

# 1. Introdução

Em termos gerais, as operações de paz podem ser validamente entendidas, tomando-se a seguinte definição:

Operações de campo das Nações Unidas, nas quais pessoal civil e ou militar é empregado com o consentimento das partes e sob o comando das Nações Unidas, para ajudar a controlar e resolver conflitos internacionais ou internos, existentes ou potenciais, que tenham uma clara dimensão internacional (GOULDING, 1991, p. 9).

Surgidas no contexto da Guerra Fria, estas missões foram inicialmente concebidas com um mecanismo de manutenção da paz para lidar com conflitos, na sua maioria interestatais. Este tinha um campo de atuação mais restrito que o sistema de segurança coletiva da ONU, praticamente paralisado devido às divergências irreconciliáveis entre os membros do Conselho de Segurança. Assim, esta primeira geração de operações de paz surgiu na forma de forças militares de composição multinacional, sob o comando da ONU, de natureza não coercitiva, despachadas para áreas de conflito, para se interpor entre as partes combatentes e monitorar um cessar-fogo entre as mesmas.

O fim da Guerra Fria e as mudanças que se operaram no contexto internacional, levando a uma crescente preocupação com os conflitos intra-estatais, levaram ao surgimento das missões multidimensionais, para assistir atender às novas demandas da agenda de segurança. Concebidas para auxiliar os atores domésticos na implementação de acordos de paz, as referidas operações podem exercer uma variedade de atividades voltadas para a reabilitação das estruturas domésticas, a reconciliação nacional e a reconstrução do estado, com vistas à consolidação da paz no âmbito interno e a sua preservação no nível internacional. Para tanto, as referidas operações contam com uma multiplicidade de funções e componentes especializados para o seu bom desempenho.

Notadamente a partir de 1992, a ONU tem empenhado esforços no sentido de desenvolver políticas para orientar o planejamento e a condução destas missões em campo. O presente trabalho é um estudo do processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz multidimensionais das Nações Unidas. O objetivo é identificar as principais tendências em termos de princípios, normas e práticas orientadoras das atividades das referidas missões em três campos: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral.

O argumento central é o de que o quadro de referência das operações multidimensionais é produto das interações entre o Secretariado e os Estados membros da ONU e do impacto dos contextos normativos em que estes estão inseridos na definição das suas preferências na área em questão. Neste sentido, buscamos destacar o papel da burocracia onusiana, representada na figura do seu Secretariado, como um ator, cuja agência neste processo contribui para a construção da realidade social.

O trabalho está dividido em sete capítulos. O primeiro fornece as bases teóricas para compreendermos a ONU, como uma burocracia relativamente autônoma que é, também, um agente corporativo, com identidade e interesses próprios. Ali procuramos explicar, ainda, o processo de institucionalização de normas no âmbito da estrutura onusiana, ressaltando a importância das normas e das interações entre os atores para a constituição das suas identidades e definição dos seus interesses.

No capítulo dois discutimos as operações de manutenção da paz surgidas durante a Guerra Fria, chamando atenção para o impacto do contexto normativo internacional para a concepção das características, natureza e funções deste novo mecanismo de segurança das Nações Unidas. O capítulo três é dividido, basicamente, em duas partes. A primeira dedicada à discussão sobre as mudanças no contexto normativo internacional pós Guerra Fria, dentro e fora da ONU. A segunda, tratando especificamente das operações de paz multidimensionais. Neste sentido, discutiremos as suas principais características e o seu desenvolvimento nas últimas décadas.

Nos capítulos quatro, cinco e seis tratamos do processo de institucionalização de princípios, normas e práticas, respectivamente no campo de direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral. Sob o aspecto político-institucional, estes vêm sendo os pilares das atividades de reconstrução de estados desempenhadas pela ONU (tanto no campo da segurança, como da assistência técnica e da democratização) merecendo, portanto, nossa atenção<sup>1</sup>. O objetivo é identificar as principais tendências em cada uma dessas áreas de atuação das operações de paz, com base no exame dos seus mandatos e outras resoluções dos órgãos deliberativos da ONU, nos relatórios do Secretariado ou de especialistas a pedido deste, na criação de estruturas burocráticas especializadas dentro do Secretariado e nas experiências em campo.

Finalmente, concluímos o estudo no capítulo sete, buscando apresentar um panorama geral do quadro de referência das operações de paz nas três áreas em foco e analisar o seu processo de institucionalização, resgatando os argumentos teóricos contidos no primeiro capítulo da tese.

---

<sup>1</sup> A dimensão militar não será objeto de escrutínio no presente trabalho, não por ser menos importante para as operações de paz, mas simplesmente porque o foco, aqui, são os novos componentes das operações de paz do pós Guerra Fria, aqueles que as diferenciam das operações tradicionais. Por outro lado, aspectos humanitários serão analisados, até certo ponto, no capítulo sobre direitos humanos, mais especificamente, na discussão acerca do uso da força para a proteção de civis. Ficará de fora deste trabalho, contudo, a análise das atividades de assistência humanitária conduzidas por divisões independentes do componente de direitos humanos nas operações de paz. As razões para esta exclusão são de ordem prática, não sendo possível abarcar mais este aspecto neste já extenso trabalho. Por outro lado, foi opção desta autora se voltar para o exame dos elementos mais diretamente relacionados ao modelo de construção de estados, isto é, o estado democrático de direito, que, parece, a ONU tem adotado, mesmo que não oficialmente, na condução de suas atividades de consolidação da paz pós-conflito em ambientes domésticos.