149PDF.pdf>>.  
Acesso em: 31 ago. 2020.

BADESCU, Cristina G.; BERGHOLM, Linnea. The Responsibility To Protect and the Conflict in Darfur: the big let-down. *Security Dialogue*, v. 40, n. 3, jun. 2009, p. 287-309.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. The Imperial Peace. *European Journal Of International Relations*, v. 5, n. 4, dez. 1999, p. 403-434.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, Cambridge, v. 4, n. 53, 1999, p. 699-732.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul. Introduction: thinking anew about peace operations. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, mar. 2004, p. 1-15, mar. 2004.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Democratization*. Nova York: United Nations Department of Public Information, 1996. Disponível em <[https://www.un.org/fr/events/democracyday/assets/pdf/An\\_agenda\\_for\\_democratization.pdf](https://www.un.org/fr/events/democracyday/assets/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf)> Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Nova York: United Nations, 1992. Disponível em <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacemaking-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/>>.  
Acesso em: 31 de ago. 2020.

CALL, Charles T.; CONING, Cedric de (ed.). *Rising Powers and Peacebuilding: breaking the mold?*. Londres/ Nova York: Palgrave Macmillian, 2017.

CHAANA, Jane. *Security Sector Reform: issues, challenges and prospects*. Londres: Routledge, 2002.

CHANDLER, David. Race, Culture and Civil Society: peacebuilding discourse and the understanding of difference. *Security Dialogue*, v. 41, n. 4, ago. 2010, p. 369-390.

CONING, Cedric de; PETER, Mateja (ed.). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Londres/Nova York: Palgrave Macmillian, 2019.

CULP, Julian; PLAGEMANN, Johannes. *Hooray for Global Justice? emerging democracies in a multipolar world*. Hamburgo: GIGA German Institute of Global and Area Studies, 2013. 26p. (GIGA Working Papers n. 242). Disponível em <[https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp242\\_culp-plagemann.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp242_culp-plagemann.pdf)>.  
Acesso em: 31 ago. 2020.

FUKUYAMA, Francis.. Liberalism versus State-Building. *Journal Of Democracy*, v. 18, n. 3, 2007, p. 10-13.

GINTY, Roger Mac. Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace. *Cooperation And Conflict*, v. 43, n. 2, jun. 2008, p. 139-163.

GOMES, Áureo de Toledo. *Do colapso à reconstrução: estados falidos, operações de nation-building e o caso do afeganistão no pós guerra fria*. 2008. 179 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HAAS, Ernst B. *When Knowledge is Power: three models of change in international organizations*. Berkeley: University Of California Press, 1990.

HUTCHFUL, Eboe; FAYEMI, J. Kayode. Security System Reform in África. In: DAC (ed.). *Security System Reform and Governance*. Paris: OECD Publishing, 2005, p. 71-90.

IGNATIEFF, Machael. *Empire Lite: nation-building in bosnia, kosovo and afghanistan*. Londres: Vintage Books, 2003.

INTERNATIONAL COMMISSION ON THE INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Center, 2001. 91p. Disponível em <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

JACQUIN-SERDAL, Dominique. Ethnic Wars and International Intervention. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 27, n. 1, mar. 1998, p. 127-139, mar. 1998.

KENKEL, Kai Michael; MARTINS, Marcelle Trote. Emerging Powers and the Notion of International Responsibility: moral duty or shifting goalpost?. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 1, 2016, p. 1-27, 2016.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 1, n. 56, 2013, p. 112-143.

LEMAY-HEBERT, Nicolas. The "Empty-Shell" Approach: the setup process of international administrations in timor-leste and kosovo, its consequences and lessons. *International Studies Perspectives*, v. 12, n. 2, mai. 2011, p. 190-211.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N 1 Edições, 2003.

MOORE, David. Levelling the Playing Fields & Embedding Illusions: 'post-conflict' discourse & neo-liberal 'development' in war-torn africa. *Review Of African Political Economy*, v. 83, n. 27, mar. 2000, p. 11-28.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia das Nações Unidas. *Resolução A/66/551-S/2011/701*, 6 nov. 2011. Disponível em <[http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-rwp\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-rwp(1).pdf)>. Acesso em: 31 de ago. 2020.

\_\_. *Report on the Painel on United Nations Peace Operations*. 2000. Disponível em <[https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Brahimi\\_Report\\_Exec\\_Summary.pdf](https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Brahimi_Report_Exec_Summary.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

\_\_. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em  
<<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>> Acesso em: 31 ago. 2020.

PAGOT, Rhaíssa; ERNST, Kelly Patrícia. Implicações práticas das Missões de Paz Híbridas: um estudo comparado entre Unamid e Unamir. *Conjuntura Internacional*, v. 16, n. 1, ago. 2019, p.18-27.

PARIS, Roland. *At War's End: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

\_\_. Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism. *International Security*, Cambridge, v. 2, n. 22, 1997, p. 54-89.

The Provisional Institutions Of Self-Government In Kosovo (PISG). Standards for Kosovo. 2003. Disponível em  
<<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20Standards.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Security sector reform and transitional justice: a crisis post-conflict programmatic approach*. Nova York: UNDP, 2003.

\_\_. *Human Development Report 1994*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. *Anuario Mariateguiano*, 1997, v. 9.

\_\_. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (ed.). *A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 107-130.

RICHMOND, Oliver. A Genealogy of Peacemaking: the creation and re-creation of order. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 26, n. 3, jul. 2001, p. 317-348.

\_\_. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. *International Peacekeeping*, v. 11, n. 1, mar. 2004, p. 83-101, mar. 2004.

\_\_. The Romanticisation of the Local: welfare, culture and peacebuilding. *The International Spectator*, v. 44, n. 1, mar. 2009, p. 149-169.

SCHABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh. "From an Agenda for Peace to the Brahimi Report: towards a new era of UN peace operations?". In: THAKUR, Ramesh; SCHABEL, Albrecht (ed.). *United Nations Peacekeeping Operations: ad hoc missions, permanent engagement*. Tokyo: United Nations University Press, 2001, p. 238-255.

SEDRA, Mark. Security sector reform in Afghanistan: the slide towards expediency. *International Peacekeeping*, v. 13, n. 1, mar. 2006, p. 94-110.

\_\_. *Security Sector Reform in Conflict-Affected Countries: the evolution of a model*. Nova Iorque: Routledge, 2017.

SUZUKI, Natália Sayuri. *Unmik: sobre o papel de representação das operações de paz e sua produção de legitimidade*. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

THAKUR, Ramesh. *The Responsibility to Protect: norms, laws and the use of force in international politics*. Cambridge: Routledge, 2011.

UNITED NATIONS SSR TASK FORCE (UNSSRTK). *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes*. Long Island: Fred Weidner & Daughter Printers, 2012.

WALLIS, Joanne *et al* (ed.). *Hybridity on the ground in peacebuilding and development: critical conversations*. Canberra: Anu Press, 2018.

WHEELER, Nicholas J.. *Saving Strangers: humanitarian intervention in international society*. Nova Iork: Oxford University Press, 1999.

WOODWARD, Susan L.. *A Case for Shifting the Focus: some lessons from the Balkans*. Some Lessons from the Balkans. 2009. Disponível em <[https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue\\_Chapters/dialogue8\\_woodward\\_comm.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Dialogue_Chapters/dialogue8_woodward_comm.pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2020.

YANNIS, Alexandros. The UN as Government in Kosovo. *Global Governance*, v. 1, n. 10, p. 67-81, 2004.